



The Voice  
of European  
Railways



# SOZIALE ASPEKTE UND SCHUTZ DER BESCHÄFTIGTEN BEI EINEM WECHSEL DES BAHNBETREIBERS: DIE AKTUELLE SITUATION



DEUTSCH



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union



Europäische Akademie  
für umweltorientierten Verkehr

## Dokumentenkontrolle

<b>Titel des Dokuments</b>	Soziale Aspekte und Schutz der Beschäftigten bei einem Wechsel des Bahnbetreibers: Die aktuelle Situation – Ein Bericht für ETF und CER
<b>Verfasser</b>	Tina Weber, Helen Frenzel
<b>Fallstudienforscher</b>	Angelica Marino, Aline van Bever (University of Leuven); Claire Duchemin, Emanuela Carta, Helen Frenzel, Jakub Caisl, Marcin Budzewski, Mattias Wihlborg, Tina Weber
<b>Datum</b>	31.Oktober 2013

# Soziale Aspekte und Schutz der Beschäftigten bei einem Wechsel des Bahnbetreibers: Die aktuelle Situation

Herausgegeben von  
EVA Europäische Akademie für umweltorientierten Verkehr gGmbH  
Boyenstraße 46  
10115 Berlin  
Tel.: 0049-30-3087526  
E-mail: [info@eva-akademie.de](mailto:info@eva-akademie.de)  
[www.eva-akademie.de](http://www.eva-akademie.de)

Ein Bericht, vorgelegt von [ICF GHK](#)  
Datum: 31. Oktober 2013

[ICF GHK](#)  
5em Etage  
146 Rue Royale  
Brussels  
B-1000

T +32 (0) 2 275 01 00  
F +32 (0) 2 275 01 09  
[brussels@ghkint.com](mailto:brussels@ghkint.com)  
[www.ghkint.com](http://www.ghkint.com)

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>6</b>
<b>Kurzfassung</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>10</b>
1.1 Hintergrund der Studie .....	10
1.2 Studienmethode .....	11
<b>2 Die PSO-Verordnung und der breitere regulative Rahmen sowie dessen Auswirkungen auf Ausschreibungen, soziale Aspekte und den Schutz der Beschäftigten bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr</b> .....	<b>16</b>
2.1 Einleitung .....	16
2.2 Die PSO-Verordnung .....	16
2.3 Die EU-Gesetzgebung über die Personalübernahme bei einem Betriebsübergang .....	19
<b>3 Tarifverhandlungen und besondere Beschäftigungskriterien im Schienenpersonenverkehr</b> .....	<b>20</b>
3.1 Tarifverhandlungen im Schienenpersonenverkehr .....	20
3.2 Beschäftigungsstatus des Personals im Schienenpersonenverkehr .....	21
<b>4 Vergleichender Überblick: Die aktuelle Situation in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und städtischen Personennahverkehr</b> .....	<b>22</b>
4.1 Einleitung .....	23
4.2 Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr .....	23
4.3 Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im öffentlichen Personennahverkehr .....	27
<b>5 Vergleichender Überblick: Die aktuelle Situation hinsichtlich der Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr</b> .....	<b>31</b>
5.1 Einleitung .....	32
5.2 Festlegung von Mindestsozialstandards im Schienenpersonenverkehr .....	33
5.3 Gegenwärtige Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr .....	36
5.4 Festlegung von Mindestsozialstandard und Anwendung sozialer Kriterien in kompetitiven Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr .....	40
5.5 Soziale Kriterien bei der Direktvergabe im Schienenpersonenverkehr .....	44

<b>6</b>	<b>Vergleichender Überblick: Die aktuelle Situation hinsichtlich der Personalübernahme in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr .....</b>	<b>45</b>
	6.1 Herausforderungen bezüglich der Praxis der Personalübernahme .....	54
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>65</b>
	Hintergrund und Ziele der Studie .....	65
	Gegenwärtige Erfahrungen mit Ausschreibungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr .....	66
	Die Festlegung von Sozialstandards und ihr Einfluss auf die Schaffung fairer Rahmenbedingungen .....	66
	Die gegenwärtige Anwendung von Sozialstandards und sozialen Kriterien in Ausschreibungen .....	68
	Vorschriften über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel und deren Einfluss auf den Schutz des Personals .....	69
	Gründe für die begrenzte Anwendung der Möglichkeiten, welche die PSO-Verordnung bietet, und andere Herausforderungen .....	71
	Schlussfolgerungen .....	73
	<b>Quellen .....</b>	<b>74</b>
	<b>Anhang 1 - Länderfallstudien .....</b>	<b>87</b>
	Österreich .....	87
	Tschechische Republik .....	93
	Dänemark .....	97
	Frankreich .....	107
	Deutschland .....	116
	Italien .....	134
	Niederlande .....	144
	Polen .....	156
	Schweden .....	163
	Vereinigtes Königreich .....	184
	<b>Anhang 2 - Fragebogen .....</b>	<b>199</b>
	<b>Annex 3 - Gemeinsame Stellungnahme CER/ETF .....</b>	<b>209</b>
	<b>Annex 4 - Mitglieder des Lenkungsausschusses .....</b>	<b>215</b>

## Vorwort



**Guy Greivelding**  
ETF

Präsident des  
Europäischen Sozialen  
Sozialen Dialogs  
Sektor Eisenbahn



**Matthias  
Rohrmann**  
CER

Vize-Präsident des  
Europäischen  
Sozialen Dialogs  
Sektor Eisenbahn

Europa wächst, auch im Schienenbereich, stetig weiter zusammen und unterliegt einer andauernden Dynamik und Veränderungen. Dies gilt durch die inzwischen vielen europäisch agierenden Bahnunternehmen auch zunehmend für den Bereich des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs. Dieser Prozess erhöht die Verantwortung der Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene im Schienensektor, diese Entwicklungen zu analysieren, zu begleiten und erforderliche Reaktionen oder Maßnahmen zu prüfen. Mit dem Projekt „Soziale Aspekte und der Schutz der Beschäftigten im Falle eines Betreiberwechsels im Schienenpersonenverkehr: Die aktuelle Situation.“, haben die Sozialpartner CER und ETF gezeigt, dass sie diese Verantwortung wahrnehmen und tragen. Besonders in der wirtschaftlichen und politischen europäischen Krise der letzten Jahre hat sich gezeigt, dass der Bereich der Sozialpolitik, das „Soziale Europa“ in verschiedener Hinsicht mehr Bedeutung erlangen muss. Europäische und nationale Eisenbahnpolitik, Liberalisierung und Wettbewerb funktionieren nicht ohne eine ausreichende Berücksichtigung der Belange der in dem Bereich Beschäftigten. Es bedarf adäquater guter Beschäftigungsbedingungen und eines Schutzes der Beschäftigten bei einem Betreiberwechsel. Sowohl aus der Sicht der Beschäftigten und Gewerkschaften, als auch der Arbeitgeber, sind diese Sozialbedingungen eine Grundvoraussetzung für die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen. Sie sind zudem ein wichtiger Faktor für die Bewahrung bzw. Verbesserung der Attraktivität der Arbeitsplätze im Eisenbahnsektor. Aufgrund des demografischen Wandels in nahezu sämtlichen EU-Mitgliedstaaten gehören diese im Bereich des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs zu einer wesentlichen Herausforderung.

Mit den Optionen zum Schutz der Beschäftigten in der Verordnung 1370/2007 hat der europäische Gesetzgeber, maßgeblich auf Betreiben des EU Parlamentes sowie der Sozialpartner ETF und CER, den richtigen Weg zur Erfüllung der sozialen Belange eingeschlagen. Das Resultat des von den Sozialpartnern durchgeführten Projektes, welches die aktuelle Situation des Beschäftigtenschutzes im öffentlichen Schienenpersonenverkehr veranschaulicht, zeigt jedoch, dass dies nicht ausreichend ist. Die Projektergebnisse stellen eine Momentaufnahme dar. Dennoch verschafft diese erstmalig einen Überblick über die sozialen Bedingungen im öffentlichen Schienenpersonenverkehr in allen Mitgliedsstaaten und zeigen dabei große Unterschiede der nationalen Ausgangslagen und der Anwendung von Sozialoptionen. Es bedarf deshalb dringend einer Fortführung und Weiterentwicklung des eingeschlagenen Weges, auf europäischer Ebene und unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Mit der „joint opinion“ vom 23. September 2013 haben ETF und CER ihre Sichtweise mit fünf Grundsatzaussagen benannt. Die Grundlage hierfür waren das Ergebnis und die Erkenntnisse des Projektes.

Jetzt bitten ETF und CER die Gesetzgeber und Politiker diesen Aussagen zu folgen. Die Sozialpartner sind bereit, in diesem Prozess aktiv zu unterstützen. So kann für alle Beteiligten - Beschäftigte, Fahrgäste, Kunden, Eisenbahnunternehmen und Politiker – ein positiver wechselseitiger Nutzen in Europa entstehen.

<sup>1</sup> “Social Aspects and the Protection of Staff in Case of Change of Railway Operator: The Current Situation.”

<sup>2</sup> CER = Community of European Railway and Infrastructure companies

<sup>3</sup> ETF = Europäische Transportarbeiter Föderation

## Kurzfassung

Angesichts des sich entwickelnden Wettbewerbs und der steigenden Zahl öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die im Schienenpersonenverkehr ausgeschrieben werden, haben die europäischen Sozialpartner des Bahnsektors, ETF und CER, die Notwendigkeit gesehen, die aktuelle Situation hinsichtlich der Sozialstandards und des Personalübergangs in dem Sektor eingehend zu untersuchen. Es ist das erste Mal überhaupt, dass es eine solche Sozialpartnerstudie zu den sozialen Bedingungen bei Vergaben im Schienenpersonenverkehr gibt. Bislang existieren hierzu überhaupt nur wenige, punktuelle Untersuchungen. So ist dies die erste umfassende Analyse von Expertenseite zum Arbeitnehmerschutz im Falle eines Betreiberwechsels und der Schaffung allgemeingültiger sozialer Rahmenbedingungen in der EU. Die Sozialpartner verknüpfen mit ihr die Erwartung, mehr über die Praxis zu erfahren und Grundlagen für die Diskussion zu den Folgen verlorener Ausschreibungen für das Personal zu erhalten.

Die Artikel 4(5) und 4(6) sowie die Erwägungsgründe 16 und 17 der PSO-Verordnung (VO (EG) 1370/2007), welche verschiedene Optionen zur Übernahme des Personals und zur Sicherung oder dem Schutz sozialer Standards geben, stehen dabei im Mittelpunkt der Untersuchung. Diese ermöglichen es den zuständigen Vergabestellen, 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. Eine Kombination der beiden Optionen ist ebenfalls möglich. Es bleibt der zuständigen Stelle überlassen, ob die in der Verordnung vorgesehenen Optionen genutzt werden oder nicht; es besteht kein rechtliches Erfordernis, eine oder beide Optionen zu nutzen, es sei denn, nationales Recht schreibt anderes vor.

Diese Studie hatte folgende Ziele: Sie sollte:

- einen breiten Überblick über die bestehenden Bestimmungen bezüglich der sozialen Standards und der Personalübernahme verschaffen und feststellen, inwieweit diese einen verbindlichen Bezugsrahmen festlegen, der auf alle potentiellen Betreiber anwendbar ist;
- feststellen, in welchem Maße bei der Auswahl von Schienenpersonenverkehrsbetreibern und Betreibern von städtischem Personennahverkehr wettbewerbliche (kompetitive) Ausschreibungen zur Anwendung kommen;
- bewerten, ob soziale Kriterien in die Ausschreibungskriterien einbezogen werden, welche sozialen Kriterien einbezogen werden und inwieweit die Regelungen oder der Geist der Verordnung EG 1370/2007 (Artikel 4(5) und 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17) bezüglich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in diesem Kontext angewendet werden;<sup>4</sup>
- die Maßnahmen aufnehmen, die getroffen werden, um im Falle eines Betreiberwechsels und im Falle einer Personalübernahme bei Betreiberwechsel Sozialstandards für die Beschäftigten zu gewährleisten.

Zunächst ist festzustellen, dass die Erfahrungen mit kompetitiven Ausschreibungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr in Europa begrenzt sind; sie sind jedoch in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen und werden voraussichtlich weiter zunehmen. Auch ist festzustellen, dass die nationale Ausgangslage, die Rahmenbedingungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge, sowohl rechtlicher als auch praktischer Art, sich ebenfalls stark unterscheiden.

In der sektorspezifischen Gesetzgebung und – noch wichtiger – in Branchentarifverträgen festgelegte Sozialstandards können eine entscheidende Rolle für die Schaffung allgemeingültiger sozialer Rahmenbedingungen darstellen, da sie bei Ausschreibungsverfahren eine Absicherung der Beschäftigungsbedingungen des Personals bedeuten. Die Zahl der Länder, in denen gegenwärtig solche Branchentarifverträge für den Schienenpersonenverkehr existieren, beschränkt sich auf fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Italien, die Niederlande und Schweden). Es gibt zwar in weiteren Mitgliedsstaaten Tendenzen zur Verhandlung von Branchenlösungen, jedoch steht diese Entwicklung dort noch an ihrem Anfang. Besondere Sorge bereitet das Fehlen von Branchentarifverträgen (und die fehlende

---

<sup>4</sup> Der Geist der Verordnung, der in der europäischen oder nationalen Gesetzgebung, in Branchentarifverträgen oder Bestimmungen enthalten war, die bestanden, noch bevor die Verordnung in Kraft trat.

Tradition, solche Verträge auszuhandeln) in Ländern, in denen Ausschreibungen noch nicht sehr verbreitet sind, diese aber in den nächsten Jahren vermehrt erfolgen werden. Fehlen bindende Regelungen für den Schienenpersonenverkehrssektor gänzlich und gibt es kein Erfordernis der Personalübernahme, können fehlende soziale Rahmenbedingungen zu erheblichen Entlassungen und verschlechterten Bedingungen für diejenige führen, die bei dem neuen Betreiber beschäftigt oder wieder eingestellt werden.

Es ist zu beachten, dass die Standards in einigen Unternehmenstarifverträgen bis zu 20% besser sein können als die der Branchentarifverträge, so dass sich trotz der Bezugnahme auf sektorweit geltende Standards in den Ausschreibungsdokumenten die Bedingungen für das betroffene Personal verschlechtern können.

Einen Vorteil haben Branchentarifverträge, wenn sie unbefristet gelten, nicht nur einen Minimumsockel darstellen und allgemeinverbindlich sind (was auch mit einer für alle Unternehmen der Branche gültigen Gesetzgebung der Fall sein kann). Bei Neuverhandlung von Branchentarifverträgen ist normalerweise mit einer Steigerung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu rechnen. Ein Personalübergang, der unter Umständen nicht alle beim alten Betreiber für die Erbringung der Dienstleistung Beschäftigten umfasst, hat in den meisten Ländern eine auf ein Jahr befristete Laufzeit. Dies gilt dann ebenso für den Schutz der Beschäftigten. Das kann anders sein, wenn die Betriebsübergangsrichtlinie 2001/23/EG angewandt wird. Die aus Sicht der Beschäftigten günstigste Lösung wäre deshalb eine Regelung für die gesamte Branche, die den Beschäftigtenübergang mit umfasst.

Hinsichtlich der existierenden Branchentarifverträge (im Schienenpersonenverkehrssektor) ist zudem kritisch anzumerken, dass diese in vielen Fällen nicht allgemein verbindlich sind, sondern nur die Unterzeichnerparteien verpflichten. Eine Allgemeinverbindlicherklärung würde sicherstellen, dass es keine Lücken gibt.

Wo solche tariflich vereinbarten Sozialstandards nicht vorhanden (und breit anwendbar) sind, müssen zur Sicherstellung fairer, sozialer Rahmenbedingungen bei der Vergabe von PSO-Verträgen andere Maßnahmen getroffen werden. Aber auch wenn solche Vereinbarungen bestehen, kann die Anwendung sozialer Standards und sozialer Kriterien eine größere Sicherheit schaffen in Situationen, in denen die Tarifvereinbarungen nicht allgemein verbindlich sind.

In den Ländern, in denen ein relevanter Anteil der Beschäftigten im Eisenbahnsektor Beamte oder Beschäftigte mit einem beamtenähnlichen Status sind, gibt es üblicherweise besondere Vorkehrungen zur Regelung der sozialen Standards für diese Beschäftigten.

Trotz der Möglichkeiten, welche die Artikel 4(5) und 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 der PSO-Verordnung bieten, ist die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen (ohne das Erfordernis der Personalübernahme als eine weitere Möglichkeit zur Sicherstellung von Sozialstandards) sehr begrenzt und die Auswirkungen der Verordnung sind minimal; nur ein Land gewährleistet die Einhaltung von Mindestsozialstandards aufgrund der Festlegung sozialer Kriterien auf regionaler (Bundesland) Ebene, so dass nicht für alle Ausschreibungen dieselben Bestimmungen gelten.

Die andere Option, d.h. das Erfordernis der Personalübernahme, basiert selten ausdrücklich auf den Bestimmungen der Verordnung. Von den 18 EU-Ländern, zu denen für die Studie zum Schienenpersonenverkehr und städtischen Personennahverkehr Informationen zur Verfügung gestellt wurden, gibt es in 5 Ländern gegenwärtig keine Bestimmungen (weder gesetzliche noch tarifvertragliche), nach denen das Personal bei einem Betreiberwechsel übernommen werden muss; in 6 Ländern ist die Übernahme freigestellt und hängt ab von den Anforderungen, welche die Vergabestelle vorgibt und in 7 Ländern ist die Personalübernahme entweder kraft Gesetzes oder Tarifverträgen vorgeschrieben und verbindlich. Doch auch in diesen Fällen gilt dies nur für bestimmtes Personal. Somit ergibt sich eine Situation, in der etwa die Hälfte der Mitgliedsstaaten im Falle eines Betreiberwechsels keinerlei (verbindlichen) Beschäftigungsschutz für das Personal bietet, das die Dienstleistung erbringt.

In den Fällen, in denen der Personaltransfer freigestellt ist, wird diese Möglichkeit gegenwärtig nur selten von den zuständigen Vergabestellen genutzt. Auch in den Ländern, wo der Personaltransfer verbindlich ist, variieren die Bestimmungen darüber, wer übernommen wird, unter welchen Bedingungen und wie lange diese Bedingungen sichergestellt sind, erheblich von Land zu Land.

Gegenwärtig bieten Länder, die einen Personaltransfer auf der Basis der nationalen Durchführung von Gesetzen über den Betriebsübergang verlangen und/oder die festlegen, dass die Übertragung eines PSO-

Vertrages an einen neuen Betreiber als ein Betriebsübergang einzuordnen ist, auch wenn kein Vermögensübergang erfolgt, den 'zuverlässigsten' und weitreichenden Schutz der Beschäftigten.

Wirtschaftliche Erwägungen sowie der Mangel an Rechtssicherheit, Wissen und Anleitung hinsichtlich der Möglichkeiten, die die PSO - Verordnung und ihre praktische Anwendung bietet, spielen eine Rolle für den begrenzten Gebrauch der Optionen der Artikel 4(5) und 4(6) der Verordnung. Zu den weiteren Herausforderungen bei einer Personalübernahme zählt die Stellung von Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus, eine Situation, die in vielen Ländern nicht geklärt ist. Haben die Gewerkschaften nicht genug Einfluss, so ist auch ein mangelnder Druck zur Aufnahme von sozialen Kriterien in Ausschreibungsverfahren zu beobachten.

Daraus ist zu schließen, dass soziale (und Beschäftigungs-) Standards in Ausschreibungen gegenwärtig am effektivsten durch die Anwendung der Rechtsvorschriften über die Personalübernahme gewährleistet sind, insbesondere im Rahmen eines Betriebsübergangs (gemäß den Festlegungen der nationalen Gesetzgebung, auch ohne Vermögensübertragung). In einer begrenzten Anzahl der Fälle wird dies durch die Anwendung des Artikels 4(5) erreicht, doch diese Fälle haben aufgrund unterschiedlicher regionaler und lokaler Auslegungen i.d.R. einen geringeren Schutzstandard zur Folge.

In Fällen, in denen die Personalübernahme nicht verlangt wird, können in Branchentarifverträgen festgelegte soziale Rahmenbedingungen (gleich ob sie in den Ausschreibungsdokumenten erwähnt werden oder nicht) einen gewissen Schutz gewährleisten, sofern diese Standards (tatsächlich) allgemein verbindlich sind. Zu beachten ist jedoch, dass in solchen Verträgen vereinbarte Standards bis zu 20% unter denen liegen können, die in den besten Unternehmenstarifverträgen vorgesehen sind.

Da gegenwärtig keine Branchentarifverträge in dem Sektor allgemein verbindlich sind, würde die Festlegung von Sozialstandards und Sozialkriterien in Ausschreibungen wohl für eine größere Sicherheit sorgen.

Überdies gilt es hervorzuheben, dass eine Kombination von Bestimmungen über die Personalübernahme und in Ausschreibungen festgelegten Sozialstandards das beste Mittel zur Gewährleistung eines Beschäftigungsschutzes und zur Schaffung fairer sozialer Rahmenbedingungen für alle Betreiber sowie übernommenen und neu eingestellten Arbeitnehmern darstellt.

Die Tatsache, dass etwa die Hälfte der Mitgliedsstaaten gegenwärtig keine Personalübernahme vorsieht und nur in wenigen Mitgliedsstaaten Branchentarifverträge existieren, die allgemeingültige soziale Rahmenbedingungen gewährleisten, bereitet Anlass zur Sorge, da Ausschreibungen zur Vergabe von PSO-Verträgen immer weitere Verbreitung finden.

Fazit: Die gegenwärtige Erfahrung zeigt, dass, obwohl die PSO-Verordnung zwei Optionen - soziale Standards oder Personalübergang - oder eine Kombination aus beiden ermöglicht und ein Trend zur Aufnahme sozialer Standards/Personalübergang in Ausschreibungen zu erkennen ist, insgesamt die gegenwärtige Anwendung der Optionen begrenzt bleibt. Unverbindliche Bestimmungen in diesem Bereich bieten jedoch keinen adäquaten Schutz, insbesondere in vielen derjenigen Länder, die erst beginnen, Schienenpersonenverkehrsdienste in Ausschreibungsverfahren zu vergeben. Dies birgt das Risiko des Sozialdumpings und der damit verbundenen Abnahme der Attraktivität, in dem Sektor zu arbeiten, zu einer Zeit, wo der Fachkräftemangel wahrscheinlich negative Folgen für die Dienstleistung und ihre Qualität haben wird. Es existieren jedoch auf nationaler Ebene höchst unterschiedliche Rahmenbedingungen, was bei der Weiterentwicklung zwingend zu berücksichtigen ist. So ist nach Ansicht der Experten die verbindliche Vorgabe der Einbeziehung sozialer Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge auf europäischer Ebene sinnvoll, die konkrete Ausgestaltung jedoch im nationalen Kontext innerhalb des jeweiligen Mitgliedsstaates vorzunehmen. Dabei muss das europäische Recht deutlich machen, dass es um für den Sektor adäquate Sozialstandards geht, um ein soziales „level playing field“ auf gutem Niveau auch tatsächlich herzustellen, und nicht um reine Mindeststandards, wie zum Beispiel gesetzliche Mindestlöhne oder allgemeine gesetzliche Arbeitszeitvorschriften.

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund der Studie

Im Schienenpersonenverkehrssektor der Europäischen Union sind gegenwärtig etwa 463.000 Arbeitnehmer beschäftigt<sup>5</sup>. Sie arbeiten in einem Sektor, der sich im Wandel befindet und der nicht unerheblich von politischen Entwicklungen auf EU-Ebene beeinflusst wird. Während der vergangenen zwei Jahrzehnte ist es in einigen Ländern aufgrund der Marktliberalisierung zu drastischen Veränderungen gekommen. Um die Sicherheit und die Qualität dieser wichtigen Dienstleistung und ihre Erbringung zu gewährleisten, ist oft die Zuerkennung einer öffentlichen Ausgleichszahlung erforderlich. Die Verordnung 1370/2007<sup>6</sup> über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (im Folgenden: Verordnung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen oder PSO-Verordnung), die am 23. Oktober 2007 angenommen wurde, berechtigt die zuständige Vergabestelle dazu, Betreibern öffentlicher Verkehrsdienste ausschließliche Rechte und/oder einen finanziellen Ausgleich gemäß einem rechtlichen Rahmen allgemeiner Regeln, die für alle Betreiber öffentlicher Personenverkehrsdienste gelten, zu gewähren. Diese Verordnung, die im Dezember 2009 in Kraft trat, sieht nicht nur die Möglichkeit vor (in besonderen Situationen), die Rechte zur Erbringung der Schienenpersonenverkehrsdienste durch eine Direktvergabe oder in Ausschreibungsverfahren zu erteilen, sondern räumt den Vergabestellen (in den Artikeln 4(5) und 4(6))<sup>7</sup> auch die Möglichkeit ein, bestimmte Sozial- und Qualitätsstandards festzusetzen, die alle Betreiber öffentlicher Dienste einzuhalten haben, oder im Falle eines Betreiberwechsels die Personalübernahme zu verlangen (Näheres hierzu siehe Kapitel 2.2).

Obwohl die gegenwärtige EU-Gesetzgebung keine Öffnung des Marktes inländischer Schienenpersonenverkehrsdienste für den Wettbewerb vorschreibt, haben viele EU-Länder diese ermöglicht. In einigen Ländern (Schweden und das Vereinigte Königreich sind hierfür Paradebeispiele) reicht diese Entwicklung bereits mehrere Jahrzehnte zurück, in anderen fand sie erst in jüngster Zeit statt.

Angesichts des sich entwickelnden Wettbewerbs und der steigenden Zahl öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die im Schienenpersonenverkehr ausgeschrieben werden, haben die europäischen Sozialpartner des Bahnsektors, ETF und CER, ihre Besorgnis hinsichtlich der Frage des fairen Wettbewerbs (Schaffung fairer Rahmenbedingungen in Bezug auf die sozialen Bedingungen) und die Folgen verlorener Ausschreibungsverfahren oder eines Betreiberwechsels für das Personal, das die Dienstleistung zuvor erbracht hat (Schutz des Personals im Falle eines Betreiberwechsels), zum Ausdruck gebracht.

Daher wurde ein gemeinsames Projekt in Auftrag gegeben<sup>8</sup>, um:

- festzustellen, in welchem Maße bei der Auswahl von Betreibern öffentlicher Dienste im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr kompetitive Ausschreibungen zur Anwendung kommen<sup>9</sup>;
- einen Überblick über bestehende Bestimmungen hinsichtlich der Sozialstandards und des Personalübergangs bei einem Betreiberwechsel zu erhalten;
- zu bewerten, ob soziale Kriterien in die Ausschreibungskriterien einbezogen werden, welche sozialen Kriterien einbezogen werden und inwieweit die Regelungen oder der Geist<sup>10</sup> der

<sup>5</sup> Europäische Kommission (2013); Das vierte Eisenbahnpaket – Vollendung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum in der EU; S. 2; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0025:FIN:EN:PDF>

<sup>6</sup> OJ L31 5/2, 03.12.2007

<sup>7</sup> Und unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe 16 und 17.

<sup>8</sup> Mit Kofinanzierung der Europäischen Kommission.

<sup>9</sup> Der Erfahrungen aus dem öffentlichen Personennahverkehr wurden in Ländern untersucht, in denen gegenwärtig keine Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr stattfinden.

<sup>10</sup> Der Geist der Verordnung, der in der europäischen oder nationalen Gesetzgebung, in Branchentarifverträgen oder Bestimmungen enthalten war, die bestanden, noch bevor die Verordnung in Kraft trat.

Verordnung EG 1370/2007 (Artikel 4(5) und 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17) bezüglich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in diesem Kontext angewendet werden;

- festzustellen welche sozialen Kriterien und Sozialstandards Anwendung finden;
- die Schutzmaßnahmen zu bewerten, die getroffen werden, um im Falle eines Betreiberwechsels und im Falle einer Personalübernahme bei Betreiberwechsel infolge einer öffentlichen Ausschreibung Sozialstandards für die Beschäftigten zu gewährleisten.

## Einbezogene Länder

In die Studie sind die folgenden 27 Länder einbezogen: Österreich, Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz und Vereinigtes Königreich.

Zypern und Malta<sup>11</sup> sind nicht in die Studie einbezogen, da beide Länder keine Personenverkehrsdienste auf der Schiene besitzen.

In diesem Dokument sind die wesentlichen Ergebnisse dieser Studie zusammengefasst. Es verschafft einen vergleichenden Überblick über die aktuelle Situation in öffentlichen Ausschreibungsverfahren im Schienenpersonenverkehr, die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen und die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel. Darüber hinaus werden 10 Länderfallstudien dargelegt, die einen näheren Einblick in die Anwendung von Ausschreibungen und die Aufnahme (oder anderweitige Einbeziehung) sozialer Kriterien in Ausschreibungen, das System der Arbeitsbeziehungen, welches die Festsetzung der Löhne und Arbeitsbedingungen im Sektor untermauert, und die Bestimmungen über den Personalübergang bieten und die versuchen, die Folgen eines solchen Prozesses für die Arbeitnehmer des Sektors anhand abgeschlossener Ausschreibungsverfahren zu veranschaulichen.

Auf der Basis von Hintergrundliteratur, einer Befragung von Sozialpartnerorganisationen und Interviews auf Landesebene (weitere Informationen zu der für die Studie angewandten Methodologie siehe Kapitel 1.2 unten) liefert dieser Bericht eine Bewertung der aktuellen Situation in Bezug auf Ausschreibungen und die Direktvergabe von PSO-Verträgen sowie die Auswirkungen des zunehmenden Wettbewerbs auf die Sozialstandards und den Schutz der 463.000 in dem Sektor tätigen Arbeitnehmer.

Was Länder betrifft, für die es keine Beispiele in Bezug auf Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr gibt, legt die Studie die im öffentlichen Personennahverkehr gesammelten Erfahrungen dar, um einzuschätzen, welche potentiellen Lektionen aus den Entwicklungen in diesem Sektor gezogen werden können.

## 1.2 Studienmethode

Diese Studie wurde während eines Zeitraumes von fast 12 Monaten, zwischen Dezember 2012 und November 2013, in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Sozialpartnern CER und ETF, der unterstützenden Organisation, der EVA-Akademie, sowie dem aus Vertretern der nationalen Mitgliedsorganisationen CER und ETF bestehenden Lenkungsausschuss angefertigt. Das Instrumentarium und die Zwischenergebnisse wurden in jeder Phase des Forschungsprozesses vom Lenkungsausschuss überprüft, und unser Dank gilt den Mitgliedern dieses Ausschusses für ihre unschätzbaren Anregungen und Beiträge.

Die Untersuchung erstreckte sich auf folgende Kernelemente:

<sup>11</sup> In Malta ist die PSO-Verordnung dennoch auf den städtischen Personennahverkehr angewendet worden. Im Jahr 2009 führte die Maltesische Verkehrsbehörde ein kompetitives Ausschreibungsverfahren für die Busdienste im Land durch. Ein Konsortium unter der Leitung des Betreibers Arriva erhielt den Auftrag für die Dauer von 10 Jahren. 2011 wurde der Betrieb in vollem Umfang aufgenommen.

- Auswertung der Literatur (Sekundärforschung) über die EU-Politik und länderübergreifende Forschung zur Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs, zur Umsetzung des relevanten EU-Rechtsrahmens und zu den Strukturen der Arbeitsbeziehungen im Sektor, zwecks Darstellung eines Gesamtbildes;
- Sekundärforschung auf nationaler Ebene zur relevanten nationalen Gesetzgebung, deren Umsetzung, zu den Arbeitsbeziehungen und Tarifverhandlungen im Sektor sowie bezüglich der Erfahrungen mit Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr, zwecks Darstellung eines Gesamtbildes;
- eine Umfrage bei den Mitgliedsorganisationen von CER und ETF. Das Ziel dieser Umfrage bestand darin, ein Gesamtbild der aktuellen Situation bezüglich Ausschreibungen, der Anwendung sozialer Kriterien und der Personalübernahme im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr zu erhalten (der Anhang 2 enthält ein Exemplar des Fragebogens). Die Umfrage wurde elektronisch übermittelt; wenn innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens keine Antwort einging oder wenn Antworten der weiteren Klärung bedurften, wurden auch Telefoninterviews durchgeführt.<sup>12</sup>
- Auf der Basis der Umfrageergebnisse wurden für eine detailliertere Forschung 10 Länderfallstudien durchgeführt. Das Ziel dieser Fallstudien bestand in der Fokussierung auf Ländern mit Erfahrungen im Bereich der Personalübernahme als Teil des Ausschreibungsverfahrens zur Vergabe eines PSO-Auftrags. Die Ergebnisse der Studie verdeutlichten, dass die Zahl der Länder, die Erfahrungen mit einer Personalübernahme im Schienenpersonenverkehr haben, sehr begrenzt ist – einschließlich der Ländern, in denen der Markt geöffnet wurde. Relevante und abgeschlossene Fälle in diesem Sektor gibt es nur in Dänemark, den Niederlanden, Polen, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Ferner sind mehrere Verfahren, bei denen erstmals eine Personalübernahme verlangt wird, im Schienenpersonennahverkehr in Deutschland im Gange; die Verfahren, die am weitesten fortgeschritten sind, wurden für eine Fallstudie ausgewählt. Die anderen Länderfallstudien betreffen jene Mitgliedsstaaten, die Erfahrungen mit Ausschreibungen und einer Personalübernahme im öffentlichen Personennahverkehr haben: Österreich<sup>13</sup>, Frankreich und Italien. Darüber hinaus wurde von den EU10 ein Land ausgewählt (die Tschechische Republik), in dem gegenwärtig ein Pilotprojekt zur Veröffentlichung einer Ausschreibung im Schienenpersonenverkehr durchgeführt wird. Die Länderfallstudien umfassten nicht nur die Literaturschau, sondern auch Interviews mit Vergabestellen, Betreibern und Sozialpartnerorganisationen, die ebenfalls ausgewertet wurden. Im Hinblick auf die Erstellung der Berichte über die Länderfallstudien wurden unterstützend etwa 30 Interviews durchgeführt, die im Anhang 1 wiedergegeben werden. In den zusammenfassenden Bericht wurden wesentliche Informationen und Beispiele aus den Fallstudien aufgenommen.
- Während der Projektphase wurden von der CER und der ETF in Zusammenarbeit mit der EVA-Akademie zwei Seminare veranstaltet, welche die Gelegenheit boten, die Ergebnisse der Studie zu diskutieren. Darüber hinaus wurden in jedem Seminar die spezifischen Erfahrungen der einzelnen Länder präsentiert, was wiederum zur Beweissammlung für diese Studie beitrug.<sup>14</sup>

Am 24. September 2013 fand eine Abschlusskonferenz auf hoher Ebene statt, bei der die Ergebnisse der Studie präsentiert und deren Einschätzung seitens der europäischen Sozialpartner in Bezug auf eine breitere Zielgruppe auf EU-Ebene diskutiert wurden.

Die nachfolgenden Kapitel sind wie folgt strukturiert:

<sup>12</sup> Antworten zu dem Fragebogen gingen aus 23 Ländern ein (entweder vom Arbeitgeber, von der Gewerkschaft oder von beiden Seiten): Österreich, Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Irland, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Schweden, Schweiz und Vereinigtes Königreich. Zur Vervollständigung dieses Gesamtbildes wurden überdies 40 Interviews mit Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden sowie staatlichen Bahnbetrieben durchgeführt. Nähere Informationen siehe Anhang 2.

<sup>13</sup> Die Erfahrungen aus dem regionalen Bussektor.

<sup>14</sup> Die Seminare fanden am 13/14. März 2013 in Berlin und am 16/17. Mai 2013 in Paris statt.

- Kapitel 2 bietet eine Einleitung zu dem wesentlichen rechtlichen Rahmen für die Auftragsvergabe im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr in der Europäischen Union. Insbesondere wird in diesem Kapitel ein Überblick über die Bestimmungen der Verordnung 1370/2007 gegeben, vor allem insoweit diese Bestimmungen die Möglichkeit bieten, soziale Kriterien und das Erfordernis der Personalübernahme in Ausschreibungen für öffentliche Personenverkehrsdienste aufzunehmen. Dies wird zudem in einen Zusammenhang mit dem breiteren Rechtsrahmen für öffentliche Ausschreibungen in der EU gebracht (Richtlinie 2004/17/EG und 2004/18/EG) sowie mit den Bestimmungen über die Wahrung erworbener Arbeitnehmeransprüche im Falle eines Betriebsübergangs (Richtlinie 2001/23/EG).
- Kapitel 3 liefert einen Überblick über die Beschäftigungsstruktur und Tarifverhandlungen im Schienenpersonenverkehr. Diese kontextbezogenen Informationen sind von besonderer Bedeutung, um die Unterschiede (und die Auswirkungen) zwischen den verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen zu verdeutlichen, die für das im Sektor beschäftigte Personal in vielen Ländern existieren. Dies steht im Zusammenhang mit der wichtigen Rolle, die staatseigene oder mehrheitlich staatseigene Betriebe in vielen Mitgliedsstaaten spielen. In diesen Betrieben sind viele Arbeitnehmer Beamte oder haben einen ‚beamtenähnlichen‘, besonderen Beschäftigungsstatus.  
Für ein Verständnis, welche Auswirkungen die Anwendung unterschiedlicher sozialer Kriterien oder das Erfordernis der Personalübernahme in Ausschreibungen haben, müssen auch die unterschiedlichen Ebenen von Tarifverhandlungen und die auf den jeweiligen Ebenen vereinbarten Standards berücksichtigt werden. Dieses Kapitel soll keine erschöpfende Darstellung bieten, sondern nur die wesentlichen Kriterien der Beschäftigung und der Arbeitsbeziehungen im Sektor zusammenfassen.
- Kapitel 4 liefert einen vergleichenden Überblick über die aktuelle Situation bezüglich der Anwendung kompetitiver Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr in der Europäischen Union. Erörtert wird, in welchen Mitgliedsstaaten gegenwärtig Ausschreibungen in den beiden Sektoren stattfinden und wo direkt vergeben wird.
- Im Kapitel 5 wird dieser vergleichende Überblick erweitert und untersucht, auf welche Weise soziale Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr angewandt werden. Es wird geprüft, ob diese Möglichkeit unter direkter Bezugnahme auf die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung genutzt wird, und/oder ob andere, nationale Bestimmungen ins Spiel kommen. In diesem Kapitel werden die Regeln und die Aufnahme (oder anderweitige Einbeziehung) von Mindeststandards hinsichtlich der Löhne, Lohnnebenleistungen, Arbeitszeit, Ausbildung, Sicherheit und Gesundheit, des Kündigungsschutzes und der Pensionsansprüche in PSO-Verträgen erörtert. Diese Standards werden notwendigerweise im Kontext der unterschiedlichen nationalen Situationen in Bezug auf die Tarifverhandlungen in dem/den Sektor(en) analysiert.
- Kapitel 6 liefert eine detailliertere Einschätzung der Bestimmungen über die Personalübernahme in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr in den Studienländern<sup>15</sup>. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Rechtsbasis darzulegen, auf der die Personalübernahme erfolgt (wird beispielsweise der Betreiberwechsel als ein Betriebsübergang gemäß den nationalen Bestimmungen betrachtet, beruht er auf Branchentarifverträgen oder der gängigen Praxis oder ist er unter Bezugnahme auf die Verordnung 1370/2007, Artikel 4(5) erforderlich). Dabei wird auch die besondere Stellung von Personal mit einem beamtenähnlichen Status erörtert.
- Kapitel 7 schließt den Hauptteil dieses Berichts mit einer Einschätzung der Auswirkungen der gegenwärtigen Trends hinsichtlich Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr unter Berücksichtigung der Sozialstandards und des Schutzes der Beschäftigten ab.
- Schließlich folgt eine Bibliografie der relevanten Quellen.

<sup>15</sup> Der städtische Personenverkehr wird nur in Ländern untersucht, in denen keine relevanten Erfahrungen aus dem Schienenpersonenverkehr vorliegen.

- Anhang 1 enthält die 10 umfassenden Länderstudien, die auch in den Hauptteil des Berichts eingeflossen sind.
- Anhang 2 enthält den an Mitgliedsorganisationen von CER und ETF verteilten Fragebogen.
- Anhang 3 ist die Gemeinsame Stellungnahme der Sozialpartner auf Englisch, Deutsch und Französisch
- Anhang 4 listet die Kontaktdaten der Mitglieder des Lenkungsausschusses

Aufgrund der Komplexität des Gegenstandes der Studie und der verwendeten Begrifflichkeit sind in dem folgenden Glossar die Schlüsselbegriffe und ihre Auslegung für die Zwecke dieser Studie angegeben:

## Glossar wichtiger Begriffe

**Bundesländer** bezeichnet die einzelnen Länder in Deutschland. Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus 16 Bundesländern.

**Zuständige Vergabestelle** bezeichnet jede Behörde oder Gruppe von Behörden eines Mitgliedsstaates, die befugt ist, öffentliche Personenverkehrsdienste in einem bestimmten Gebiet oder an ein entsprechend befugtes Organ zu vergeben. In vielen Ländern gibt es für den Bahnsektor mehrere Ebenen zuständiger Vergabestellen, wobei auf nationaler Ebene häufig die rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt werden, während die lokalen und regionalen, direkt für die Ausschreibungen zuständigen Stellen auch Entscheidungen hinsichtlich der Art des Vergabeverfahrens fällen können. In diesem Bericht wird der Begriff zuständige Vergabestelle generell zur Bezeichnung derjenigen Stelle verwendet, die für ein bestimmtes Ausschreibungsverfahren direkt zuständig ist.

**Direktvergabe** bezeichnet die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages an einen bestimmten Betreiber eines öffentlichen Dienstes ohne ein vorheriges wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren.<sup>16</sup>

**Ausschließliches Recht** bezeichnet das Recht eines Betreibers eines öffentlichen Dienstes, bestimmte Personenverkehrsdienste auf einer bestimmten Strecke, einem Streckennetz oder in einem bestimmten Gebiet unter Ausschluss aller übrigen Betreiber zu betreiben.

**Etablierter Betreiber** bezeichnet den vorherrschenden Betreiber in einem Sektor in einem bestimmten Land. In den meisten Mitgliedsstaaten ist dies der staatliche, halbstaatliche oder der ehemalige staatliche Betreiber des Schienenpersonenverkehrssektors.

**Öffentliche Auftragsvergabe** ist das Verfahren, mittels dem öffentliche Bedarfsträger Güter und Dienstleistungen von Lieferanten bzw. Leistungserbringern erwerben.

**Schienenpersonenverkehr** bezeichnet für die Zwecke dieser Studie die nationale und regionale Beförderung von Fahrgästen auf der Schiene (unter Ausschluss gänzlich städtischer Schienen-, Tram- oder U-Bahn-Netze).

**Öffentliche Ausgleichszahlung** bezeichnet jeden Vorteil, insbesondere finanzielle Vorteile, die eine zuständige Vergabestelle aus öffentlichen Mitteln während der Durchführung eines PSO-Vertrages oder in Verbindung mit diesem Zeitraum direkt oder indirekt gewährt.

**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.

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

<sup>16</sup> Es sollte beachtet werden, dass im öffentlichen Personennahverkehr (Bus und Straßenbahn) eine direkte Vergabe nur zu einem öffentlichen (internen oder auch „inhouse“) Betreiber möglich ist.

**Öffentlicher Personennahverkehr** bezeichnet für die Zwecke dieser Studie die Beförderung von Fahrgästen mit der Bahn oder dem Bus in städtischen Ballungsräumen. Auf nationaler Ebene können auch der regionale Schienenpersonenverkehr oder Busdienste einbezogen sein. In Österreich zum Beispiel ist der regionale Busverkehr als öffentlicher Personennahverkehr definiert, während der lokale und regionale Schienenpersonenverkehr (*Schiennenpersonennahverkehr*) in Deutschland unter die Definition des Schienenpersonenverkehrs fallen würde. Der interurbane Personenverkehr in Frankreich bezeichnet die Beförderung mittels Bus zwischen den verschiedenen Städten eines Département.

**Soziale Kriterien** sind Kriterien, die in Ausschreibungen angewandt werden, um Bieter aufzufordern, bestimmte Mindeststandards in Bezug auf die Löhne, Lohnnebenleistungen, die Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit, Ausbildung, Pensionsansprüche sowie die Sicherheit und den Gesundheitsschutz einzuhalten.

**Sozialstandards** bezeichnen in dieser Studie die mit Löhnen, Lohnnebenleistungen, Arbeitsbedingungen, Pensionsansprüchen, der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz sowie Ausbildungsansprüchen verbundenen Arbeitnehmerrechte.

**Veräußerer** bezeichnet den ehemaligen Betreiber eines öffentlichen Dienstes.

**Erwerber** bezeichnet den neuen Betreiber eines öffentlichen Dienstes.

**Personalübernahme/Personalübergang** bezeichnet das Erfordernis für einen Erwerber, die gleichen Beschäftigungsbedingungen anzubieten, die beim Veräußerer galten. In diesem Fall wird die Personalübernahme für den Erwerber als obligatorisch angesehen.

**Betriebsübergang/Unternehmensübergang** bezeichnet für die Zwecke dieser Studie einen Übergang des Personals und anderer materieller und immaterieller Vermögenswerte im Falle eines Betreiberwechsels. In diesem Bericht wird der Begriff Betriebsübergang verwendet.

#### **Häufig verwendete Abkürzungen**

PSO – Public Service Obligation / Gemeinwirtschaftliche Verpflichtung

TTG – Tarifreuegesetz

SPNV - Schienenpersonennahverkehr

## 2 Die PSO-Verordnung und der breitere regulative Rahmen sowie dessen Auswirkungen auf Ausschreibungen, soziale Aspekte und Schutz der Beschäftigten bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr

### 2.1 Einleitung

Der Schwerpunkt dieser Studie liegt auf der Umsetzung der Bestimmungen der PSO-Verordnung auf nationaler Ebene und den jeweiligen Auswirkungen. Was die Einschätzung der Auswirkungen betrifft, welche Ausschreibungen und der zunehmende Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr auf die sozialen Aspekte und den Schutz der Beschäftigten im Falle eines Betreiberwechsels haben, so stand von Beginn an fest, dass die Verordnung für ein Verständnis der aktuellen Situation in einem weitergefassten rechtlichen und politischen Rahmen beurteilt werden muss. In mindestens drei Ländern, aus denen Beispiele für eine Personalübernahme im Schienenpersonenverkehr vorliegen, ist ein Betreiberwechsel im Allgemeinen mit einem Betriebsübergang gleichzusetzen, so dass die in der Richtlinie 2001/23/EG enthaltenen Bestimmungen zwangsläufig Anwendung finden. Zu erwähnen ist jedoch, dass der Artikel 4(5) der PSO-Verordnung eine Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 2001/23/EG ermöglicht, auch wenn die Voraussetzungen dieser Richtlinie nicht erfüllt sind.

Dieses Kapitel enthält zunächst einen Abriss über die jeweilige Anwendung der Verordnung 1370/2007; im folgenden Kapitel wird die Anwendbarkeit der Richtlinie 2001/23/EG über den Betriebsübergang in den Fällen erörtert, in denen Schienenpersonenverkehrsdienste ausgeschrieben werden. Das Ziel besteht darin, den relevanten Kontext darzulegen, statt eine erschöpfende Gesamtdarstellung zu geben.

### 2.2 Die PSO-Verordnung

Die Verordnung Nr. 1370/2007 über die öffentlichen Personenverkehrsdienste auf der Schiene und der Straße und zur Aufhebung der Verordnungen EWG Nr. 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.

Aufgrund der Tatsache, dass öffentliche Personenverkehrsdienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse notwendig sind und weil viele dieser Dienste nicht auf kommerzieller Basis angeboten werden können, ermöglicht die PSO-Verordnung der zuständigen Vergabestelle, ausschließliche Rechte und/oder einen finanziellen Ausgleich innerhalb eines rechtlichen Rahmens allgemeiner Regeln, die auf alle Betreiber anwendbar sind, an Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste zu vergeben. Ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag bestimmt die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Bedingungen der beschlossenen Vergabe.

#### **Unterschiede zwischen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und Schienenpersonenverkehrsdienstleistungen mit freiem Zugang**

Schienerverkehrsdienste, die laut einem Vertrag zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung angeboten werden, sind all jene Dienste/Strecken, die von der zuständigen Vergabestelle als Dienstleistung definiert wurden, welche für das Allgemeinwohl notwendig, aber nicht in einem kompetitiven kommerziellen Markt realisierbar sind. Daher wird die zuständige Vergabestelle dem ausgewählten Betreiber eine Ausgleichszahlung gewähren und/oder ein ausschließliches Betriebsrecht festlegen. Andererseits gibt es auch Dienste/Strecken, an denen öffentliches Interesse besteht und die zugleich wirtschaftlich realisierbar sind, so dass sie ohne öffentliche Entschädigung betrieben werden können. Dennoch benötigen kommerzielle Bahnbetreiber eine staatliche Betriebserlaubnis für

Personenverkehrsdienste auf der Schiene und eine Sicherheitsbescheinigung und müssen sich beim Infrastrukturbetreiber um Zeitfenster Fahrplantrassen bewerben, um den Dienst zu erbringen. In den meisten Fällen sind kommerzielle Bahnbetreiber befugt, auf derselben Linie zu arbeiten wie solche, die gemäß einem Vertrag zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen operieren, falls diese keine ausschließlichen Rechte besitzen. Die PSO-Verordnung findet nur auf Dienste Anwendung, die einem Vertrag zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen unterliegen

Die Mitgliedsstaaten können über die Art der zuständigen Vergabestelle frei bestimmen – ob nationale, regionale oder lokale Stelle. Gleichmaßen können die zuständigen Stellen den Umfang der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die zu erbringen sind, und – zumindest im Schienenverkehrssektor – den Betreiber der öffentlichen Dienste und das Vergabeverfahren frei wählen. Darüber hinaus steht es den lokalen Behörden frei – auch für öffentliche Personennahverkehrsdienste – den öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt an einen internen Betreiber zu vergeben (d.h. einen rechtlich getrennten Betreiber, über den die zuständige lokale Behörde oder der Betreiber der öffentlichen Dienste wie über eine eigene Abteilung die Kontrolle ausübt), oder es kann ein kompetitives Ausschreibungsverfahren angewendet werden, das für alle Betreiber offen ist.

Der Artikel 4 der PSO-Verordnung legt den obligatorischen Inhalt von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen sowie allgemeine Vorschriften fest. Hierzu gehören die Definition von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die transparente Festlegung von Entschädigungsparametern für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sowie die Art und der Umfang aller eingeräumten ausschließlichen Rechte. In dem Auftrag ist die Dauer festzulegen, die begrenzt sein muss (für Eisenbahnen und anderen Schienenverkehr nicht mehr als 15 Jahre, für Busdienste nicht mehr als 10 Jahre<sup>17</sup>), sowie die Zuweisung von Einnahmen aus dem Fahrkartenerwerb und von Kosten, die mit der Erbringung der Dienste verbunden sind. Darüber hinaus überlässt der 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<sup>18</sup> 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 auflisten und transparente Angaben zu ihren vertraglichen Rechten und Bedingungen machen. Die zuständige Vergabestelle kann auch andere Standards als die der Richtlinie 2001/23/EG festlegen, indem sie Sozialstandards berücksichtigt, die in der nationalen Gesetzgebung, in Vorschriften, Verwaltungsbestimmungen, Tarifverträgen oder Verträgen zwischen Sozialpartnern vorgesehen sind. Der Absatz 6 überlässt es der zuständigen Vergabestelle, ob von den Betreibern der Dienste die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards verlangt wird (hier werden im Erwägungsgrund 17 der PSO-Verordnung soziale Kriterien wie Mindestarbeitsbedingungen und Sozialversicherung oder Verpflichtungen aus Tarifverträgen erwähnt). Der Absatz 7 des Artikels 4 besagt, dass der Auftrag Informationen darüber enthalten soll, in welchem Umfang der ausgewählte Betreiber spezifische Dienste weitergeben kann.

## Die Verordnung 1370/2007

### Erwägungsgrund 16

Sofern der Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags einen Wechsel des Betreibers des öffentlichen Dienstes zur Folge haben kann, sollten die zuständigen Vergabestellen die Möglichkeit

<sup>17</sup> Gemäß Absatz 4 sind besondere Ausnahmen möglich.

<sup>18</sup> OJ L 82, 22.03.2001

haben, den ausgewählten Betreiber zur Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 2001/23/EG vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen [5] zu verpflichten. Diese Richtlinie schließt nicht aus, dass die Mitgliedsstaaten die Bedingungen für die Übertragung anderer Arbeitnehmeransprüche wahren können als der, die durch die Richtlinie 2001/23/EG abgedeckt sind, um somit gegebenenfalls Sozialstandards zu berücksichtigen, die in nationalen Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Tarifverträgen oder Verträgen festgelegt sind, die zwischen Sozialpartnern geschlossen wurden.

#### **Erwägungsgrund 17**

Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht es den zuständigen Vergabestellen frei, soziale Kriterien und Qualitätskriterien festzulegen, um Qualitätsstandards für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufrechtzuerhalten und zu erhöhen, zum Beispiel bezüglich der Mindestarbeitsbedingungen, der Fahrgastrechte, der Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität, des Umweltschutzes, der Sicherheit von Fahrgästen und Angestellten sowie hinsichtlich der sich aus Tarifverträgen und anderen Vorschriften und Vereinbarungen herleitenden Verpflichtungen in Bezug auf den Arbeitsplatz und den Sozialschutz an dem Ort, wo der Dienst erbracht wird. Zur Gewährleistung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und zur Vermeidung des Risikos des Sozialdumpings sollten die zuständigen Vergabestellen die Möglichkeit haben, besondere soziale Standards und Dienstleistungsqualitätsstandards vorzuschreiben.

#### **Artikel 4(5)**

Unbeschadet des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts, einschließlich Tarifverträgen zwischen den Sozialpartnern, kann die zuständige Vergabestelle den gewählten Betreiber des 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 stattgefunden hätte. Verpflichtet die zuständige Vergabestelle den Betreiber eines öffentlichen Dienstes zur Einhaltung bestimmter Sozialstandards, so sind in den Ausschreibungsunterlagen und den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen die betreffenden Arbeitnehmer aufzuführen und transparente Angaben zu ihren vertraglichen Rechten und den Bedingungen zu machen, unter denen sie als in einem Verhältnis zu den Diensten stehend gelten.

#### **Artikel 4(6)**

Fordern die zuständigen Vergabestellen den Betreiber des öffentlichen Dienstes gemäß nationalen Gesetzen zur Befolgung bestimmter Qualitätsstandards auf, so sind diese Standards in die Ausschreibungsunterlagen und die öffentlichen Dienstleistungsaufträge aufzunehmen.

Die PSO-Verordnung legt Vergabebedingungen fest und sieht 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 werden soll. Die Ausgleichszahlung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen muss den Regelungen der PSO-Verordnung entsprechen; andernfalls würde sie als staatliche Beihilfe gelten (was unter die Anforderungen einer separaten EU-Verordnung fällt und streng kontrolliert wird).

Ab dem 3. Dezember 2019 müssen sich Mitgliedsstaaten an die Regelungen für Vergabeverfahren halten, die in Artikel 5 der PSO-Verordnung festgelegt sind. 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). Infolge der Übergangsphase kann die nationale Gesetzgebung nach 2019 die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch kompetitive Ausschreibung nicht mehr ausschließen.

Insgesamt ist ein anhaltender Trend zu einer Regionalisierung der Organisation des öffentlichen Personenverkehrs zu beobachten. In den Ländern, die kompetitive Ausschreibungen anwenden, sind es oft regionale oder sogar lokale Behörden (oder eine von diesen Behörden eingesetzte bestimmte Stelle), die die Dienstleistungen für den städtischen Personennahverkehr und Schienenpersonenverkehr vergeben, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, wo der

Verkehrsminister<sup>19</sup> (für England und Wales) zuständig ist, und Dänemark, wo das Verkehrsministerium und die Nationale Verkehrsbehörde als zuständige Vergabestellen für Schienenpersonenverkehrsdienste fungieren. Dies legt den Schluss nahe, dass insbesondere regionale Bahnstrecken öffentliche Ausgleichszahlungen erhalten, während Fernverkehrsstrecken häufig dem freien Zugang überlassen bleiben und auf kommerzieller Basis bedient werden.

## 2.3 EU-Gesetzgebung über die Personalübernahme bei einem Betriebsübergang

In der EU-Richtlinie über den Betriebsübergang (Richtlinie 2001/23/EG), auch als *'acquired rights directive'* (Richtlinie zur Wahrung erworbener Arbeitnehmeransprüche) bekannt, ist festgelegt, dass die Rechte und Pflichten bezüglich der Bedingungen des Arbeitsvertrages, einschließlich in Branchentarifverträgen vereinbarter Bedingungen, im Falle von Betriebsübergängen oder -verschmelzungen auf den neuen Arbeitgeber übergehen sollen. Alle Mitgliedsstaaten haben diese Richtlinie umgesetzt.<sup>20</sup>

In Artikel 1 heißt es, dass die Richtlinie „auf den Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebs- oder Unternehmensteilen auf einen anderen Arbeitgeber durch vertragliche Übertragung oder Verschmelzung“ oder im Falle einer Ausschreibung anwendbar ist. Zunächst ist also zu prüfen, ob der Übergang als ‚vertragliche Übertragung oder Verschmelzung‘ einzuordnen ist; anschließend muss erwogen werden, ob unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände tatsächlich ein Unternehmen übertragen worden ist.

Diese zwei Überlegungen haben bei den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof der Europäischen Union zu einem beträchtlichen Fallrecht geführt. Im Allgemeinen werden die Vertragsbeziehungen zwischen Veräußerer und Erwerber geprüft, um festzustellen, ob ein Wechsel der Identität des Unternehmers stattgefunden hat. Direkte Vertragsbeziehungen zwischen Veräußerer und Erwerber sind für die Anwendung der Richtlinie nicht erforderlich. Allerdings muss es sich um einen Übergang eines Unternehmens handeln, was im Prinzip den Übergang von Vermögenswerten mit sich zieht. Dieser Punkt ist besonders schwierig, wenn der Übergang Dienstleistungen betrifft, da per se der Übergang nur die Dienstleistung ohne Einbeziehung eines Übergangs von materiellen und immateriellen Vermögenswerten vergeben wird. Folglich existiert keine beständige Wirtschaftseinheit, die im Sinne der Richtlinie übertragen wird, was ihre Anwendbarkeit ausschließt.

Im Prinzip ist die Betriebsübergangs-Richtlinie (2001/23) auf alle Arbeitnehmer anwendbar, gleich in welchem Sektor sie beschäftigt sind. Aus dem von der Europäischen Kommission 2006 vorgelegten Umsetzungsbericht<sup>21</sup> geht jedoch hervor, dass in einigen Mitgliedsstaaten sein kann, dass Beschäftigte des öffentlichen Sektors – Beamte und / oder solche mit einem besonderen Beschäftigungsstatus - vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden, da sie nicht als ‚Arbeitnehmer‘ eingestuft werden.

In Bezug auf den Bahnsektor sind bei der Einschätzung, ob die Richtlinie anzuwenden ist, zwei wichtige Dinge in Erwägung zu ziehen: ob die Ausschreibung einen Übergang der Vermögenswerte (und des Personals) umfasst sowie der Status des Personals, das übergehen soll, Z.B. Beamte oder Beschäftigte mit einem beamtenähnlichen Status, die nicht als ‚Arbeitnehmer‘ eingestuft sind, können nicht gemäß diesen Bestimmungen übergehen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass einige Länder (z.B. das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Dänemark) entschieden haben, die Bestimmungen über den Betriebsübergang auf den Bahnsektor anzuwenden, auch wenn kein Übergang der materiellen Vermögenswerte erfolgt.

In den Fällen, in denen die Richtlinie 2001/23 nicht direkt anwendbar ist, liefert der Artikel 4(5) der PSO-Verordnung folglich die einzige Basis im EU-Recht, einen Personalübergang zu den gleichen Bedingungen zu fordern.

<sup>19</sup> Seit 2005.

<sup>20</sup> Sargeant, M (2006); Human European Consultancy, Middlesex University Business School, Implementation Report Directive 2001/23/EC on the approximation of laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses, Europäische Kommission

<sup>21</sup> Sargeant, M., ebd.

### 3 Tarifverhandlungen und besondere Kriterien der Beschäftigung im Schienenpersonenverkehr

Dieses Kapitel soll einen grundlegenden Überblick über die Beschäftigungsstruktur und Tarifverhandlungen im Schienenpersonenverkehr verschaffen. Wie oben erwähnt, sind diese kontextbezogenen Informationen von besonderer Bedeutung, um die unterschiedlichen nationalen Basispositionen in Bezug auf die Festlegung sozialer Rahmenbedingungen durch Tarifverhandlungen sowie die Unterschiede (und die Auswirkungen) zwischen den verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen zu verdeutlichen, die für das im Sektor beschäftigte Personal in vielen Ländern existieren. Dies steht im Zusammenhang mit der wichtigen Rolle, die staatseigene oder mehrheitlich staatseigene Betriebe in vielen Mitgliedsstaaten spielen. In diesen Betrieben haben viele Arbeitnehmer einen ‚beamtenähnlichen‘, besonderen Beschäftigungsstatus. Dies hat Folgen für die Festlegung von Sozialstandards und noch viel mehr für die Personalübernahme im Falle eines Betreiberwechsels.

Für eine Interpretation der Folgen, welche die Anwendung unterschiedlicher sozialer Kriterien oder die Herausforderungen haben, die mit dem Erfordernis der Personalübernahme in Ausschreibungsverfahren verbunden sind, ist ein grundlegendes Verständnis dieser unterschiedlichen Beschäftigungsverträge sowie der wesentlichen Strukturen von Tarifverhandlungen wichtig.

#### 3.1 Tarifverhandlungen im Schienenpersonenverkehr

Die Struktur der Tarifverhandlungen in dem Sektor wird auch von der relativen Dominanz der etablierten Betreiber und dem Sonderstatus beeinflusst, den eine erhebliche Zahl der im Sektor tätigen Arbeitnehmer noch immer besitzt. Dies ergibt folgende Situation unterschiedlicher Tarifebenen, die Eurofound in einer kürzlich durchgeführten Studie über die Arbeitsbeziehungen im Bahnsektor dargelegt hat<sup>22</sup>. Unsere Forschung ergab, dass das in dem genannten Bericht gezeichnete Bild differenzierter zu sehen ist, insbesondere, was das Aushandeln von Bedingungen für Arbeitnehmer ohne Sonderstatus betrifft, die für etablierte Betreiber tätig sind, sowie hinsichtlich der unterschiedlichen Tarifebenen, die für die Festlegung wesentlicher Beschäftigungsstandards verantwortlich sind.

Das Ausmaß, in dem nationale gesetzliche Mindestvorschriften (z.B. über Löhne usw.) Auswirkungen auf tarifvertraglich vereinbarte Standards haben, ist ebenfalls zu berücksichtigen. Überdies hat auch das Maß, in dem Tarifverträge allgemein anwendbar und für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die keine Mitglieder der verhandelnden Parteien sind, verbindlich sind, Auswirkungen auf die Festlegung und Wahrung von Sozialstandards im Sektor.

Im Allgemeinen werden dadurch in Ländern, in denen sektorweite Verhandlungen (Kollektivverhandlungen auf Verbandsebene) stattfinden, grundlegende Arbeitnehmerrechte begründet, die durch Verhandlungen auf Unternehmensebene noch verbessert (aber für gewöhnlich nicht verschlechtert) werden können. Sowohl in Verhandlungen auf Unternehmensebene als auch auf branchenweiter Ebene können unterschiedliche Lohnniveaus (oder auch Lohnnebenleistungen) auf regionaler oder dienstleistungsspezifischer Ebene ausgehandelt werden, was ein komplexes Flickwerk von Bestimmungen zur Folge hat.

**Table 3.1 Tarifverhandlungen im EU-Schienenpersonenverkehrssektor**

Tarifebene(n)	Länder
nur Unternehmensebene (oft mit regionalen oder dienstleistungsspezifischen Abweichungen)	Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Finnland, Griechenland,

<sup>22</sup> Ebd., S. 34.

Tarifebene(n)	Länder
	Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg <sup>23</sup> , Portugal, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, UK
Branchenweite Verhandlungen, verbessert durch spezielle Unternehmenstarifverträge (oft auf regionaler/dienstleistungsspezifischer Ebene)	Österreich, Dänemark, Deutschland, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden

Quelle, Eurofound (2012), geändert von ICF GHK auf der Basis der für diese Studie durchgeführten Forschung

### 3.2 Beschäftigungsstatus im Schienenpersonenverkehr

In vielen europäischen Ländern ist der nationale Bahnbetreiber, der mehrheitlich im Staatsbesitz war oder ist, der vorherrschende (oder alleinige) Erbringer von nationalen Schienenpersonenverkehrsdiensten. Infolge der Umstrukturierung und des Statuswechsels dieser Betriebe kam es zu einer Veränderung hinsichtlich der Art der mit dem Personal dieser Betriebe geschlossenen Beschäftigungsverträge. Im Allgemeinen behielten Arbeitnehmer, die vor der – zumeist in den 1990er Jahren durchgeführten – Umstrukturierung eingestellt worden waren, ihren Beamtenstatus oder einen beamtenähnlichen Beschäftigungsstatus. Dies bedeutet, dass für sie i.d.R. günstigere Bedingungen, besondere Pensionsvereinbarungen und in vielen Fällen Kündigungsschutz gelten (d.h., sie können nicht aus betrieblichen Gründen entlassen werden). Arbeitnehmer, die nach den 1990er Jahren von diesen etablierten Bahnbetreibern eingestellt wurden, haben generell einen gewöhnlichen privatrechtlichen Arbeitsvertrag, und oft gelten für sie unterschiedliche Tarifverträge. Dies hat zur Folge, dass in ein und demselben Betrieb verschiedene Bedingungen und ein unterschiedliches Maß des Schutzes anzutreffen sind. Eine kürzlich von Eurofound durchgeführte Studie ergab folgendes Bild: In den meisten europäischen Ländern ist der Großteil des im Schienenpersonenverkehr beschäftigten Personals heute auf der Basis privatrechtlicher Arbeitsverträge eingestellt. Bei den etablierten Betreibern hat ein erheblicher Teil des Personals jedoch einen spezifischen Beschäftigungsstatus.

In Österreich, Deutschland und Dänemark besitzen zwischen 25-60% des für den etablierten Betreiber tätigen Personals nach wie vor einen Sonderstatus und Arbeitsverträge mit anderen Bedingungen als neu eingestelltes Personal (das nach der Umstrukturierung der staatlichen Bahngesellschaft eingestellt wurde), das auf der Basis privatrechtlicher Arbeitsverträge beschäftigt wird. In Dänemark beispielsweise wurde bis 1993 Personal mit besonderem Beschäftigungsschutz und besonderen Arbeitsbedingungen eingestellt und macht immer noch etwa 50% des Gesamtpersonals der DSB aus. In Deutschland hat sich bei der Deutschen Bahn der Anteil der Beamten seit 1994 deutlich verringert und macht heute nur noch etwa 25% des Personals aus. In Österreich unterliegt immer noch ein hoher Anteil der für die staatliche ÖBB tätigen Arbeitnehmer, nämlich rund 60%, einem besonderen Beschäftigungsstatus. Diese Zahl wird sich bis 2020 aufgrund einer bevorstehenden Pensionierungswelle langjähriger Beschäftigter voraussichtlich auf 50% reduzieren.

In Belgien, Frankreich und Luxemburg hat das Personal des staatlichen Bahnbetreibers einen besonderen, beamtenähnlichen Beschäftigungsstatus mit unternehmensspezifischen Beschäftigungsbedingungen.

Wenn die im Schienenpersonenverkehrssektor anwendbaren sozialen Kriterien analysiert werden, muss der Status der Beschäftigten einbezogen werden, da für Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus meist andere Regeln gelten. Dies kann bei den Löhnen und Gehältern sowie Vorsorgeleistungen, auf welche diese Arbeitnehmer Anspruch haben, im Vergleich zu Arbeitnehmern, die auf nationale Branchentarifverträge (oder einige Unternehmenstarifverträge) angewiesen sind, einen Unterschied von etwa 20% ausmachen. Darüber hinaus ist dies für eine Personalübernahme von besonderer Bedeutung – und bringt besondere Herausforderungen mit sich –, wie im Kapitel 6 weiter ausgeführt wird.

<sup>23</sup> Personalstatut der staatlichen Gesellschaft (Paritätischer Ausschuss, über den ein Vertreter des zuständigen Ministerium den Vorsitz führt).

<sup>24</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Employment conditions and industrial relations in the railway sector, Dublin, Mai 2012, verfügbar auf folgender Webseite: <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1109030s/tn1109030s.pdf>, eingesehen am: 04.03.2013

## 4 Vergleichender Überblick: Die aktuelle Situation in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und städtischen Personennahverkehr

### Zentrale Ergebnisse zur aktuellen Situation

#### Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr

- In nur zwei EU-Ländern stellt die kompetitive Ausschreibung die einzige Art dar, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr zu vergeben (Schweden, Vereinigtes Königreich)

In diesen Ländern gibt es bereits seit den 1990er Jahren Ausschreibungsverfahren. In Schweden sind es die zuständigen Stellen auf regionaler und kommunaler Ebene, welche die Dienstleistungsaufträge vergeben, und im Vereinigten Königreich ist das Verkehrsministerium (wieder seit 2005) für die Vergabe von Franchiseverträgen im Schienenpersonenverkehr verantwortlich. In Schweden spielt die umstrukturierte SJ weiterhin eine wichtige Rolle am Markt, obwohl auch viele private, darunter viele ausländische, Betreiber in diesem etablierten Markt aktiv sind. Im Vereinigten Königreich wurde die British Rail 1993 privatisiert, so dass heute nur private oder ausländische mehrheitlich staatseigene Betreiber im Markt tätig sind.

- In sechs Ländern (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Polen und Italien) bleibt es der zuständigen Vergabestelle überlassen, die Vergabemethode festzulegen.

In Deutschland stellt die kompetitive Ausschreibung im Regional- und Nahverkehr (*Schienenpersonennahverkehr*) die Hauptvergabeart dar. In Dänemark und den Niederlanden wurden kompetitive Ausschreibungen mehrfach angewandt, die direkte Vergabe stellt jedoch für bestimmte Dienste nach wie vor die Hauptvergabeart dar. In den Niederlanden beispielsweise werden nationale Bahndienste und Beförderungskonzessionen für die großen Ballungsräume Amsterdam, Rotterdam und Den Haag weiterhin direkt vergeben, während die meisten regionalen Strecken ausgeschrieben werden. In Italien schreibt die nationale Gesetzgebung die kompetitive Ausschreibung vor und die Entscheidungsfindung ist seit 1997 auf der Ebene der Regionen dezentralisiert worden. Seitdem wurden mehrere „Übergangsphasen“ eingeführt. Dies bedeutet, dass einige wenige kompetitive Ausschreibungen veröffentlicht wurden, von denen die meisten zurückgezogen/aufgeschoben oder an den nationalen Betreiber vergeben wurden. Diese Situation beruht teilweise darauf, dass die öffentlichen Dienstleistungen angesichts niedriger Subventionen und Tarife häufig zu gering vergütet werden, während, nicht nur am Anfang, hohe Investitionen nötig sind. Folglich entscheiden sich neue Marktteilnehmer nur für die rentablen Strecken. In Polen wurde das nationale Intercity-Streckennetz 2010 mittels Direktvergabe für einen Zeitraum von 10 Jahren vergeben. Die Regionalstrecken liegen im Zuständigkeitsbereich der Regionen. Die ersten dieser kompetitiven Ausschreibungen wurden 2007 durchgeführt, von denen einige private Betreiber gewonnen haben. Gegenwärtig wird entschieden, ob 2014 weitere Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden. In der Tschechischen Republik ist 2013 ein erstes Pilotausschreibungsprojekt gestartet worden.

- In der Mehrzahl der Studienländer werden Schienenpersonenverkehrsdienste ausschließlich im Wege der Direktvergabe vergeben (19 Länder).

Dies spiegelt die gegenwärtige Praxis und weniger die rechtliche Situation in diesen Ländern.

Folglich sind Erfahrungen mit der Ausschreibung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Schienenpersonenverkehr relativ gering.

#### Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr

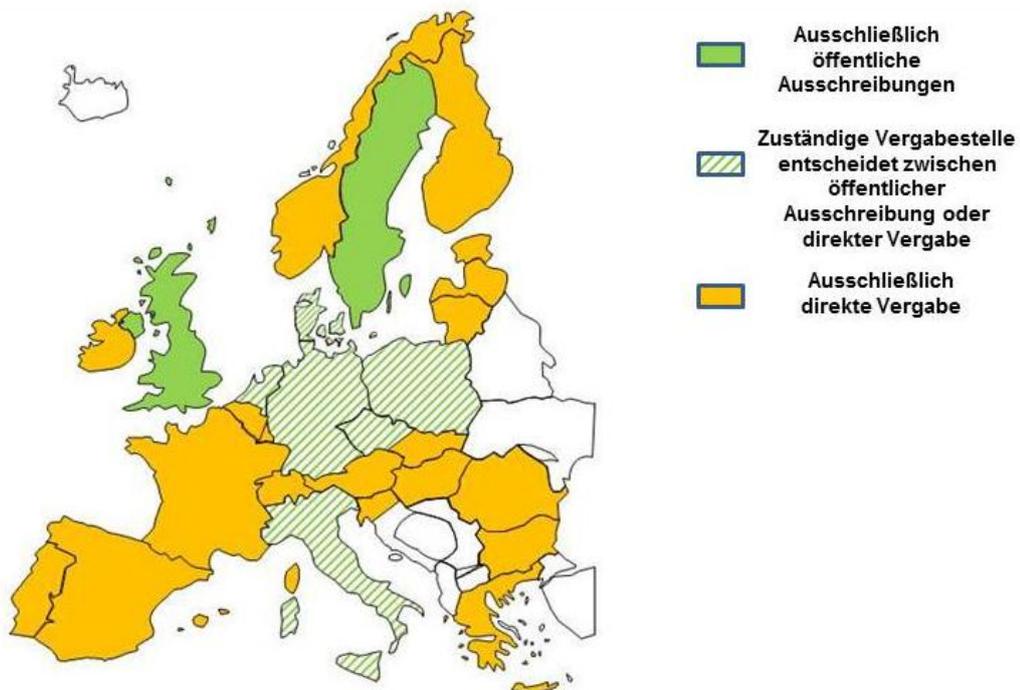
Der öffentliche Personennahverkehrssektor wurde vorrangig für die Länder untersucht, in denen es gegenwärtig keine Erfahrungen mit Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr gibt und Schlussfolgerungen einen Hinweis für den Bahnsektor liefern können. In diesem Sektor sind kompetitive Ausschreibungen weiter verbreitet. Vier Länder wenden ausschließlich diese Vergabeart an. In 18 Ländern haben die zuständigen Vergabestellen eine Wahlmöglichkeit zwischen Vergabe eines Dienstleistungsauftrages an einen internen Betreiber und Vergabe über kompetitive Ausschreibungen, kompetitive Ausschreibungen werden jedoch häufig angewandt. In weiteren 4 Ländern ist nur die Vergabe an einen internen Betreiber möglich.

## 4.1 Einleitung

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die aktuelle Situation hinsichtlich der Anwendung von Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr. Es basiert auf einer Auswertung von Literatur sowie auf Informationen aufgrund einer Befragung von Mitgliedern der CER und der ETF, die als Teil dieses Projekts durchgeführt wurde. Zu beachten ist, dass keine wissenschaftlich begutachtete und europäisch-vergleichende Fachliteratur zu diesem Thema existiert. Daher umfasste die Literatursauswertung hauptsächlich im Auftrag verfasste Berichte, die einige Aspekte des Themas berühren (z.B. die Liberalisierung des Eisenbahnsektors) sowie eine Durchsicht von Material auf den Webseiten von nationalen Ministerien, zuständigen Vergabestellen auf regionaler und lokaler Ebene, von staatlichen Betreibern, privaten Betreibern und online-Eisenbahn-Zeitschriften.

## 4.2 Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr

Die folgende Karte zeigt, wie öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr gegenwärtig in der Praxis vergeben werden, und nicht das, was die Gesetzgebung vorsieht.



*\*Für die Länder Bulgarien und Rumänien existieren unterschiedliche Quellen – beide Länder scheinen eine Gesetzgebung zu haben, die kompetitive Ausschreibungen erlaubt.*

Quelle: ICF GHK, basierend auf Fragebögen, Bahn-Liberalisierungsindex 2011, Verkehrs-Webseiten

Die grün markierten Länder (Schweden und Vereinigtes Königreich) sind die Mitgliedsstaaten, in denen kompetitive Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr obligatorisch sind.

### Schweden

In Schweden sind seit den 1990er Jahren regionale und überregionale Dienstleistungen im Schienenpersonenverkehr öffentlich ausgeschrieben worden. In den 1990er Jahren wurden zudem regionale Vergabestellen eingesetzt. Ein im Jahr 2012 eingeführtes neues Gesetz sieht keine ausschließlichen Rechte vor, was bedeutet, dass kommerzielle Dienste gleichzeitig neben dem Betreiber existieren können, der auf Basis eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags tätig ist (selbstverständlich begrenzt durch die Verfügbarkeit von Schienen und Betriebsfahrplänen).

## Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich begannen offene Ausschreibungen für Eisenbahnkonzessionen im Jahr 1994 im Anschluss an den Railways Act (Eisenbahngesetz) von 1993. Die ersten Konzessionen wurden 1995 vergeben und die ersten privatisierten Dienste operieren seit 1996. Seit 2005 liegt die Verantwortung für die Ausschreibungen und die Aufsicht über die Leistung privater Betreiber beim Verkehrsminister (früher, 1993 bis 2000, beim Franchising Director und anschließend, 2000 bis 2005, bei der Regulierungsbehörde für den Eisenbahnverkehr, Strategic Rail Authority). Gegenwärtig gibt es 15 Konzessionen für den Betrieb in England und Wales, an denen 10 verschiedene Bahnbetreiberfirmen beteiligt sind. Nur eine Lizenz befindet sich zurzeit in öffentlicher Hand, nachdem der private Betreiber der Regierung die Ostküsten-Hauptstrecke (East Coast mainline) zurückgab, weil er nicht in der Lage war, die Bedingungen der Konzession zu erfüllen. Ein neues Ausschreibungsverfahren für diese spezielle Konzession ist für 2014 vorgesehen.

Die grün-weiß schraffierten Länder (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Italien, die Niederlande und Polen) haben ihre Märkte regionalisiert, und die zuständigen Vergabestellen sind oft einer bestimmten Region zugeordnet (Verkehrsregionen). In diesen Ländern können die zuständigen Stellen zwischen direkter Vergabe und kompetitiver Ausschreibung wählen. Zu beachten ist, dass Intercity-Verbindungen oder Fernstrecken oft direkt vergeben werden. Dies betrifft die Tschechische Republik, die Niederlande und Polen. In Ländern wie Deutschland und Italien werden Fernstrecken auf kommerzieller Basis betrieben (freier Zugang), so dass die PSO-Verordnung hier nicht angewendet wird. Was diese Länder betrifft, werden kompetitive Ausschreibungen bislang nur in Dänemark, Deutschland (im *Schienenpersonennahverkehr* oder SPNV), den Niederlanden und Polen durchgeführt, in der Tschechischen Republik sind derzeit Pilotprojekte im Gange. In Italien schreibt die nationale Gesetzgebung die kompetitive Ausschreibung vor und die Entscheidungsfindung ist seit 1997 auf der Ebene der Regionen dezentralisiert worden. Seitdem wurden mehrere „Übergangsphasen“ eingeführt. Dies bedeutet, dass einige wenige kompetitive Ausschreibungen veröffentlicht wurden, von denen die meisten zurückgezogen/aufgeschoben oder an den nationalen Betreiber vergeben wurden. Diese Situation beruht teilweise darauf, dass insbesondere diese öffentlichen Dienstleistungen angesichts niedriger Subventionen und Tarife häufig zu gering vergütet werden, während – nicht nur am Anfang – hohe Investitionen nötig sind. Folglich entscheiden sich neue Marktteilnehmer nur für die rentablen Strecken.

## Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik sind die Eisenbahndienste aufgeteilt in regionalen und überregionalen Verkehr sowie Verkehr zwischen Städten. Regionaler Verkehr unterliegt der Zuständigkeit der Regionen; diese können wählen, ob sie kompetitiv ausschreiben oder direkt vergeben wollen. Überregionale, städteverbindende und Hochgeschwindigkeitsbahnen erhalten Ausgleichszahlungen von Seiten des Zentralstaates im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags und werden direkt an den nationalen Betreiber CD (České dráhy) vergeben. Die Regionalisierung der Bahnorganisation ist jedoch noch nicht vollständig durchgeführt. Innerhalb dieser Dienste wird zurzeit nur ein Pilotprojekt getestet – die Ausschreibung fand im Jahr 2012 statt und wurde erst kürzlich an einen privaten tschechischen Betreiber vergeben (April 2013)<sup>25</sup>. Darüber hinaus haben Betreiber freien Zugang zur Schiene und können Dienste auf kommerziellen Strecken anbieten, wenn sie sich darum beim Infrastrukturbetreiber bewerben, der die jährlichen Fahrpläne festlegt.

<sup>25</sup> Siehe die Webseite <http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/regiojet-awarded-pilot-czech-operating-contract.html>, recherchiert am 10.04.2013.

## Dänemark

Das Verkehrsministerium ist im Begriff, Verträge zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen mit Bahnbetreibern abzuschließen, und die Nationale Verkehrsbehörde beobachtet und kontrolliert die Anwendung dieser Verträge. Dennoch legen die Kommunen und Landkreise ihren Bedarf an öffentlichen Verkehrsdiensten, Ticketing und Tarifen fest. Sie bestimmen die Kosten für die Dienste und Tarife und leisten die Ausgleichszahlung für den öffentlichen Dienstleistungsauftrag. Gemäß dem Verkehrsgesetz 2010<sup>26</sup> können Kommunen und Landkreise Anteile an Bahnbetreibern halten oder Eigentümer eines Bahnbetreibers sein. Generell nutzt das Verkehrsministerium kompetitive Ausschreibungsverfahren für alle Bahndienste, die eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung beinhalten, hat aber in begrenztem Umfang auch die Möglichkeit, Aufträge direkt zu vergeben. Im Hinblick auf den Zeitrahmen und die Neuausschreibung von Konzessionen (und somit die potentielle Übernahme von Personal) ist zu beachten, dass nach den ursprünglichen Ausschreibungsverfahren Anfang der 2000er Jahre nur der Auftrag für die Region Westjütland nach der ersten Ausschreibung von 2003 im Jahr 2009 erneut ausgeschrieben wurde. Eine weitere Ausschreibung fand 2009 für die nördliche, an Schweden grenzende Küstenregion statt. Vor 2010 vergab das Ministerium alle anderen Dienste an die DSB – den staatlichen Eisenbahnbetreiber. Der gegenwärtige Auftrag wurde nur für den Zeitraum von 2005 bis 2014 vergeben.

## Deutschland

Kompetitive Ausschreibungen im SPNV wurden in Deutschland Mitte bis Ende der 1990er Jahre eingeführt, haben aber während des vergangenen Jahrzehnts entsprechend der Betonung der Liberalisierung in der EU-Gesetzgebung und dem Wunsch, Kosten zu senken und den Kundenservice zu verbessern, stark zugenommen. PSO-Verträge haben i.d.R. eine Laufzeit von etwa 15 Jahren, können jedoch für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren geschlossen (und bis zu 22,5 Jahren verlängert) werden. Den EU-Bestimmungen über Ausschreibungen (die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG) und ihrer nationalen Umsetzung wird bei der Vergabe von Aufträgen über die Erbringung von Dienstleistungen und die Lieferung von Gütern, einschließlich Dienstleistungen im SPNV, größte Wichtigkeit beigemessen. Die Tatsache, dass der Wettbewerb im SPNV an erster Stelle steht, wurde durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. Februar 2011 noch untermauert, indem entschieden wurde, dass prinzipiell alle SPNV-Dienste in kompetitiven Ausschreibungen zu vergeben sind.<sup>27</sup>

Die Direktvergabe ist somit auf bestimmte Situationen beschränkt, zu den im Wesentlichen folgende zählen:<sup>28</sup>:

- wenn das Risiko, die Dienste zu betreiben (vorwiegend) beim Anbieter/Betreiber liegt (Nettovertrag);
- wenn die Vergabe als Verlängerung eines bestehenden Vertrages nur für einen kurzen Zeitraum erfolgt (höchstens drei Jahre) und später die Absicht besteht, Strecken zusammenzulegen (Überbrückungsvertrag);
- besondere Kriterien, wie z.B. Ausschreibungen für Spezialfahrzeuge oder spezielle Strecken. Dies kann auch nur für kurzfristige Verträge angewendet werden.

Somit erfolgt im SPNV nur noch eine begrenzte Direktvergabe und kompetitive Ausschreibungen sind zur Norm geworden. Die Ausschreibungen können mit oder ohne Vorqualifikationsphase stattfinden. Die Vorqualifikation wird hauptsächlich bei komplexen Ausschreibungen angewandt und dort, wo neue Fahrzeuge zu betreiben sind. Damit soll sichergestellt sein, dass die Ausschreibung genügend Interesse findet.

## Italien

In Italien begann die Liberalisierung des Personennahverkehrs (Schienenpersonenverkehr und städtischer Personenverkehr) 1997 mit dem Dekret Nr. 422/1997, dass die Zuständigkeit der öffentlichen Bedarfsträger regionalisierte (die Regionen wurden die zuständigen Vergabestellen) und für öffentliche Dienstleistungsaufträge Ausschreibungsverfahren vorsah. Im Laufe der Jahre wurde die Gesetzgebung mehrfach geändert: per Gesetz (Gesetz Nr. 99/2009) mit direktem Verweis auf die Verordnung 1370/2007 wurde eine „Übergangsperiode“ festgesetzt, die am 3. Dezember 2019 endet. Während dieses Zeitraumes können die Regionen die Dauer bestehender Verträge mit den Betreibern verlängern, jedoch nicht länger als gemäß der sogenannten „6+6“-Formel.

<sup>26</sup> Siehe die Webseite <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131257>, konsultiert am 23.04.2013

<sup>27</sup> [http://www.bbgundpartner.de/files/110208\\_bgh.pdf](http://www.bbgundpartner.de/files/110208_bgh.pdf)

<sup>28</sup> Siehe <http://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/369945/> sowie Informationen aus einem Interview mit BAGSPNV.

## Niederlande

Das Personenbeförderungsgesetz aus dem Jahr 2000 (Passenger Transport Act 2000, im Folgenden: PTA 2000) – das auf alle öffentlichen Personenverkehrsdienste anwendbar ist (Bus, Tram, U-Bahn, Schnellfähre und Eisenbahn) (vgl. Artikel 2 PTA 2000) – verlangt von den Verkehrsbehörden die Festlegung verkehrspolitischer Ziele, die Definition von Konzessionsgebieten und die Organisation von kompetitiven Ausschreibungsverfahren mit dem Ziel, für die Erbringung eines Dienstes Exklusivrechte zu vergeben. Die Pflicht der Verkehrsbehörde, eine Konzession für Bahnlinien in einem kompetitiven Ausschreibungsverfahren zu erteilen, wurde nach 2001 schrittweise eingeführt und erstreckt sich heute auf nahezu alle Personenverkehrsdienste, mit Ausnahme der staatlichen Bahnlinien und des öffentlichen Personenverkehrs in den größeren Städten.

Heute haben nur das Verkehrsministerium, das Konzessionen für die nationalen Bahnstrecken vergeben kann, und die Vergabestellen von Amsterdam, Rotterdam und Den Haag (die größten Städte der Niederlande) die Wahlmöglichkeit, öffentliche Personenverkehrsdienste in kompetitiven Ausschreibungen zu vergeben oder eine Konzession direkt zu erteilen. Die lokalen Vergabestellen in den niederländischen Provinzen sowie in den Städten und Stadtregionen – die (nur) befugt sind, Konzessionen für Bahnlinien zu erteilen (oder den öffentlichen Personenverkehr mit Ausnahme der Bahn) – müssen die Aufträge mittels kompetitiver Ausschreibungen vergeben (vgl. Artikel 1, m *in*cto 20 PTA 2000).

## Polen

In Polen sind es die 16 Regionen (Woiwodschaften), welche die regionalen Personenverkehrsdienste organisieren und für kompetitive Ausschreibungen zuständig sind. Die ersten kompetitiven Ausschreibungen erfolgten ab 2007. Es besteht die Absicht, den staatlichen Eisenbahnbetreiber PKP in 13 regionale Betreiberfirmen zu unterteilen. Gegenwärtig existieren bereits drei Betreiberfirmen in 3 Regionen. In einer Region wurden mehrere Strecken an einen privaten Betreiber (Arriva) vergeben. Um die Verkehrsverwaltung zu regulieren und vollständig zu regionalisieren, sind noch Gesetzesreformen notwendig. Fernstrecken und Intercity-Strecken hat das Verkehrsministerium im Jahr 2010 mit einem 10-Jahres-Vertrag an den staatlichen Betreiber PKP vergeben.

Länder, die orange gekennzeichnet sind, wenden ausschließlich die Direktvergabe an. Hier gibt es im Allgemeinen eine nationale Stelle, die für die direkte Vergabe an den staatlichen Bahnbetreiber zuständig ist. In Lettland hat die Regierung eine politische Vereinbarung getroffen, in den nächsten 5-10 Jahren kompetitive Ausschreibungen im Bahnsektor durchzuführen. In Portugal könnten Konzessionen im Rahmen von PSO-Verträgen kompetitiv ausgeschrieben werden, doch diese Option wurde bisher noch nicht näher untersucht. Griechenland ist ein Sonderfall, da das Gesetz gegenwärtig eine Wahl zwischen kompetitiver Ausschreibung und direkter Vergabe erlauben würde. Im September 2013 veröffentlichte die griechische Regierung eine kompetitive Ausschreibung, um 100% des etablierten Betreibers TrainOSE vollständig zu privatisieren<sup>29</sup>. Dies wird künftig einen weiteren Wettbewerb durch Ausschreibungen ermöglichen. In Ländern wie Finnland, Norwegen, Spanien und der Slowakei gibt es eine politische Übereinkunft, dass Schienenpersonenverkehrsdienste in naher Zukunft durch kompetitive Ausschreibung vergeben werden könnten, höchstwahrscheinlich beginnend mit einigen regionalen Personenverkehrsdiensten. In Norwegen war als Pilotprojekt im Jahr 2005 eine regionale Ausschreibung erfolgt, bei deren Vergabe der staatliche Anbieter gegen die Konkurrenz aus dem privaten Sektor den Zuschlag erhielt. Gegenwärtig gibt es in Norwegen keinen privaten Betreiber, der öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste anbietet. Auch in Spanien ist ein Regionalisierungsprozess in Gang gesetzt worden, zumindest für die Region Katalonien, die seit 2007 berechtigt ist, regionale Schienenpersonenverkehrsdienste auszuschreiben. Die Generalitat de Catalunya vergab zunächst direkt an den staatlichen Betreiber RENFE (2006-2013), bereitet gegenwärtig aber ein kompetitives Ausschreibungsverfahren vor.<sup>30</sup> Darüber hinaus arbeitet Spanien auf der Basis der Königlichen Erlasse 22/2012 und 04/2013 ein Gesetz aus, mit dem

<sup>29</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/news/europe/single-view/view/three-expressions-of-interest-in-greek-rail-privatisation.html>

<sup>30</sup> European Metropolitan Transport Authorities Association EMTA, Informationsnotiz an ihre Mitglieder, November 2010, verfügbar unter: <http://www.emta.com/spip.php?rubrique46>, eingesehen am 04.04.2013.

RENFE in vier Geschäftsbereiche aufgeteilt und eine Wahl des Ausschreibungsverfahrens möglich wird. Der RENFE-Vorstand hat die Aufteilung des Unternehmens in vier Bereiche genehmigt: Personenbeförderung, Güterverkehr, Wartung von Schienenfahrzeugen und Zug-Vermietung. Die Regierung hat die Aufteilung Ende September 2013 ebenfalls genehmigt und plant, die erste kompetitive Ausschreibung Ende 2013 zu veröffentlichen.<sup>31</sup>

Im Folgenden werden einige Beispiele für direkte Vergabeverfahren in den oben genannten Ländern gegeben.

### Portugal

In Portugal wird der öffentliche Dienstleistungsauftrag (Konzession) direkt an den staatlichen Schienenpersonenverkehrsbetreiber CP - Comboios do Portugal - vergeben. Allerdings gab es im Jahr 1999 auch eine kompetitive Ausschreibung für einen regionalen Schienenpersonenverkehrsdienst in der Region Lissabon. Es handelte sich dabei um eine ganz neue Strecke, die gebaut und anschließend an einen privaten Betreiber – Fertagus – vergeben wurde. Diese Strecke wird im Rahmen ausschließlicher Rechte betrieben.

### Slowakei

In der Slowakei wird der öffentliche Dienstleistungsauftrag für den Personenverkehr auf der Schiene direkt an den staatlichen Eisenbahnbetreiber ZSSK vergeben. Die letzte Verlängerung erfolgte im Jahr 2010 für eine Dauer von 10 Jahren. Allerdings plant das Verkehrsministerium, alle Schienenpersonenverkehrsdienste zu regionalisieren und kompetitiv auszuschreiben, um Verträge zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Pflichten im regionalen Bahnverkehr zu vergeben. Im Jahr 2011 wurde ein Pilotprojekt begonnen, in dessen Rahmen das Ministerium einige Strecken in der Region Bratislava in einer kompetitiven Ausschreibung vergab (der staatliche Betreiber war von der Bewerbung ausgeschlossen). Dies blieb allerdings das einzige Projekt, innerhalb dessen Strecken kompetitiv ausgeschrieben wurden.

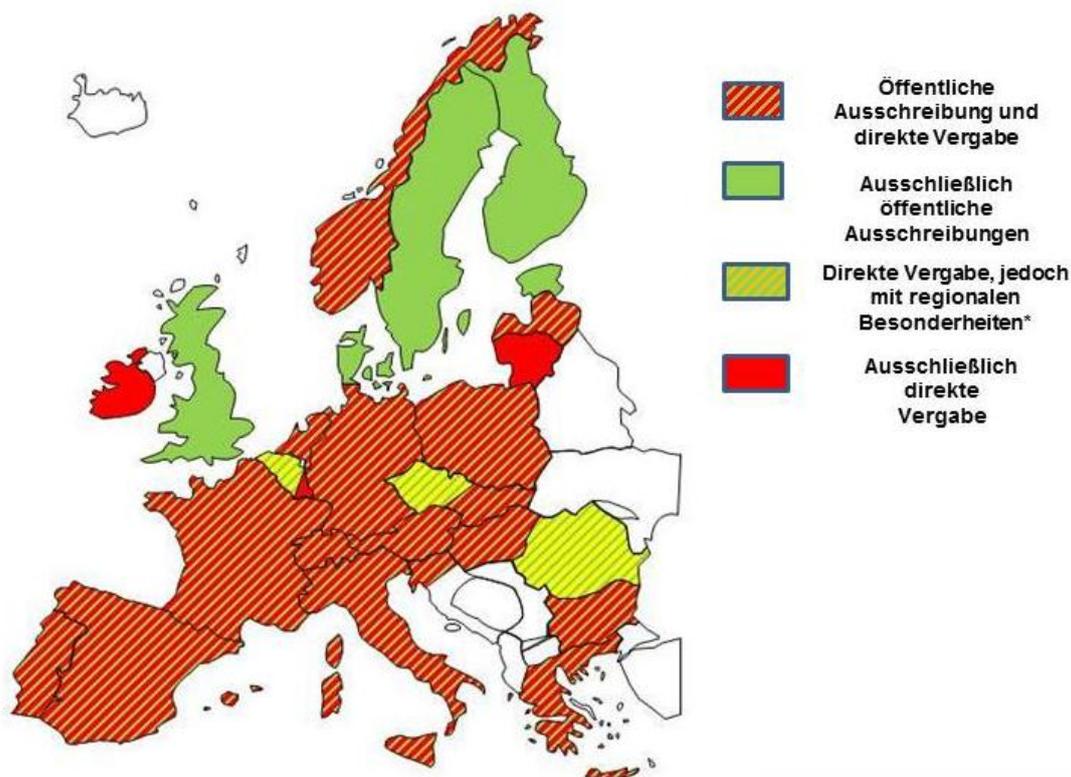
## 4.3 Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im öffentlichen Personennahverkehr

Die folgende Karte veranschaulicht die gegenwärtige Praxis in Bezug auf Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im städtischen und überregionalen Personenverkehr mit Bussen, Straßenbahnen, U- und S-Bahnen und nicht die Verfahren gemäß der Gesetzgebung.

Zu berücksichtigen ist, dass diese Karte nur als Anhaltspunkt zu verstehen ist, weil der öffentliche Personennahverkehr nicht Hauptgegenstand dieser Studie ist und Fragen zum Betrieb dieses Sektors von den Akteuren für alle Länder beantwortet wurden. Ferner ist zu beachten, dass dies womöglich nicht die Situation in Bezug auf Ausschreibungen für alle Arten des städtischen Personenverkehrs eines Landes repräsentiert, da diese Situation von Ort zu Ort unterschiedlich sein kann. Die Darstellung basiert folglich auf den begrenzten Informationen der Akteure und der Literaturlauswertung.

In den grün markiert Ländern – Dänemark, Estland, Finnland, Malta, Schweden und das Vereinigte Königreich – werden Ausschreibungen im städtischen Personennahverkehr in kompetitiven Verfahren durchgeführt. In Schweden ist eine Vergabe an einen internen Betreiber nicht mehr möglich, während in den anderen Ländern Ausnahmefälle vorkommen können, wie etwa im Vereinigten Königreich, wo die Londoner U-Bahndienste an einen internen öffentlichen Betreiber vergeben werden. Zu beachten ist, dass das Vereinigte Königreich ein einzigartiges System für die Vergabe städtischer Busdienste hat (siehe das Feld unten). Ein Sonderfall ist sicherlich auch Malta, weil es ein kleines Land ist und das Verkehrsministerium die gesamten städtischen Personenverkehrsdienste mit einem einzigen öffentlichen Dienstleistungsauftrag vergab.

<sup>31</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/government-approves-renfe-restructuring.html>



\* Die zuständigen Vergabestellen vergeben den Auftrag an einen Betreiber (interner Betreiber), der weitere kompetitive Verfahren durchführen kann, um kleine lokale Betreiber auszuwählen (die häufig angestammte Betriebsrechte haben). Diese Verfahren finden nicht nach denselben Regeln statt wie kompetitive Ausschreibungen.

Es ist zu beachten, dass im ÖPNV eine direkte Vergabe immer an einen internen Betreiber („inhouse“) geht.

Quelle: ICF GHK, basierend auf Fragebögen, Studie der EU-Kommission (2008), nationale Verkehrs-Webseiten

In der Mehrzahl der Länder haben die öffentlichen Stellen die Möglichkeit, zwischen Vergabe an einen internen Betreiber und kompetitiver Ausschreibung zu wählen. Diese Länder sind grün-rot schraffiert dargestellt – Österreich, Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, die Niederlande, Norwegen, Slowenien, Slowakei, Spanien, die Schweiz und Portugal. In Ländern wie Griechenland, Ungarn, Italien, Slowenien, Slowakei und Spanien wird der öffentliche Personennahverkehr auf der Basis eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags meist vom internen öffentlichen Betreiber durchgeführt. Ähnlich ist die Situation in Polen, wo die meisten Regionen städtische Personenverkehrsdienste an einen internen Betreiber vergeben. In Ungarn sind alle Busbetreiber staatseigene Betriebe und öffentliche Dienstleistungsaufträge waren bis Ende 2012 geschützt. Aufgrund einer politischen Vereinbarung sollen künftig 66% der städtischen Personenverkehrsdienste in kompetitiven Ausschreibungen vergeben werden. Es ist anzunehmen, dass in den nächsten Jahren private Betreiber in den Markt eintreten werden. Gegenwärtig sind Sozialstandards im städtischen Personennahverkehr in Ungarn nur kraft Gesetzes und auf Unternehmensebene gesichert. Es gibt keine Vorschrift über den Personalübergang, die sicherstellt, dass die Arbeitnehmer von einem neuen Betreiber übernommen werden.

In der Tschechischen Republik, in Belgien und Rumänien werden städtische und interurbane Personenverkehrsdienste an einen internen öffentlichen Betreiber vergeben, dieser kann jedoch Dienstleistungen an andere Betreiber untervergeben.

## Belgien

In Belgien wird der städtische Personenverkehr jeweils von den drei Regionen (Brüssel, Flandern, Wallonie) geregelt. Seit den frühen 1990er Jahren vergibt jede der Regionen die gesamten städtischen Personenverkehrsdienste direkt an ihren internen Betreiber. Die Region und der Betreiber legen vertraglich alle Ziele und Dienste fest, die im öffentlichen Interesse zu erbringen sind. Die Vertragsverhandlungen müssen den Kriterien der Transparenz folgen. Bis vor kurzem wurden soziale Kriterien in dem Vertrag nicht speziell erwähnt. Im Hinblick auf den neuen Vertrag in der Wallonie kündigte der Verkehrsminister der Region an, dass das Personal im nächsten Vertragszeitraum mehr einbezogen und in Bezug auf die Qualitätskriterien und Entscheidungen über die Leistungserbringungen konsultiert werden solle.

Der etablierte Betreiber ist in technischer Hinsicht der einzige Betreiber in jeder Region. In Flandern und in der Wallonie nutzen diese Betreiber jedoch die Untervergabe. Dies bedeutet, dass andere Unternehmen Personenverkehrsdienste erbringen können, jedoch unter der visuellen Identität des etablierten Betreibers. In Flandern werden etwa 45% der Dienste von privaten Betreibern erbracht. Es besteht der politische Wille, zwischen dem etablierten Betreiber und den privaten Anbietern ein Verhältnis von 50-50% zu erreichen. In der Wallonie schwankt der Anteil je nach Gebiet zwischen 11 und 41%. Schulbusdienste müssen an private Betreiber untervergeben werden, die allerdings mit dem Ermessen des etablierten Betreibers ausgewählt werden. Daher gibt es in der Wallonie für diese Dienste keine kompetitiven Ausschreibungen. In Flandern hat 2002 nach einer politischen Debatte ein Wandel stattgefunden. Infolgedessen muss der etablierte Betreiber zu Beginn eines Rahmenvertrages eine Ausschreibung veröffentlichen, was zum Abschluss von 79 gesonderten Verträgen führte. Der Aufruf zum Wettbewerb bewirkte eine Umstrukturierung des Marktes der Privatbetreiber. Bislang fand noch kein Personalübergang statt. Die Arbeitnehmer sind auf der Basis unterschiedlicher Unternehmenstarifverträge eingestellt, was Beschäftigungsbedingungen zur Folge hat, die geringfügig voneinander abweichen.

In Litauen, Luxemburg und Irland vergibt die zuständige Vergabestelle öffentliche Dienstleistungsaufträge für den städtischen Personennahverkehr stets direkt.

Es besteht die Tendenz, dass der städtische Personennahverkehr in den meisten europäischen Hauptstädten und Großstädten von der zuständigen Vergabestelle direkt vergeben wird.

## Vereinigtes Königreich

Der städtische Personennahverkehr wird meist auf kommerzieller Basis betrieben, außer in London, wo für einzelne Strecken öffentliche Dienstleistungsaufträge in kompetitiven Ausschreibungen an Betreiber vergeben werden (Busdienste). Um im Vereinigten Königreich eine Strecke kommerziell betreiben zu können, muss ein Betreiber von den „Traffic Commissioners“ (Verkehrskommissaren) eine Betriebsgenehmigung erhalten und die betriebenen Strecken und Betriebsfahrpläne registrieren lassen. Die Betreiber können die Tarife festlegen und haben keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen oder Exklusivrechte. Es gibt nur einige wenige Fälle, in denen einzelne Strecken örtlicher Busdienste öffentlich ausgeschrieben wurden. Einige Städte im Vereinigten Königreich haben einen kommunalen Busbetreiber (z.B. Edinburgh).

## Irland

Der städtische Busverkehr kann auf kommerzieller Basis betrieben werden, aber diese Dienste sind Teil des öffentlichen Verkehrssystems. Diese kleinen, örtlichen Privatbetreiber haben ihre Konzession im Allgemeinen schon lange. Generell müssen Betreiber eine Konzession bei der Nationalen Verkehrsbehörde beantragen. Die Konzession wird erteilt, wenn der Betreiber die geltenden Beschäftigungs-, Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen einhält und deren Befolgung nachweist (Öffentliches Verkehrsregulierungsgesetz, Public Transport Regulation Act 2009). Diese Konzession wird für eine bestimmte Distanz/Strecke erteilt, die betrieben werden soll. Darüber hinaus vergibt die irische Verkehrsbehörde einen Vertrag zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen an Bus Eireann, den nationalen Betreiber einiger Stadtdienste, regionaler Dienste und der Schülerbeförderung. Die Dubliner Busdienste werden im Rahmen eines Vertrages zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ebenfalls an einen internen Betreiber vergeben. Kürzlich hat die irische Regierung ein öffentliches Konsultationsverfahren über den zukünftigen Umgang mit Ausschreibungen für den öffentlichen städtischen Personennahverkehr eingeleitet. Daher könnten der Public Transportation Regulation Act und der Dublin Transport Authority Act (Verkehrsaufsichtsgesetz) von 2008 in den kommenden Jahren novelliert werden, um das System der ausschließlichen Vergabe an einen internen Betreiber zu ändern.

## Frankreich

In Frankreich sind die Kommunen für die Organisation der städtischen Personenverkehrsdienste zuständig. Trotzdem wird in 80% aller Fälle ein spezieller öffentlicher Verkehrsverbund gegründet den Zusammenschluß verschiedener kommunaler Akteure eines Landkreises ("department"), der in Grenzregionen und Grenzkreisen auch international sein kann. Die Verkehrsverbünde haben die Wahl, öffentliche Dienstleistungsaufträge entweder an einen internen Betreiber oder durch kompetitive Ausschreibungen zu vergeben. Für überregionale Busdienste ("transport inter-urbain") ist es die regionale Verwaltung ("department"), die diese Art von Auftrag vergibt, aber auch der spezielle Verbund kann mit dieser Befugnis ausgestattet sein. Festzustellen ist, dass 90% des Marktes faktisch durch kompetitive Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Etwa 87% aller städtischen Personenverkehrsdienste werden auf der Basis eines Vertrages zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht.

## 5 Vergleichender Überblick: Die aktuelle Situation hinsichtlich der Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr

### Wesentliche Ergebnisse

#### Sozialstandards im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr

Die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung ermöglichen es den zuständigen Vergabestellen, die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste zur Einhaltung bestimmter sozialer Standards bezüglich der Beschäftigung des Personals, das die Dienstleistung erbringt, aufzufordern. Es bleibt der zuständigen Stelle überlassen, ob diese in der Verordnung vorgesehene Möglichkeit genutzt wird oder nicht; es besteht kein rechtliches Erfordernis, diese Möglichkeit anzuwenden.

Bei der Untersuchung, inwieweit die Artikel dieser Verordnung in der Praxis angewandt werden, ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Es gibt wesentliche Sozialstandards, die entweder in der nationalen Gesetzgebung oder in Tarifverträgen festgelegt sind, die für den Großteil des Sektors gelten. Obwohl einige zuständige Vergabestellen auf die Notwendigkeit der Einhaltung dieser Standards in den Ausschreibungsunterlagen für PSO-Verträge hinweisen, ist dies nicht unbedingt erforderlich, da jeder Betreiber, der solche Standards nicht anwendet, mit rechtlichen Sanktionen rechnen muss und von künftigen Ausschreibungsverfahren ausgeschlossen werden kann. Die Mindestlöhne, die Arbeitszeit sowie die Sicherheit und der Gesundheitsschutz unterliegen im Allgemeinen solchen Rechtsvorschriften, obwohl Tarifverträge auf unterschiedlichen Ebenen eine wichtige Rolle hinsichtlich der Verbesserung dieser Standards spielen. In Dänemark, Deutschland, Italien, den Niederlanden und Schweden spielen Branchentarifverträge eine erhebliche Rolle bezüglich der Einhaltung von Sozialstandards und gelten für alle oder die meisten Betreiber, auch wenn sie nur für die Unterzeichnerparteien verbindlich sind. Unternehmenstarifverträge (insbesondere solche etablierter Betreiber) können jedoch bis zu 20% höhere Arbeitsentgelte und Vorsorgeleistungen in den entsprechenden Unternehmen vorsehen.
- Zudem gibt es Sozialstandards, die aufgrund der von den zuständigen Vergabestellen festgelegten Anforderungen (auf der Basis der maßgeblichen Bestimmungen) im Falle eines Betreiberwechsels Anwendung finden. Diese betreffen die Aufrechterhaltung der Löhne und Beschäftigungsbedingungen des früheren Betreibers und bieten daher nicht nur einen Beschäftigungsschutz, sondern auch Sicherheit in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Diese Situation ist in einigen Fällen in Deutschland und in Italien anzutreffen.
- Schließlich gibt es auch Sozialstandards, die von den zuständigen Vergabestellen ausdrücklich in den Ausschreibungsdokumenten genannt werden, indem sie auf bestehende Normen und Tarifverträge verweisen, die sonst nicht für alle Betreiber verbindlich wären. Die gewählten Standards weisen zunehmend auf die Anwendung von Branchentarifverträgen als Mindeststandard hin. Wie oben erwähnt, können die Unterschiede zwischen den auf dieser Ebene festgelegten Bedingungen und den in einigen Unternehmen erheblich sein. Die Festlegung von Sozialstandards über bestimmten internationalen und nationalen Mindeststandards erfolgt z.B. in Deutschland und in Italien.

Zumindest ein Land (Polen) legt gegenwärtig keine Standards fest, die das gesetzliche Mindestmaß überschreiten. Das Arbeitsgesetzbuch sieht im Prinzip vor, dass zwischen Veräußerer und Erwerber eine Personalübernahme ausgehandelt werden kann, diese wird jedoch von den zuständigen Vergabestellen nicht verlangt.

In nur einem Land (Deutschland) gibt es Bestimmungen auf der Ebene der Bundesländer (in 13 der 16 Bundesländer), die aufgrund der Festlegung dieser Kriterien die Wahrung von Mindestsozialstandards sicherstellen. In drei anderen Ländern ergibt sich die Sicherung von Sozialstandards lediglich aus der Anwendung der nationalen Gesetze über den Betriebsübergang (Dänemark, die Niederlande, Vereinigtes Königreich). In Schweden ist die Anwendung von Sozialstandards freigestellt, aber diese Möglichkeit wird selten genutzt; dennoch findet *de facto* in allen Fällen eine Personalübernahme statt, so dass die Beschäftigung sowie Mindeststandards gesichert sind. Italien verlangt die Personalübernahme und die Einhaltung von Sozialstandards, doch es gibt nur wenige Beispiele für die Anwendung dieser Bestimmungen. Ausbildungsstandards, die das gesetzliche Minimum überschreiten, waren in Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und in einigen Fällen im Vereinigten Königreich (in Bezug auf die Kundenbetreuung) in Ausschreibungsunterlagen festgelegt. Hinsichtlich der Sicherheit und Gesundheit

kann dies in Ausschreibungen in Dänemark, Italien und den Niederlanden gewährleistet sein. Eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Verordnung 1370/2007, Artikel 4(5) und 4(6) in Ausschreibungsunterlagen ist mitunter auf der Ebene der Bundesländer in Deutschland sowie in Italien und in den Niederlanden zu finden.

Somit kann festgestellt werden, dass die Auswirkung der relevanten Artikel der PSO-Verordnung auf die Sicherung von Sozialstandards im Schienenpersonenverkehr in der Praxis bislang begrenzt sind, außer in Deutschland (wo die Anwendung von Sozialstandards bereits vor Inkrafttreten der Verordnung praktiziert wurde). In anderen Ländern sind Bestimmungen über den Personalübergang für die Wahrung von Standards wichtiger.

Branchentarifverträge spielen eine wichtige Rolle für die Gewährleistung von Mindeststandards, allerdings auf einem relativ niedrigen Niveau, das etwa 20% unter dem der vorteilhaftesten Bestimmungen eines Unternehmenstarifvertrages liegen kann. Die Folgen, die sich ergeben, wenn solche Branchentarifverträge nicht bestehen, werden am Beispiel Polen veranschaulicht, wo für Arbeitnehmer, die von einem Betreiberwechsel betroffen sind, keine Mindestsozialstandards über dem gesetzlichen Minimum gelten.

## 5.1 Einleitung

Die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung ermöglichen es den zuständigen Vergabestellen, die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste zur Einhaltung bestimmter sozialer Standards bezüglich der Beschäftigung des Personals, das die Dienstleistung erbringt, aufzufordern. Es bleibt der zuständigen Stelle überlassen, ob diese in der Verordnung vorgesehene Möglichkeit genutzt wird oder nicht; es besteht kein rechtliches Erfordernis diese Möglichkeit anzuwenden.

Eines der Hauptziele dieser Studie war es, den Umfang festzustellen, in dem die zuständigen Vergabestellen die relevanten Klauseln (und die Erwägungsgründe) der Verordnung oder deren Geist<sup>32</sup> gegenwärtig anwenden, um faire Rahmenbedingungen für Betreiber öffentlicher Dienste zu schaffen, wenn es darum geht, Mindestsozialstandards einzuhalten.

Wie im obigen Glossar angegeben, bezeichnet der in Ausschreibungen verwendete Begriff 'soziale Kriterien' die Mindestanforderungen, die alle Bieter hinsichtlich Mindestlöhnen (oder Löhnen über dem Minimum), Lohnnebenleistungen, Ausbildung, Sicherheit und Gesundheitsschutz sowie Pensionsansprüchen (und anderen grundlegenden Arbeitnehmerrechten, wie z.B. Vereinigungsfreiheit, gleiche Entlohnung usw.) erfüllen müssen.

Die in den folgenden Kapiteln dieses Berichts dargelegte Analyse der Anwendung verschiedener sozialer Kriterien konzentriert sich nur auf Länder, in denen Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr stattgefunden haben oder künftig stattfinden sollen<sup>33</sup>. In den Fällen, in denen die Direktvergabe angewandt wird, tritt keine Veränderung hinsichtlich der Sozialstandards ein, da die etablierten Betreiber generell das Recht zur Erbringung der Dienste behalten (siehe auch Kapitel 5.5).

Um ein klares Bild der Anwendung (oder des Geistes<sup>34</sup>) der Artikel 4(5) und 4(6) der Verordnung 1370/2007 zu erhalten, sind zwei wichtige Faktoren zu berücksichtigen:

- Es gibt wesentliche Standards hinsichtlich der Kriterien, die entweder in der nationalen Gesetzgebung oder in Tarifverträgen festgelegt sind, die für den Großteil des Sektors gelten.<sup>35</sup> Obwohl einige zuständige Vergabestellen auf die Notwendigkeit der Einhaltung

<sup>32</sup> Der Geist der Verordnung, der in der europäischen oder nationalen Gesetzgebung, in Branchentarifverträgen oder Bestimmungen enthalten war, die bestanden, noch bevor die Verordnung in Kraft trat.

<sup>33</sup> Notably the Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Polen, Schweden and the UK. Italien is also included in this analysis as competitive tendering is, in principle, required by national legislation, but has in effect never yet taken place.

<sup>34</sup> Sofern die zuständigen Vergabestellen soziale Kriterien anwenden, erfolgt dies nicht immer unter direkter Bezugnahme auf die PSO-Verordnung.

<sup>35</sup> In einigen Ländern ist dies der Fall, weil die Verträge allgemein anwendbar sind (oder dazu erklärt werden können), in anderen Ländern ist die Mitgliederschaftsquote der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaftsorganisationen, welche diese Verträge aushandeln, hoch, so dass der Anwendungsbereich nahezu 100% beträgt.

dieser Standards in den Ausschreibungsunterlagen für PSO-Verträge hinweisen, ist dies nicht unbedingt erforderlich, da jeder Betreiber, der solche Standards nicht anwendet, mit rechtlichen Sanktionen rechnen muss und von künftigen Ausschreibungsverfahren ausgeschlossen werden kann. Die Tabelle 5.1 bietet einen Überblick darüber, wo solche Mindeststandards gelten, in Ländern, in denen Ausschreibungen veröffentlicht (oder künftig veröffentlicht) werden. In der Tabelle 5.2, die insbesondere die in Ausschreibungsunterlagen angewandten sozialen Kriterien darlegt, sind daher diejenigen Bestimmungen ausgeschlossen, die für alle Betreiber verbindlich sind. Die Tabelle 5.3 bietet schließlich einen Überblick über den städtischen Personenverkehr.

- Es gibt einige Sozialstandards, die aufgrund der von den zuständigen Vergabestellen festgelegten Anforderungen im Falle eines Betreiberwechsels Anwendung finden. Diese betreffen die Aufrechterhaltung der Löhne und Beschäftigungsbedingungen des früheren Betreibers<sup>36</sup> und bieten daher nicht nur einen Beschäftigungsschutz, sondern auch Sicherheit in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Für die Zwecke der in Tabelle 5.2 dargelegten Kriterien wurden diese ‚sozialen Kriterien‘ aufgenommen, sie sollten jedoch im Zusammenhang mit den Anforderungen bezüglich des Kündigungsschutzes im Falle eines Betreiberwechsels interpretiert werden (siehe die weiteren Ausführungen in Kapitel 6).

## 5.2 Die Festlegung von Mindestsozialstandards im Schienenpersonenverkehr

Die Tabelle 5.1 bietet einen Überblick über die für alle Arbeitnehmer im Schienenpersonenverkehr einzuhaltenden Sozialstandards, entweder aufgrund der nationalen Gesetze oder der Branchentarifverträge. Die folgenden Unterkapitel enthalten nähere Informationen zu jedem des in dieser Tabelle dargelegten Kriteriums.

### 5.2.1 Mindestlohn

Im Jahr 2013 war in der nationalen Gesetzgebung von 20 der 27 EU-Mitgliedsstaaten (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei und das Vereinigte Königreich) kraft Gesetzes oder eines allgemein verbindlichen, sektorenübergreifenden Tarifvertrages ein Mindestlohn vorgeschrieben.<sup>37</sup>

Solche festgelegten Mindestlöhne gelten für alle Betreiber im Bahnsektor, unabhängig von der Vergabemethode und unabhängig von der Aufnahme sozialer Kriterien in Ausschreibungsverfahren. Demzufolge sollten derartige gesetzliche Mindestregelungen streng genommen nicht berücksichtigt werden, wenn es darum geht, Sozialstandards in öffentlichen Ausschreibungen zu beurteilen. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass solche Regelungen in einigen Ländern nicht gelten (bzw. keine Festlegung von Mindestlöhnen in Tarifverträgen), so dass sich konkurrierende Firmen durch das Unterbieten von Löhnen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten.

Was die Höhe der Mindestlöhne betrifft, so ist zu beachten, dass die gesetzlichen Mindestlöhne für das Kernpersonal im Schienenpersonenverkehr wenig Bedeutung haben, da die Mehrzahl der in diesem Sektor beschäftigten Arbeitnehmer über dem gesetzlich festgelegten Mindestlohn vergütet wird. Dies gilt allerdings nicht immer für Hilfskräfte, die für Subunternehmer zunehmend tätig sind und befristete Verträge besitzen (z.B. Reinigungs-, Gastronomiepersonal usw.).

### 5.2.2 Löhne oberhalb des Mindestlohns

Da gesetzliche Mindestlöhne und nationale Mindestbedingungen, die in branchenübergreifenden Tarifverträgen festgelegt sind, für das Kernpersonal im Schienenpersonenverkehr i.d.R. nur begrenzte Relevanz haben, ist es wichtig, zu untersuchen, in welchem Maße nationale oder

<sup>36</sup> Zum Zeitpunkt des Übergangs und/oder für einen bestimmten Zeitraum danach.

<sup>37</sup> Dänemark, Deutschland, Italien und Schweden, in denen solche Mindestlöhne nicht existieren, verfügen aufgrund von Branchentarifverträgen dennoch über Mindestlöhne – siehe Kapitel 5.2.2 unten.

sektorweite Bestimmungen bezüglich Lohnniveaus über dem Mindestlohn existieren, die durch die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen gesichert werden könnten.

Wie in Tabelle 5.1 unten dargestellt, gibt es in Dänemark, Deutschland, Italien und Schweden, wo kraft Gesetzes oder branchenübergreifender Tarifverträge kein Mindestlohn festgelegt ist, dennoch einen Mindestlohn, der gemäß dem Branchentarifvertrag anwendbar ist (und der durch Unternehmenstarifverträge noch erhöht werden kann). Obwohl in allen vier Ländern Branchentarifverträge nicht notwendigerweise alle Unternehmen und Arbeitnehmer abdecken – da die Vereinbarungen nur für die jeweiligen Unterzeichner verbindlich sind –, erstrecken sich die bestehenden Branchentarifverträge (oder die vorteilhafteren Unternehmenstarifverträge der etablierten Betreiber) *de facto* nahezu auf den gesamten Bahnsektor, weil die unterzeichneten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände fast alle Arbeitnehmer und Bahnbetreiber vertreten.

In den Niederlanden gibt es ebenfalls einen Branchentarifvertrag, der jedoch nur für private Betreiber maßgebend ist, da der staatliche Bahnbetreiber NS seinen eigenen Unternehmenstarifvertrag hat. In der Tschechischen Republik, in Polen und im Vereinigten Königreich existieren nur Unternehmenstarifverträge, die Löhne über dem gesetzlichen Mindestlohn vorsehen.

Auf Branchenebene vereinbarte Löhne spielen eine wichtige Rolle, da sie das „Minimum“ darstellen, das einen unfairen Wettbewerb und Sozialdumping verhindert. Darüber hinaus sichern Branchentarifverträge zumeist grundlegende Arbeitnehmerrechte, die auf Unternehmensebene noch verbessert werden können. In welchem Umfang dies erfolgt, hängt vom jeweiligen Land ab. Insbesondere die etablierten Betreiber zahlen oft Löhne, die (deutlich) über dem in Branchentarifverträgen festgelegten Minimum liegen. Dies gilt insbesondere für Arbeitnehmer mit besonderen Beschäftigungsverträgen (auf welche generell separate Tarifvereinbarungen anwendbar sind – siehe die obigen Kapitel 3.1 und 3.2). Diese Unterschiede spielen im Hinblick auf die von den Vergabestellen vorgegeben sozialen Kriterien eine Rolle, da sie mit den in besonderen (repräsentativen) Tarifverträgen festgelegten Standards verknüpft werden können.

### 5.2.3 Zusatzlöhne und Lohnnebenleistungen

Zu Lohnnebenleistungen gehören Urlaub, Zuschläge für Nachtarbeit, Schichtarbeit und Arbeit an Sonn- und Feiertagen. Die Situation spiegelt hier im Allgemeinen diejenige wider, die in Bezug auf Löhne über dem Mindestlohn anzutreffen ist, d.h. solche Mindeststandards werden ausgehandelt und sind für den Sektor allgemein verbindlich (aufgrund des großen Umfangs, in dem Tarifverhandlungen maßgeblich sind und der wichtigen Rolle der etablierten Betreiber und der entsprechenden Unternehmenstarifverträge). In Dänemark, Deutschland, Italien, den Niederlanden und Schweden gibt es Branchentarifverträge, die auf die meisten (wenn nicht alle) Arbeitnehmer anwendbar sind und die auf Unternehmensebene noch verbessert werden können. Standards, die über dem gesetzlichen Mindestmaß liegen<sup>38</sup> existieren auf Unternehmensebene in der Tschechischen Republik, in Polen und dem Vereinigten Königreich.

### 5.2.4 Arbeitszeit

Mindeststandards bezüglich der Arbeitszeit sind generell gesetzlich festgelegt (gemäß den Arbeitszeitbestimmungen der EU), und in vielen Ländern gibt es zudem gesetzliche Vorschriften über die Arbeitszeit – insbesondere für Fahrzeugführer – im Schienenpersonenverkehr. Solche Vorschriften sehen auch Mindeststandards für Ruhezeiten zwischen den Schichten vor. Nur in der Tschechischen Republik und in Polen gibt es zusätzliche gesetzliche Vorschriften, die auf den Sektor anwendbar sind, während in Dänemark, Deutschland, Italien, den Niederlanden und Schweden die in Branchentarifverträge vereinbarten Standards maßgebend sind. In diesen Ländern ebenso wie im Vereinigten Königreich, in Polen und der Tschechischen Republik können in Unternehmenstarifverträgen zusätzliche Arbeitszeitbestimmungen vereinbart werden.

---

<sup>38</sup> Diese existieren in allen Ländern, zumindest, was den von der Arbeitszeitrichtlinie geregelten Mindesturlaub betrifft.

## 5.2.5 Ausbildung

Wegen der Besonderheiten des Sektors und der Verantwortung, die das Personal für die Gesundheit und das Wohl der Fahrgäste trägt, sind für die Ausbildung einige gesetzliche Mindestbedingungen festgelegt. Die EU-Richtlinie 2007/59 über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern haben die EU-Mitgliedsstaaten beispielsweise in zusätzliche gesetzliche Vorschriften umgesetzt, die nationale Verfahren für die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern vorsehen, darunter auch spezielle Bestimmungen über die Fortbildung. In vielen Ländern sind zudem eine Fortbildungsmaßnahmen sowie regelmäßige obligatorische Schulungen hinsichtlich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes vorgesehen. In Dänemark, Italien und in den Niederlanden sind in Branchentarifverträgen zusätzliche Details und Rechte bezüglich der Ausbildung enthalten. In diesen Ländern sowie in Polen und im Vereinigten Königreich spielen zudem Tarifverträge auf Unternehmensebene eine wichtige Rolle.

## 5.2.6 Sicherheit und Gesundheitsschutz

Die Einhaltung grundlegender Bedingungen hinsichtlich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes ist in allen Ländern kraft nationaler Gesetze unter Bezugnahme auf den EU-Rechtsbesitzstand über den Arbeitsschutz vorgeschrieben. Besondere Bestimmungen für den Schienenverkehr gelten in der Tschechischen Republik, in Dänemark, Italien, Polen und im Vereinigten Königreich. Darüber hinaus sehen in der Tschechischen Republik, in Dänemark, Deutschland und Schweden Unternehmenstarifverträge zusätzliche Bestimmungen vor.

## 5.2.7 Pensionsansprüche

Grundlegende Pensionsansprüche (unabhängig von Sektor und Beruf) sind innerhalb der nationalen Gesetzgebung geregelt und gelten für alle Bürger. In den meisten Ländern, in denen ein großer Teil der Arbeitnehmer des Sektors einen besonderen Beschäftigungsstatus hat, gelten für diese Arbeitnehmer zudem spezielle Pensionsansprüche. Auf Branchenebene ausgehandelte Pensionspläne spielen nur in Schweden und im Vereinigten Königreich eine wichtige Rolle, wo die Beiträge und Pläne zwischen den einzelnen Betreibern variieren.

Tabelle 5.1 Sozialstandards, die kraft nationaler Gesetze oder Branchentarifverträgen auf alle Arbeitnehmer im Schienenpersonenverkehr anwendbar sind

Sozialstandards	CZ	DE	DK	IT	NL	PL	SE	UK
<b>Mindestlohn</b>								
Generell <sup>39</sup>	✓			✓	✓	✓		✓
Sektorspezifisch		✓	✓	✓			✓	
<b>Löhne über dem Mindestlohn</b>								
Generell						✓		
Sektorspezifisch		✓	✓	✓	✓ <sup>40</sup>		✓	
<b>Lohnnebenleistungen</b>								
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch		✓	✓	✓	✓ <sup>41</sup>		✓	
<b>Arbeitszeit</b>								
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch	✓ (s)	✓	✓	✓	✓ <sup>42</sup>		✓	✓
<b>Ausbildung</b>								
Generell								
Sektorspezifisch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Sicherheit und Gesundheitsschutz</b>								
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch	✓	✓				✓	✓	✓
<b>Pensionsansprüche</b>								
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch			✓				✓	✓

Quelle: ICF GHK, basierend auf der für diese Studie durchgeführten Befragung. (s)= gesetzlich

<sup>39</sup> 'Generell' bezieht sich auf gesetzliche sowie auf branchenübergreifende tarifvertraglich vereinbarte Standards.

<sup>40</sup> Branchentarifverträge betrifft nur Unternehmen, die nicht der nationale Betreiber sind, der nationale Betreiber (NS) verfügt über einen eigenen Tarifvertrag

<sup>41</sup> Siehe Fußnote 36

<sup>42</sup> Siehe Fußnote 36

### 5.3 Gegenwärtige Anwendung von sozialen Kriterien in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr

Nachdem festgestellt worden ist, in welchen Ländern Mindestsozialstandards (entweder kraft Gesetzes oder Tarifverträgen) vorgesehen sind, die für alle Betreiber im Sektor verbindlich sind, enthält die Tabelle 5.2 Angaben zu den sozialen Kriterien, die die zuständigen Vergabestellen in Ausschreibung für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr anwenden. Diese Tabelle sollte in Verbindung mit folgenden Aufzählungspunkten gelesen werden:

- Aus der Tabelle scheint hervorzugehen, dass 5 Länder (Deutschland, Dänemark, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) soziale Kriterien in Ausschreibungen anwenden, um (zumindest) die Bedingungen bezüglich der Löhne, Lohnnebenleistungen und der Arbeitszeit zu sichern.<sup>43</sup> In Schweden sind de facto die Lohnbedingungen sowie die Ausbildungs- und Pensionsansprüche gesichert. Bei der Interpretation sind jedoch vier Dinge zu beachten:
  - In Dänemark, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich ergibt sich dieser Schutz allein aus dem Erfordernis zur Übernahme des Personals durch den neuen Betreiber, folglich sind nicht nur die Beschäftigung, sondern auch bestehende Sozialstandards beim Übergang und für einen anschließenden Zeitraum gewährleistet (dies wird im Einzelnen im Kapitel 6 erörtert).
  - In Schweden verlangen die zuständigen Vergabestellen (mit Ausnahme der für die Ausschreibung im Personenverkehr der Stadt Stockholm zuständigen Vergabestelle) lediglich die Einhaltung der in den Gesetzen und verbindlichen Tarifverträgen vorgesehenen Sozialstandards, jedoch keine Personalübernahme. Diese findet in der Praxis infolge der Verhandlungen zwischen Veräußerer, Übernehmer und den zuständigen Gewerkschaften aber in allen Fällen statt.
  - In Italien muss das Personal gemäß der nationalen Gesetzgebung übernommen werden. Die Verantwortlichkeiten bezüglich Ausschreibungen sind auf der Ebene der Regionen festgelegt, die ihre eigenen Bestimmungen erlassen können. Der branchenweit geltende, von der FS-Gruppe angewandte Tarifvertrag für den Bereich Mobilität/Bahn sieht ebenfalls eine Personalübernahme vor.
  - Deutschland ist somit das einzige Land, das gegenwärtig die Möglichkeit nutzt, soziale Kriterien in Ausschreibungen festzulegen, die über das gesetzliche oder tarifvertraglich vereinbarte Mindestmaß hinausgehen, und das sich nicht allein auf die Personalübernahme stützt.
  - Obwohl das polnische Arbeitsgesetzbuch die Möglichkeit bietet (aber nicht vorschreibt), dass Veräußerer und Übernehmer sich nach einem Ausschreibungsverfahren über eine Personalübernahme einigen, ist diese Option in der Praxis noch nicht genutzt worden.

Es lohnt sich daher, diese in Deutschland anwendbaren Bestimmungen näher zu untersuchen, die nicht auf nationaler Ebene, sondern auf der Ebene der Bundesländer erlassen werden und für die zuständigen Stellen verbindlich sind. Die Wahrung von Mindestsozialstandards (und des Beschäftigungsverhältnisses) durch die Anwendung von Bestimmungen über den Personalübergang wird im Kapitel 6 eingehender erörtert.

#### 5.3.1 Festlegung von Mindestsozialstandards durch das rechtliche Erfordernis, die in ‚repräsentativen‘ Tarifverträgen vereinbarten Standards einzuhalten: Beispiel ‘Tariftreugesetze’ auf der Ebene der Bundesländer in Deutschland

In Deutschland wurden bereits vor Inkrafttreten der Verordnung 1370/2007 soziale Kriterien in Ausschreibungen für den *Schienenpersonennahverkehr (SPNV)* angewandt, aber die Artikel 4(5) und 4(6), in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 der Verordnung werden heute oft in Ausschreibungsverfahren unter Bezugnahme auf die Anwendung sozialer Kriterien (oder das

<sup>43</sup> In Dänemark umfasst der Schutz auch die Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen, und im Vereinigten Königreich sind zudem einige Pensionsansprüche gesichert.

Erfordernis der Personalübernahme) zitiert. Obwohl sie in vielen Bundesländern auf die Zeit vor der Verordnung zurückgeht, dienten ihre Bestimmungen seither als Begründung für den Abschluss der *Tariftreuegesetze* (im Folgenden: TTGs). Diese Gesetze zielen darauf ab, faire Rahmenbedingungen für soziale Aspekte unter allen Bietern in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu schaffen, insbesondere hinsichtlich der Lohnstandards, um somit das Risiko des Sozial- und Lohndumpings zu vermeiden.<sup>44</sup> Während die Vermeidung des Sozialdumpings lange Zeit ein Hauptanliegen der Gewerkschaften war, brachte zuletzt auch der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)<sup>45</sup> – die größte Vereinigung von Unternehmen im Verkehrssektor – diesbezüglich seine Besorgnis zum Ausdruck und befürwortete Bestimmungen über die Einhaltung der Tarifverträge.<sup>46</sup>

TTGs können auch auf andere Aspekte Bezug nehmen, wie z.B. die Anwendung internationaler Arbeitsnormen, und sie können Leiharbeitnehmer und Subunternehmer im Rahmen der Anwendbarkeit branchenweiter Lohnvereinbarungen einbeziehen, die als Referenz festgelegt werden.

Obwohl es auch möglich (und häufig der Fall) ist, dass in Ausschreibungen bestimmte Anforderungen hinsichtlich der Personalstärke, der erforderlichen Qualifikation und der Ausbildung, die dem Personal zur Verfügung zu stellen ist, festgelegt werden, fließen soziale Kriterien im SPNV in Deutschland in erster Linie durch die TTGs in kompetitive Ausschreibungen ein.

### Was bedeutet ‚Tariftreue‘?

Die Grundidee des Konzeptes ‚Tariftreue‘ besteht darin, alle potentiellen 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 sind auf Länderebene gegenwärtig in 13 von 16 Bundesländern vereinbart worden. Sie gelten nicht nur für den SPNV, sondern für alle Sektoren, in denen öffentliche Ausschreibungen erfolgen. Die anzuwendenden Sozialstandards werden mit Bezug auf den jeweiligen Sektor festgelegt – in diesem Fall selbstverständlich den SPNV.

Die Mindestsozialstandards werden unter Bezugnahme auf einen (oder mehrere) für die Branche geltenden Tarifvertrag festgelegt. Da im SPNV unterschiedliche Tarifverträge existieren können<sup>47</sup>, 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. Dies bedeutet nicht, dass ein (neuer) Betreiber einen bestimmten Tarifvertrag annehmen muss<sup>48</sup>, sondern dass er ein in dem repräsentativen Tarifvertrag festgesetztes Maß an Mindeststandards befolgen muss, dass auch überschritten werden kann.

Der ‚repräsentative‘ Tarifvertrag wird normalerweise mit Bezug auf seinen geographischen 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. In der Praxis dient der Rahmentarifvertrag für den SPNV (Branchentarifvertrag SPNV<sup>49</sup>) zunehmend als Referenzvertrag.

Für erfolgreiche Bieter, welche die in den TTGs vorgesehenen Mindestsozialstandards nicht einhalten, werden finanzielle Sanktionen verhängt; bestehende Verträge können aufgelöst und die Unternehmen von

<sup>44</sup> Auf das Risiko des Lohndumpings infolge der Liberalisierung wurde insbesondere in den Entwürfen für das von der CDU und SPD für das Saarland vorgeschlagene TTG hingewiesen; (DS 15/96 vom 23.08.2012).

<sup>45</sup> VDV = Verband deutscher Verkehrsunternehmen

<sup>46</sup> VDV Presseinformation; 14.5.2013; Kein Sozial- und Lohndumping im deutschen ÖPNV

<sup>47</sup> Siehe auch das Kapitel über die Arbeitsbeziehungen im Sektor.

<sup>48</sup> In Zusammenhang mit dem Prinzip der Autonomie von Tarifverhandlungen wäre dies nicht möglich.

<sup>49</sup> [http://www.evg-wrb.de/1pdf/03\\_11/04\\_03anl.pdf](http://www.evg-wrb.de/1pdf/03_11/04_03anl.pdf)

künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.

*Quelle: Matthias Rohrmann (2013); Wird Deutschland Tariftreu?; Arbeit und Arbeitsrecht, Sonderausgabe 2013, "Human Resources - Trends 2014", Seite 48 - 51<sup>50</sup>; weitere Informationen siehe [www.agv-move.de](http://www.agv-move.de)*

Anfangs gab es Bestrebungen, ein TTG für ganz Deutschland zu erlassen, insbesondere vor dem Hintergrund der Lohnregelung in Deutschland. Dieser Versuch scheiterte jedoch<sup>51</sup>, so dass gegenwärtig nur auf der Ebene der Bundesländer TTGs existieren.

Jedes Bundesland kann folglich die Initiative ergreifen, die Aufnahme sozialer Kriterien in öffentliche Ausschreibungen und öffentliche Dienstleistungsaufträge gesetzlich zu regeln. Dies führte zu einem Flickwerk von TTGs, die auf Länderebene unterschiedliche Anforderungen festlegen. Gegenwärtig existieren in 13 Bundesländern TTGs. Darüber hinaus haben zwölf Bundesländer (Hamburg bildet die Ausnahme) zusätzliche Bestimmungen über die Einhaltung des Tarifvertrages für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Die übrigen Bundesländer (Bayern, Hessen, Sachsen) haben derzeit kein TTG (nur Entwürfe) in Bezug auf öffentliche Dienstleistungsaufträge, und auch keine anderen Gesetze, welche soziale Aspekte in öffentlichen Ausschreibungen regeln. Es steht den zuständigen Vergabestellen jedoch frei, ähnliche Bestimmungen, wie sie die TTGs vorsehen, aufzunehmen, was in der Vergangenheit in Hessen in der Tat der Fall war.

Wie im obigen Feld erwähnt, stellt der gewählte repräsentative Tarifvertrag im Prinzip in zunehmendem Maße den Rahmentarifvertrag für den SPNV dar, der erstmals 2011 ausgehandelt wurde; unter Bezugnahme auf andere relevante Tarifverträge können jedoch zusätzliche Bestimmungen aufgenommen werden, um die Rahmenbestimmungen noch zu verbessern<sup>52</sup>. Die Bieter müssen Mindeststandards in Bezug auf die Löhne und damit verbundenen Arbeitszeitvorschriften einhalten, die im Rahmentarifvertrag festgelegt sind. Überdies können weitere Festlegungen getroffen werden (z.B. Regelungen hinsichtlich des Urlaubs, der Ausbildung und anderer Bedingungen).

Dies bedeutet, dass der Wettbewerb im SPNV in der Mehrzahl der Bundesländer heute mit bestimmten Mindestsozialstandards verknüpft ist. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die Unterschiede bezüglich der Löhne und damit verbundener Bedingungen zwischen den Branchentarifverträgen und einigen Unternehmenstarifverträgen bis zu 20% ausmachen können, so dass auf der Basis der Personalkosten noch genügend Raum für den Wettbewerb unter verschiedenen Bietern bleibt. Gleichermäßen geht aus der im Anhang 1 dieses Berichts enthaltenen Fallstudie zu Deutschland hervor, welche Unterschiede in Bezug auf die Bestimmungen und die Umsetzung der TTGs bestehen, insbesondere insoweit diese den Personalübergang einbeziehen – und helfen, zu regeln.

<sup>50</sup> <http://www.sozialpsychologie.uni-frankfurt.de/team/assoziierte-mitglieder/ra-matthias-rohrmann/>

<sup>51</sup> Weitere Initiativen, um dies auf der Ebene der Bundesländer zu erreichen, hängen ab vom Ergebnis der Bundestagswahl im Oktober 2013.

<sup>52</sup> Für weitere Informationen zu Branchentarifverträgen für den SPNV, siehe [www.agv-move.de](http://www.agv-move.de)

**Tabelle 5.2 Die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr<sup>53</sup>**

Sozialstandards	CZ	DE	DK	IT	NL	PL	SE <sup>54</sup>	UK
<b>Löhne über dem Mindestlohn</b>	✓		✓	✓	✓		(✓)	✓
<i>Anmerkung</i>	Nur in Bundesländern mit Tariffreugesetz (TTG)		In allen Ausschreibungen und infolge des Personalübergangs		Infolge des Personalübergangs		(Infolge des Personalübergangs)	Infolge des Personalübergangs
<b>Lohnnebenleistungen</b>	✓		✓	✓	✓		(✓)	✓
<i>Anmerkung</i>	Nur in Bundesländern mit Tariffreugesetz (TTG)		In allen Ausschreibungen und infolge des Personalübergangs		Infolge des Personalübergangs		(Infolge des Personalübergangs)	Infolge des Personalübergangs
<b>Arbeitszeit</b>	✓		✓	✓	✓		(✓)	✓
<i>Anmerkung</i>	Nur in Bundesländern mit Tariffreugesetz (TTG)		In allen Ausschreibungen und infolge des Personalübergangs		Infolge des Personalübergangs		(Infolge des Personalübergangs)	Infolge des Personalübergangs
<b>Ausbildung</b>			✓				(✓)	
<i>Anmerkung</i>			Infolge des Personalübergangs				(Infolge des Personalübergangs)	Infolge des Personalübergangs
<b>Sicherheit und Gesundheitsschutz</b>			✓					
<i>Anmerkung</i>			Infolge des Personalübergangs					
<b>Pensionsansprüche</b>					✓		(✓)	✓
<i>Anmerkung</i>					Infolge des Personalübergangs		(Infolge des Personalübergangs)	Infolge des Personalübergangs – nur für Ansprüche, die gemäß dem ehemaligen British Rail Pension Scheme erworben wurden
<b>Kündigungsschutz bei Betreiberwechsel</b>	✓		✓	✓	✓	✓	(✓)	✓
<i>Anmerkung</i>	Optional und dort, wo kraft relevanter Bestimmungen des TTG vorgesehen		Der Personalübergang ist gemäß dem nationalen Gesetz vorgeschrieben, aber die Festlegung der Ausschreibungs-kriterien erfolgt auf regionaler Ebene. Der Branchentarifvertrag für den Bereich Mobilität/Bahn sieht solche Bestimmungen vor.	Der Personalübergang ist gemäß dem nationalen Gesetz vorgeschrieben, aber die Festlegung der Ausschreibungs-kriterien erfolgt auf regionaler Ebene. Der Branchentarifvertrag für den Bereich Mobilität/Bahn sieht solche Bestimmungen vor.	Der Personalübergang ist gemäß dem Zivilgesetzbuch und dem Verkehrsgesetz vorgeschrieben	Erfordernis zur befristeten Personalübernahme	Von den Vergabestellen wird keine Personalübernahme aber diese wird in der Praxis zwischen den Betreibern ausgehandelt	Der Personalübergang ist gemäß dem nationalen Gesetz über den Betriebsübergang vorgeschrieben (Beschäftigungs-schutz)

Quelle: ICF GHK, basierend auf der für diese Studie durchgeführten Befragung

<sup>53</sup> Diese Tabelle betrifft nur die Anforderungen, die über dem in Tabelle 5.1 genannten Mindestmaß liegen.

<sup>54</sup> Schweden ist in Klammern angegeben, da der Personalübergang nur in sehr wenigen Fällen verlangt wird, aber in der Praxis zwischen Verkäuferer, Erwerber und Gewerkschaften ausgehandelt wird.

<sup>55, 56, 57</sup> Tariffreugesetz

## 5.4 Festlegung von Mindeststandards und Anwendung sozialer Kriterien in kompetitiven Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr

Im folgenden Kapitel sind die Sozialstandards und sozialen Kriterien in Ländern dargelegt, die öffentliche Personennahverkehrsdienste im Wege der kompetitiven Ausschreibung vergeben. Diese Informationen beruhen auf einem Fragebogen, der unter den Mitgliedern von ETF und CER verteilt wurde.

Wie im Kapitel über den Schienenpersonenverkehr sind in der ersten Tabelle (Tabelle 5.3) die Mindestanforderungen bezüglich der Sozialstandards aufgeführt, die für alle Betreiber gelten, während im Kapitel 5.4 die besonderen Anforderungen in Bezug auf soziale Kriterien untersucht werden, die in Ausschreibungen Anwendung finden.

Die Tabelle 5.4 sollte in Verbindung mit folgenden Punkten gelesen werden:

- Aus der Tabelle scheint hervorzugehen, dass 7 Länder (Österreich, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Norwegen und Spanien) soziale Kriterien in Ausschreibungen anwenden, um (zumindest) die Bedingungen bezüglich der Löhne, Lohnnebenleistungen und der Arbeitszeit zu sichern.<sup>58</sup> In Schweden sind de facto die Lohnbedingungen sowie die Ausbildungs- und Pensionsansprüche gesichert. Bei der Interpretation sind jedoch vier Dinge zu beachten:
  - In Frankreich (nur städtischer Personenverkehr), Norwegen und Spanien ergibt sich dieser Schutz allein aufgrund des Erfordernisses des Personalübergangs zum neuen Betreiber, so dass nicht nur das Arbeitsverhältnis geschützt ist, sondern auch die zum Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Sozialstandards (Näheres hierzu siehe Kapitel 6).
  - In Österreich finden die Bestimmungen über den Betriebsübergang auch Anwendung, wenn ein Personal- und Vermögensübergang erfolgt. Eine solche Situation, in der bezüglich eines PSO-Vertrages der Personaltransfer verlangt wird, ist jetzt im regionalen Bussektor im Gange.
  - In Bulgarien ist die Anwendung solcher Sozialklauseln freigestellt und erfolgt in der Praxis nur selten.
  - Deutschland ist somit das einzige Land, das gegenwärtig die Möglichkeit nutzt, soziale Kriterien in Ausschreibungen festzulegen, die über das gesetzliche oder tarifvertraglich vereinbarte Mindestmaß hinausgehen, und das sich nicht allein auf die Personalübernahme stützt.

In den folgenden Kapiteln wird die Art und Weise, wie im öffentlichen Personennahverkehr Sozialstandards festgelegt und gewahrt werden, zusammenfassend dargestellt.

### 5.4.1 Löhne

Von den für die Studie betrachteten Ländern im ÖPNV, gibt es in Deutschland, Finnland, Schweden und der Schweiz keinen gesetzlichen Mindestlohn; dieser wird daher durch Branchen- oder Unternehmenstarifverträge vorgegeben. In Finnland existieren drei Branchentarifverträge, die auf fast alle Arbeitnehmer im städtischen Personenverkehr anwendbar sind – die Verträge variieren, je nachdem, ob es sich um ein privates Unternehmen oder ein Unternehmen der öffentlichen Hand handelt. In der Schweiz und in Deutschland gibt es Branchentarifverträge, die nur für die Unterzeichnerparteien verbindlich sind. Die Schweiz verfügt über ein System, nach dem ein Vertrag auf regionaler oder nationaler Ebene für allgemein verbindlich erklärt wird. Das schweizerische Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr legt fest, dass bei Bestehen eines allgemein verbindlichen regionalen, nationalen oder repräsentativen Branchentarifvertrags alle bietenden Betreiber

<sup>58</sup> In Dänemark deckt der Schutz auch die Ausbildung, Sicherheit und den Gesundheitsschutz ab, und im Vereinigten Königreich sind auch einige Pensionsansprüche gesichert.

den in dem Tarifvertrag festgelegten Mindestlohn und andere Bedingungen einhalten müssen. Ähnlich in Deutschland, wo das Tariftreuegesetz vorschreibt, dass die Betreiber den in einigen Bundesländern geltenden repräsentativen Tarifvertrag befolgen müssen. Wenn die Vergabestelle jedoch keinen Bezug auf einen Tarifvertrag oder Mindestsozialstandards nimmt, gelten keine fairen Wettbewerbsbedingungen. In Finnland ist die Situation ähnlich, da bietende Betreiber die in den Branchentarifverträgen vereinbarten Mindestlöhne zahlen müssen. Dies wird aber nicht direkt in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt. In allen drei Ländern sehen die Branchentarifverträge Mindeststandards vor, doch selbst wenn die Vergabestelle auf diese verweist, bedeutet dies nicht, dass die Mindeststandards überschritten werden, sondern es gelten dann gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Bieter. In Frankreich und Österreich ist der Branchentarifvertrag auf alle Betreiber anwendbar, gleich ob er in der Ausschreibung erwähnt wird oder nicht. In Frankreich ist der Branchentarifvertrag für allgemeingültig erklärt worden, und in Österreich sind alle Betreiber verpflichtet, den Vertrag zu unterzeichnen, weil es Vorschrift ist, sich bei der Handelskammer für den Sektor einzutragen, in Bezug auf den der Vertrag unterzeichnet wurde, was vergleichbar ist mit einem Arbeitgeberverband. In den Niederlanden schließlich existiert ebenfalls ein Branchentarifvertrag, der einen Mindestlohn für den Sektor vorsieht (der über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt) und den bietende Betreiber einhalten müssen.

Somit kann gefolgert werden, dass in Österreich, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, in der Schweiz und zu einem gewissen Grad auch Deutschland gleiche Rahmenbedingungen in Bezug auf die Löhne gelten.

#### **5.4.2 Arbeitszeit**

Hinsichtlich der Arbeitszeit ist dieselbe Situation festzustellen wie für die Löhne, und in den meisten Ländern herrschen faire Rahmenbedingungen. Ferner sieht die Arbeitszeitchrichtlinie 2002/15/EG Mindeststandards für Busfahrer vor. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die wichtigsten Arbeitszeitregeln auf Unternehmensebene festgelegt werden, auf welche die zuständigen Vergabestellen nicht verweisen können und die nach einer Übernahme neu ausgehandelt werden müssten.

#### **5.4.3 Ausbildung**

In den meisten Ländern scheint es Bestimmungen über die Ausbildung zu geben, die generell auf den Beruf des Busfahrers Anwendung finden. Dies muss auch in Relation zu der europäischen Richtlinie 2003/59/EG gesehen werden, die Regeln über die Grundausbildung und regelmäßige Fortbildung von Bus- und Lastkraftwagenfahrern enthält. Auf Unternehmensebene sind jedoch vorteilhaftere oder besondere Regeln festgelegt, die in einem gewissen Maße voneinander abweichen.

#### **5.4.4 Sicherheit und Gesundheitsschutz**

Bestimmungen über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz, die auf die Arbeitnehmer im öffentlichen Personennahverkehr anwendbar sind, existieren in den meisten Ländern aufgrund der Arbeitsschutzbestimmungen des Arbeitsgesetzes. Darüber sehen die allgemeinen Rechtsvorschriften zusätzliche Bestimmungen vor, welche die Betreiber öffentlicher Personenverkehrsdienste beachten müssen.

#### **5.4.5 Kündigungsschutz**

In der Schweiz ist die Personalübernahme vorgeschrieben, wenn der neue Betreiber nicht genügend Personal zur Verfügung hat. Zudem muss jede neue Stelle, die geschaffen wird, zuerst dem Personal des früheren Betreibers angeboten werden. Dies ist in den Schweizer Bestimmungen über den Betriebsübergang in Verbindung mit dem Verkehrsgesetz festgelegt. Die Betreiber können darüber hinaus über den Übergang verhandeln und mehr Personal übernehmen, wenn der frühere Betreiber die Arbeitnehmer nicht anderweitig einsetzen kann. In Deutschland haben Vergabestellen die Möglichkeit, eine Klausel über die

Personalübernahme durch den neuen Betreiber aufzunehmen. Die zuständige Vergabestelle muss die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer im Voraus festlegen. In Finnland haben Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine Übereinkunft für das Gebiet Helsinki erzielt, die die Personalübernahme seitens des neuen Betreibers vorsieht. Allerdings muss dies nicht zu denselben Arbeitsbedingungen erfolgen, so dass die Arbeitnehmer erworbene Ansprüche verlieren können. In Österreich, in den Niederlanden und in Frankreich (im öffentlichen Personennahverkehr, jedoch nicht im interregionalen Verkehrssektor) sind die allgemeinen Vorschriften über den Betriebsübergang anwendbar, wenn ein Personal- und Vermögensübergang stattfindet. Im interregionalen Personenverkehr ist die Personalübernahme kraft der relevanten Tarifverträge vorgeschrieben. In Österreich ist jetzt erstmals eine Ausschreibung eines PSO-Vertrages veröffentlicht worden, bei der eine Personalübernahme verlangt wird und bei der kein Übergang des Fuhrparks erfolgt.

#### 5.4.6 Pensionsansprüche

In den meisten Ländern sind die gesetzlichen Rentenansprüche aufgrund der nationalen Bestimmungen über die Altersversorgung geregelt, die auf alle Arbeitnehmer anwendbar sind. In Finnland, in den Niederlanden und in der Schweiz können betriebliche oder private Rentensysteme eine größere Rolle spielen, die Beiträge zu solchen Systemen werden auf Unternehmensebene ausgehandelt. Im Falle eines Übergangs oder eines Betreiberwechsels nach einem Ausschreibungsverfahren könnten solche Ansprüche verloren gehen.

**Tabelle 5.3 Sozialstandards, die kraft nationaler Gesetze oder Branchentarifverträgen auf alle Arbeitnehmer im öffentlichen Personennahverkehr anwendbar sind**

Sozialstandards	AT	BG	DE	FI	FR	NL	NO	ES	CH
<b>Mindestlohn</b>									
Generell		✓			✓	✓			
Sektorspezifisch	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	( <sup>59</sup> )
<b>Lohn über dem Mindestlohn</b>									
Generell									
Sektorspezifisch	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)
<b>Lohnnebenleistungen</b>									
Generell									
Sektorspezifisch	✓		✓		✓	✓	✓	✓	(✓)
<b>Arbeitszeit</b>									
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch	✓		✓		✓	✓	✓	✓	(✓)
<b>Ausbildung</b>									
Generell					✓				
Sektorspezifisch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Sicherheit und Gesundheitsschutz</b>									
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch	✓			✓	✓			✓	
<b>Pensionsansprüche</b>									
Generell	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch					✓	✓	✓		

Quelle: ICF GHK, basierend auf der für diese Studie durchgeführten Befragung. (s)= gesetzlich

<sup>59</sup> Regionale Vereinbarungen

Tabelle 5.4 In Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im öffentlichen Personennahverkehr angewandte soziale Kriterien<sup>60</sup>

Sozialstandards	Artikel	BG	DE	FI	FR	NL	NO	ES	CH
<b>Lohn über dem Mindestlohn</b>	(✓)	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Anmerkung	(Nur infolge eines Personalübergangs – erstes Pilotprojekt im Gange)	Optional	Nur in Bundesländern mit Tarifreuegesetz <sup>61</sup> (TTG)		Infolge des Personalübergangs im öffentlichen Personennahverkehr obligatorisch und gemäß den Vorschriften der Branchentarifverträge im interurbanen Personenverkehr	(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)	
<b>Lohnnebenleistungen</b>	(✓)	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Anmerkung	(Nur infolge eines Personalübergangs – erstes Pilotprojekt im Gange)	Optional	Nur in Bundesländern mit Tarifreuegesetz (TTG)		Infolge des Personalübergangs im öffentlichen Personennahverkehr obligatorisch und gemäß den Vorschriften der Branchentarifverträge im interurbanen Personenverkehr	(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)	
<b>Arbeitszeit</b>	(✓)	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Anmerkung	(Nur infolge eines Personalübergangs – erstes Pilotprojekt im Gange)	Optional	Nur in <u>Bundesländern</u> mit Tarifreuegesetz (TTG)		Infolge des Personalübergangs im öffentlichen Personennahverkehr obligatorisch und gemäß den Vorschriften der Branchentarifverträge im interurbanen Personenverkehr t	(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)	
<b>Ausbildung</b>	(✓)	✓	✓			(✓)	✓		
Anmerkung	(Nur infolge eines Personalübergangs – erstes Pilotprojekt im Gange)	Optional	Nur in <u>Bundesländern</u> mit Tarifreuegesetz (TTG)			(Infolge des Personalübergangs)	(Infolge des Personalübergangs)		
<b>Gesundheit und Sicherheit</b>		✓				✓			
Anmerkung		Optional				Infolge des Personalübergangs			
<b>Pensionsansprüche</b>					✓	✓			
Anmerkung					Infolge des Personalübergangs	Infolge des Personalübergangs			
<b>Kündigungsschutz bei einem Betreiberwechsel</b>	✓	✓	✓		✓	✓			
Anmerkung	Optional	Optional	Optional		Gesetzlich vorgeschrieben für den öffentlichen Personennahverkehr und gemäß den Vorschriften des Tarifvertrags für den interurbanen Personenverkehr	Infolge des Betriebsübergangs			

Quelle: ICF GHK, basierend auf einer für diese Studie durchgeführten Befragung

<sup>60</sup> Diese Tabelle betrifft nur die Anforderungen, die über dem in Tabelle 5.3 genannten Mindestmaß liegen.

<sup>61</sup> Tarifreuegesetz.

## 5.5 Soziale Kriterien bei Direktvergaben im Schienenpersonenverkehr

In Ländern, in denen die Direktvergabe praktiziert wird, ist es der staatliche Schienenpersonenverkehrsbetreiber, der den gesamten Schienenpersonenverkehr im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags betreibt. In diesen Ländern können mitunter andere Betreiber Schienenpersonenverkehrsdienste auf kommerzieller Basis erbringen, die vorwiegend internationale Strecken oder bestimmte inländische rentable Strecken betreffen. Die Forschung für diese Studie ergab, dass die zuständige Vergabestelle in solchen Fällen keine besonderen Anforderungen hinsichtlich der Sozialstandards stellt.

In den jeweiligen Ländern verfügt der staatliche Bahnbetreiber im Allgemeinen über einen Unternehmenstarifvertrag, der den Großteil der Beschäftigungsbedingungen regelt. Dies erstreckt sich häufig auch auf besondere Bestimmungen für Arbeitnehmer mit einem besonderen Beschäftigungsstatus. In Ländern wie Bulgarien, Ungarn, Lettland, Portugal, Rumänien, der Slowakei und Spanien, wo die Arbeitnehmer auf der Basis privatrechtlicher Verträge eingestellt sind, sieht die Gesetzgebung Mindestarbeitsbedingungen, die durch die nationalen Branchentarifverträge und/oder Unternehmenstarifverträge ergänzt werden.

### Österreich

In Österreich haben etwa 60% der Arbeitnehmer des staatlichen Bahnbetreibers ÖBB einen besonderen, beamtenähnlichen Beschäftigungsstatus. Ihre Beschäftigungsbedingungen werden durch Erlasse und unternehmensspezifische Bestimmungen geregelt, die alle Aspekte der Beschäftigung betreffen. Die übrigen 40% der Arbeitnehmer, die nach 1995 eingestellt wurden, profitieren nicht von einem Sonderstatus, sondern sind gemäß den allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften beschäftigt. Es gibt einen branchenspezifischen Tarifvertrag für Bahnunternehmen, der bestimmte Bereiche, wie z.B. IT, betrifft. Bei der ÖBB ist nur die Arbeitszeit für alle Arbeitnehmer geregelt. 2011 unterzeichnete die ÖBB den letzten öffentlichen Dienstleistungsauftrag, der in einem Verhandlungsverfahren unter Einhaltung der Bestimmungen der Transparenz vergeben wurde. Zuständige Vergabestelle ist das Verkehrsministerium. Das Ministerium handelte insbesondere Qualitätskriterien, aber keine besonderen sozialen Kriterien aus. Der öffentliche Dienstleistungsauftrag läuft bis 2019, räumt dem Staat aber die Option ein, alle zwei Jahre mit Bezug auf die Rentabilität Strecken neu zuzuweisen oder auszuschließen. Die regionalen, für den Personennahverkehr zuständigen Verkehrsverbände kompensieren die regionalen Bahnlinien. Derzeit gibt es nur einen Betreiber, der auf kommerzieller Basis Schienenpersonenverkehrsdienste erbringt.

### Belgien

Das Personal des etablierten Betreibers SNCB (zu 100% Eigentum des belgischen Staates) unterliegt größtenteils einem besonderen Beschäftigungsstatus („Statut du personnel“) des öffentlichen Rechts, völlig abweichend vom allgemeinen Recht. Die Regeln dieses „Statut du personnel“ werden in einer für das Personal der SNCB (und der anderen öffentlichen Unternehmen des SNCB-Konzerns) spezifischen paritären (Arbeitnehmer – Gewerkschaften) Kommission erarbeitet, geändert und mit einer 2/3-Mehrheit der Stimmen entschieden. Eine der hauptsächlichen Charakteristiken des „Statut du personnel“ ist die Beschäftigungsgarantie bis zum Ruhestand (außer im Falle von Disziplinarmaßnahmen).

### Frankreich

Das beim etablierten Bahnbetreiber SNCF (zu 100% Eigentum des französischen Staates) tätige Personal unterliegt größtenteils einem besonderen Beschäftigungsstatus („Statut du personnel“), der v.a. per Gesetz und Verordnungen geregelt ist und sehr stark vom allgemeinen Recht abweicht. Die Regeln dieses „Statut du personnel“ werden in einer paritätischen (Arbeitgeber – Gewerkschaften) Kommission erarbeitet und vom Ministerium bestätigt. Zu diesem Status gehört ein besonderes Sozialversicherungs- und Rentensystem. In den öffentlichen Dienstleistungsverträgen zwischen SNCF und den Verkehrsbehörden (französische Regionen für den regionalen Schienenpersonenverkehr „TER“, französischer Staat für bestimmte nationale Strecken „Intercités“) gibt es keine sozialen Kriterien, da die Sozialstandards der SNCF angewandt werden.

### Luxemburg

Das beim staatlichen Bahnbetreiber CFL tätige Personal unterliegt einem besonderen Beschäftigungsstatus, der gesetzlich geregelt ist. Demzufolge berücksichtigt das Direktvergabeverfahren diese gesetzlichen Bestimmungen, könnte jedoch soziale Kriterien aufnehmen, die über den per Gesetz vorgesehenen Umfang hinausgehen. Gegenwärtig werden einige internationale Strecken von anderen Betreibern mit freiem Zugang zum Schienennetz betrieben.

## 6 Vergleichender Überblick: Die aktuelle Situation hinsichtlich der Personalübernahme in Ausschreibungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und städtischen Personennahverkehr

### Wesentliche Ergebnisse

#### Personalübernahme bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr

Der Artikel 4(5) der PSO-Verordnung ermöglicht es den zuständigen Vergabestellen, im Falle eines Wechsels des Betreibers des öffentlichen Dienstes eine Personalübernahme zu verlangen. Es bleibt allein der zuständigen Stelle überlassen, ob diese in der Verordnung vorgesehene Möglichkeit genutzt wird oder nicht, es gibt kein rechtliches Erfordernis

Es gibt fünf grundsätzliche Situationen, in denen im Zusammenhang mit einem Wechsel des Betreibers des öffentlichen Dienstes im Schienenpersonenverkehr und im städtischen Verkehrssektor gegenwärtig eine Personalübernahme stattfindet:

- Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und/oder öffentlichen Personennahverkehr gelten gemäß den nationalen Gesetzen als Ausschreibungen, auf die die nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang anwendbar sind und/oder werden als Situationen gedeutet, in denen ein Personaltransfer verlangt wird. Der Beschäftigungsschutz ist somit gesetzlich vorgeschrieben (z.B. in Dänemark, Italien, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich). In einigen Ländern (außer in Dänemark und Italien) wird in diesen Situationen in den Ausschreibungsunterlagen nicht spezifisch auf die Personalübernahme verwiesen, da alle Betreiber von der Anwendung dieser Bestimmungen Kenntnis haben. Der Personalübergang ist in den Branchentarifverträgen vorgesehen und die zuständigen Vergabestellen verweisen bei einem Betreiberwechsel auf diese Vereinbarungen (z.B. in Frankreich für den interurbanen Personenverkehr).
- In den Ausschreibungsunterlagen ist der Übergang des Personals sowie des Materials und der Vermögenswerte festgelegt. Demzufolge ist der Betreiberwechsel als ein Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG anzusehen und es finden die in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen über den Personalübergang Anwendung (z.B. Tschechische Republik).
- Die zuständigen Stellen stützen sich auf den Artikel 4(5) – entweder ausdrücklich oder stillschweigend – und verlangen bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme (z.B. in Deutschland und in sehr wenigen Fällen in Schweden). Diese Option wird in der Praxis selten genutzt.
- Die Personalübernahme ist optional und auch wenn sie nicht von den zuständigen Stellen verlangt wird, wird sie in der Praxis zwischen dem Veräußerer, dem Übernehmer und den relevanten Gewerkschaften ausgehandelt (die übliche Situation in Schweden). Hier muss der Transfer für beide Parteien vorteilhaft sein, wozu starke Gewerkschaften notwendig sind. In Polen ermöglicht das Arbeitsgesetzbuch dem Veräußerer und dem Erwerber die Personalübernahme auszuhandeln und legt dafür einige Grundregeln fest, dies ist jedoch kein rechtliches Erfordernis.
- In nur sehr wenigen Ländern gibt es überhaupt keine Bestimmungen bezüglich der Möglichkeit der Personalübernahme.

Die gegenwärtigen Erfahrungen mit einer Personalübernahme im Falle eines Betreiberwechsels im Verkehrssektor sind in der EU insgesamt eher begrenzt (Ausnahmen bilden das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Dänemark und Schweden im Schienenpersonenverkehr sowie Frankreich im öffentlichen Personennahverkehr).

Aufgrund dieser begrenzten Erfahrungen mit einem Personalübergang im Schienenpersonenverkehr wird ersichtlich, dass eine Reihe von Hauptfaktoren für das Ergebnis des Personalübergangs ausschlaggebend sind, welche Auswirkungen auf die Sozialstandards haben:

- die Art des anzuwendenden rechtlichen Rahmens (nationale Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG oder Anwendung der PSO-Verordnung);
- die Einzelheiten der angewandten Bestimmungen;
- das Ansehen und die Stärke der Gewerkschaften des Sektors; und
- in den Fällen, in denen es prinzipiell keine Bestimmungen seitens der zuständigen Vergabestelle bezüglich des Personaltransfers gibt, der Grad der gemeinsamen Interessen zwischen

Betriebsveräußerer und -erwerber.

Insgesamt scheint es, dass hinsichtlich einer Personalübernahme im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG die Anwendung nationaler Bestimmungen über den Betriebsübergang und den Beschäftigungsschutz eine größere rechtliche Sicherheit bietet, als die direkte Anwendung des Artikels 4(5).

Wird der Artikel 4(5) angewandt, ist der entscheidende Faktor häufig die Art der nationalen oder regionalen Gesetzgebung, in denen die Möglichkeit der Personalübernahme vorgesehen ist. Wie das Beispiel Deutschland und die Situation in Italien zeigen, kann es im Detail große Unterschiede zwischen dieser Gesetzgebung auf der Ebene der einzelnen Bundesländer bzw. Regionen und deren praktische Auswirkungen für die Übernahme und ihre Bedingungen geben.

Sowohl in Bezug auf die Verhandlungen im Umfeld der Personalübernahme (insbesondere dort, wo die Übernahme de facto Praxis ist, wie z.B. in Schweden, anstatt von der zuständigen Stelle verlangt zu werden) als auch bei der anschließenden Neuaushandlung der Tarifverträge spielen starke Gewerkschaften eine Schlüsselrolle, wie die Fallstudien Vereinigtes Königreich und Schweden zeigen.

Das polnische Beispiel veranschaulicht, welche Folgen es hat, wenn keine verbindlichen Bestimmungen über den Personalübergang existieren und wenn die rechtliche Option, die dem Veräußerer und dem Erwerber die Aushandlung der Personalübernahme einräumt, in der Praxis nicht genutzt wird. Dies kann im Falle eines in einem Ausschreibungsverfahren verlorenen Auftrags zu Massenentlassungen führen, so dass die Arbeitnehmer bei der Suche nach neuer Beschäftigung auf die Kräfte des Marktes angewiesen sind. Existieren keine Branchentarifverträge, bedeutet dies, dass über dem gesetzlichen Mindestmaß keine Sozialstandards gesichert sind.

In Kapitel 5 wurde veranschaulicht, dass die Anwendung der Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung hinsichtlich der Festlegung sozialer Kriterien, die über das kraft Gesetzes oder weithin anwendbarer Branchentarifverträge festgelegte Mindestmaß hinausgehen, gegenwärtig sehr begrenzt ist. In diesem Kapitel wird untersucht, ob die spezifische Möglichkeit *'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 stattgefunden hätte'*<sup>62</sup> mehr genutzt wird. Die nachstehende Tabelle 6.1 will einen Überblick über das Ausmaß verschaffen, in dem im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr eine Personalübernahme vorgesehen ist.

Diese Tabelle sollte im Zusammenhang mit den in der letzten Spalte enthaltenen Beschreibungen und Bemerkungen sowie unter Berücksichtigung folgender Kriterien interpretiert werden:

- Es gibt fünf grundsätzliche Situationen, in denen im Zusammenhang mit einem Wechsel des Betreibers des öffentlichen Dienstes im Schienenpersonenverkehr und im städtischen Verkehrssektor gegenwärtig eine Personalübernahme stattfindet:
  - Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und/oder städtischen Personenverkehr werden gemäß den nationalen Gesetzen als Ausschreibungen gedeutet, auf die die nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang anwendbar sind, so dass daher kraft Gesetzes ein Personalübergang erforderlich ist (z.B. Dänemark, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich oder Frankreich für den öffentlichen Personennahverkehr) oder aufgrund eines Tarifvertrags (Frankreich für den interurbanen Personenverkehr). In einigen Ländern (außer Italien) wird in diesen Situationen in den Ausschreibungsunterlagen nicht spezifisch auf die Personalübernahme verwiesen, da alle Betreiber von der Anwendung dieser Bestimmungen Kenntnis haben. Ausnahmen bilden Dänemark und Italien, wo gemäß den nationalen Bestimmungen (oder Tarifverträgen) besonderer Bezug auf den Personalübergang genommen wird.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Aus Artikel 4(5) der PSO-Verordnung zitiert.

<sup>63</sup> Dies wird in der Tabelle mit 'tou' (*Transfer of undertakings*) oder Betriebsübergang bezeichnet, während bei anderen Ländern, in denen in den Ausschreibungsunterlagen kein Bezug auf dieses Erfordernis genommen wird, wo aber die Bestimmungen über den Betriebsübergang in allen Fällen anwendbar sind, 'nur tou' steht.

- In den Ausschreibungsunterlagen ist der Transfer des Personals sowie des Materials und der Vermögenswerte festgelegt. Demzufolge ist der Betreiberwechsel als ein Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG anzusehen und es finden die in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen über den Personaltransfer Anwendung. Dies kann prinzipiell in allen Ländern der Fall sein, wird jedoch im Folgenden nur erwähnt, wenn die nationale Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG in der Praxis als Hauptgrund für das Erfordernis eines Personalübergangs angeführt wird (z.B. Tschechische Republik, Norwegen, Spanien). In der Praxis kann eine Unterscheidung im Hinblick auf die im nächsten Aufzählungspunkt beschriebene Situation jedoch schwierig sein.
- Der Personalübergang ist in den Branchentarifverträgen vorgesehen und die zuständigen Vergabestellen verweisen bei einem Betreiberwechsel auf diese Vereinbarungen (z.B. in Frankreich für den interurbanen Personenverkehr).
- Die zuständigen Stellen stützen sich auf den Artikel 4(5) – entweder ausdrücklich oder stillschweigend – und verlangen bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme (z.B. in Österreich, Bulgarien, Deutschland und Schweden). In Polen ermöglicht das Arbeitsgesetzbuch dem Veräußerer und dem Erwerber die Personalübernahme auszuhandeln und legt dafür einige Grundregeln fest, dies ist jedoch kein rechtliches Erfordernis.
- Der Personalübergang ist freigestellt, und auch wenn er nicht von den zuständigen Vergabestellen verlangt wird, wird er in der Praxis zwischen Veräußerer, Erwerber und den zuständigen Gewerkschaften ausgehandelt (Schweden<sup>64</sup>).

Dieses komplexe Bild kann wie folgt zusammenfassend erläutert werden:

- Von den 20 EU-Ländern, für die Informationen zum Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr verfügbar waren, haben nur fünf keine Bestimmungen über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel (und diese Situationen gelten nicht als Betriebsübergang). Zu beachten ist, dass dies in Belgien und Luxemburg der Fall ist, weil im Bahnsektor keine Ausschreibungen stattfinden (ebenso wie in Frankreich, wo jedoch im städtischen und interurbanen Personenverkehr ausgeschrieben wird). Die anderen Länder sind Ungarn, Lettland und Litauen.
- In sechs Ländern (und in Norwegen) wird der Wechsel eines Betreibers eines öffentlichen Dienstes als Betriebsübergang gemäß den nationalen Gesetzen betrachtet<sup>65</sup>, folglich ist die Personalübernahme per Gesetz vorgeschrieben. Ein besonderer Bezug auf diese Tatsache wird nur in Dänemark in den Ausschreibungsunterlagen genommen. Die anderen Länder sind die Tschechische Republik, Frankreich (nur städtischer Personenverkehr), die Niederlande, Spanien und das Vereinigte Königreich.<sup>66</sup>
- Sechs weitere EU-Länder (und die Schweiz) überlassen es der Vergabestelle, in den Ausschreibungsunterlagen eine Personalübernahme zu fordern. Dazu gehören Österreich (städtischer und regionaler Personenverkehr), Bulgarien, Deutschland, Irland (städtischer Busverkehr) Italien und Schweden. In der Praxis wird diese Option jedoch kaum oder nie genutzt. In Österreich ist jetzt eine solche Situation, in der der Personaltransfer verlangt wird, im regionalen Bussektor im Gange (Vorqualifikationsstufe). In Bulgarien wurde die Möglichkeit nicht genutzt. In Italien gibt es keinen abgeschlossenen Fall einer Personalübernahme (die Verfahren wurden entweder zurückgezogen oder aufgeschoben). In Schweden nutzt nur eine Vergabestelle regelmäßig die Option, in den Ausschreibungsunterlagen eine Personalübernahme zu verlangen (Stockholmer Verkehrsbehörde), und in Deutschland gab es fünf Ausschreibungen, in denen die Personalübernahme verlangt wurde, von denen jedoch keine abschließend durchgeführt wurde.

<sup>64</sup> In Deutschland ist es auch möglich, solche Vereinbarungen zwischen Betreibern zu schließen.

<sup>65</sup> Im öffentlichen Personennahverkehr nur in Frankreich.

<sup>66</sup> In Italien ist prinzipiell kraft nationaler Gesetzgebung ein Personalübergang vorgesehen, die Entscheidung hinsichtlich der Ausschreibungen wird jedoch auf der Ebene der Regionen getroffen.

- In Polen legt das Arbeitsgesetzbuch einen rechtlichen Rahmen fest, innerhalb dessen ein Veräußerer und ein Erwerber die Personalübernahme aushandeln können, dies ist jedoch nicht obligatorisch und in der Praxis noch nicht vorgekommen.

Wenn die Personalübernahme im Gesetz oder in den Ausschreibungsunterlagen verlangt wird, muss der Erwerber dem ausgewählten Personal eine Beschäftigung auf der Basis der beim Veräußerer geltenden Bedingungen anbieten. Für die Arbeitnehmer ist der Übergang jedoch freiwillig und ihr eigenes Risiko. Eine Weigerung, übernommen zu werden, wird entweder als Resignation angesehen oder kann die Kündigung zur Folge haben. Der Veräußerer kann eine Weiterbeschäftigung in einem anderen Bereich des Unternehmens anbieten, ist dazu aber nicht gesetzlich verpflichtet. Kann keine alternative Beschäftigung gefunden werden, gilt der Arbeitnehmer praktisch als entlassen.

Die Beschäftigung und die Bedingungen des Übergangs sind zum Zeitpunkt der Übernahme sichergestellt und prinzipiell für weitere 12 Monate. Hier gibt es jedoch von Land zu Land einige Unterschiede.

Im Feld unten ist ein Beispiel für eine Personalübernahme gemäß den Bestimmungen über den Betriebsübergang (2006) im Vereinigten Königreich (Beschäftigungsschutz) beschrieben. Es veranschaulicht einige der Herausforderungen, die mit der Auswahl des Personals und den Bedingungen der Übernahme sowie dem Prozess der Verhandlungen zwischen Veräußerer, Erwerber und Gewerkschaften verbunden sind. Diese Herausforderungen werden im Kapitel 6.2 näher erläutert.

Im Unterschied dazu veranschaulicht die polnische Fallstudie, in welcher Lage sich die Arbeitnehmer befinden, wenn der Personalübergang weder per Gesetz noch von der zuständige Vergabestelle verlangt wird. Dies ist der einzige Fall in unserer Studie, wo keinerlei Schutz bestand, und die Folgen sind klar: Sind die Betreiber nicht imstande, im Hinblick auf Verhandlungen für eine Personalübernahme zu kooperieren (was gemäß dem polnischen Arbeitsgesetz grundsätzlich möglich wäre), kommt es zu Entlassungen, und diejenigen Arbeitnehmer, die von dem neuen Betreiber weiterbeschäftigt werden, werden zu anderen Bedingungen eingestellt und müssen wahrscheinlich finanzielle Verluste hinnehmen.

## Fallstudie Vereinigtes Königreich: Bahnkonzession Greater Anglia

Die Bahnkonzession Greater Anglia ist die jüngste Personenverkehrskonzession, die im Vereinigten Königreich vergeben wurde und betrifft hauptsächlich Personenverkehrsdienste von London Liverpool Street in den Osten und Norden (z.B. Cambridge, Great Yarmouth, Ipswich und Norwich).

Zwischen 2002 und 2012 wurde die Konzession von National Express betrieben, aber im Februar 2012 hat Abellio sie übernommen (Tochtergesellschaft von Nederlandse Spoorwegen). Sie war als Teil der umfassenderen Überprüfung der Konzessionen anlässlich der „McNulty Rail Value for Money“-Studie<sup>67</sup> auf 28 Monate beschränkt. Im Rahmen der gegenwärtigen Untersuchung der Konzessionsverfahren (Brown Review) ist die Konzession jetzt bis 2016 verlängert worden.<sup>68</sup>

Die Bekanntmachung der Ausschreibung enthielt keine speziellen sozialen Kriterien (z.B. hinsichtlich der Personalübernahme), verwies jedoch auf die Anwendung der TUPE-Bestimmungen auf Personal, das einen Teil der Strecke betrieb (und das bis dahin bei London Eastern Railways Limited eingestellt war), der gegenwärtig nicht zu den Diensten gehörte, die der etablierte Betreiber erbrachte. Es wurde angegeben, dass ebenfalls Einzelheiten zu den Arbeitnehmern von London Eastern Railway Limited bekannt gegeben würden, die für die Greater-Anglia-Konzession übernommen werden sollten. Hinsichtlich der Anwendung von TUPE auf Personal, das die Greater-Anglia-Dienste zu der Zeit unter dem etablierten Betreiber erbrachte, wurden keine Angaben gemacht, da dies für alle Konzessionsvergaben als selbstverständlich gilt.

Um allen Bietern (die nach der Vorqualifikationsphase ausgewählt wurden) zu ermöglichen, eine klare Einschätzung der Personalkosten vorzunehmen, betreibt das Department for Transport eine Datenbank, in der Organisationspläne, Personaldaten (anonymisierte), Lohnsätze sowie andere Angaben zu Arbeitsbedingungen gespeichert werden, die sie allen bietenden Unternehmen zur Verfügung stellt. Anhand dieser Details sind die Bieter in der Lage, ihre finanziellen Angebote zu erstellen.

Gemäß den TUPE-Bestimmungen wurden die 2862 Arbeitnehmer, die die Dienste zuvor auf den ausgeschriebenen Strecken erbrachten (vormals Arbeitnehmer von National Express, aber auch einige Arbeitnehmer von London Eastern Railways) ab dem 5. Februar 2012 von Abellio übernommen. Dazu gehörte Stammpersonal und Personal mit befristeten Verträgen. Zu letztgenanntem gehörten auch Arbeitnehmer, die zum Zeitpunkt des TUPE-Übergangs beschäftigt waren. In diesem Fall hatte der etablierte Betreiber beschlossen, befristetes Personal (und Leiharbeiter) erst ab dem Zeitpunkt einzustellen, wo die neue Bekanntmachung der Ausschreibung veröffentlicht wurde. Für etwa 50 Arbeitnehmer endeten diese befristeten Verträge am oder vor Beginn der Konzession. Abellio wurde dann mitgeteilt, dass, wenn sie das Personal behalten wollten, sie die Kosten der Beschäftigung dieses Personals mit Kundenkontakt zwischen dem Ablauf des befristeten Vertrags und dem tatsächlichen Übergangsdatum der Konzession (5. Februar 2011) tragen müssten. Auf Antrag wurde dies vom Department for Transport angefochten, und das betreffende Personal blieb bis zum Datum des TUPE-Übergangs beschäftigt<sup>69</sup> und wechselte mit dem übrigen Personal.

Der etablierte Betreiber ist verpflichtet, dem neuen Konzessionsinhaber spätestens 14 Tage vor dem Übergang vollständige Angaben zu dem gesamten Personal zu machen (Identität, Alter, Arbeitsbedingungen, geltende Tarifverträge, laufend Beschwerdeverfahren usw.) Bis dahin verfügte Abellio nur über die in der Datenbank des Department for Transport enthaltenen anonymisierten Informationen. In dem Bestreben, schon frühzeitig mit dem zu übernehmenden Personal in Kontakt zu treten, wollte sich Abellio die Personaldaten verschaffen, eine vollständige Liste wurde jedoch erst am Schlusstermin übermittelt. Da der etablierte Betreiber Abellio den Kontakt zu den Arbeitnehmern verweigerte, organisierte das Unternehmen mehrere Informationsveranstaltungen, richtete eine Telefonauskunft ein und ermöglichte den Zugang zu einem speziellen Bereich seiner Webseite, um mit ihnen zu kommunizieren und sie bei eventuellen Sorgen zu beruhigen. Etwa 1000 Arbeitnehmer kamen zu den Informationsveranstaltungen, die nicht an ihrem Arbeitsplatz (und nicht während der Arbeitszeit) stattfinden konnten. Zudem wurde Kontakt zu den Gewerkschaften (ASLEF, RMT, TSSA und Unite) aufgenommen, die bei den Informationsveranstaltungen, der Webseite und der

<sup>67</sup> Department for Transport (2011); Realising the Potential of GB Rail: Final Independent Report of the Rail Value for Money Study; siehe <http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/rail-vfm-detailed-report-may11.pdf>

<sup>68</sup> [www.eadt.co.uk/business/east\\_anglia\\_greater\\_anglia\\_rail\\_franchise\\_to\\_be\\_extended\\_until\\_2016\\_1\\_1991970](http://www.eadt.co.uk/business/east_anglia_greater_anglia_rail_franchise_to_be_extended_until_2016_1_1991970)

<sup>69</sup> Zu Lasten des etablierten Betreibers.

Telefonauskunft für die Arbeitnehmer Unterstützung leisteten. Als die vollständige Liste der betroffenen Arbeitnehmer schließlich geliefert wurde, schrieb Abellio alle Arbeitnehmer an und teilte ihnen zwei Wochen vor der Konzessionsübernahme die (unveränderten) Bedingungen ihrer Beschäftigung mit.

### **Fallstudie Polen: Region Kujawsko-Pomorskie**

Die Ausschreibung für die in der Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie betriebenen 3 Bahnlinien wurde 2012 veröffentlicht und betraf Personenverkehrsdienste auf Bahnstrecken in der Region Kujawsko-Pomorskie für den Zeitraum 2013-2015. Sie bestand aus 3 Losen: Los A: Toruń - Kutno (109 km), Toruń - Ława (95 km), Los B: Bydgoszcz - Tczew (128 km), Bydgoszcz - Wyrzysk Osiek (48 km) und Los C: Gniezno - Toruń (91 km), Inowrocław - Bydgoszcz (45 km). Bis 2012 wurden diese Strecken von Przewozy Regionalne S.A. betrieben.

Die Bekanntmachung der Ausschreibung, an der sich alle Bieter beteiligen konnten, die die formalen Voraussetzungen erfüllten, wurde 2012 veröffentlicht. Es gingen nur von zwei Bietern Angebote ein – Przewozy Regionalne S. A. und Arriva RP. Das beste Angebot wurde anhand von zwei Kriterien ausgewählt - der niedrigste Preis (dieses Kriterium hatte eine Gewichtung von 90%) und die Einhaltung der Fahrpläne. Hinsichtlich der sozialen Kriterien mussten die Arbeitgeber nur nachweisen, dass sie die gesetzlichen Bestimmungen einhielten. Die zuständige Vergabestelle (Marschallamt der Region Kujawsko-Pomorskie) stellte weder Anforderungen für eine Personalübernahme noch besondere Bedingungen bezüglich bestimmter Sozialleistungen.

Der erfolgreiche Bieter, der die Dienste vom 15. Dezember 2013 bis zum 12. Dezember 2015 erbringen sollte, wurde im September 2012 bekanntgegeben. Die Lose A und B wurden an Arriva vergeben. Los C erhielt Przewozy Regionalne. Am 25. Januar 2013 annullierte das Marschallamt aufgrund des Widerspruchs von Przewozy Regionalne das gesamte Verfahren. Als offizieller Grund wurde angegeben, die eingereichten Angebote würden die finanziellen Mittel der Region überschreiten. Am 4. Februar 2013 stellte Arriva RP bei der Staatlichen Berufungskammer einen Antrag auf Aufhebung der Annullierung der Ausschreibung durch das Marschallamt. Arriva zufolge würden die von den Bietern angebotenen Preise mit dem von der lokalen Verwaltung festgesetzten Budget im Einklang stehen, und die Annahme der Angebote hätte erhebliche Einsparungen für den Haushalt der Provinz zur Folge. Am 18. Februar 2013 entschied die Staatliche Berufungskammer, dass die Aufhebung der Ausschreibung rechtswidrig war. Am 1. Juli 2013 unterzeichnete das Marschallamt der Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie mit Arriva einen Vertrag über den Betrieb der Bahnlinien der Lose A und B. Los C wird gemäß einem sogenannten Freehand-Auftrag (ohne Ausschreibungsverfahren) an Przewozy Regionalne vergeben. Dies ist offiziell jedoch noch nicht erfolgt.

Nach der Zuschlagserteilung unternahm Arriva mehrfach den Versuch, mit Przewozy Regionalne zu kooperieren, mit dem Ziel, einen reibungslosen Übergang der Linien und des Hauptpersonals sicherzustellen, das zur Erbringung des größeren Leistungsumfangs benötigt wurde (entsprechend den Möglichkeiten, die das Arbeitsgesetzbuch zur Aushandlung eines solchen Übergangs vorsah). Diese Angebote wurden von Przewozy Regionalne jedoch nicht angenommen. Stattdessen hat Przewozy Regionalne beschlossen, Entlassungen vorzunehmen. Von den mehr als 700 Beschäftigten werden wahrscheinlich ca. 400 Arbeitnehmer entlassen. Für etwa 250 Arbeitnehmer besteht die Chance, für andere Tätigkeiten in der Region Kujawsko-Pomorskie weiterhin von Przewozy Regionalne beschäftigt zu werden. Es wird geschätzt, dass von den entlassenen Arbeitnehmern mehr als 200 Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, in anderen Betriebszweigen des Unternehmens außerhalb der Woiwodschaft eine Beschäftigung zu finden.

Für ehemaliges Personal von Przewozy Regionalne, das von Arriva eingestellt wurde, können niedrigere Löhne und schlechtere Bedingungen die Folge sein. Dies hängt ab von der jeweiligen Marktposition der Arbeitnehmer, so werden Triebfahrzeugführer wahrscheinlich eher eine Weiterbeschäftigung finden und in der Lage sein, gleiche (oder auch höhere) Löhne zu fordern, da ein Mangel an Fachkräften besteht, während dies bei anderen entlassenen Arbeitnehmern weit weniger der Fall ist. Existiert kein Branchentarifvertrag, bestehen für die Arbeitnehmer im Sektor keine grundlegenden Arbeitnehmerrechte (die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen).

**Tabelle 6.1 Bestimmungen über den Personalübergang bei einem Betreiberwechsel im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr**

Land	Übergang vorgesehen		Rechtsbasis	Beschreibung und Anmerkungen	
	Ja	Nein			Sektor
<b>Österreich</b>	✓ (o)		Bei Personal- und Vermögensübergang: Arbeitsvertrags-Rechtsanpassungsgesetz und Arbeitsverfassungsgesetz sonst Artikel 4(5) Verordnung 1370/2006	Wird ein Betriebsübergang unterstellt, so findet die österreichische Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG Anwendung. Eine erste Ausschreibung, in der ein Vermögensübergang gemäß der PSO-Verordnung verlangt wird, ist kürzlich im regionalen Bussektor veröffentlicht worden. Darin wird direkt auf den Artikel 4(5) der PSO-Verordnung verwiesen.	
<b>Belgien</b>				✓	
<b>Bulgarien</b>	✓ (o)		✓ (o)	✓ (o)	In Bulgarien können die Vergabestellen die Personalübernahme und soziale Kriterien auf der Basis der Verordnung 1370/2007 in die Ausschreibungsunterlagen aufnehmen, dies wird jedoch im Allgemeinen nicht genutzt.
<b>Tschechische Republik</b>	✓ (nur ‚tour‘)		✓	✓	Allgemeine arbeitsrechtliche Vorschriften finden Anwendung. Alle Rechte und Pflichten eines Beschäftigungsverhältnisses gehen gemäß den Bestimmungen über den Betriebsübergang über.
<b>Dänemark</b>	✓ (tou)		✓	✓	Kraft Gesetzes muss das Personal bei Ausschreibungen übernommen werden – die Arbeitnehmer sind für den Zeitraum eines Jahres nach dem Übergang geschützt, dann finden Tarifverhandlungen statt. Die Anzahl der zu übernehmenden Arbeitnehmer und die Bedingungen werden in den Ausschreibungsdokumenten genannt.
<b>Estland</b>					Keine Informationen
<b>Frankreich</b>	✓		✓	Arbeitsgesetzbuch L1224-1	Der Übergang des gesamten Personals ist im öffentlichen Personennahverkehr gemäß dem Arbeitsgesetzbuch vorgeschrieben. Im interurbanen Personenverkehr sehen nationale Tarifverträge die Personalübernahme vor.
<b>Finnland</b>					Keine Informationen
<b>Deutschland</b>	✓ (o)		✓	Tariffreugesetz (TTG), Unterschiede je nach	TTGs bestimmen den anzuwendenden einschlägigen Tarifvertrag

Land	Übergang vorgesehen		Sektor	Rechtsbasis	Beschreibung und Anmerkungen
	Ja	Nein			
			Bahn		
				Nahverkehr	
					oder ermöglichen den zuständigen Vergabestellen die Wahl des relevanten Tarifvertrags (entsprechend dem Gesetz der einzelnen Bundesländer). TTGs können auch Bestimmungen über den Personalübergang enthalten, dies ist jedoch freigestellt. Häufig verweisen TTGs ausdrücklich auf die PSO-Verordnung.
<b>Griechenland</b>	Keine Informationen				
<b>Ungarn</b>	✓				
<b>Irland</b>	✓ (o)			Dublin Transport Act	Verweis auf den Artikel 4(6) über das Erfordernis, soziale Kriterien festzulegen
<b>Italien</b>	✓ (tou)		✓	Dekret Nr. 422/1997 Regionale Gesetze Ausschreibungsdokumente	Nationale Gesetze über den Personalübergang. Auf regionaler Ebene müssen die Gesetze den Personalübergang vorsehen. Die Regionen verfügen über drei Wahlmöglichkeiten: - sie verweisen auf die Gesetze über den Betriebsübergang (Artikel 2112 des Zivilgesetzbuches); - sie verlangen ausdrücklich einen Personalübergang; - sie verlangen ausdrücklich einen Personalübergang, und (aber nicht nur) verweisen generell auf die Bestimmungen der Tarifverträge.
<b>Lettland</b>	✓				
<b>Litauen</b>	✓				
<b>Luxemburg</b>	✓				
<b>Niederlande</b>	✓ (nur ,tou')		✓	Wet Personenvervoer 2000, BGBB	Generell finden die Bestimmungen über den Betriebsübergang Anwendung.
<b>Norwegen</b>	✓ (nur ,tou')		✓	Bus- und Straßenverkehrsgesetz §8	Betriebswechsel wird als Betriebsübergang angesehen.
<b>Polen</b>	✓ (o)		✓	Art. 231 und 2418 Arbeitsgesetzbuch	Das Arbeitsgesetzbuch ermöglicht dem Veräußerer und dem Erwerber, die Personalübernahme nach der Vergabe auszuhandeln.

Land	Übergang vorgesehen		Sektor	Rechtsbasis	Beschreibung und Anmerkungen
	Ja	Nein			
Portugal	Keine Informationen		Bahn		
Rumänien	Keine Informationen				
Slowenien	Keine Informationen				
Slowakei	Keine Informationen				
Spanien	✓ (nur ,tou')			Arbeiterstatut Art. 44; Königlicher Erlass 4/2013	Bei einem Betreiberwechsel finden generell die Bestimmungen über den Betriebsübergang Anwendung. Ein neues Gesetz ermöglicht Ausschreibungen im Bahnsektor unter Bezugnahme auf die PSO-Verordnung.
Schweden	✓ (o)	✓		1. Januar 1995 im Kündigungsschutzgesetz (1982:80) und Beschäftigungs- (Mitbestimmungs-)Gesetz (1976:580)	Nur von einer zuständigen Vergabestelle ist bekannt, dass sie in den Ausschreibungsunterlagen die Personalübernahme verlangt. In anderen Fällen können Veräußerer, Erwerber und Gewerkschaften praktisch immer eine Personalübernahme aushandeln.
UK	✓ (nur ,tou')	✓		Bestimmungen über den Betriebsübergang (und Beschäftigungsschutz) 2006	Gemäß den TUPE-Bestimmungen gehen das gesamte Personal – (und alle Subunternehmer) über; die Bedingungen sind zum Zeitpunkt des Übergangs (und in der Praxis darüber hinaus) gesichert.
CH	✓ (o)	✓		Art. 333 Gesetz über den Betriebsübergang Art. 170 ff. Branchentarifverträge	Bei einem für die Region/das Kanton allgemein verbindlichen Tarifvertrag wird das Personal vom neuen Betreiber übernommen, in einigen Fällen kann dies gemäß dem Gesetz als Betriebsübergang angesehen werden; in anderen Fällen hat die Vergabestelle die Möglichkeit, eine Verpflichtung zur Übernahme bestimmter Arbeitnehmer aufzunehmen.

Quelle: ICF GHK, basierend auf der für diese Studie durchgeführten Befragung, Literaturswertung und Interviews.

O= optional

Tou= Der Übergang erfolgt auf der Basis der nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang (auch wenn kein Vermögensübergang stattfindet) und wird in den Ausschreibungsdokumenten nicht ausdrücklich erwähnt

nur tou = wie ,tou', aber die Bestimmungen werden in den Ausschreibungsdokumenten genannt

## 6.1 Herausforderungen bezüglich der Praxis der Personalübernahme

In den folgenden Abschnitten werden einige Herausforderungen erörtert, die sich aus den Bestimmungen über die Personalübernahme ergeben. Es werden folgende Hauptfragen erörtert:

- Wer wird übernommen?
- Zu welchen Bedingungen und auf welcher Ebene?
- Wie lange bleiben die Bedingungen der Übernahme bestehen?
- Welche Hauptfaktoren bestimmen die Ergebnisse einer Personalübernahme?

Dies wird anhand von Beispielen aus der herrschenden Praxis im Schienenpersonenverkehrssektor veranschaulicht.

### 6.1.1 Wer im Falle eines Betreiberwechsels übernommen wird

Im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr ist die Entscheidung, welches Personal von einer Übertragung des Betriebs bestimmter Linien an einen neuen Betreiber betroffen ist, nicht immer einfach. Insbesondere im lokalen Busdienst können die Busfahrer oft auf mehreren verschiedenen Strecken eingesetzt sein, so dass nur ein Teil ihrer Auslastung von einer Übertragung eines bestimmten Teils der Dienstleistung betroffen ist. Dies kann auch im Schienenpersonenverkehr der Fall sein, insbesondere bei einer Neuordnung des Franchise- oder Konzessionssystem. 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 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 dieser 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 Bewerbern die entsprechenden Personalinformationen. Dabei handelt es sich um eine anonyme Liste der von dem Wechsel betroffenen Arbeitnehmer (ohne Namensangaben, jedoch mit Angabe von Geburtsdatum, Dienstalder, Lohnzusammensetzung usw.).

In Deutschland ist man der Ansicht, dass die Forderung nach einem Personalübergang gemäß der PSO-Verordnung in der Praxis ohne besondere Bestimmungen nicht umgesetzt werden kann (die üblicherweise in den TTGs festgelegt sind), welche die Betreiber verpflichten, diese Informationen entsprechend einem festen Zeitplan zu liefern. Da dieser Prozess als sehr komplex angesehen wird, bieten einige Bundesländer eine spezielle Beratung und Zugang zu speziellen Mitarbeitern, die bei der Feststellung des zu übernehmenden Personals Unterstützung leisten können.

Alle für dieses Projekt 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. Im Vereinigten Königreich beispielsweise liefern die etablierten Betreiber diese Daten an das Verkehrsministerium, wo sie in eine Datenbank eingegeben werden, zu der alle Bieter Zugang haben. In der Phase der Vorqualifizierung besteht zudem die Möglichkeit, zusätzliche Fragen zu stellen, die den Zweck haben, die mit der Übernahme solchen Personals verbundenen potentiellen Kosten zu ermitteln (z.B. in Bezug auf die Bewertung

der Personalstärke in unterschiedlichen Gehaltsgruppen; Ansprüche auf unterschiedliche Arten von Pensionsleistungen usw.).

Es ist wichtig festzuhalten, dass in Situationen, in denen der Personaltransfer kraft der nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang nicht vorgeschrieben ist, die Auswahl des zu übernehmenden Personals (und die 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. Dies ergab zum Beispiel die Länderstudie in Deutschland.

Da die Festlegung der Form und des Inhalts des Gesetzes über die Einhaltung von Branchentarifverträgen (Tariffreugesetz, TTG) auf Länderebene erfolgt, gelten hier von Bundesland zu Bundesland andere Bestimmungen<sup>70</sup>. Das in Berlin anwendbare TTG sieht vor, dass die Wahl des Branchentarifvertrags, dessen Standards von allen Betreibern zu beachten sind, der zuständigen Vergabestelle obliegt (in diesem Fall der zuständigen Verkehrsbehörde). Ferner bleibt es der Verkehrsbehörde überlassen, festzulegen, ob ein Personalübergang verlangt wird und wer übernommen wird. Wie aus dem untenstehenden Feld ersichtlich, gelten in diesem Fall für die Personalübernahme eine Reihe wesentlicher Einschränkungen:

- nur Betriebspersonal (Fahrer, Servicepersonal usw.) wird übernommen;
- nur Lohn-/Gehaltsbedingungen sind zu schützen;
- Der neue Betreiber muss nur so viel Personal übernehmen, wie er für seinen Betrieb benötigt. Dieses Personal ist unter Einhaltung bestimmter Schlüsselparameter (Verhältnismäßigkeit in Bezug auf Dienstalter, Alter, Lohn/Gehalt usw.) von der zur Verfügung gestellten Liste zu wählen).

Es existieren keine weiteren Erfahrungen, was die Auswahl des zu übernehmenden Personals in Ländern betrifft, in denen der Personaltransfer mit einem Verweis auf die PSO-Verordnung verbunden ist, statt auf die nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang. 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 Deutschland wurde die Rechtmäßigkeit solcher streitiger Auswahlbestimmungen von Rechtsexperten beurteilt, mit dem Ergebnis, sie seien im Sinne des Artikels 4(5).

Im Vereinigten Königreich, in Dänemark und in den Niederlanden wird allen Arbeitnehmern, die von der Erbringung des entsprechenden Dienstes betroffen sind (und in einigen Fällen den Subunternehmern) eine Übernahme durch den neuen Betreiber angeboten. In Schweden wird dies nur von sehr wenigen Vergabestellen verlangt, findet aber praktisch im Wege von Verhandlungen zwischen Veräußerer, Übernehmer und Gewerkschaften statt.

In Dänemark wird dieser Prozess von der Tatsache beeinflusst, dass einige Arbeitnehmer – bei einem Übergang von einem staatlichen zu einem privaten Unternehmen – einen besonderen Beschäftigungsstatus haben. Dies bedeutet generell, dass für die Übernahme dieser Arbeitnehmer andere Regeln und Bestimmungen gelten, die nicht von der Richtlinie 2001/23/EG abgedeckt sind.

In Italien sieht die nationale Gesetzgebung den Personalübergang im Verhältnis zum Umfang der Tätigkeiten vor, welche die neue Dienstleistung betreffen.

Dies wird im Kapitel 6.1.1.1 eingehender erörtert.

### **Fallstudie Deutschland: Netz Ostbrandenburg**

Am 15. Dezember 2011 veröffentlichte die Verkehrsbehörde für Berlin und Brandenburg (Verkehrsverbund Berlin Brandenburg, im Folgenden: VBB) im Amtsblatt der Europäischen Union eine kompetitive Ausschreibung für das Schienenpersonennahverkehrsnetz Ostbrandenburg. Die Ausschreibung umfasste zwei Lose. Der neue Vertrag für Los 1 beginnt im Dezember 2014 und der

<sup>70</sup> Von den 16 deutschen Bundesländern haben 13 solche Gesetze.

Vertrag für Los 2 im Dezember 2015. In der Ausschreibung wurde der Artikel 4(5) der EU-Verordnung 1370/2007 angewandt und gefordert, dass der neue Betreiber dem Betriebspersonal (Triebfahrzeugführer, Zugbegleiter, Personal, das für die Verfügbarkeit der Züge verantwortlich ist) den Übergang zum neuen Betreiber gewährt.

Gemäß dem in Berlin anwendbaren TTG und in Anwendung der Verordnung 1370/2007 Artikel 4(5) waren in der Ausschreibung eine Reihe von Mindestsozialkriterien festgelegt, und die Übernahme des Personals wurde zu folgenden Bedingungen gefordert:

- Die Verkehrsbehörde verlangt von dem erfolgreichen Bieter auf der Basis des Artikels 4(5) der Verordnung 1370/2007, dass er dem Betriebspersonal (Triebfahrzeugführer, Servicepersonal und Zugbereitsteller) einen Übergang zum neuen Betreiber ermöglicht und die Lohnbedingungen garantiert (*Entgeltregelungen*), auf die das Personal Anspruch hätte, wenn ein Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG stattgefunden hätte. Dies umfasst keine anderen Rechte dieser Arbeitnehmer.
- Sollte der Betreiber der Ansicht sein, dass aufgrund der Hinzuziehung von Subunternehmern weniger Personal für die Leistungserbringung benötigt wird, so sind die Einzelheiten solcher Verträge anzugeben und die Anforderungen des TTG müssen in Bezug auf deren Personal erfüllt sein.
- Ein Anhang zu den Ausschreibungsunterlagen enthielt anonymisierte Angaben zu dem betroffenen Personal sowie Details zu den entsprechenden anwendbaren Tarifverträgen, um dem Bieter zu ermöglichen, die erforderlichen Personalkosten zu kalkulieren.
- Spätestens drei Monate nach Vergabe des neuen Vertrages wird der neue Betreiber eine aktualisierte Liste des zu übernehmenden Personals erhalten. Spätestens 21 Monate vor Beginn der Leistungserbringung muss sich der neue Betreiber schriftlich unter Angabe der Modalitäten der Übernahme an das betroffene Personal wenden, um dessen Bereitschaft bezüglich einer Übernahme zu prüfen. Die betreffenden Arbeitnehmer müssen den neuen Betreiber spätestens 18 Monate vor Beginn des neuen Vertrages informieren, ob sie das Angebot annehmen möchten.
- Der neue Betreiber wählt dann diejenigen Arbeitnehmer des etablierten Betreibers aus, die den Wunsch geäußert haben, übernommen zu werden und denen er einen Arbeitsvertrag anbieten möchte. Dabei sollte das gewählte Personal die Struktur der vollständigen Liste der Personen (hinsichtlich Alter, Dienstalter und Gehaltsgruppe) spiegeln, die übernommen werden möchten.
- Die Arbeitsverträge mit dem übernommenen Personal müssen spätestens 15 Monate vor Betriebsbeginn des neuen Betreibers geschlossen werden.

Der neue Betreiber ist nur verpflichtet, in dem Umfang Arbeitsverträge mit dem Personal des ehemaligen etablierten Betreibers zu schließen, wie dies in sein Personalkonzept passt. Sollten zu wenige Arbeitnehmer das Interesse geäußert haben, übernommen zu werden, so steht es dem neuen Betreiber frei, zusätzliches Personal einzustellen. Dieses Personal sowie Personal von Subunternehmern muss entsprechend dem anwendbaren TTG vergütet werden. Demzufolge muss der neue Betreiber nur Betriebspersonal übernehmen (sofern es übernommen werden möchte), welches er für sein Personalkonzept benötigt, und garantiert sind nur die Löhne/Gehälter und damit verbundene Bedingungen (was im Prinzip die Arbeitszeit umfasst), jedoch keine der anderen bestehenden und erworbenen Arbeitnehmerrechte.

Alle Lose wurden an die NEB (Niederbarnimer Eisenbahn) vergeben. Entsprechend den Bestimmungen der Ausschreibung erhielt die NEB Angaben zu dem Betriebspersonal, das den jeweiligen Strecken zugewiesen war, sowie zu den bestehenden Bedingungen. Es wurde folgende Regel angewandt: Wenn ein Arbeitnehmer 50% oder mehr auf einer der betroffenen Strecken arbeitete, wurde er/sie auf die Liste des zu übernehmenden Personals gesetzt (entsprechend den Bedingungen der Ausschreibung). Die Erstellung dieser Listen liegt im Verantwortungsbereich des etablierten Betreibers. Die Anwendung dieses Verfahrens ergab, dass 84 Arbeitnehmer des Personals des etablierten Betreibers DB Regio und 107 Arbeitnehmer der ODEG betroffen waren. Aufgrund der Fristen für die Lieferung der Informationen haben zumindest die Arbeitnehmer, die auf den im Los 1 ausgeschriebenen Strecken arbeiten, bislang das Schreiben mit detaillierten Angaben zu den Bedingungen der potentiellen Übernahme erhalten. Diejenigen, die von Los 2 betroffen sind, werden diese Informationen spätestens bis Mitte 2014 erhalten. Dies bedeutet, dass die von Los 1 betroffenen Arbeitnehmer im Begriff sind, die Angebote zu prüfen; sie müssen dem neuen Betreiber bis Oktober 2013 antworten. Deshalb ist gegenwärtig nicht bekannt, wie viele Arbeitnehmer letztlich übernommen werden.

### 6.1.1.1 *Personalübernahme in Situationen, in denen Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus betroffen ist*

Wie oben erwähnt, gelten für die Übernahme von Personal mit einem beamtenähnlichen, besonderen Beschäftigungsstatus andere Regeln und Bestimmungen. Wie im Kapitel 3.1 dargestellt, arbeitet noch immer eine relativ hohe Anzahl von Arbeitnehmern mit einem solchen Status für die staatlichen Bahnunternehmen. Es überrascht daher, dass viele Länder noch nicht im Einzelnen geprüft haben, welche Regeln und Bestimmungen auf dieses Personal anwendbar sind, wenn die Ausschreibung eine Personalübernahme vorsieht.

In Österreich beispielsweise wurde dieses Thema debattiert, mit der Folge, dass dem Personal von Postbus nun ein Transfer zu einem neuen Betreiber angeboten wird (je nach dem Ergebnis eines Ausschreibungsverfahrens, das sich derzeit in der Vorqualifikationsphase befindet). Obwohl diese Ausschreibung nur einen sehr kleinen Umfang hat, so dass nur wenig Personal übernommen werden könnte, hält Postbus es für wichtig, dass die Regierung entscheidet, was in solchen Situationen mit Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus geschieht.

Dies ist deshalb besonders wichtig, da für diese Arbeitnehmer, wie oben erwähnt, i.d.R. bessere Lohnbedingungen und andere Bedingungen gelten sowie in einigen Fällen ein Beschäftigungsschutz, was für einen neuen Betreiber im Falle der Übernahme höhere Personalkosten bedeuten würde.

In einigen Ländern, in denen der Staat in hohem Maße eingebunden ist oder finanzielle Bestimmungen für solche Situationen erlassen hat (z.B. indem er jegliche Zusatzkosten übernimmt, die sich aus solchen Verträgen ergeben), gilt dies nicht für etablierte Betreiber, die einen völlig unabhängigen Status haben und für die keine solchen Regelungen gelten.

Es fällt auf, dass es gegenwärtig nur wenig praktische Erfahrung in Bezug auf die Übernahme von Personal mit solchen Verträgen gibt. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Arbeitnehmer stehen einem Transfer zu einem neuen Betreiber (gleich ob sie einen Sonderstatus haben oder nicht) oft ablehnend gegenüber, insbesondere wenn der derzeitige Arbeitgeber andere (lokale) Beschäftigungsmöglichkeiten bieten kann.
- Wie oben erwähnt, zeigt sich Personal mit einem Sonderstatus besonders besorgt, dass es seine speziellen Ansprüche auf höhere Löhne und bessere Bedingungen verlieren könnte.
- In vielen Fällen, z.B. in Deutschland und Österreich können solche Arbeitnehmer nicht entlassen werden, entweder aufgrund ihres Status oder kraft besonderer Branchentarifverträge, wie z.B. bei der DB AG in Deutschland. Diese Arbeitnehmer entscheiden sich daher eher gegen einen Wechsel zu einem neuen Betreiber.
- Damit verbunden ist die eher überalterte Alterspyramide bei solchen Betreibern. Diese führt dazu, dass einige Arbeitnehmer sich entschließen, bei ihrem gegenwärtigen Arbeitgeber zu bleiben und die Zeit bis zur Pensionierung irgendwie zu überbrücken, anstatt die Unsicherheit und das finanzielle Risiko auf sich zu nehmen, die ein Wechsel zu einem neuen Betreibern mit sich bringen.
- In vielen Ländern besteht ein Mangel an qualifiziertem Personal (insbesondere bei den Triebfahrzeugführern), was bedeutet, dass der Überlassende oft in der Lage ist, eine alternative Beschäftigung anzubieten. Einige bieten zudem Unterstützung beim Umzug, sofern diese neue Beschäftigung einen Umzug erfordert.

Im Feld unten ist ein Beispiel aus Dänemark beschrieben, bei dem eine große Anzahl von Arbeitnehmern mit einem besonderen Beschäftigungsstatus von einem Wechsel des Bahnbetreibers betroffen war; ihnen wurde eine Übernahme angeboten. In Dänemark müssen Arbeitnehmern mit einem Sonderstatus drei Optionen angeboten werden: eine Entsendung zu dem neuen Betreiber; eine Freistellung seitens des staatlichen Bahnunternehmens und befristete Beschäftigung bei dem neuen Betreiber; oder eine Übernahme durch den neuen Betreiber. Weniger als 15% der in diesem Fall betroffenen Arbeitnehmer entschieden sich für eine Übernahme, die meisten für eine Entsendung. Der Großteil derjenigen, die bei ihrem alten Arbeitgeber bleiben wollten, wurde neu zugeordnet

(einige entschieden sich für den Vorruhestand). Arbeitnehmer mit einem besonderen Beschäftigungsstatus, die übernommen werden wollten, mussten auf einige ihrer Sonderpensionsansprüche verzichten und erhielten als Gegenleistung eine einmalige Entschädigungszahlung.

### Fallstudie Dänemark: Mittel- und Westjütland (Midt- og Vestjylland)

2001 wurde die erste Konzession für einen Schienenpersonenverkehrsdienst in einem kompetitiven Ausschreibungsverfahren vergeben. Arriva Danmark A/S erhielt den Zuschlag und übernahm im Januar 2003 von den etablierten DSB den Betrieb der betroffenen Strecken. Die Ausschreibung war in zwei Teile gegliedert: die nördlichen Strecken (Aarhus-Langå-Struer, Struer-Thisted und Struer-Skjern) und die südlichen Strecken (Tønder-Esbjerg, Esbjerg-Skjern, Skjern-Herning, Herning-Aarhus).

Beide Ausschreibungsverfahren wurden vor der Annahme der Verordnung 1370/2007 durchgeführt. Dennoch enthielten die Bekanntmachung der Ausschreibung und der spätere Vertrag Sozialkriterien. So wurde z.B. in den Vertrag zwischen Arriva und der dänischen Verkehrsbehörde über den Dienst für Mittel- und Westjütland eine Klausel aufgenommen, in der die Anforderungen bezüglich der Arbeitsbedingungen festgelegt waren ('Arbejdsklausul', Klausel 7.2). In dem Vertrag heißt es:

*„Die dänische Verkehrsbehörde ist gemäß dem ILO-Übereinkommen Nr. 94 über Arbeitsbedingungen in öffentlichen Verträgen verpflichtet, zu gewährleisten, dass der Betreiber und alle Subunternehmer sicherstellen, dass die Arbeitsentgelte (einschließlich Vergünstigungen), die Arbeitszeit und andere Arbeitsbedingungen nicht weniger günstig sind als jene laut bestehenden Tarifverträgen, Schiedssprüchen, nationalen Gesetzen oder Verordnungen, die für Arbeit derselben Art innerhalb derselben Branche in dem Gebiet gelten, wo die Arbeit ausgeführt wird. Idealerweise sollte ein Tarifvertrag existieren, der für den Sektor in Dänemark insgesamt repräsentativ ist. Der Betreiber verpflichtet sich, die vereinbarten Entgelt- und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer zu gewährleisten, die die Arbeit in Dänemark ausführen, und unterrichtet die Arbeitnehmer über die aktuellen Arbeitsbedingungen. Erfüllt der Betreiber die festgelegten Bedingungen nicht und hat dies seitens der Arbeitnehmer einen rechtsgültigen Anspruch auf zusätzliches Arbeitsentgelt zur Folge, so kann die dänische Verkehrsbehörde Zahlungen an den Betreiber zurückhalten, um die Beschäftigungsbedingungen des Personals zu gewährleisten.“*

Da der Betreiberwechsel als Betriebsübergang eingestuft wurde, war eine Personalübernahme erforderlich. Weil einige Arbeitnehmer der DSB einen besonderen Beschäftigungsstatus besitzen, waren das Gesetz über den Betriebsübergang und das Gesetz über öffentliche Bedienstete [Act on Statutory Civil Servants] anzuwenden. Mit Ausnahme der Triebfahrzeugführer bereitete der Personalübergang keine größeren Probleme. Von Anfang an stand nicht genau fest, wie viele der Triebfahrzeugführer für die übertragenen Dienste gebraucht würden, da die Schätzungen von Arriva höher waren als diejenigen, welche die DSB zur Verfügung gestellt hatten. Da sich nur eine geringe Anzahl der Triebfahrzeugführer für eine Übernahme entschied (56 von 376, das übrige Personal entschied sich für eine alternative Beschäftigung bei den DSB), musste das Unternehmen eine hohe Zahl von Triebfahrzeugführern ausbilden. Die Mehrzahl dieser Fahrzeugführer war in einem beamtenähnlichen Status beschäftigt und unterlag somit nicht dem Gesetz über den Betriebsübergang. Folglich konnte der Übergang nur durch eine Entsendung zum neuen Betreiber erfolgen, durch eine Freistellung seitens der DSB und die befristete Beschäftigung beim neuen Betreiber oder durch die Übernahme seitens des neuen Betreibers. Gemäß dem Vertrag zwischen dem Verkehrsministerium und Arriva mussten die Triebfahrzeugführer neun Monate vor der Übertragung der Dienste ihre Pläne offenlegen und dann vier Monate vor Betriebsbeginn einen verbindlichen Vertrag schließen. Aus Gründen bezüglich der Ausbildung durch Arriva wurde dies jedoch um eineinhalb Monate vorgezogen (was das Unternehmen immer noch als nicht ausreichend erachtete). Schließlich wechselten rund 56 Triebfahrzeugführer zu ARRIVA. Die bevorzugte Option derjenigen, die sich für einen Wechsel zum neuen Betreiber entschlossen, war die Entsendung durch die DSB. Gegenwärtig werden immer noch Arbeitnehmer von dem alten Betreiber entsendet.

Bis zur Übernahme des Betriebs eine ausreichende Zahl von Triebfahrzeugführern auszubilden erwies sich als eine Herausforderung. Gemäß dem Vertrag zwischen dem Verkehrsministerium musste Arriva auf die von den DSB und 'privatbanerna' (kommunaler Bahnbetreiber) zur Verfügung gestellte Ausbildung zurückgreifen. Während in der ITT davon ausgegangen wurde, dass die DSB in der Lage wären, im Jahr 2002 75 Triebfahrzeugführer auszubilden, zeigte sich, dass sie vor dem Betriebsübergang nur 20 Fahrzeugführer würden ausbilden können. Arriva erhielt daher vom Verkehrsministerium die Erlaubnis, die übrigen 60 Fahrzeugführer durch die 'privatbanerna' ausbilden zu lassen. Die dänische Eisenbahngewerkschaft äußerte sich jedoch besorgt und war

der Ansicht, die von 'privatbanerna' durchgeführte Ausbildung würde ein Sicherheitsrisiko darstellen; daher konnte Arriva keine Fahrzeugführer bei diesem Betreiber ausbilden lassen. Folglich wurde beschlossen, alle Fahrzeugführer bei den DSB auszubilden, obwohl dies bedeutete, dass Arriva bei Betriebsübergang nicht genügend Fahrzeugführer zur Verfügung haben würde. Das Ergebnis dieser Situation war, dass die DSB einige der Strecken für einen zusätzlichen Zeitraum betrieb, bis weitere Fahrzeugführer ausgebildet waren.

Der dänische Rechnungshof war der Ansicht, dass Arriva keine hinreichende Gelegenheit eingeräumt worden war, vor Betriebsbeginn eine ausreichende Zahl von Fahrzeugführern einzustellen und auszubilden. Demzufolge sahen spätere Ausschreibungsverfahren eine längere Mobilisierungsphase zwischen der Vertragsvergabe und dem Betriebsbeginn vor.

### **6.1.2 Welche Bedingungen für die Übernahme gelten, in welchem Umfang und wie lange diese Bedingungen gewährleistet sind**

Die Frage, zu welchen Bedingungen die Übernahme erfolgt, in welchem Umfang und wie diese Bedingungen gesichert sind, hängt von der Grundlage ab, auf welcher die Übernahme stattfindet, und von den besonderen nationalen Bestimmungen.

Wenn eine Übernahme gemäß den Bestimmungen der nationalen Gesetze über den Betriebsübergang oder ähnlichen Vorschriften, nach denen bei einem Wechsel des öffentlichen Dienstleistungsanbieters im Schienenverkehrssektor eine Personalübernahme vorgesehen ist, stattfindet, wird das gesamte vom Veräußerer für die 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, aber dies ist in allen anderen Ländern nicht der Fall, in denen die Personalübernahme unter diese Bestimmungen fällt. Gleichmaßen bestehen Unterschiede hinsichtlich der besonderen Bedingungen der Übernahme 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, aber das Fallrecht hat 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 der höchsten 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 Dänemark ist die Personalübernahme grundsätzlich im Gesetz über den Betriebsübergang (Virksomhedsoverdragelsesloven) geregelt. Dieses Gesetz legt fest, dass der neue Betreiber unmittelbar in die Rechte und Pflichten eintritt, die zum Zeitpunkt des Übergangs bestehen, und zwar auch in Bezug auf:

- Branchentarifverträge;
- Regeln hinsichtlich der Entgelt- und Arbeitsbedingungen, die von den öffentlichen Bedarfsträgern festgesetzt oder genehmigt wurden; und/oder
- individuelle Vereinbarungen über Entgelt- und Arbeitsbedingungen.

Die Verpflichtungen bezüglich der Entgelt- und Arbeitsbedingungen bleiben bestehen, bis der anwendbare Tarifvertrag ausläuft oder neue Tarifverträge unterzeichnet worden sind.

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 Tarifvertrages und den Schutz der erworbenen Rechte zwingend notwendig macht.

In den Niederlanden sieht der Absatz 4 des PTA 2000 (Artikel 36-43 c) vor – obwohl die Übertragung einer Beförderungskonzession nicht unbedingt als ein Betriebsübergang angesehen wird –, dass eine Übertragung, bei der im Wesentlichen ein Personalübergang stattfindet, auch in den Anwendungsbereich der Bestimmungen über den Betriebsübergang fallen kann und folglich eine Personalübernahme erfordert. Arbeitnehmern, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie auf den betreffenden Strecken arbeiten, kann daher ein Wechsel zu dem neuen Betreiber angeboten werden. 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. In Fällen, in denen dieser Branchentarifvertrag die Standards der übergegangenen Bedingungen überschreitet, werden die besseren Standards maßgeblich. In Situationen, wo 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 (siehe das Feld unten).

Im städtischen Verkehrssektor in Frankreich wird die Sicherung der bestehenden Beschäftigungsbedingungen im Vergleich zum interurbanen öffentlichen Verkehrssektor als besonders stark angesehen. Für den erstgenannten Sektor gelten die nationalen Gesetze über den Betriebsübergang, während in Bezug auf den letztgenannten ein anwendbarer Branchentarifvertrag in Kraft tritt.

Wie zuvor erwähnt, ist der Personalübergang in Schweden nur in wenigen Fällen aufgrund der Anforderungen in den Ausschreibungsunterlagen praktiziert worden. In dem Feld unten wird eine Ausschreibung für die Stockholmer U-Bahn erläutert, in der die zuständige Vergabestelle die Personalübernahme im Hinblick auf einen schnellen und zuverlässigen Betriebsbeginn verlangt hat. Obwohl der etablierte Betreiber die Vergabeentscheidung anfangs anfechten wollte, hat die enge Zusammenarbeit zwischen Veräußerer, Erwerber und den Gewerkschaften bewirkt, dass das gesamte Personal zu den bestehenden

Bedingungen übernommen wurde. Dies erstreckte sich auch auf die Übernahme des bei einem Subunternehmer beschäftigten Personals.

Das zweite schwedische Beispiel veranschaulicht auf interessante Weise, was passieren kann, wenn eine erneute Ausschreibung für dieselbe Strecke durchgeführt wird und der Auftrag wieder an den ursprünglichen Betreiber vergeben wird. In diesem Fall bot der erfolgreiche Bieter des ersten Ausschreibungsverfahrens, die DSB, höhere Löhne und bessere Bedingungen an als der etablierte Betreiber SJ. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer entschied sich in Verhandlungen für einen Wechsel und profitierte von besseren Bedingungen. Als die DSB feststellte, dass sie den Dienst nicht innerhalb ihres Finanzrahmens erbringen konnte und sich vom Markt zurückzog, vergab die zuständige Stelle den Auftrag gemäß den Bestimmungen über den Betriebsübergang direkt an eine schwedische Tochtergesellschaft der SJ. Dies bedeutete, dass – obwohl das Personal erst 17 Monate zu den neuen Bedingungen beschäftigt worden war – es diese Ansprüche noch 12 weitere Monate hatte. Als das Unternehmen anschließend versuchte, den Tarifvertrag neu zu verhandeln, um (mehr oder weniger) die früheren Bedingungen wiederherzustellen, die denjenigen entsprochen hätten, die für andere Arbeitnehmer in dem Unternehmen galten, verwahrten sich die Gewerkschaften dagegen. Nach einem Arbeitskampf wurde ein neuer Tarifvertrag ausgehandelt, der die von den DSB eingeführten besseren Standards beibehielt (für weitere Details siehe die Fallstudie zum Nahverkehr der Westküste).

In Deutschland, wo die Personalübernahme freigestellt ist und von einer Vergabestelle verlangt werden kann, ist es diese Vergabestelle, welche (auf der Basis des jeweiligen TTG) nicht nur die zu übernehmenden Arbeitnehmergruppen festlegt, sondern auch, welche Bedingungen für welchen Zeitraum zu sichern sind (siehe auch Kapitel 6.1.1 oben). In den wenigen zur Verfügung stehenden Beispielen handelt es sich dabei entweder um die Bedingungen des Veräußerers oder die des benannten repräsentativen Tarifvertrages. In mindestens einem Fall wurde der Begriff 'Bedingungen' auf die Löhne und die Arbeitszeit beschränkt. Der Schutz gilt normalerweise für die Dauer des Auftrags oder bis der maßgebliche Branchentarifvertrag neu ausgehandelt wird.

### **Fallstudie Niederlande: Personenverkehrsdienste in Achterhoek und Vechtdallijnen**

Im Falle Achterhoek vergab die zuständige Vergabestelle (die Provinz Gelderland) die Konzession zur Erbringung der Personennahverkehrsdienste in einem Direktverfahren zunächst an Synthus, nachdem sich der etablierte Betreiber, die NS, von der Strecke zurückgezogen hatte. Nach diesem Vergabeverfahren im Jahr 1999 wechselten alle ehemaligen 47 Arbeitnehmer von NS zu Synthus. Der Übergang war den NS-Arbeitnehmern freigestellt. Vor dem Übergang arbeitete das Personal zu den im NS-Unternehmensvertrag festgelegten Bedingungen. Diese Bedingungen waren für einen Zeitraum von 12 Monaten gesichert. Nach Ablauf dieses Zeitraumes war der Branchentarifvertrag Multimodaal für das Beschäftigungsverhältnis maßgebend. Mit der Gewerkschaft war ausdrücklich vereinbart worden, dass im Falle niedrigerer Einkommen, die eine Folge der Anwendung dieses Branchentarifvertrages wären, Synthus den entsprechenden Arbeitnehmern für den Zeitraum von drei Jahren eine Ausgleichszahlung zu leisten hätte. Dies war schließlich nicht notwendig, da die Bedingungen des Tarifvertrages Multimodaal den Bedingungen des NS-Tarifvertrages entsprachen (oder mitunter vorteilhafter waren).

Als die Konzession 2010 neu ausgeschrieben wurde, erhielten Arriva und Hermes (Connexion) den Zuschlag. Die 47 Arbeitnehmer, die zuvor von NS zu Synthus gewechselt waren, wurden nun von Arriva übernommen. In diesem Fall änderten sich die Beschäftigungsbedingungen gemäß dem Tarifvertrag nicht. Einige Büroangestellte, die von Synthus zu Arriva gewechselt waren, schieden schließlich aus, da die Verwaltungseinrichtungen an einen anderen Ort verlegt wurden, was für sie einen längeren Arbeitsweg bedeutet hätte.

Im Falle Vechtdallijnen wurde ein ähnliches Verfahren angewandt, aber nur 3 der 40 Arbeitnehmer von NS, denen eine Übernahme angeboten wurde, wechselten zu dem neuen Betreiber, der die Konzession 2010 erhielt. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer, die nicht wechseln wollten, wurde von der NS anderweitig weiterbeschäftigt. Für die übernommenen Arbeitnehmer waren die Löhne und Arbeitsbedingungen für den Zeitraum von 12 Monaten gesichert, anschließend wurden die im Multimodaal-Tarifvertrag vereinbarten Bedingungen angewandt. In diesem Fall gab es keinerlei

Garantien bezüglich eines Schutzes, für den Fall, dass die neuen Bedingungen schlechter als die der NS gewesen wären, da mit den Gewerkschaften keine solche Vereinbarung getroffen wurde.

### 6.1.3 Welche Hauptfaktoren das Ergebnis eines Personalübergangs bestimmen

Aufgrund der (begrenzten) Erfahrungen mit einem Personalübergang im Schienenpersonenverkehr wird ersichtlich, dass eine Reihe von Hauptfaktoren für das Ergebnis eines Personalübergangs ausschlaggebend sind, welche wiederum Auswirkungen auf die Sozialstandards haben:

- die Art des anzuwendenden rechtlichen Rahmens (nationale Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG oder Anwendung der PSO-Verordnung);
- die Einzelheiten der angewandten Bestimmungen;
- das Ansehen und die Stärke der Gewerkschaften des Sektors; und
- in den Fällen, in denen es prinzipiell keine Bestimmungen seitens der zuständigen Stelle bezüglich des Personaltransfers gibt, der Grad der gemeinsamen Interessen zwischen Veräußerer und Übernehmer.

Insgesamt scheint es, dass hinsichtlich einer Personalübernahme im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG die Anwendung nationaler Bestimmungen über den Betriebsübergang und den Beschäftigungsschutz eine größere rechtliche Sicherheit bietet, als die direkte Anwendung des Artikels 4(5).

Wird der Artikel 4(5) angewandt, ist der entscheidende Faktor häufig die Art der nationalen oder regionalen Gesetzgebung, in denen die Möglichkeit der Personalübernahme vorgesehen ist. Wie das Beispiel Deutschland und die Situation in Italien (siehe die Fallstudie im Anhang 1) zeigen, kann es im Detail große Unterschiede zwischen dieser Gesetzgebung auf der Ebene der einzelnen Bundesländer und deren praktische Auswirkungen für die Übernahme und ihre Bedingungen geben.

Sowohl in Bezug auf die Verhandlungen im Umfeld der Personalübernahme (insbesondere dort, wo die Übernahme de facto Praxis ist, wie z.B. in Schweden, statt von der zuständigen Stelle verlangt zu werden) als auch bei der anschließenden Neuaushandlung der Tarifverträge spielen starke Gewerkschaften eine Schlüsselrolle, wie die Fallstudien Vereinigtes Königreich und Schweden zeigen.

Dort, wo nicht das Erfordernis der Personalübernahme besteht, zeigen die Beispiele aus Schweden (und auch Deutschland), dass, sofern es im Interesse des Veräußerers liegt, nicht länger benötigtes Personal loszuwerden, während der Erwerber Fachkräfte benötigt, um den Betrieb reibungslos aufnehmen zu können, es möglich ist, eine Einigung hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen zu erzielen. Ohne Rechtsbasis bietet dies aber wohl nur einen geringen Schutz für die im Sektor beschäftigten Arbeitnehmer.

#### Fallstudie Schweden: SL Tunnelbanan (Stockholmer U-Bahn)

Diese Ausschreibung betraf den Betrieb der Stockholmer U-Bahn. Es handelte sich um ein komplexes Ausschreibungsverfahren über einen Zeitraum von 3,5 Jahren, das damit endete, dass der etablierte Betreiber Veolia im November 2009 den Betrieb an den Hongkonger Anbieter MTR übergab. Die zuständige Vergabestelle, Storstockholms Lokaltrafik (SL), verlangte, dass der neue *„Betreiber in Verbindung mit dem Betriebsbeginn das Personal des früheren Betreibers übernehmen sollte, das größtenteils die Dienste erbrachte, welche die Ausschreibung betraf. Der Betreiber muss den Beschäftigungsschutz (LAS) und die Regeln über die Mitbestimmung beachten. Beide Betreiber sollen im erforderlichen Umfang bei der Personalübernahme zusammenarbeiten, und der neue Betreiber hat mit der zuständigen Gewerkschaft zu kooperieren und sie zu informieren“*. Die Übernahme betraf etwa 2000 Arbeitnehmer.

Nach der Vergabe hatte MTR bereits Kontakt zu Veolia und kooperierte mit dem Unternehmen, um festzustellen, welche Arbeitnehmer die Dienste erbrachten und wie ein eventueller Transfer erfolgen müsste. Mit der Gewerkschaft wurden überdies die Details einer möglichen Übernahme besprochen. MTR (und andere Bieter) hatten Informationen zu den betreffenden Veolia-Arbeitnehmern erhalten, wie z.B. über die Löhne/Gehälter, das Alter, die Position und die Arbeitserfahrung.

Nach Eingang des Angebots wurden die Arbeitnehmer via Intranet und die Firmenzeitschrift, die an alle Arbeitnehmer verschickt wurde, über das Ausschreibungsverfahren informiert. MTR versandte Prospekte an die Arbeitnehmer, um sich vorzustellen, und richtete Anlaufstellen ein, wo die Arbeitnehmer mit dem HR-Personal von MTR sprechen konnten und wo sie Informationen und Uniformen bekamen. Ferner erhielten alle in Frage kommenden Arbeitnehmer die nötigen Formulare, die sie unterschreiben mussten, um automatisch von MTR übernommen zu werden. Veolia setzte eine Projektgruppe ein, welche für die Details der Übernahme zuständig war, und benannte Vertreter aus den einzelnen Abteilungen, die an den Meetings der Projektgruppe teilnahmen und über die Details des Übergangs und die Gespräche informiert wurden. Diese Vertreter mussten dann Fragen beantworten oder die Projektgruppe über bestimmte Dinge informieren; bei MTR wurde ebenfalls eine Projektgruppe eingesetzt. In die Gespräche bezüglich der Lohnbuchhaltung wurde auch die Gewerkschaft einbezogen, und die beauftragende Verkehrsbehörde hatte darauf zu achten, dass alles reibungslos abließ. Veolia, MTR und der Kunde veranstalteten wöchentliche Meetings. Zusätzlich zu den anfänglichen Informationen, die der etablierte Betreiber an die potentiellen neuen Betreiber geliefert hatte (über die Arbeitnehmer und Arbeitsbedingungen), wurden weitere Informationen übermittelt, z.B. hinsichtlich Mehrarbeit, Urlaubsansprüchen, Weihnachtsfahrplänen, Uniformgrößen, Kassen usw. Die einzigen Informationen, die nicht übermittelt wurden, waren personenbezogene Daten, die nicht preisgegeben werden durften, wie z.B. Krankenstand, Verwaltungs- oder Sicherheitsvernachlässigung. Schließlich wechselten 2468 Arbeitnehmer von Veolia zu MTR. Die Ausschreibungsunterlagen sahen zudem vor, dass Tågia, ein Subunternehmer von Veolia, der für die Wartung und Reinigung der Züge verantwortlich war, in zwei Unternehmen aufgeteilt werden sollte und der Bereich, der für die U-Bahn zuständig war, an Mantera, das von MTR beauftragte Wartungsunternehmen, übergehen sollte.

### Fallstudie Schweden: Nahverkehr Westküste

Diese Fallstudie untersucht die Erbringung von Schienenpersonenverkehrsdiensten für den Nahverkehr an der schwedischen Westküste. Bis 2010 wurden diese Strecken von SJ AB, dem staatlichen und größten Bahnbetreiber Schwedens betrieben. 2008 wurde ein offenes Verfahren für die Erbringung der Nahverkehrsdienste durchgeführt, das die Dänischen Staatsbahnen gewannen. 2010 wurde offensichtlich, dass die DSB in finanzielle Schwierigkeiten geraten waren, was dazu führte, dass sie sich von dem Markt zurückzogen. Nach einigen Erkundigungen vereinbarte die Verkehrsbehörde eine Direktvergabe mit SJ Götalandståg AB über den Betrieb desselben Streckennetzes. Das erste Ausschreibungsverfahren wurde nach den üblichen Kriterien durchgeführt. Die Ausschreibung erstreckt sich normalerweise über zwei Phasen; in der ersten Phase wird das Interesse bekundet, dann werden die geeigneten Bieter, die ihr Interesse geäußert haben, zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Das gesamte Verfahren dauerte etwa 3 Jahre, wovon ein Jahr für die Erstellung der Ausschreibungsdokumente benötigt wurde, zwischen 6 Monaten und 1 Jahr für die Einreichung der Angebote und ein Jahr für die Konsultationen und Verhandlungen mit dem erfolgreichen Bieter. Das zweite Ausschreibungsverfahren war kürzer. Als bekannt wurde, dass die DSB in Schwierigkeiten geraten waren, wurde dem nationalen Verkehrsbetreiber die Durchführung eines Direktvergabeverfahrens ohne offenes Verfahren gestattet, da ein neuer Betreiber den Betrieb sonst erst in 3 Monaten hätte aufnehmen können. Das Verkehrsamt sprach mit zwei Betreibern, die aus seiner Sicht über die Ressourcen verfügten, den Betrieb zu übernehmen, und einigte sich mit der SJ, welche die einzige war, die den Betrieb kurzfristig übernehmen konnte. Nach Abschluss der Verhandlungen hatte die SJ 1 Monat Zeit, um den Betrieb von den DSB zu übernehmen.

Västrafik verlangt im Allgemeinen nicht, dass ein Betreiberwechsel als Betriebsübergang anzusehen ist, da man der Ansicht ist, der Markt werde sich selbst regulieren und es besser sei, wenn der alte und der neue Betreiber diese Frage mit den Arbeitnehmern klären und entscheiden würden, ob der Wechsel als ein Betriebsübergang durchgeführt werden soll. Als der Auftrag 2010 von der SJ an die DSB übertragen wurde, begannen der alte und der neue Betreiber die notwendigen Vorkehrungen hinsichtlich des Übergangs zu treffen. Die SJ und die DSB ermittelten, wie viele Arbeitnehmer für den Betrieb benötigt wurden und boten dann denjenigen, die ausschließlich diese Dienste erbrachten<sup>71</sup> entsprechend Dienstalter eine Übernahme an. Für den neuen Betrieb wurden etwa 100

<sup>71</sup> Es gab Bahnhöfe, auf denen andere Linien betrieben wurden, und Linien, die nicht zu dem Vertrag gehörten, auf denen SJ-Arbeitnehmer Voll- oder Teilzeit arbeiteten. Bahnhöfe, wo die Arbeitnehmer der Bahnhöfe

Fahrzeugführer benötigt, aber es wollten weniger zum neuen Betreiber wechseln. Darüber hinaus gab es Zugbegleit- und Bahnhofspersonal, was bedeutete, dass schließlich etwa 600 Arbeitnehmer zu dem neuen Betreiber wechselten. Vor allem die von den DSB angebotenen Lohnbedingungen waren günstiger als die der SJ. Der Großteil des Personals wechselte zum neuen Betreiber, einige Arbeitnehmer aber – vorwiegend solche, die kurz vor der Pensionierung standen – entschieden sich, trotz der vorteilhafteren Lohnbedingungen bei der SJ zu bleiben, obwohl sie das Risiko eingingen, wegen Arbeitsmangels gekündigt zu werden. Dies beruhte hauptsächlich auf den günstigeren Pensionsbedingungen bei der SJ, die eine vorzeitige Pensionierung mit 60 vorsahen.

Als die DSB mit der Erbringung der Dienste in Schwierigkeiten gerieten, beschloss die zuständige Vergabestelle kurzfristig, den Auftrag direkt an die SJ Götalandståg AB, eine 100%-Tochtergesellschaft der SJ AB, zu vergeben. Die SJ Götalandståg hatte nur 1 Monat, um die Übernahme des Betriebs vorzubereiten, und die DSB und SJ durchliefen eine Übergangsphase, in der die DSB die SJ hinsichtlich der Lohnzahlung für den ersten Monat unterstützten, da das System der SJ noch nicht für die Auszahlungen bereit war. Die SJ übernahm fast alles, was für den Betrieb nötig war, von den DSB, einschließlich der Uniformen, Einrichtungen und der Subunternehmerverträge (zu denselben Bedingungen), weil keine Zeit zur Ausarbeitung neuer Verträge zur Verfügung stand. Die SJ beschloss, die neuen Betriebsabläufe in ihre neue stille Tochtergesellschaft einzugliedern, statt in die SJ, da die Verkehrsbehörde verlangt hatte, die Übernahme als Betriebsübergang durchzuführen und weil die SJ DSB-Personal nicht mit ihrem eigenen Personal vermischen wollte, denn dies hätte zu einer Veränderung der Dienstaltersstruktur innerhalb der SJ<sup>72</sup> geführt. Im Ergebnis gingen der Betrieb, die Arbeitsverhältnisse sowie die Beschäftigungsbedingungen für ein Jahr über. Als das Unternehmen später versuchte, die Bedingungen neu auszuhandeln, wurde seitens der Gewerkschaften Einspruch erhoben. Nachdem diese mit einem Arbeitskampf gedroht hatten, wurde ein neuer Vertrag ausgehandelt, in dem die von den DSB eingeführten Bedingungen aufrechterhalten wurden.

---

Göteborg und Falköping wurden nicht gefragt, ob sie übernommen werden wollten, ebenso nicht das Personal, das für die eigenen Verkehrsdienste von SJ tätig war (wo SJ eigene Züge betrieb und nur für die Benutzung der Gleise zahlte.)

<sup>72</sup> Das Dienstalter ist für Bahnbetreiber sehr wichtig, da die Arbeitnehmer üblicherweise berechtigt sind, ihre Schichten nach dem Dienstalter zu wählen;

## 7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

### Hintergrund und Ziele der Studie

**Obwohl die gegenwärtige EU-Gesetzgebung keine Öffnung des Marktes inländischer Schienenpersonenverkehrsdienste für den Wettbewerb vorschreibt, haben einige EU-Länder diese entweder ganz oder teilweise eingeführt.** In einigen Ländern (Schweden und das Vereinigte Königreich sind hierfür Paradebeispiele) reicht diese Entwicklung bereits mehrere Jahrzehnte zurück, in anderen fand sie erst in jüngster Zeit statt. Angesichts des sich entwickelnden Wettbewerbs und der steigenden Zahl öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die im Schienenpersonenverkehr ausgeschrieben werden, haben die **europäischen Sozialpartner des Bahnsektors, ETF und CER, ihre Besorgnis bezüglich der Auswirkungen des Wettbewerbs und der Folgen verlorener Ausschreibungen für das Personal, das die Dienstleistung zuvor erbracht hat (Schutz des Personals im Falle eines Betreiberwechsels sowie Schaffung sozialer Rahmenbedingungen), zum Ausdruck gebracht.**

**Die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung, in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17, ermöglichen es den zuständigen Vergabestellen, die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG zur Einhaltung bestimmter sozialer Mindeststandards in Bezug auf die Beschäftigung des Personals aufzufordern oder eine Übernahme des Personals seitens des neuen Betreibers zu verlangen, auch wenn die Voraussetzungen der Richtlinie nicht erfüllt sind. Es bleibt der zuständigen Stelle überlassen, ob die in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeiten genutzt werden oder nicht;** es besteht kein rechtliches Erfordernis, eine oder beide Möglichkeiten zu nutzen.

Diese im Auftrag von CER und ETF durchgeführte Studie hatte im Wesentlichen vier Zielsetzungen; sie sollte:

- einen breiten Überblick über die bestehenden Bestimmungen bezüglich der sozialen Standards und der Personalübernahme verschaffen und feststellen, inwieweit diese einen verbindlichen Bezugsrahmen festlegen, der auf alle potentiellen Betreiber anwendbar ist;
- feststellen, in welchem Maße bei der Auswahl von Schienenpersonenverkehrsbetreibern und Betreibern von städtischem Personennahverkehr kompetitive Ausschreibungen zur Anwendung kommen;
- bewerten, ob soziale Kriterien in die Ausschreibungskriterien einbezogen werden, welche sozialen Kriterien einbezogen werden und inwieweit die Regelungen oder der Geist der Verordnung EG 1370/2007 (Artikel 4.5 und 4.6 in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17) bezüglich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in diesem Kontext angewendet werden<sup>73</sup>;
- die Schutzmaßnahmen bewerten, die getroffen werden, um im Falle eines Betreiberwechsels und im Falle einer Personalübernahme bei Betreiberwechsel Sozialstandards für die Beschäftigten zu gewährleisten.

Auf der Basis einer Durchsicht der (begrenzten) wissenschaftlichen Literatur und anderer Unterlagen auf nationaler und länderübergreifender Ebene, einer Fragebogenuntersuchung mit Mitgliedern der CER und der ETF sowie Interviews mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Industrievertretern und Fachleuten, Arbeitgebern sowie zuständigen Stellen werden folgende Kernergebnisse dargelegt.

<sup>73</sup> Der Geist der Verordnung, der in der europäischen oder nationalen Gesetzgebung, in Branchentarifverträgen oder Bestimmungen enthalten war, die bestanden, noch bevor die Verordnung in Kraft trat.

## Gegenwärtige Erfahrungen mit Ausschreibungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr

Die Erfahrungen mit kompetitiven Ausschreibungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr in Europa sind begrenzt, sie sind jedoch in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen und werden voraussichtlich weiter steigen. Hier können aus dem innerstädtischen Personenverkehr Lektionen gezogen werden, da Ausschreibungen seit mehreren Jahren in diesem Bereich weit verbreitet sind.

Eine Einschätzung der gegenwärtigen Situation bezüglich Ausschreibungsverfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr und innerstädtischen Personenverkehr ergibt folgendes Bild:

Nur zwei EU-Länder vergeben öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr ausschließlich durch kompetitive Ausschreibungen (Schweden, Vereinigtes Königreich). In diesen Ländern gibt es solche Ausschreibungen seit den 1990er Jahren.

In sechs Ländern (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Polen und Italien) gibt es gemischte Systeme, die die Wahl der Vergabeart teilweise den zuständigen Stellen überlassen. In Deutschland stellt die kompetitive Ausschreibung die Hauptvergabeart im Schienenpersonennahverkehr dar. In Dänemark wurden kompetitive Ausschreibungen mehrfach angewandt, die direkte Vergabe stellt jedoch nach wie vor die Hauptvergabeart dar. In Italien sieht die Gesetzgebung seit den 1990er Jahren die kompetitive Ausschreibung vor. Seitdem wurden mehrere "Übergangsphasen" eingeführt, auch aufgrund des mangelnden Wettbewerbs, der darauf zurückzuführen war, dass Dienstleistungen im Schienenpersonennahverkehr wegen niedriger Fördermittel und Tarife oft zu gering vergütet werden, obwohl die Dienstleistungen seitens aller Betreiber Investitionen benötigen. Demzufolge wurden einige wenige kompetitive Ausschreibungen veröffentlicht, von denen die meisten zurückgezogen/aufgeschoben oder an den nationalen Betreiber vergeben wurden. In den Niederlanden ist die kompetitive Ausschreibung im regionalen Schienenpersonenverkehr die Norm, wenn die nationale Behörde der Region das Recht dazu erteilt; Dienstleistungen im nationalen Bahnverkehr und städtischen Personennahverkehr in den wichtigsten Städten werden jedoch nach wie vor direkt vergeben. In Polen ist der Wettbewerb bisher auf eine kleine Anzahl regionaler Strecken begrenzt und in der Tschechischen Republik ist 2012 ein erstes Pilotausschreibungsprojekt gestartet worden.

In den meisten der in die Studie einbezogenen Länder werden Dienstleistungen im Schienenpersonenverkehr weiterhin nur direkt vergeben (19 Länder).

Im innerstädtischen Verkehrssektor sind die Erfahrungen mit Ausschreibungen umfangreicher. Vier Länder verwenden ausschließlich diese Vergabeart. In 18 Ländern haben die zuständigen Stellen eine Wahlmöglichkeit, die kompetitive Ausschreibung wird jedoch häufig angewandt. Weitere 4 Länder lassen nur die direkte Vergabe zu.

## Die Festlegung von Sozialstandards und ihr Einfluss auf die Schaffung sozialer Rahmenbedingungen

In der Gesetzgebung und – noch wichtiger – in Branchentarifverträgen festgelegte Sozialstandards können eine entscheidende Rolle für die Schaffung sozialer Rahmenbedingungen darstellen, da sie bei Ausschreibungsverfahren eine Absicherung der Beschäftigungsbedingungen des Personals bedeuten.

Die Zahl der Länder, in denen gegenwärtig solche Branchentarifverträge für den Schienenpersonenverkehr existieren, beschränkt sich auf fünf Mitgliedsstaaten (Dänemark, Deutschland, Italien, Niederlande und Schweden). Besondere Sorge

bereitet das Fehlen von Branchentarifverträgen (und die fehlende Tradition, solche Verträge auszuhandeln) in Ländern, in denen Ausschreibungen noch nicht sehr verbreitet sind, diese aber in den nächsten Jahren zunehmen werden. Ein Beispiel aus Polen, das für diese Studie untersucht wurde, zeigt welche schwerwiegenden Folgen Ausschreibungen für das Personal haben, wenn faire Rahmenbedingungen auf sozialer Ebene fehlen (ein Fall, der zu Entlassungen führte und zu verschlechterten Arbeitsbedingungen für diejenigen, die von dem neuen Betreiber wiedereingestellt wurden).

Wo Branchentarifverträge bestehen, ist zu beachten, dass die Bedingungen einiger Tarifverträge auf Unternehmensebene bis zu 20% besser sein können als die der Branchentarifverträge; wird daher in Ausschreibungsverfahren allein auf die Branchenstandards verwiesen, so kann dies für das betroffene Personal dennoch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bedeuten. Darüber hinaus sind solche existierenden Branchentarifverträge (im Schienenpersonenverkehrssektor) nicht allgemein verbindlich, sondern verpflichten nur die Unterzeichnerparteien. Wenngleich dadurch in der Praxis gegenwärtig ein nahezu universaler Schutz sichergestellt ist, ist nicht garantiert, dass diese Situation auf Dauer aufrechterhalten wird.

Wo solche tariflich vereinbarten Sozialstandards nicht vorhanden (und breit anwendbar) sind, müssen zur Sicherstellung fairer, sozialer Rahmenbedingungen bei der Vergabe von PSO-Verträgen andere Maßnahmen getroffen werden. Auch wenn solche Vereinbarungen bestehen, kann die Anwendung sozialer Standards und sozialer Kriterien eine größere Sicherheit schaffen in Situationen, in denen die Tarifvereinbarungen nicht allgemein verbindlich sind.

In Ländern, in denen ein erheblicher Teil des Personals im Schienenpersonenverkehrssektor einen Beamtenstatus oder besonderen Beschäftigungsstatus hat, gelten, was die Sozialstandards betrifft, für dieses Personal im Allgemeinen besondere Bestimmungen.

Verbindliche Mindestsozialstandards in Bezug auf Mindestlöhne, Löhne, die über dem Minimum liegen, Zusatzleistungen, Arbeitszeit, Ausbildung, Gesundheit und Sicherheit sowie Pensionsansprüche hängen weitgehend von den nationalen Gepflogenheiten in den Arbeitsbeziehungen ab und sind entweder nur in der nationalen Gesetzgebung verankert oder werden durch Branchen- oder Unternehmenstarifverträge noch verbessert. Gesetzliche Standards sehen meist nur ein grundlegendes Mindestmaß an Beschäftigungsrechten vor, die in vielen Ländern durch die Anwendung tarifvertraglich vereinbarter Standards im Schienenpersonenverkehr und städtischen Personennahverkehr verbessert werden. Insbesondere in Bezug auf die wesentlichen Sozialstandards (z.B. Mindestlöhne, Löhne über dem Minimum, Zusatzleistungen und Arbeitszeit) spielen Branchentarifverträge – soweit solche bestehen – eine wichtige Rolle hinsichtlich der Schaffung sozialer Rahmenbedingungen. Was zusätzliche soziale Bedingungen und Vergünstigungen betrifft (z.B. Ausbildung, Gesundheit und Arbeitsschutz sowie Pensionsansprüche), sind sektorspezifische Gesetze (die für alle oder einzelne Arbeitsgruppen des Sektors gelten) weiter verbreitet, werden jedoch in einigen Ländern noch durch Branchentarifverträge verbessert. **In Ländern, in denen im Falle eines Betreiberwechsels die Personalübernahme nicht obligatorisch ist und wo in Ausschreibungen keine spezifischen Sozialstandards und -kriterien festgelegt sind, sind Branchentarifverträge (die innerhalb des Sektors allgemein verbindlich oder breit anwendbar sein müssen) der einzige Weg zur Sicherstellung sozialer Rahmenbedingungen.**

In einer begrenzten Anzahl von Mitgliedsstaaten bestehen jedoch Branchentarifverträge für den Schienenpersonenverkehr (Österreich, Dänemark, Deutschland, Italien, in den Niederlanden und in Schweden). Existiert ein Branchentarifvertrag, ist es nicht zwingend erforderlich, dass die Vergabestelle in den Ausschreibungsunterlagen soziale Kriterien vorgibt, da diese Standards für jeden ausgewählten Betreiber maßgeblich sind. Zu beachten ist jedoch, dass dies nur dann der

Fall ist, wenn solche Verträge universal (oder zumindest fast universal) anwendbar sind. Gegenwärtig sind Branchentarifverträge im Schienenpersonenverkehr **generell nicht allgemein verbindlich**, die hohe Mitgliedsschaftsquote der Arbeitgeber (und der Gewerkschaften) im Sektor gewährleistet jedoch, dass deren Bestimmungen praktisch für alle Betreiber verbindlich sind. **Dies ist allerdings keine Garantie dafür, dass diese Situation immer beibehalten wird, und Sozialstandards in Ausschreibungen können daher gewährleisten, dass soziale Rahmenbedingungen, die in einem Branchentarifvertrag festgelegt sind, für alle potentiellen Betreiber verbindlich sind.**

**Wo Branchentarifverträge bestehen, muss auch beachtet werden, dass die Bedingungen einiger Tarifverträge auf Unternehmensebene bis zu 20% besser sein können als die der Branchentarifverträge; wird daher in Ausschreibungsverfahren allein auf die Branchenstandards verwiesen, so kann dies für das betroffene Personal dennoch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bedeuten.**

Eine augenfällige Veranschaulichung für die Folgen einer Situation, wo bei einem Betreiberwechsel kein Branchentarifvertrag existiert (keine Sozialstandards oder sozialen Kriterien in Ausschreibungen und keine Vorschrift zur Übernahme des Personals) liefert das in dieser Studie beschriebene polnische Beispiel. Hier führte der Betreiberwechsel zu Entlassungen und die entlassenen Arbeitnehmer waren auf die Nachfrage nach ihren Erfahrungen und Fähigkeiten am Markt angewiesen, um neue Bedingungen aushandeln zu können. Dieses Fallbeispiel dient daher als ein Musterbeispiel, das die Folgen jeglichen potentiellen Schutzes (sektorale Verträge, soziale Kriterien in Ausschreibungen, Bestimmungen über den Personaltransfer) veranschaulicht und somit hervorhebt, wie wichtig es ist, dass geeignete Bestimmungen zur Festlegung sozialer Rahmenbedingungen in Kraft sind.

**In Ländern, in denen ein erheblicher Teil des Personals im Schienenpersonenverkehrssektor einen Beamtenstatus oder beamtenähnlichen Sonderstatus hat, gelten, was die Sozialstandards betrifft, für dieses Personal im Allgemeinen besondere Bestimmungen. Das Bestehen solcher besonderen Beschäftigungsverhältnisse im Sektor hat auch Auswirkungen auf die Personalübernahme (siehe unten).**

## **Die gegenwärtige Anwendung von Sozialstandards und sozialen Kriterien in Ausschreibungen**

**Trotz der Möglichkeiten, welche die Artikel 4(5) und 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 der PSO-Verordnung bieten, ist die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen (ohne das Erfordernis der Personalübernahme als einer anderen Möglichkeit, Sozialstandards zu sichern) sehr begrenzt und die Auswirkungen der Verordnung sind minimal.**

In der Praxis **existieren nur in einem Land (Deutschland) Bestimmungen auf regionaler Ebene der Bundesländer (in 13 von 16 Bundesländern), die kraft der Festlegung sozialer Kriterien die Einhaltung von Mindestsozialstandards gewährleisten.** Dies erfolgt durch Gesetze über die Einhaltung der Tarifverträge (Tariftrüegegesetze, TTG), die auf Länderebene erlassen werden und die sich hinsichtlich ihres Inhalts und der festgelegten Standards unterscheiden. Sofern auf der Ebene der Bundesländer ein TTG in Kraft ist, muss dieses von den zuständigen Stellen angewandt werden (Bestimmungen über den Personaltransfer bleiben optional).

In einigen anderen Ländern wird in den Ausschreibungsunterlagen auf wesentliche Sozialstandards verwiesen (einschließlich internationaler und nationaler Arbeitsrichtlinien). Diese aber haben in der Praxis keine Auswirkungen auf die Gewährleistung sozialer Standards, da sie in jedem Fall für alle Betreiber gelten. In einer sehr begrenzten Anzahl von Fällen finden sich bezüglich der Ausbildung sowie der Gesundheit und Sicherheit besondere Anforderungen in Ausschreibungsunterlagen, die jedoch keine wesentlichen Auswirkungen auf die Bewertung von Qualitätskriterien haben.

## Vorschriften über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel und deren Einfluss auf den Schutz des Personals

Von den 18 EU-Ländern, für welche für die Studie zum Schienenpersonenverkehr und innerstädtischen Verkehrssektor Informationen zur Verfügung gestellt wurden, gibt es in 5 Ländern gegenwärtig keine Bestimmungen (weder gesetzliche noch tarifvertragliche), nach denen das Personal bei einem Betreiberwechsel übernommen werden muss (BE, HU, LT, LV, LU); in 6 Ländern ist die Übernahme optional und hängt ab von den Anforderungen, welche die Vergabestelle vorgibt (AT, BG, DE, IE, PL, SE), und in 7 Ländern ist die Personalübernahme entweder kraft Gesetzes oder Tarifverträgen für bestimmte Arbeitnehmer vorgeschrieben und verbindlich (CZ, DK, ES, FR, IT, NL, UK (für ES und FR nur im öffentlichen Personennahverkehr). Im Schienenpersonenverkehr gilt dies nur für CZ, DK, IT, NL und UK, aber es gibt keine praktischen Beispiele, dass dies bislang in CZ und IT stattgefunden hat. Somit ergibt sich eine Situation, in der etwa die Hälfte der Mitgliedsstaaten im Falle eines Betreiberwechsels keinerlei (verbindlichen) Beschäftigungsschutz für das Personal bietet. In manchen Fällen (IT) enthält der Kollektivvertrag spezielle Kriterien zur Auswahl der betroffenen Beschäftigten.

In den Fällen, in denen der Personaltransfer freigestellt ist, wird diese Möglichkeit gegenwärtig nur selten von den zuständigen Stellen genutzt (es gibt einige begrenzte Beispiele in Deutschland und Schweden sowie im österreichischen regionalen Busverkehrssektor).

Auch in den Ländern, wo der Personaltransfer verbindlich ist, variieren die Bestimmungen darüber, wer übernommen wird, unter welchen Bedingungen und wie lange diese Bedingungen sichergestellt sind, erheblich von Land zu Land.

Gegenwärtig bieten Länder, die einen Personaltransfer auf der Basis der nationalen Durchführung von Gesetzen über den Betriebsübergang verlangen und/oder die festlegen, dass die Übertragung eines PSO-Vertrages als ein Betriebsübergang einzuordnen ist, auch wenn kein Vermögensübergang erfolgt, den 'zuverlässigsten' und weitreichendsten Schutz für das Personal.

Es gibt fünf grundsätzliche Situationen, in denen bei einem Wechsel des öffentlichen Dienstleistungsanbieters im Schienenpersonenverkehr und im städtischen Verkehrssektor gegenwärtig eine Personalübernahme stattfindet:

- **In den Ausschreibungsunterlagen ist der Transfer des Personals sowie des Materials und der Vermögenswerte festgelegt.** Demzufolge ist der Betreiberwechsel als ein Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG anzusehen und es finden die in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen über den Personaltransfer Anwendung.
- **Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und/oder innerstädtischen Personenverkehr gelten gemäß den nationalen Gesetzen als Ausschreibungen, auf die die nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang anwendbar sind** und/oder werden als Situationen gedeutet, die einen Personaltransfer verlangen. In einigen Ländern wird in diesen Situationen in den Ausschreibungsunterlagen nicht spezifisch auf die Personalübernahme verwiesen, da alle Betreiber von der Anwendung dieser Bestimmungen Kenntnis haben.
- **Die zuständigen Stellen stützen sich auf den Artikel 4(5) – entweder ausdrücklich oder stillschweigend – und verlangen bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme.**
- **Die Personalübernahme ist optional und auch wenn sie nicht von den zuständigen Stellen verlangt wird, wird sie in der Praxis zwischen dem Veräußerer, dem Übernehmer und den relevanten Gewerkschaften ausgehandelt.** Hier muss der Transfer für beide Parteien vorteilhaft sein, wozu starke Gewerkschaften notwendig sind.

■ **Weder kraft Gesetzes noch in Branchentarifverträgen ist eine Personalübernahme vorgesehen.**

Anhand der Studie konnten Informationen über Bestimmungen hinsichtlich der Personalübernahme im Schienenpersonenverkehr und städtischen Personennahverkehr in 18 Mitgliedsstaaten gesammelt werden (sowie in Norwegen und in der Schweiz). Dies ergibt folgendes Bild:

- in 5 EU-Ländern existieren weder gesetzliche noch tarifvertragliche Bestimmungen über die Personalübernahme: Belgien, Ungarn, Lettland, Litauen und Luxemburg;
- in 6 EU-Ländern ist die Personalübernahme freigestellt und hängt von den Anforderungen ab, welche die zuständigen Stellen vorgeben (auf der Basis der anwendbaren Gesetze oder Tarifverträge): Österreich, Bulgarien, Deutschland, Irland, Polen, Schweden (und die Schweiz);
- 7 EU-Länder, in denen die Personalübernahme entweder gesetzlich oder tarifvertraglich vorgeschrieben ist: Tschechische Republik, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich (und Norwegen).

In den Ländern, in denen die Übernahme freigestellt ist, wird diese Möglichkeit von den zuständigen Stellen gegenwärtig nur selten genutzt. In Österreich ist jetzt eine solche Situation, in der der Personaltransfer verlangt wird, im regionalen Bussektor im Gange. In Deutschland war der Personaltransfer nur in 5 von 30 Ausschreibungen verlangt. In Schweden wird der Personaltransfer nur in einigen wenigen Fällen ausdrücklich in den Ausschreibungsunterlagen verlangt, wird jedoch in der Praxis bei einem Betreiberwechsel zwischen Veräußerer, Übernehmer und Gewerkschaft ausgehandelt.

In Dänemark, in den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich ist die Personalübernahme aufgrund der Gesetze über den Betriebsübergang obligatorisch, nach denen ein Betreiberwechsel im Schienenpersonenverkehr als ein Personaltransfer anzusehen ist, auch wenn keine Vermögensübertragung stattfindet. In Frankreich ist der Personaltransfer im städtischen Personennahverkehr gesetzlich vorgeschrieben, während er im interurbanen öffentlichen Verkehrssektor durch den Branchentarifvertrag verlangt wird, jedoch nur, wenn die gesetzlichen Bedingungen nicht erfüllt sind. In Italien ist die Personalübernahme kraft Gesetzes und Branchentarifverträgen vorgeschrieben.

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Schweden und – in begrenzterem Umfang – der Niederlande und Dänemark im Schienenpersonenverkehr sowie in Frankreich auch im innerstädtischen Verkehrssektor sind die gegenwärtigen Erfahrungen mit einer Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel innerhalb der EU relativ gering. Die gegenwärtigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass **eine Reihe von Schlüsselfaktoren für das Ergebnis eines Personaltransfers und dessen Auswirkungen auf die Sozialstandards verantwortlich sind:**

- die **Art des anzuwendenden rechtlichen Rahmens** (nationale Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG oder ähnlicher Bestimmungen über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel im Schienenpersonenverkehr oder die Anwendung der PSO-Verordnung);
- die **präzisen Details der angewandten Bestimmungen** (insbesondere bei Anwendung der PSO-Verordnung);
- das **Ansehen und die Stärke der Gewerkschaften** des Sektors; und
- in den Fällen, in denen es prinzipiell keine Bestimmungen seitens der zuständigen Stelle bezüglich des Personaltransfers gibt, der **Grad der gemeinsamen Interessen zwischen Veräußerer und Übernehmer**.

Insgesamt scheint es, dass die **Anwendung nationaler Bestimmungen über den Betriebsübergang und den Beschäftigungsschutz**<sup>74</sup> eine größere rechtliche Sicherheit

<sup>74</sup> Gleich ob durch die direkte Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG oder andere Gesetzestexte bezüglich des Wechsels des öffentlichen Dienstleistungsanbieters im Verkehrssektor, die eine Personalübernahme verlangen.

**bietet**, als die direkte Anwendung von Artikel 4(5), durch die eine Personalübernahme im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG verlangt wird.

Wird der Artikel 4(5) angewandt, ist der entscheidende Faktor häufig die Art der nationalen oder regionalen Gesetzgebung, in denen die Möglichkeit der Personalübernahme vorgesehen ist. Wie das Beispiel Deutschland und die Situation in Italien zeigen, **kann es im Detail große Unterschiede zwischen diesen regionalen Gesetzen geben und deren praktische Auswirkungen für die Übernahme und ihre Bedingungen**. In mehreren Fällen in Deutschland, in denen die Personalübernahme verlangt wird, ist diese auf das Betriebspersonal sowie die Löhne und die Arbeitszeit beschränkt. Der erfolgreiche Auftragnehmer behält das Recht, zu entscheiden, wie viele der Arbeitnehmer, die ihr Interesse an einer Übernahme geäußert haben, für sein Personalkonzept benötigt werden.

In Ländern, in denen die Personalübernahme (per Gesetz) möglich ist, aber nicht von der zuständigen Stelle verlangt wird (z.B. Schweden und Polen) zeigen die Unterschiede in der Praxis deutlich, **welche Folgen die Nichtexistenz von Bestimmungen zur Festlegung von Mindestsozialstandards hat, denn dies bedeutet nicht nur, dass die Weiterbeschäftigung des Personals, das die Dienstleistung in dem etablierten Unternehmen erbringt, nicht gewährleistet ist, sondern auch, dass neu eingestelltes Personal nicht von Mindestlöhnen, Arbeitsbedingungen und anderen Sozialstandards des Sektors profitiert**. Wie oben erwähnt, ist in dem für diese Studie untersuchten polnischen Beispiel deutlich geworden, dass – wenn zwischen dem Veräußerer und dem Übernehmer kein gemeinsames Interesse zur Aushandlung der Personalübernahme besteht – das Fehlen eines Branchentarifvertrags bedeutet, dass entlassene Arbeitnehmer auf die Kräfte des Marktes vertrauen müssen, die die Bedingungen ihrer künftigen Beschäftigung bestimmen.

### **Gründe für die begrenzte Anwendung der Möglichkeiten, welche die PSO-Verordnung bietet, und andere Herausforderungen**

**Wirtschaftliche Erwägungen sowie das Gefühls eines Mangels an Rechtssicherheit, Wissen und Anleitung hinsichtlich der Möglichkeiten, die die Verordnung und ihre praktische Anwendung bietet, spielen eine Rolle.**

Selbstverständlich gibt es wirtschaftliche Erwägungen, die eine Nutzung der von der PSO-Verordnung angebotenen Möglichkeiten begrenzen.

Gleichermaßen spielen ein Mangel an Wissen und Anleitung sowie die Sorge über rechtliche Unsicherheiten eine Rolle, weshalb die Möglichkeiten, die die Artikel 4(5) und 4(6) bieten, bislang nur begrenzt genutzt worden sind. Einige jüngste Entscheidungen des EuGH bezüglich der Anwendung von Sozialstandards in Ausschreibungen (z.B. Ruffert und Laval) haben unter den Vergabestellen zu einer gewissen Nervosität geführt.

Darüber hinaus stellen auch **die praktische Planung und Durchführung der Personalübernahme Herausforderungen dar**. Die betroffenen Arbeitnehmer müssen festgestellt und die relevanten Informationen allen Bietern übermittelt werden, um ihnen zu ermöglichen, rentable Kalkulationen hinsichtlich der Personalkosten in ihre Angebote aufzunehmen. Da der Transfer in einigen Fällen für das Personal freiwillig ist, ist eine angemessene Vorlaufzeit nötig, die es dem neuen Betreiber ermöglicht, festzustellen, wie viele neue Arbeitnehmer er einstellen und ausbilden muss (und innerhalb der er die Ausbildung durchführen kann). Für Personal, das nicht wechseln möchte, wird dies entweder als Eigenkündigung angesehen oder kann zur Entlassung führen, da der bestehende Arbeitgeber keine Beschäftigungsgarantie geben kann (es sei denn, in Branchentarifverträgen ist etwas Gegenteiliges festgelegt oder das Personal hat einen Sonderstatus, was bedeutet, dass es aus betrieblichen Gründen nicht entlassen werden kann).

**Die Position von Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus stellt spezielle Anforderungen an den Personaltransfer, die in vielen Ländern ungelöst bleiben**

Für Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus gelten im Allgemeinen besondere Gesetze, was entweder bedeutet, dass es nicht übernommen werden kann oder dass zur Übernahme verschiedene Transaktionen notwendig sind. Im Falle Dänemark umfassen diese Optionen die Ausleihe des Personals an den neuen Betreiber, den Abschluss eines befristeten Vertrages oder die unbefristete Übernahme. Die Übernahme dieses Personals birgt nicht nur aufgrund der Art der Verträge Schwierigkeiten, sondern auch, weil für dieses Personal ein anderes Rentensystem und eventuell höhere Löhne, Vergünstigungen sowie ein besserer Beschäftigungsschutz gelten. Der neue Betreiber könnte sich somit weigern, die zusätzlichen Kosten auf sich zu nehmen. In einigen Ländern (z.B. in Österreich, aber auch in Frankreich, Belgien und Luxemburg, wo der Markt nicht geöffnet ist) ist die Frage, wie solche Kosten gedeckt werden sollen, noch nicht endgültig gelöst worden.

Eine weitere potentielle Herausforderung, die sich aus der Personalübernahme ergibt <sup>75</sup> ist die Einführung unterschiedlicher Bedingungen für unterschiedliches Personal innerhalb desselben Unternehmens. Obwohl dies in den meisten Ländern rechtlich zulässig ist, kann es Schwierigkeiten für die Arbeitsbeziehungen bedeuten und Tarifverhandlungen erschweren. Ein für diese Studie untersuchtes Fallbeispiel aus Schweden liefert ein interessantes Beispiel dafür, wo die Übernahme durch den neuen Betreiber (die sich als kurzfristig erwies) zu verbesserten Bedingungen führte, die der etablierte Betreiber, als er die Dienstleistung wieder übernahm, nicht rückgängig machen konnte.

Insgesamt hat die Anwendung des Personaltransfers in einer Reihe von Ländern zu einem komplexen Regelwerk für Personal geführt, das dieselbe Dienstleistung erbringt.

**Subunternehmer und Personen mit befristeten Arbeitsverträgen können bei einem Betreiberwechsel in einer besonders schwachen Position sein.**

Hier ist auf die Stellung von Subunternehmern und Personen mit befristeten Arbeitsverträgen hinzuweisen. Während das Kernpersonal relativ gut geschützt sein kann, ist dies bei Personal mit Zeitverträgen und Personal, das für Subunternehmer tätig ist, nicht immer der Fall. Die im Vereinigten Königreich und in Schweden untersuchten Fälle zeigten, dass auch Subunternehmer übernommen wurden. In Schweden gibt es dafür keine sichere Rechtsgrundlage, während im Vereinigten Königreich die vorgeschlagenen Änderungen der TUPE-Bestimmungen die gegenwärtigen Bestimmungen, die eine solche Personalübernahme verlangen, in Frage stellen könnten. Man kann sich daher auch eine Situation vorstellen, in der die Betreiber in dem Bemühen die Personalkosten zu senken, ausscheidendes oder in Pension gehendes Kernpersonal nicht ersetzt, sondern stattdessen Hilfskräfte einstellen, die im Falle eines Betreiberwechsels weniger Schutz genießen.

**Starke Gewerkschaften können eine wichtige Rolle zur Sicherstellung der Einhaltung sozialer Standards im Falle eines Betreiberwechsels spielen.**

Die gegenwärtigen Erfahrungen zeigen, wie wichtig das politische Engagement und starke Gewerkschaften sind, um sicherzustellen, dass die Bereitschaft besteht, Sozialstandards in Ausschreibungen über Schienenpersonenverkehrsdienste auszuhandeln und umzusetzen. Diese haben bei der Formulierung regionaler Gesetze, die die Anwendung von Sozialstandards, das Aushandeln von Branchentarifverträgen und (in einigen Ländern) die Aufnahme von Sozialstandards in bestimmte Ausschreibungsverfahren verlangen, eine entscheidende Rolle gespielt. Die Rolle der Gewerkschaften ist gleichermaßen wichtig für Verhandlungen im Zusammenhang mit der Personalübernahme und der Neuaushandlung von Tarifverträgen nach dem Ablauf von Schutzfristen. Zudem ist es wichtig festzustellen, dass in vielen Ländern Arbeitgeber und Vertreter von Arbeitgeberverbänden zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs in Ausschreibungsverfahren die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen befürworten.

<sup>75</sup> Insbesondere im Zusammenhang mit der Neuordnung der Dienstleistung.

## Schlussfolgerungen

Soziale (und Beschäftigungs-) Standards in Ausschreibungsverfahren sind gegenwärtig am effektivsten durch die Anwendung der Rechtsvorschriften über die Personalübernahme gewährleistet, insbesondere im Zusammenhang mit dem Betriebsübergang (gemäß den Festlegungen der nationalen Gesetzgebung, auch ohne Vermögensübertragung). In einer begrenzten Anzahl der Fälle wird dies durch die Anwendung des Artikels 4(5) erreicht, doch diese Fälle haben aufgrund unterschiedlicher regionaler und lokaler Auslegungen i.d.R. einen geringeren Schutzstandard zur Folge.

In Fällen, in denen die Personalübernahme nicht verlangt wird, können in Branchentarifverträgen festgelegte soziale Rahmenbedingungen (gleich ob sie in den Ausschreibungsdokumenten erwähnt werden oder nicht) einen gewissen Schutz gewährleisten, sofern diese Standards (tatsächlich) allgemein verbindlich sind. Zu beachten ist jedoch, dass in solchen Verträgen vereinbarte Standards etwa 20% unter denen liegen können, die in den besten Unternehmenstarifverträgen vorgesehen sind.

Da gegenwärtig keine Tarifverträge in dem Sektor allgemein verbindlich sind, würde die Festlegung von Sozialstandards und Sozialkriterien in Ausschreibungen wohl für eine größere Sicherheit sorgen.

Überdies gilt es hervorzuheben, dass eine Kombination von Bestimmungen über die Personalübernahme und in Ausschreibungen festgelegten Sozialstandards das beste Mittel zur Gewährleistung eines Beschäftigungsschutzes und zur Schaffung fairer sozialer Rahmenbedingungen für alle Betreiber, sowie für übernommene und neu eingestellte Arbeitnehmer darstellt.

Die Tatsache, dass etwa die Hälfte der Mitgliedsstaaten gegenwärtig keine Personalübernahme vorsieht und nur in wenigen Mitgliedsstaaten Branchentarifverträge existieren, die soziale Rahmenbedingungen gewährleisten, bereitet Anlass zur Sorge, da Ausschreibungen zur Vergabe von PSO-Verträgen immer weitere Verbreitung finden.

Die gegenwärtige Erfahrung zeigt, dass unverbindliche Bestimmungen in diesem Bereich keinen adäquaten Schutz bieten, insbesondere in vielen derjenigen Länder, die erst beginnen, ihre Märkte zu öffnen. Dies birgt das Risiko des Sozialdumpings und der damit verbundenen Abnahme der Attraktivität, in dem Sektor zu arbeiten, zu einer Zeit, wo der Fachkräftemangel wahrscheinlich negative Folgen für die Dienstleistung und ihre Qualität haben wird.

## Quellen

### Vergleichende Literatur/Artikel

- Alexandersson, G., Hulten, S., 2006, *Theory and practice of competitive tenders in passenger railway services, conference working paper for the 4th Conference on Railroad Industry Structure, Competition and Investment*, Madrid
- Alexandersson, G., Hulten, S., 2006, *Competitive tenders in passenger railway services: Looking into the theory and practice of different approaches in Europe*, *Transport Journal*, Nr. 33. S. 6-23
- Avanzata, T., 2010, *Study on the Implementation of the European Regulation (EC) N° 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road of 23 October 2007, commissioned by the European Metropolitan Transport Authorities Association*, Avanzata Consulting
- Bayreuther, F. (2009) Konzessionsvergabe im öffentlichen Personenverkehr nach der VO 1370/2007/EG – Betriebsübergang durch behördliche Anordnung, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)* 2009, S. 582 - 584
- Beria, P., Quinet, E., de Rus, G., Schulz, C., 2010, A comparison of rail liberalisation levels across four European countries, *Karlsruher Institut für Technologie, MPRA Paper Nr. 29142*
- Bauer, K., 2010, *Best practice in competitive tendering of regional rail services, Railistics consulting, Railway Market - CEE Review Nr. 1 2010*
- Europäische Kommission, 2012, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Arbeitsdokument zur Überwachung der Entwicklung des Bahnmarktes, SWD(2012) 246 final/2
- Europäische Kommission, 2012, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Dritter Bericht zur Überwachung des Bahnmarktes, COM(2012) 459 final
- Europäische Verkehrsministerkonferenz, 2007, Wettbewerbliche Ausschreibungen von Bahndienstleistungen, Bericht an das Internationale Transportforum der OECD
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2012, Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im Bahnsektor, Dublin
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2008, Repräsentativität der europäischen Sozialpartnerorganisationen: Bahnsektor, Dublin
- European Rail Research Council, 2006, *Suburban and Regional Railways Landscape in Europe*, Brüssel
- Everis, NTU Strategic and Development Consulting, 2010, *Study on regulatory options on further market opening in rail passenger transport*, von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebener Bericht, Brüssel
- Finger, M., Brand-Weiner, I., Holtermann, M., Russo, A., 2012, Bericht über den 5. Europäischen Workshop zur Regulierung des Eisenbahnverkehrs, „Weitere Schritte der Bahnliberalisierung: Marktöffnung und Ausschreibungen“, eine Zusammenfassung der Vorträge und Diskussionen, European University Institute, Florenz
- Hidson A., Müller M., 2003, *Better Public Transport for Europe through Competitive Tendering - A Good Practice Guide*, ICLEI – Local Governments for Sustainability, Freiburg
- IBM Global Business Services, Kirchner, C., 2011, *Liberalisationsindex Bahn, 2011, Marktöffnung: Ein Vergleich der Bahnmärkte der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens*, Brüssel
- IUS Laboris, 2009, *Leitfaden Betriebsübergang*

Maczkovics, C., Van Calster, G., Martens B., 2010, Studie zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, DLA Piper, ein von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebener Bericht

Nea consulting, Pricewaterhouse Coopers, University of Leeds, Significance qualitative research consulting, 2010, Situation and Perspectives of the Rail Market, ein von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebener Bericht, Brüssel

Ongkittikul, S., 2006, Innovation and Regulatory Reform in Public Transport, Innovative Capabilities and Learning of the Public Transport Organisations, Thesis, TRAIL-Thesis-Reihe Nr. 2006/5, Niederlande, TRAIL Research School

Roske, V., 2010, A tutorial for trade union activists in urban public transport, ein von der Europäischen Transportarbeiterföderation in Auftrag gegebener Bericht

Sippel, L., Mayer, T., 2006, Schienenpersonennahverkehr in Europa, Ein Überblick und Vergleich der Organisationen und Zuständigkeiten, ein von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV) in Auftrag gegebener Bericht

Sargeant, M., 2006, Implementation Report Directive 2001/23/EC on the approximation of laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses, ein von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebener Bericht, Brüssel

UITP – Internationaler Verband für öffentliches Verkehrswesen, 2003, Vertragsbeziehungen zwischen Behörden und Betreibern, Tagungsbericht Wien

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, ein von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebener Bericht n, Brüssel

Wickham, J., 2009, *European Urban Public Transport: Towards a single European employment model?, Work organisation, Labour and Globalisation*, Band. 4, Nr. 1

## Länderspezifische Quellen

Für jedes Land wurden die Webseiten der nationalen Bahnbetreiber, der Regulierungsbehörden und der Verkehrsministerien konsultiert. Eine Liste aller Regulierungsbehörden kann auf der Webseite der Europäischen Kommission eingesehen werden: [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/regulatory\\_bodies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/regulatory_bodies_en.htm)

Darüber hinaus wurden folgende Webseiten konsultiert:

### Österreich

Bahnregulierung in Österreich, PPT, verfügbar unter: [http://www.schienencontrol.gv.at/files/12-07-12\\_schienen-control\\_railregulation\\_website.pdf](http://www.schienencontrol.gv.at/files/12-07-12_schienen-control_railregulation_website.pdf)

Kollektivvertrag für die Arbeitnehmer/innen der österreichischen Eisenbahnunternehmen verfügbar unter: [http://www.lbs-hallein.salzburg.at/fileadmin/lbs7/upload/dateien/Lehrberufe/Kollektivvertrag/KV\\_Eisenbahnunternehmen\\_1.1.2011.pdf](http://www.lbs-hallein.salzburg.at/fileadmin/lbs7/upload/dateien/Lehrberufe/Kollektivvertrag/KV_Eisenbahnunternehmen_1.1.2011.pdf)

Hermann, C., 2006, Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung des österreichischen regionalen öffentlichen Verkehrssektors, Das Projekt „Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und die Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität“ (CIT5-2006-028478) wird durch das 6. Rahmenprogramm der Europäischen Kommission finanziert

Lahounik, G., Weichenstellung für Europas Bahnen - Wem nützt der Wettbewerb?, ein von der Europäischen Transportarbeiterföderation in Auftrag gegebener Bericht und der ÖGB Eisenbahner

Ausschreibung Oberösterreich: [http://www.busfacts.de/oepnv-wettbewerb/index.php?option=com\\_content &view=article&id=3881:oesterreich-oberoesterreich-will-nebenbahnen-uebernehmen-und-ausschreiben&catid=6&Itemid=24](http://www.busfacts.de/oepnv-wettbewerb/index.php?option=com_content&view=article&id=3881:oesterreich-oberoesterreich-will-nebenbahnen-uebernehmen-und-ausschreiben&catid=6&Itemid=24)

Ausschreibung Vöckelalbrück: [http://www.busfacts.de/oeprnv-wettbewerb/index.php?option=com\\_content &view=article&id=4004:oesterreich-stern-a-hafferl-gewinnt-stadtverkehr-voecklabruck&catid=2&Itemid=14](http://www.busfacts.de/oeprnv-wettbewerb/index.php?option=com_content&view=article&id=4004:oesterreich-stern-a-hafferl-gewinnt-stadtverkehr-voecklabruck&catid=2&Itemid=14)

GWL-Vertrag: <http://www.bmvit.gv.at/presse/aktuell/nvm/2011/0204OTS0065.html>

Schienen-Control GmbH: [www.schienencontrol.gv.at](http://www.schienencontrol.gv.at)

## **Belgien**

Die Reform des belgischen Schienenverkehrs:

<http://dautresreperes.typepad.com/dautresreperes/2012/12/la-r%C3%A9forme-du-rail-belge-un-bras-de-fer-inextricable.html>

Verwaltungsvertrag zwischen dem belgischen Staat und der SNCB:

<http://www.actp.be/pdf/CGSNCBF.pdf>

Goethals, C., 2010, Les transports publics urbains en Belgique, International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, Arbeitspapier, 2010/11, verfügbar unter:

[http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING\\_PAPERS/WP10-11.pdf](http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP10-11.pdf)

Verhoest, K. 2006, Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung des belgischen regionalen öffentlichen Verkehrssektors, Das Projekt „Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und die Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität“ (CIT5-2006-028478) wird durch das 6. Rahmenprogramm der Europäischen Kommission finanziert

Federal Public Service for Mobility and Transport: [www.mobilit.fgov.be](http://www.mobilit.fgov.be)

Service de Régulation du Transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles: [www.regul.be](http://www.regul.be)

## **Bulgarien**

Die BDZ wird eine Holding: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/bdz-becomes-holding-company.html>

Exekutivagentur Bahnverwaltung:

<http://www.iaja.government.bg/iaji/engwwwFWRAEA.nsf/index.htm?ReadForm>

## **Tschechische Republik**

Marktüberblick Arriva:

[http://www.arriva.co.uk/arriva/en/business\\_activities/transport\\_market\\_characteristics/](http://www.arriva.co.uk/arriva/en/business_activities/transport_market_characteristics/)

RegioJet-Vergabe: <http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/regiojet-awarded-pilot-czech-operating-contract.html>

## **Dänemark**

Trafikstyrelsen, Juni 2004, Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag

[http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-](http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx)

[Trafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx](http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx)

Slutrapport fra det rådgivende panel nedsat i tilknytning til Trafikstyrelsens udbud af togtrafikken i Midt- og Vestjylland

<http://www.trafikstyrelsen.dk/~media/Trafikstyrelsen/Jernbane/Udbud/Udbud%20MVJ/Offentliggelse%20marts%2009/Slutrapport%20fra%20ekspertpanelet.ashx>

Rigsrevisionen, Februar 2005, Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med Arriva

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/1855483/10-04.pdf>

## **Estland**

Technische Überwachungsagentur Estland: <http://www.tja.ee/tja>

Dokument der Weltbank über den öffentlichen Personennahverkehr in den baltischen Staaten:

[http://inweb90.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/baltic11/\\$File/11urban.pdf](http://inweb90.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/baltic11/$File/11urban.pdf)

## Finnland

Deloitte, 2012, *Study by the railway regulatory body of the market for access services for rail transport operators*, ein von der Bahnregulierungsbehörde in Auftrag gegebener Bericht, Helsinki

*Progression of the Deregulation on the North European Railway Passenger Markets*, Finnische Verkehrsbehörde, 2011, Helsinki

Auswirkungen der Arbeitszeitrichtlinie:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0704039s/fi0704039q.htm>

## Frankreich

Nationale Gesetzgebung:

- *Code général des collectivités territoriales*: Artikel L. 1411-1 und L. 2221-1 ff.
- *Code de commerce*: Artikel L. 442-7
- *Code des transports*: Artikel L.1221-3 ff., Artikel L. 1241-5 ff. und L. 3111-12.
- Verordnung Nr. 59-151 vom 7. Januar 1959 über die Organisation des Personenverkehrs in der Region Ile-de-France
- Dekret Nr. 2005-664 vom 10. Juni 2005 zum Statut der Transportgewerkschaften Ile-de-France und in Abänderung einiger Bestimmungen über die Organisation des Personenverkehrs in der Region Ile-de-France
- Dekret Nr. 85-891 vom 16. August 1985 über den städtischen und regionalen Personenverkehr auf der Straße
- *Code du Travail*: Artikel L1224-1

Branchentarifverträge:

- *Convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs du 11 avril 1986. Etendue par arrêté du 25 janvier 1993 JORF 30 janvier 1993*

*Convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport*

Gautier, A., Yvrande-Billon, A., Contract renewal as an incentive device, an application to French urban public transport sector, *Review of Economics and Institutions*, Band 4, Nr.1, 2013

Frot, E., Leveque, F., Muizon, G., Quinet, E., Public urban transport in Frankreich: neue Trends und politische Ideologie, Artikel verfügbar unter: [http://chaire-eppp.org/files\\_chaire/frot\\_et\\_al\\_0.pdf](http://chaire-eppp.org/files_chaire/frot_et_al_0.pdf)

Yvrande-Billon, A., The Attribution Process of Delegation Contracts in the French Urban Transport Sector: Why is Competitive Tendering a Myth?, Artikel verfügbar unter: <http://idei.fr/doc/conf/veol/yvrande.pdf>

Rapport Grignon 2011, *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, verfügbar unter: [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT\\_MINISTRE.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT_MINISTRE.pdf)

UTP (2009), *Une concurrence accrue dans les transports publics urbains au bénéfice des voyageurs*

[http://www.utp.fr/images/stories/utp/utp\\_concurrence\\_18\\_09\\_2009.pdf](http://www.utp.fr/images/stories/utp/utp_concurrence_18_09_2009.pdf)

## Deutschland

[www.agv-move.de](http://www.agv-move.de) für Informationen zu Branchentarifverträgen und Tariftreue

BAG SPNV (2013); Marktreport SPNV; [http://spnv.de/website/cms/upload/fakten/2013-06-28\\_Marktreport\\_SPNV\\_2013\\_final.pdf](http://spnv.de/website/cms/upload/fakten/2013-06-28_Marktreport_SPNV_2013_final.pdf)

BAG SPNV (2013); Vergabekalender; [http://spnv.de/website/cms/upload/fakten/2013-06-28\\_Vergabekalender.pdf](http://spnv.de/website/cms/upload/fakten/2013-06-28_Vergabekalender.pdf)

Bayreuther, F. (2009); Inländerdiskriminierung bei Tariftreueerklärungen im Vergaberecht, EuZW 2009, S. 102 - 107

Beck, A., 2011, Experiences with Competitive Tendering of Bus Services in Deutschland, Transport Reviews, Band 31, Nr. 3, 313–339

Beck A., 2007, Der Busverkehr im Wettbewerb, Zwischenfazit nach 10 Jahren, KCW GmbH, ein vom Rhein-Main-Verkehrsverbund in Auftrag gegebener Bericht

Branchentarifvertrag für den Schienenpersonennahverkehr in Deutschland; [http://www.evg-wrb.de/1pdf/03\\_11/04\\_03anl.pdf](http://www.evg-wrb.de/1pdf/03_11/04_03anl.pdf)

Brandt, T., 2006, Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung im deutschen Schienenpersonennahverkehr, CIT5-2006-028478 (STREP, Juni 2006-Mai 2009), von der Europäischen Kommission finanziert, 6. Rahmenprogramm

EVG; Vergleich der Landestariftreuegesetze in Deutschland

Gewerkschaft GDBA und Transnet (2011); Für einen Branchentarifvertrag SPNV

Peter, B. Bahnreform in Deutschland: Umstrukturierung, Dienstleistungsverträge und Infrastrukturgebühren, Dissertation, verfügbar unter: [http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2008/1870/pdf/peter\\_benedikt.pdf](http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2008/1870/pdf/peter_benedikt.pdf)

KCW GmbH (2007); Der Busverkehr im Wettbewerb: Zwischenfazit nach 10 Jahren

Rohrmann, M., (2012), Die Renaissance der Tariftreue – Welche Entwicklungen gibt es, wohin steuern wir?, in Deutsche und Europäische Tariflandschaft im Wandel, Betriebsberater Schriftenreihe, Fachmedien Recht und Wirtschaft

Rohrmann, M; (2013); Wird Deutschland tariftreu?; Arbeit und Arbeitsrecht, Sonderausgabe 2013

Rheinland Pfalz, Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (2011); Handlungsleitfaden für die Anwendung von Article 4(5) von Verordnung 1370/2007 bei Ausschreibungen für öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße

Schulten, T. (2013); Tariftreue Regelungen in Deutschland; WSI Tariftreue; [http://www.boeckler.de/pdf/wsi\\_ta\\_tariftreue\\_uebersicht.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsi_ta_tariftreue_uebersicht.pdf)

VBB Presseinformation; 09.04.2013; S-Bahn-Vergabeverfahren wird neu aufgelegt: Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewahrt

VDV Presseinformation; 14.5.2013; VDV: Kein Sozial- und Lohndumping im deutschen ÖPNV

## **Irland**

Nationale Verkehrsbehörde: <http://www.nationaltransport.ie/public-transport-services/bus/commercial-operators/>

## **Italien**

Dekret Nr. 422/1997

Gesetz Nr. 99/2009 (Artikel 61)

Artikel 2112 Zivilgesetzbuch

Tarifvertrag für den Bereich Mobilität/Bahn (Artikel 16-ter)

Carlo Cambini, C., Buzzo, B., (2005) Le gare nelle ferrovie locali, Rapporto III – Oktober 2005, Forschungsdokument HERMES

Cesarini, A., (2012) Tendering rail regional passenger transport in Italien, vorgelegt auf dem *4th European Rail Transport Regulation Forum*, Florenz

Eurofound, (2011) Branchentarifverhandlungen und Möglichkeiten für Abweichungen auf Unternehmensebene: Italien,

Dell’Aringa, C., Lucifora, C., Orlando, N., Cottini E., (2008) Bargaining Structure and Intra-Establishment Pay Inequality in four European Countries: Evidence from Matched Employer-Employee Data, Pay Inequality and Economic Performance Paper (PIEP)

Incerti, R., Trasporto pubblico locale: incertezza normativa e finanziaria, Jahrestagung der SIDT, Padua, 2012

Morgante, B., (2012), 20 Jahre Bahnliberalisierung in Europa: Wichtige Lektionen und Aussichten, vorgelegt auf dem *4th European Rail Transport Regulation Forum*, Florenz

Marcucci, E., (2002), *The process of Railway De-Verticalisation in Italien: State of the art and possible evolution*, *Trasporti Europei, Quarterly Journal of transport law, economics and engineering*, Jahrgang VII, Nr. 20-21

Pizzanelli, G., Il difficile percorso per la riforma del trasporto pubblico locale, <http://www.criet.unimib.it/DATA/bacheca/file/Trasporti%20-%20paper%2001%20-%20Riforma%20trasporto%20pubblico%20locale.pdf>

Ponti, M., (2012) *The Italian situation: a “capture” system with multiple causes*, FSR Fiesole

Stagni, G., (2011) Legislation per il servizio ferroviario regionale, dalla ‘regionalizzazione alla fine delle gare’, Region Lombardia, Mailand, (Power-Point-Präsentation)

Stanta, F., Galli, M., Ausschreibungen im lokalen Bahnsektor in Italien: Der unmögliche Wettbewerb, 9. Tagung zu Wettbewerb und Eigentumsverhältnissen im Landverkehr

### Lettland

Butkevičius, J., 2009, *The strategy of passenger transportation by national railway transport: Umsetzung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen*, Journal: Transport, Band. 24, Nr. 2, S. 180-186

### Litauen

Dailydka, S., Personenverkehrsstrategie der Litauischen Bahn, Bericht verfügbar unter: [http://dspace.vgtu.lt/bitstream/1/610/1/dailydka\\_33-41.pdf](http://dspace.vgtu.lt/bitstream/1/610/1/dailydka_33-41.pdf)

### Niederlande

H. Eerdmans, S. van Kooij, D. van de Velde und H. Westerink, ‘Are we doing it wrong or do we expect too much? Forces that push authorities to become public transport designers’, *11<sup>th</sup> Conference on competition and ownership in land passenger transport*, 20-25 September 2009, Technische Universität Delft, 14 S.: [www.innov.nl/Portals/0/publicaties/are\\_we\\_doing\\_it\\_wrong\\_or\\_do\\_we\\_expect\\_too\\_much.pdf](http://www.innov.nl/Portals/0/publicaties/are_we_doing_it_wrong_or_do_we_expect_too_much.pdf).

Van de Velde, D., Schipholt, L., Veeneman, W., 2007, Competitive tendering in the Netherlands: Central planning for functional specifications?, Arbeitspapier, Fakultät für Technologie, Politik und Management, Technische Universität Delft

Van de Velde, D., Jacobs, J., Stefanski, M., 2009, Development of railway contracting for the national passenger rail services in the Netherlands, Technische Universität Delft

Van de Velde, D., Eerdmans, D., Westerink, H., 2010, Public transport tendering in the Netherlands, innov Amsterdam, ein von der Passenger Transport Executive Group (PTEG) in Auftrag gegebener Bericht

R. van het Kaar, ‘Nieuwe wettelijke regeling inzake de overgang van ondernemingen’, *Europese waarnemingspost arbeidsverhoudingen (EIRO)*, 2003, [www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/01/feature/nl0301106f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/01/feature/nl0301106f.htm)

Arriva-Vertrag: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/arriva-awarded-vechtdal-lines-operating-contract.html>

Egged-Übernahme: [http://www.busfacts.de/oepnv-wettbewerb/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3030:egged-gewinnt-busnetz-in-den-niederlanden&catid=8:unternehmensnachrichten-archiv&Itemid=27](http://www.busfacts.de/oepnv-wettbewerb/index.php?option=com_content&view=article&id=3030:egged-gewinnt-busnetz-in-den-niederlanden&catid=8:unternehmensnachrichten-archiv&Itemid=27)

## Norwegen

Veolia-Übernahme Stavanger [http://www.busfacts.de/oepnv-wettbewerb/index.php?option=com\\_content&view=article&id=711:veolia-erhaelt-grossauftrag-in-norwegen&catid=8:unternehmensnachrichten-archiv&Itemid=27](http://www.busfacts.de/oepnv-wettbewerb/index.php?option=com_content&view=article&id=711:veolia-erhaelt-grossauftrag-in-norwegen&catid=8:unternehmensnachrichten-archiv&Itemid=27)

## Polen

(2012) Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im Bahnsektor – Polen, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1109030s/pl1109039q.htm>

Arriva umacnia się w kujawsko-pomorskim, <http://samorzady.pb.pl/3209211,24812,arriva-umacnia-sie-w-kujawsko-pomorskim>

Arriva wygrała w KIO, [http://www.rynek-kolejowy.pl/39835/arriva\\_wygrala\\_w\\_kio.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/39835/arriva_wygrala_w_kio.htm)

Arriva znowu pokonała w KIO Przewozy Regionalne, [http://www.rynek-kolejowy.pl/44665/arriva\\_znowu\\_pokonala\\_w\\_kio\\_przewozy\\_regionalne.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/44665/arriva_znowu_pokonala_w_kio_przewozy_regionalne.htm)

Arriva: Przewozy Regionalne kłamią, [http://www.rynek-kolejowy.pl/43409/arriva\\_przewozy\\_regionalne\\_klamia.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/43409/arriva_przewozy_regionalne_klamia.htm)

<http://www.arriva.pl/>

Kolejarze z Solidarności nie chcą samorządowych Małopolskich Kolei, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13591860,Kolejarze\\_z\\_Solidarnosci\\_nie\\_chca\\_samorzdowych\\_Malopolskich.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13591860,Kolejarze_z_Solidarnosci_nie_chca_samorzdowych_Malopolskich.html)

Komisja Europejska: Kolej do poprawki, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13475007,Komisja\\_Europejska\\_Kolej\\_do\\_poprawki.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13475007,Komisja_Europejska_Kolej_do_poprawki.html)

Kubsia, J., 2006, Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung des polnischen regionalen öffentlichen Verkehrssektors, Das Projekt „Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und die Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität“ (CIT5-2006-028478) wird durch das 6. Rahmenprogramm der Europäischen Kommission finanziert

Kujawsko-Pomorskie podpisało umowę na przewozy ze spółką Arriva RP, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,14207591,Kujawsko\\_Pomorskie\\_podpisalo\\_umowe\\_na\\_przewozy\\_ze.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,14207591,Kujawsko_Pomorskie_podpisalo_umowe_na_przewozy_ze.html)

Kujawsko-pomorskie unieważniło przetarg na linie zelektryfikowane. Czy słusznie? , [http://www.rynek-kolejowy.pl/39142/kujawsko\\_pomorskie\\_uniewaznilo\\_przetarg\\_na\\_linie\\_zelektryfikowane\\_czy\\_slusnie.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/39142/kujawsko_pomorskie_uniewaznilo_przetarg_na_linie_zelektryfikowane_czy_slusnie.htm)

Kujawsko-Pomorskie. "Przewozy Regionalne" chcą zwolnić większość załogi, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,14310706,Kujawsko\\_Pomorskie\\_Pzewozy\\_Regionalne\\_chca\\_zwolnic.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,14310706,Kujawsko_Pomorskie_Pzewozy_Regionalne_chca_zwolnic.html)

Kujawsko-pomorskie: 421 pracowników PR straci pracę do końca roku, [http://www.rynek-kolejowy.pl/46755/kujawsko\\_pomorskie\\_421\\_pracownikow\\_pr\\_straci\\_prace\\_do\\_konca\\_roku.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/46755/kujawsko_pomorskie_421_pracownikow_pr_straci_prace_do_konca_roku.htm)

Podlaskie. Manifestacja w obronie przewozów kolejowych w regionie, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13812982,Podlaskie\\_Manifestacja\\_w\\_obronie\\_przewozow\\_kolejowych.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13812982,Podlaskie_Manifestacja_w_obronie_przewozow_kolejowych.html)

Pomysły Brukseli na liberalizację kolei mogą zagrozić "istnieniu niektórych przewoźników", [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13841315,Pomysly\\_Brukseli\\_na\\_liberalizacje\\_kolei\\_moga\\_zagrozic.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13841315,Pomysly_Brukseli_na_liberalizacje_kolei_moga_zagrozic.html)

Przetarg rozstrzygnięty – Arriva RP przejmie obsługę 4 odcinków linii w województwie kujawsko-pomorskim od 15 grudnia 2013 roku, <http://www.arriva.pl/art/403/przetarg-rozstrzygniety----arriva-rp-przejmie-obsluga-4-odcinkow-linii-w-wojewodztwie-kujawsko-pomorskim-od-15-grudnia-2013-roku.html>

Umowa podpisana. Arriva przejmuje przewozy, [http://www.rynek-kolejowy.pl/46324/46324\\_Umowa\\_podpisana.\\_Arriva\\_przejmuje\\_przewozy.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/46324/46324_Umowa_podpisana._Arriva_przejmuje_przewozy.htm)

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998, Nr. 162, Poz. 1118 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998, Nr. 21, poz. 94 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007, Nr. 16, poz. 94 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010, Nr. 113, poz. 759 z późn. zm)

Zakład PR w województwie kujawsko – pomorskim do likwidacji?, [http://www.rynek-kolejowy.pl/46031/zaklad\\_pr\\_w\\_wojewodztwie\\_kujawsko\\_pomorskim\\_do\\_likwidacji.htm](http://www.rynek-kolejowy.pl/46031/zaklad_pr_w_wojewodztwie_kujawsko_pomorskim_do_likwidacji.htm)

Zmiany na kolei. Pracę może stracić nawet kilkaset osób, [http://bydgoszcz.gazeta.pl/bydgoszcz/1,48722,13661975,Zmiany\\_na\\_kolei\\_\\_Prace\\_moze\\_stracic\\_nawet\\_kilkaset.html](http://bydgoszcz.gazeta.pl/bydgoszcz/1,48722,13661975,Zmiany_na_kolei__Prace_moze_stracic_nawet_kilkaset.html)

### Portugal

Levy, M., Bahnregulierung in Portugal: Lektionen aus der Erfahrung, Bericht verfügbar unter: [http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo9\\_papers/thredbo9-workshopD-Levy-Silva-Vilaca-Moura.pdf](http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo9_papers/thredbo9-workshopD-Levy-Silva-Vilaca-Moura.pdf)

### Slowakei

Die ZSSK unterzeichnet langfristigen Vertrag: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/zssk-signs-long-term-train-operating-contract.html>

Öffnung des Personenverkehrsmarktes:

<http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/slovak-passenger-market-starts-to-open.html>

### Slowenien

Die slowenische Bahn am Scheideweg: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/slovenian-railways-at-the-crossroads.html>

### Schweden

Alexandersson, G., Hulten, S., 2012, *The Liberalisation of railway passenger transport in Schweden – outstanding regulatory challenges*, CTS-Arbeitspapier, Stockholm

Hamark, J., Thörnqvist, C., 2006, Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung des schwedischen regionalen öffentlichen Verkehrssektors, Das Projekt „Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und die Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität“ (CIT5-2006-028478) wird durch das 6. Rahmenprogramm der Europäischen Kommission finanziert

Karlstad kommun (2008) Verksamhetsövergång. URL:

[http://www.almega.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive\\_FileID=d95fcd9c-c2c9-4983-85aa-](http://www.almega.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=d95fcd9c-c2c9-4983-85aa-fe94f3604bc5&FileName=Verksamhetsgenomg%20c3%a5ng_B.pdf&MediaArchive_ForceDownload=true)

[fe94f3604bc5&FileName=Verksamhetsgenomg%20c3%a5ng\\_B.pdf&MediaArchive\\_ForceDownload=true](http://www.almega.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=d95fcd9c-c2c9-4983-85aa-fe94f3604bc5&FileName=Verksamhetsgenomg%20c3%a5ng_B.pdf&MediaArchive_ForceDownload=true)

Landstingsrevisorerna (2009) Projektrapport 20/2009 - Tunnelbana, upphandling av entreprenör

Nash, C., 2009, Wettbewerbliche Ausschreibungen von Bahndienstleistungen – ein Vergleich zwischen Großbritannien und Schweden, Bericht verfügbar unter:

<http://prijipati.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/5873/1/1-01-025-2009-07-29-Nash-Competitive-tendering-of%20rai-services.pdf>

SEKO (2009) Kollektivavtal MTR

SEKO (2012) Branchavtal and Spårtraffik 2012-2013

SEKO (2013) Kollektivavtal Götalandståg AB

SJ (2012) Kollektivavtal vid SJ

## Schweiz

Kollektivvertrag: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00420/00430/>

Gesamtarbeitsvertrag SBB

Mueller, B., CarPostal, Presentation EUI Florence, 3rd Urban Transport Regulation Seminar  
<http://fsr.eui.eu/Documents/WorkshopPaper/Transport/2013/130318EUrbanTRSummaryTenderingEntireNetworks.pdf>

## Vereinigtes Königreich

Atkins Transport Planning, Monitoring local bus services tenders in England, ein vom Verkehrsministerium in Auftrag gegebener Bericht

BBC-Webseite (2011; eingesehen im Juli 2013); Niederländisches Unternehmen übernimmt East-Anglia-Züge von National Express; 5. Februar 2011; <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-16880806>

BIS (2013); Öffentliche Konsultation hinsichtlich der geplanten TUPE-Änderungen; <https://www.gov.uk/government/consultations/transfer-of-undertakings-protection-of-employment-regulations-tupe-2006-consultation-on-proposed-changes>

Bowman, A et al (2013); The Great Train Robbery: Rail Privatisation and After

Department for Transport (2011), Greater Anglia Franchise Invitation to tender; 11. April 2011

Department for Transport (2011); Shortlisted bidders for Greater Anglia Franchise,

Department for Transport (2011); Realising the Potential of GB Rail: Final Independent Report of the Rail Value for Money Study; siehe <http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/rail-vfm-detailed-report-may11.pdf>

Department of Transport (2012); The Brown Review of the Rail Franchising Programme, Delivered to the Department of Transport December 2012; siehe [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49453/cm-8526.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49453/cm-8526.pdf)

EADT24 (2013); East Anglia: Greater Anglia Rail Franchise to be extended to 2016; 26.3.2012 (eingesehen im Juli 2013); [http://www.eadt.co.uk/business/east\\_anglia\\_greater\\_anglia\\_rail\\_franchise\\_to\\_be\\_extended\\_until\\_2016\\_1\\_1991970](http://www.eadt.co.uk/business/east_anglia_greater_anglia_rail_franchise_to_be_extended_until_2016_1_1991970)

Eurofound (2008); Repräsentativitätsstudie Bahnsektor: Vereinigtes Königreich; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710037s/uk0710039q.htm>

House of Commons Transport Committee (2006); Passenger Rail Franchising, Fourteenth Report of Session 2005-2006

House of Commons, Transport Committee, 2013, Louise Butcher, Railways: Passenger franchises, SN1343

HR Magazine (2013); Government proposals over simplifying TUPE; 21 May 2013; <http://www.hr-magazine.co.uk/hro/features/1077267/government-proposals-simplifying-tupe>

Gerrard, C (2012); TUPE or not TUPE; Rail Professional Online magazine; 11. November 2011 (eingesehen im Juli 2013); <http://www.railpro.co.uk/magazine/?idArticles=1538>

Greater Anglia (2013); Greater Anglia consults stakeholders over franchise extension priorities; 19. April 2013; <http://www.greateranglia.co.uk/blog/2013/04/greater-anglia-consults-stakeholders-on-franchise-extension-priorities>

Matthews, B., Bristow, A., Nash, C., 2001, Competitive tendering and deregulation in the British bus market - a comparison of impacts on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas, University of Leeds, Artikel verfügbar unter: [http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo7\\_papers/thredbo7-workshopA-Matthews-Bristow-Nash.pdf](http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo7_papers/thredbo7-workshopA-Matthews-Bristow-Nash.pdf)

Meryon, Marc (2013), Präsentation im Projektseminar in Paris, 16. Mai 2013

Amtsblatt der Europäischen Union (2011); Bekanntmachung der Ausschreibung für die Konzession Greater Anglia, 11. Januar 2011

Pond, R., 2006, Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung des regionalen öffentlichen Verkehrssektors im Vereinigten Königreich, Das Projekt „Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und die Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität“ (CIT5-2006-028478) wird durch das 6. Rahmenprogramm der Europäischen Kommission finanziert

Transport Select Committee, Tagung 2012-2013; Schriftliche Dokumentation von RMT zur Bahnkonzessionierung;  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmtran/writetv/railfran/m13.htm>

TSSA (Website, eingesehen im Juli 2013); TUPE: Ein Leitfaden zu den Richtlinien;  
<http://www.tssa.org.uk/en/Your-union/your-workplace/employment-rights/tupe--a-guide-to-the-regulations.cfm>

## Liste der Interviews für den Fragebogen zum “Gesamtbild”

### **Österreich**

Bahnunternehmen ÖBB und interurbane Transportgesellschaft ÖBB Postbus  
Gewerkschaft vida

### **Belgien**

Bahnunternehmen SNCB  
Gewerkschaften CGSP Cheminots, CGSP ACOD urban

### **Bulgarien**

Exekutivagentur Bahnverwaltung  
Gewerkschaft - Transportgewerkschaft

### **Tschechische Republik**

Bahnunternehmen CD  
Verkehrsministerium

### **Dänemark**

Bahnunternehmen DK Arriva  
Gewerkschaft – Dansk Jernbaneforbund

### **Finnland**

Finnische Bahn VR  
Finnischer Arbeitgeberverband der Straßentransportunternehmen

### **Frankreich**

Bahnunternehmen SNCF

Städtische Transportunternehmen Keolis; Transdev Veolia  
Gewerkschaft CGT Cheminots

### **Deutschland**

Agv MoVe - Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister  
- Deutsche Bahn AG  
Gewerkschaft EVG – Bahn, städtischer Personenverkehr

### **Ungarn**

Gewerkschaft VDSZSZ; Budapest Urban Transport Union KSZOSZ

### **Italien**

Bahnunternehmen FS Italia  
Gewerkschaft Filt CGIL

### **Irland**

Irische Bahn  
Gewerkschaft Transport NBRU

### **Lettland**

Gewerkschaft für den städtischen Personenverkehr LAKRS  
Gewerkschaft Bahn LDSZA

### **Luxemburg**

Bahnunternehmen SNCF  
Gewerkschaft FNCTTFEL

### **Niederlande**

Bahnunternehmen Nederlandse Spoorwegen  
Gewerkschaften FNV

### **Norwegen**

Bahngewerkschaft Lokmann

### **Polen**

Verkehrsministerium  
Gewerkschaft FZZK  
Bahnunternehmen PKP  
Bahnbetreiber Arriva

### **Portugal**

Bahnunternehmen CP

### **Rumänien**

Gewerkschaft Drum de Fier CFR

### **Slowakei**

Bahnunternehmen ZSR

### **Spanien**

Bahnunternehmen Renfe

Gewerkschaft FSC-CC.OO

### **Schweden**

Schwedischer Arbeitgeberverband Almega

Gewerkschaft SEKO

### **Schweiz**

Bahnunternehmen SBB

Gewerkschaft SEV

## **Liste der Interviews für die Fallstudien**

### **Österreich**

ÖBB Postbus

Trade Union vida

IVG

### **Tschechische Republik**

Bahnunternehmen CD

Verkehrsministerium

Bahnunternehmen GW Train Regio (per E-Mail)

### **Dänemark**

Bahnunternehmen DK Arriva

Gewerkschaft – Dansk Jernbaneforbund

### **Frankreich**

Personennahverkehrsunternehmen KÉOLIS

Gewerkschaft CGT Cheminots

Gewerkschaft SNTU CFDT

Zuständige Vergabestelle Boulogne-sur-Mer

### **Deutschland**

Agv MoVe

Deutsche Bahn/ DB Regio AG

EVG – Bahn, städtischer Personenverkehr

Vertreter der Vergabestellen - BAG SPNV

Vergabestelle –VBB

### **Italien**

Bahnunternehmen FS Italiane S.p.A.

Busunternehmen FS Group Busitalia S.r.l.

Gewerkschaft Filt CGIL

Arbeitgeberverband AGENS

Unternehmen – Arriva Italien

Ministerium für Infrastruktur und Verkehr

### **Niederlande**

Bahnunternehmen Nederlandse Spoorwegen  
Gewerkschaft FNV  
Bahnunternehmen Arriva  
Zuständige Vergabestelle - De stadregio Arnhem-Nijmegen

### **Polen**

Verkehrsministerium  
Gewerkschaft FZZK

### **Schweden**

Schwedischer Arbeitgeberverband Almega  
Gewerkschaft SEKO  
Stockholmer Nahverkehr (SL)  
Veolia Transport Sverige AB  
MTR Stockholm  
Västtrafik AB  
SJ Götalandståg AB  
DSB

### **Vereinigtes Königreich**

Abellio  
ATOC  
RMT (per E-Mail) Verkehrsministerium (verwies uns an ATOC)

### Österreich

#### Hintergrund

In Österreich werden Aufträge im Schienenpersonenverkehr gegenwärtig nur direkt vergeben. Die staatliche Bahngesellschaft ÖBB hat mit fast 100% Marktanteil eine vorherrschende Stellung. Nur etwa 2% der Schienenpersonenverkehrsdienste werden von Privatunternehmen erbracht, und diese betreffen keine Hauptstrecken, sondern nur sehr kurze, hauptsächlich für Touristen betriebene Strecken. Der *Vertrag über die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) 2011* sieht vor, dass eine Direktvergabe für 10 Jahre möglich ist, aber der Staat ist berechtigt, die Strecken alle 2 Jahre zu annullieren. Die Situation im Bahnsektor ist daher veränderlich, bleibt jedoch unklar.

In diesem Bericht wird der Schwerpunkt auf den regionalen Busverkehr gelegt, in dem kompetitive Ausschreibungen während der vergangenen 2-3 Jahre zunehmend angewendet wurden; gegenwärtig wird ein Pilotprojekt einer Ausschreibung durchgeführt, in der die Personalübernahme verlangt wird. Dieses Verfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen (die Ausschreibung befindet sich erst in der Vorqualifikationsphase). Demzufolge können nur Trends und Verfahren hinsichtlich der Ausschreibungen sowie der Anwendung sozialer Kriterien im Sektor erörtert werden, ebenso wie eine Einschätzung der Akteure bezüglich der potentiellen Auswirkungen einer Personalübernahme.

#### Anwendung von Ausschreibungsverfahren

Im regionalen Busverkehr werden seit 6 Jahren Ausschreibungsverfahren durchgeführt, die allerdings in den vergangenen 2-3 Jahren stark zugenommen haben. Zwischen 2006 und 2010 wurden hauptsächlich neue Linien ausgeschrieben, während in jüngster Zeit schrittweise auch die bestehenden regionalen Buslinien öffentlich ausgeschrieben werden.

Der Personennah- und Regionalverkehr unterliegt in erster Linie vier nationalen Gesetzen:

- dem *Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz, ÖPNRV-G*<sup>76</sup>
- dem *Österreichischen Vergaberecht*<sup>77</sup>
- dem *Kraftfahrtsliniengesetz*, ; und im Schienenpersonenverkehr,
- dem *Eisenbahngesetz*<sup>78</sup>.

Gemäß dem ÖPNRV-G sind die Bundesländer und die Gemeinden für die Planung des Personennah- und Regionalverkehrs zuständig (mit Ausnahme des Schienenpersonenverkehrs)<sup>79</sup>. Seit den 1980er Jahren sind die von den Bundesländern gegründeten Verkehrsverbände für die Planung und somit die Ausschreibung von Personennah- und Regionalverkehrsdiensten verantwortlich. Heute gibt es neun Verkehrsverbände, die von der *Interessengemeinschaft Verkehr* (im Folgenden: IGV) repräsentiert werden. In Abbildung A.1.1. ist eine Karte der Verkehrsverbände dargestellt.

Bis zur Abänderung des Kraftfahrtsliniengesetzes im Jahr 2006 mussten zusätzliche Dienste an die bestehenden Betreiber vergeben werden, sofern sie bereit waren, die zusätzliche Linie gegen eine 'wirtschaftlich angemessene' Vergütung<sup>80</sup> zu betreiben. Nach einer Intervention der Europäischen Kommission, die sich besorgt über die bevorzugte Behandlung bestehender Betreiber geäußert hatte, wurde das Gesetz abgeändert. Seit 2006 müssen neue Dienste (sowie die Erneuerung bestehender Konzessionen) gemäß dem Vergaberecht vergeben werden.

<sup>76</sup> <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/nahverkehr/recht/oeprnv1999.pdf>

<sup>77</sup> <http://www.bka.gv.at/site/5100/default.aspx>

<sup>78</sup> [http://www.jusline.at/Eisenbahngesetz\\_\(EisBG\).html](http://www.jusline.at/Eisenbahngesetz_(EisBG).html)

<sup>79</sup> Hermann, C. (2006); Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung des österreichischen Personennahverkehrs; Länderbericht für das PIQUE-Projekt

<sup>80</sup> Ebd.

**Abbildung A.1.1 Karte der Bundesländer, die von den österreichischen Verkehrsverbänden repräsentiert werden**



Quelle: IGV-Webseite (eingesehen im Juli 2013)

Von dieser Regel gibt es zwei Hauptausnahmen. Die lokalen Vergabestellen haben weiterhin die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen Verträge an interne Betreiber zu vergeben. Überdies müssen Dienste, die keine Vergütung erfordern, welche die grundlegenden Regeln der Fahrpreisvergütung überschreitet, nicht durch kompetitive Ausschreibungen vergeben werden.

Die Konzessionen werden im Allgemeinen für acht Jahre vergeben (6 Jahre, plus 2 Jahre Verlängerung, die freigestellt ist), können aber auch für kürzere Zeiträume vergeben werden.

Während alle zusätzlichen Linien seit mehreren Jahren kompetitiv ausgeschrieben wurden, finden kompetitive Ausschreibungen für bestehende Linien erst seit jüngster Zeit statt. Bislang haben nur 7 der 9 Verkehrsverbände kompetitive Ausschreibungen veröffentlicht, obwohl zu erwarten ist, dass die übrigen folgen werden. Die Schnelligkeit, mit der die Ausschreibungen eingeführt worden sind, stand tendenziell mit den politischen Präferenzen auf der Ebene der Bundesländer im Zusammenhang. Während einige Bundesländer den Nutzen von Ausschreibungen schon früh erkannt haben, wenden andere dieses Verfahren in erster Linie an, weil sie bei der Anwendung anderer Vergabeverfahren rechtliche Unsicherheiten befürchten.

Ausschreibungen für Personennah- und Regionalverkehrsdienste werden häufig in zwei Phasen durchgeführt: in der Vorqualifikationsphase haben potentielle Bieter die Möglichkeit, Fragen zu stellen und die Verkehrsverbände wählen die (fünf) Unternehmen aus, die sie für eine Teilnahme an dem gesamten Ausschreibungsverfahren für am besten geeignet halten.

### **Soziale Aspekte in Ausschreibungen**

In Ausschreibungen von Personennah- und Regionalverkehrsdiensten sind nicht generell zusätzliche soziale Kriterien vorgesehen. Wie im nachstehenden Feld hervorgehoben, müssen selbstverständlich alle Bieter die Mindeststandards hinsichtlich Arbeitszeit, Sicherheit und Gesundheitsschutz, Ausbildung und andere soziale Kriterien befolgen, welche die nationale Gesetzgebung vorsieht. Einige Ausschreibungen verweisen besonders auf grundlegende internationale Arbeitsnormen (wie z.B. Vereinigungsfreiheit, gleiche Entlohnung, Recht auf Tarifverhandlungen usw.). Wie im folgenden Kapitel 1.2 ausgeführt wird, sind alle Arbeitgeber des Sektors aufgrund der obligatorischen Mitgliedschaft in einer Wirtschaftskammer zur Einhaltung der anwendbaren Branchentarifverträge verpflichtet. Dies bedeutet, dass nicht nur die gesetzlichen Mindeststandards, sondern auch die in den Branchentarifverträgen festgelegten Mindeststandards von allen Bietern einzuhalten sind.

Diese ‚sozialen Kriterien‘ haben keine Auswirkungen auf die Auswahlkriterien. In den Ausschreibungsdokumenten werden Qualitätskriterien spezifiziert, doch diese betreffen

meist die Qualität der Fahrzeuge, die Schnelligkeit, bei Ausfällen Ersatz bereitzustellen und andere Faktoren.

## Ausschreibungsbedingungen hinsichtlich der Einhaltung von Mindestsozialstandards

Soziale Kriterien, welche die Mindestanforderungen überschreiten, sind in Ausschreibungen von Busdiensten nicht grundsätzlich enthalten. In den Ausschreibungsunterlagen kann jedoch auf das Erfordernis verwiesen werden, arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Normen sowie anwendbare branchentarifvertragliche Vereinbarungen einzuhalten. Häufig wird zudem auf wesentliche internationale Arbeitsnormen verwiesen (und die anwendbare nationale Gesetzgebung), die zu befolgen sind. Häufige Erwähnung finden:

- das Verbot/die Abschaffung von Zwangsarbeit
- Verbot von Kinderarbeit
- Einhaltung des erwerbsfähigen Alters
- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Tarifverhandlungen
- gleiche Entlohnung
- Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz

Die Gewerkschaften und die *Arbeiterkammern* betonen seit einigen Jahren, wie wichtig die Aufnahme von sozialen Kriterien als Qualitätskriterien (oder zusätzlich zu Qualitätskriterien) in öffentliche Ausschreibungen ist. 2009 wurde ein gemeinsames Dokument veröffentlicht<sup>81</sup>, das darauf abzielte, den Verkehrsverbänden eine Anleitung zur Veröffentlichung von Ausschreibungen von Personenverkehrsdiensten zur Verfügung zu stellen. Das Dokument enthält Leitfragen, die bei der Beurteilung von Angeboten zu beantworten sind, sowie Leitlinien über angemessene Standards bezüglich der Arbeitsbedingungen. Ferner verweist das Dokument auf die in der PSO-Verordnung vorgesehene Möglichkeit, eine Personalübernahme zu fordern.

Die Tatsache, dass für unterschiedliche Personalgruppen unterschiedliche Löhne und Bedingungen gelten (für Arbeitnehmer mit Beamtenstatus und solche mit privatrechtlichen Verträgen, auf die die Branchentarifverträge anwendbar sind), bedeutet jedoch nicht, dass die in den einzelnen Unternehmen angewandten Beschäftigungsstandards keinen Einfluss auf die Ausschreibungsverfahren haben. Dies wird im folgenden Kapitel näher untersucht.

## Arbeitsbeziehungen

Eine Reihe von Schlüsselfaktoren beeinflussen die Arbeitsbeziehungen und Tarifverhandlungen im Schienenpersonenverkehr und Personennah- und Regionalverkehr:

- der Unterschied zwischen Tarifverhandlungen, Lohn- und anderen Bedingungen für Arbeitnehmer mit Beamtenstatus und solchen mit privatrechtlichen Verträgen;
- das Bestehen von Branchentarifverträgen für den Schienenpersonenverkehr und den Bussektor;
- die obligatorische Mitgliedschaft der Arbeitgeber in Wirtschaftskammern, was im Wesentlichen bedeutet, dass Tarifverträge allgemein verbindlich sind.

Arbeitnehmer der ÖBB und von Postbus, die vor 2005 bzw. 1995 eingestellt wurden, haben einen Beamtenstatus und unterliegen dem *Beamtendienstrecht*. Ihre Löhne und Beschäftigungsbedingungen sind daher direkt durch die Regierung geschützt. Arbeitnehmer mit Beamtenstatus dürfen nicht entlassen werden. Ihre Beschäftigungsbedingungen und

<sup>81</sup> AK Verkehr und Infrastruktur, ÖGB/vida (2009); Leitfaden für Ausschreibungen im öffentlichen Verkehr: Qualitäts- und Sozialkriterien

Pensionsansprüche sind günstiger als die ihrer Kollegen, die auf der Basis privatrechtlicher Standardverträge eingestellt sind.

Arbeitnehmer, die von privaten Beförderungsunternehmen und von der ÖBB und Postbus nach 2005/1995 eingestellt wurden, werden auf der Basis privatrechtlicher Standardverträge beschäftigt. Ihre Beschäftigungsbedingungen sind in den jeweiligen Branchentarifverträgen festgelegt. Diese Branchentarifverträge haben entscheidende Bedeutung für die Höhe der Löhne und die Arbeitsbedingungen, denn obwohl in manchen Fällen günstigere Bedingungen auf Unternehmensebene existieren (die in die Einzelverträge aufgenommen werden), führen diese im Allgemeinen nicht dazu, dass die Löhne und damit verbundene Bedingungen wesentlich steigen.

Im Folgenden beziehen wir uns ausschließlich auf die Situation im regionalen Bussektor.

Der Tarifvertrag für den Bussektor wird zwischen den jeweiligen Branchenverbänden innerhalb der Wirtschaftskammer und der Gewerkschaft vida ausgehandelt und erstreckt sich auf die Löhne, die Arbeitsbedingungen, den Urlaubsanspruch, die Ausbildung sowie Bestimmungen über die Kündigung.<sup>82</sup> Dieser Branchentarifvertrag wurde erstmals 2007 ausgehandelt und 2013 aktualisiert.

Der Branchentarifvertrag erstreckt sich auf die Löhne und Arbeitsbedingungen bei allen privaten Betreibern und gilt jetzt auch für rund 40% der Arbeitnehmer von Postbus. Die übrigen haben ihren besonderen Beschäftigungsstatus behalten (etwa 24.000 Arbeitnehmer). Da die neuen Bestimmungen darauf abzielen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, ist zu erwarten, dass es etwa 2020 bei Postbus ein Verhältnis von 50/50 zwischen Arbeitnehmern mit und ohne besonderen Beschäftigungsstatus geben wird.

### **Wichtige Einflussfaktoren der Arbeitsbeziehungen auf Ausschreibungen**

Der Unterschied zwischen den Kosten, die dem Arbeitgeber für Arbeitnehmer mit einem besonderen Beschäftigungsstatus und solchen entstehen, die auf der Basis eines Branchentarifvertrags beschäftigt werden, macht etwa 20-25% aus. Dies ist erheblich, wenn Postbus Angebote für kompetitive Aufträge abgibt, da die Personalkosten schätzungsweise 50-55% der Kosten ausmachen, die mit der Erbringung des Dienstes verbunden sind.

Das Unternehmen hat versucht, wettbewerbsfähig zu bleiben, indem die Personalkosten nicht vollständig in den Angebotspreis eingeflossen sind. Dies wird als vertretbar angesehen, da bei einem Szenario, wo diese Arbeitnehmer eine Beschäftigungsgarantie haben, es wünschenswerter ist, solche Aufträge auf dieser Basis durchzuführen, als in zu vielen Ausschreibungsverfahren zu unterliegen. Von den etwa 100 größeren Ausschreibungsverfahren (262 Einzellöse), an denen Postbus in den vergangenen 7 Jahren teilgenommen hat, hat das Unternehmen ca. 40% gewonnen.

### **Bestimmungen bezüglich der Personalübernahme**

Ausschreibungen für Schienenpersonennah- und Regionalverkehrsdienste sehen keine Anforderungen hinsichtlich der Personalübernahme vor (es sei denn, es wird davon ausgegangen, dass ein Betriebsübergang im Sinne der EU-Richtlinie 2001/23 erfolgt ist).

Im Schienenpersonenverkehr gibt es nur zwei isolierte Beispiele, die zu einer Personalübernahme hätten führen können. Beide betrafen Situationen, in denen die ÖBB nicht mehr in der Lage oder bereit war, eine Strecke zu betreiben (also nicht infolge eines Ausschreibungsverfahrens).

- Aufgrund beträchtlicher Hochwasserschäden an der Pinzgaubahn (zwischen Zell am See und Krimml) wurde der Dienst eingestellt. 2008 führte das Bundesland Salzburg Reparaturen durch und wollte den Betrieb wieder aufnehmen. Der Betreiber der Region, die Salzburger Lokalbahn, wurde mit der Erbringung des Dienstes beauftragt (im Wege

<sup>82</sup> Bundeskollektivvertrag für Dienstnehmer in den privaten Autobusbetrieben; für die aktuellste Fassung siehe: [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=595885&dstdid=1258](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=595885&dstdid=1258)

der Direktvergabe). Es wurde das Angebot gemacht, das Personal, das die Dienstleistung zuvor im Namen der ÖBB erbracht hatte, zu übernehmen, doch die betreffenden Arbeitnehmer hatten zwischenzeitlich eine alternative Beschäftigung bei der ÖBB gefunden.

- 2010 hatte das Land Niederösterreich den Betrieb von 620 km Schienenwegen von der ÖBB übernommen. Auf einem Teil dieser Strecke wurde der Betrieb eingestellt, aber unter den Linien, die weiter betrieben wurden, befand sich die Mariazellbahn (von St. Pölten nach Mariazell). Diese Strecke wurde umfassend modernisiert. Das ehemalige ÖBB-Personal wurde vorübergehend an den neuen Betreiber NOVOG (im Eigentum des Bundeslandes) ausgeliehen, aber als das Personal von NOVOG ausgebildet worden war, gingen diese Arbeitnehmer wieder zurück zur ÖBB.

Im Busnahverkehr gibt es auch kein Beispiel eines abgeschlossenen Personalübergangs. Ein Bundesland (Kärnten) führt derzeit eine Ausschreibung durch, in der die Personalübernahme verlangt wird. Die Vorqualifikationsunterlagen sind kürzlich erst veröffentlicht worden<sup>83</sup>, somit ist noch nicht spezifiziert, wie dies im Falle eines Betreiberwechsels in der Praxis erfolgen soll. Das Ausschreibungsverfahren in Kärnten könnte daher zu einem Testfall werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um ein sehr kleines Los handelt, das wahrscheinlich nur zwei Kraftfahrer betreffen würde.

Obwohl viele Beteiligte prinzipiell den Beschäftigungsschutz in solchen Situationen befürworten, ist die in der Verordnung 1370/2007 vorgesehene Möglichkeit noch nicht genutzt worden. Dies hat vermutlich folgende Gründe:

- Ohne einen Präzedenzfall und ohne Orientierung darüber, wie eine Personalübernahme durchzuführen wäre, scheuen sich die Verkehrsverbände, einen solchen Prozess in Gang zu setzen, der aus ihrer Sicht schwierig zu bewältigen wäre.
- Es herrscht auch die Besorgnis, dass infolge solcher Bestimmungen die Preise steigen könnten (insbesondere wenn eine Übernahme von Personal mit einem besonderen Beschäftigungsstatus verlangt wird).
- Bislang wurde keine Lösung gefunden, wie eine Übernahme solcher Arbeitnehmer durchzuführen wäre und wie die Zusatzkosten zu decken wären. In Diskussionen über dieses Thema haben die Verkehrsverbände eine Übernahme dieser Kosten durch den Staat als wirtschaftlichen Eigentümer von Postbus gefordert. Für Postbus ist es ebenfalls wichtig, dass eine Lösung gefunden wird, da der Staat keine Mittel zur (fortgesetzten) Deckung dieser Kosten zur Verfügung gestellt hat. Zu dieser Frage wurden auf hoher Ebene Gespräche geführt, doch bisher ist man zu keinem Ergebnis gekommen.

## Schlussfolgerung

In den vergangenen 5 Jahren ist eine zunehmende Dynamik im Hinblick auf Ausschreibungen im Personennah- und Regionalverkehr festzustellen. Einerseits sind die Bundesländer bestrebt, die Subventionierung öffentlicher Personenverkehrsdienste einzuschränken, andererseits bewirkt diese Entwicklung einen zunehmenden wirtschaftlichen Druck im Sektor. Auch wenn dieser Marktdruck alle Akteure des Sektors betrifft, so sind wohl diejenigen Betreiber besonders betroffen, die traditionell höhere Personalkosten haben; in Österreich ist dies in erster Linie darauf zurückzuführen, dass für Arbeitnehmer mit einem besonderen Beschäftigungsstatus (Beamtenstatus) andere Entgelt- und Beschäftigungsbedingungen gelten. Dies bedeutet nicht nur, dass Betreiber mit einem hohen Anteil solcher Beschäftigter auf einem Markt, wo die Personalkosten eine wichtige Rolle für die Preisfestsetzung spielen, einen Weg finden müssen, wettbewerbsfähig zu bleiben, sondern auch, dass Lösungen für die Durchführbarkeit einer Personalübernahme im Falle eines Betreiberwechsels erarbeitet werden müssen.

<sup>83</sup> <http://www.e-beschaffung.at/bekanntmachung/491176>

Gegenwärtig scheint es, dass in Bezug auf Letztere keine Lösung gefunden wurde, so dass wohl der politische Impuls aufgrund eines Testfalles (oder aufgrund von Testfällen) notwendig ist.

Obwohl in Ausschreibungsunterlagen häufig die Einhaltung wesentlicher Arbeitsnormen gefordert wird, hat dies keine großen Auswirkungen auf soziale Kriterien in Ausschreibungen (da alle Betreiber solche Normen befolgen müssen). Ein Mindestmaß an tarifvertraglich vereinbarten Löhnen und Arbeitsbedingungen ist gewährleistet, da alle Arbeitnehmer (nicht solche mit beamtenähnlichen Verträgen) diesen Bestimmungen unterliegen.

Im Vergleich zu einer Situation, wo ein öffentlicher Betreiber vorherrschend ist, führt der zunehmende Markteintritt privater Betreiber zu einer Situation, in der die durchschnittlichen Lohnkosten auf das Niveau des Branchentarifvertrages gesenkt werden.

Im öffentlichen Personennahverkehr, wo die städtischen Unternehmen i.d.R. bessere Löhne zahlen und wo bessere Bedingungen für private Betreiber anzutreffen sind, hat der zunehmende Wettbewerb (oder, wenn kein Wettbewerb herrscht, steigender Preisdruck) zu einer Situation geführt, in der immer mehr Linien an den Wettbewerber mit dem niedrigsten Preis vergeben werden.

Die Anwendung der Möglichkeiten, welche die Verordnung 1370/2007, die Artikel 4(5) und 4(6) bieten, scheint zweckmäßig, wird jedoch gegenwärtig praktisch nicht genutzt.

# Tschechische Republik

## Hintergrund

Die Tschechische Republik wurde für eine Fallstudie ausgewählt, weil die tschechische Regierung plant, mehr kompetitive Ausschreibungsverfahren im Schienenpersonenverkehr durchzuführen, und weil vor kurzem in einem Pilotprojekt eine Intercityverbindung ausgeschrieben worden ist.

## Die Anwendung von Ausschreibungen

Im Jahr 2009 unterzeichnete die tschechische Regierung einen Plan zur Regionalisierung des Schienenpersonenverkehrs in 14 regionalen Verwaltungsbezirken, um den zuständigen Behörden zu ermöglichen, für Schienenpersonenverkehrsdienste kompetitive Ausschreibungsverfahren durchzuführen.<sup>84</sup> Die Vergabestellen für den regionalen Schienenpersonenverkehr sind die jeweiligen regionalen Behörden. Das tschechische Verkehrsministerium hingegen ist für Verbindungen zwischen den Städten (zwischen zwei Regionen), für Fernstrecken und internationale Ausschreibungen zuständig.

Der etablierte Betreiber České dráhy (CD) betreibt nach wie vor den Großteil der Bahnlinien in der Tschechischen Republik. Im Jahr 2009 legte die Regierung einen 10 - 15-Jahresplan zur Einführung kompetitiver Ausschreibungen für Intercity- und Fernstrecken vor. Außer einem Pilotprojekt, mit dem das Verfahren der kompetitiven Ausschreibungen in dem Sektor getestet werden soll, sind derzeit keine weiteren Schritte zur Durchführung dieses Planes unternommen worden. Im Kreis Liberec führte die zuständige Vergabestelle gemeinsam mit der benachbarten deutschen Vergabestelle eine Ausschreibung für eine grenzüberschreitende Strecke durch. Die Region Olomouc hat mehrere Strecken bis 2019 direkt an einen kleinen regionalen Betreiber vergeben.

Im tschechischen Schienenpersonenverkehr sind seit jüngster Zeit neue private Betreiber auf kommerzieller Basis tätig. Zwei Betreiber erbringen Kurzstreckendienste in der Region Prag. Und schließlich betreiben zwei private Betreiber auf kommerzieller Basis eine Fernstrecke von Prag nach Ostrava.<sup>85</sup>

Wie oben erwähnt, erbringen Betreiber mit freiem Marktzugang die Dienste nicht gemäß einem Vertrag zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, was bedeutet, dass sie für den Betrieb einer bestimmten Strecke keinerlei Ausgleichszahlung vom Staat erhalten, sie sind jedoch potentielle künftige Bieter in Ausschreibungsverfahren und repräsentativ für die Branche.

## Arbeitsbeziehungen

Es existiert kein Branchentarifvertrag für Eisenbahner. Jeder Betrieb kann seinen eigenen Tarifvertrag aushandeln. Die etablierte CD besitzt den günstigsten und weitreichendsten Tarifvertrag (einschließlich Arbeitszeit-, Ausbildungs- sowie Sicherheits- und Gesundheitsschutzregeln). Mit mehr als 30.000 Vollzeitbeschäftigten ist die CD-Gruppe einer der größten Arbeitgeber in der Tschechischen Republik. Kleinere Betreiber verfügen häufig nicht über einen Unternehmenstarifvertrag. Alle Arbeitsverhältnisse unterliegen den allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften, zudem gibt es im Bahnsektor ein Arbeitszeitgesetz. Darüber hinaus sehen mehrere Sonderverordnungen Bestimmungen über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Eisenbahner vor.

Bei der CD-Gruppe (die Tochterunternehmen und Infrastruktur umfasst) haben neun repräsentative Gewerkschaften den aktuellen Tarifvertrag für 2013 ausgehandelt: die Gewerkschaft des Bahnsektors (OSŽ); der Verband der Lokführer der Tschechischen

<sup>84</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/franchising-agreed.html>

<sup>85</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/leo-express-carries-first-passengers.html>

Republik (FSČR); der Verband der Zugbegleiter/-innen (FVČ); die Gewerkschaft der Eisenbahner (UŽZ); der Verband der Waggonprüfer [*Carriage Examiners*] (FV); der Verband der Eisenbahner der Tschechischen Republik (FŽ ČR); die Innung der Triebfahrzeugführer (ČSCR); die Demokratische Union der Gewerkschafter (DUO); und die Gewerkschaft der Beschäftigten in Netzsektoren (OSZSO).<sup>86</sup>

### Bestimmungen bezüglich der Personalübernahme

Das Arbeitsgesetzbuch (Gesetz Nr. 262/2006 Sammlung) sieht in Artikel 338 vor, dass gemäß dem tschechischen Recht ein Personalübergang vorliegt, wenn die „Aufgabe oder Tätigkeit“ des Arbeitnehmers übertragen wird, ungeachtet welche Eigentumsverhältnisse in Bezug auf das Unternehmen oder die Vermögenswerte bestehen. Es werden alle Rechte und Pflichten übertragen, und der Arbeitnehmer muss übernommen werden oder kann seinerseits kündigen, indem er als Grund den Übergang angibt.

Die Auslegung der Vorschriften des Arbeitsgesetzbuches über Ausschreibungsverfahren ist recht schwierig, da sich die „Aufgabe oder Tätigkeit“ des Arbeitnehmers im Falle eines Betreiberwechsels nicht ändern würde. Das tschechische Gesetz sollte folgendermaßen ausgelegt werden (gemäß der Erläuterung bezüglich der Richtlinie zur Wahrung erworbener Arbeitnehmerrechte): „eine Änderung der juristischen oder natürlichen Person, die im rechtlichen Sinne für die Tätigkeiten des gegenwärtigen Arbeitgebers/Unternehmers verantwortlich ist“. Bei dieser Auslegung würde ein „Übergang“ vom alten auf den neuen Betreiber erfolgen. Die Situation scheint jedoch nicht völlig eindeutig zu sein, wie Interviews mit den Akteuren gezeigt haben. Alles hängt vom Ausschreibungsverfahren und von den entsprechenden Dokumenten ab. Werden soziale Kriterien oder die Personalübernahme nicht ausdrücklich in den Ausschreibungsunterlagen erwähnt, könnte der Bewerber auch vorschlagen, sein eigenes Personal zu verwenden oder nur einige Arbeitnehmer von dem früheren Betreiber zu übernehmen (wenn dies in dem Verfahren vereinbart wird). Mit der zuständigen Vergabestelle könnte auch vereinbart werden, dass der erfolgreiche Bieter neue Arbeitnehmer aus der Region einstellt. Wenn der etablierte Betreiber nicht den Zuschlag erhält und keine Vereinbarung zur Übernahme des auf den ausgeschriebenen Strecken beschäftigten Personals getroffen wurde, müssten die entsprechenden Arbeitnehmer anderweitig eingesetzt oder sie könnten entlassen werden.

Das tschechische Vergaberecht ermöglicht den Verkehrsbehörden, soziale Kriterien festzulegen und in einem Ausschreibungsverfahren die Personalübernahme mit den Bietern zu vereinbaren. Bislang wurde diese Möglichkeit jedoch nicht genutzt und es scheint, dass noch keine Personalübernahme in einem Ausschreibungsverfahren erfolgt ist.

### Fallbeispiel: Pilotprojekt des tschechischen Verkehrsministeriums für die Strecke Olomouc – Ostrava

#### Hintergrund des Fallbeispiels

Die ausgeschriebene Strecke (Olomouc-Ostrava) wird nach wie vor von der CD betrieben. Ursprünglich gab es zwei Bieter, Arriva und RegioJet<sup>87</sup>. Arriva erfüllte jedoch nicht die spezifischen Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation seiner oberen Führungsebene und wurde aus dem Verfahren ausgeschlossen.<sup>88</sup> Da nur noch RegioJet übrig blieb, musste das Ausschreibungsverfahren annulliert werden, da die Bestimmungen des Gesetzes 137/2006 (Sammlung) (Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge) nicht mehr erfüllt waren.<sup>89</sup> Darin

<sup>86</sup> Für weitere Informationen siehe: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/01/articles/cz1301019i.htm>

<sup>87</sup> <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/o-trat-ostrava-olomouc-maji-zajem-jen-jancura-a-arriva-923703>

<sup>88</sup> [http://byznys.lidovky.cz/prvni-zeleznicni-tendr-zrejme-skonci-fiaskem-stat-vyradil-arrivu-1ca-/doprava.aspx?c=A130213\\_104223\\_in-doprava\\_mev](http://byznys.lidovky.cz/prvni-zeleznicni-tendr-zrejme-skonci-fiaskem-stat-vyradil-arrivu-1ca-/doprava.aspx?c=A130213_104223_in-doprava_mev)

<sup>89</sup> <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/o-trat-ostrava-olomouc-maji-zajem-jen-jancura-a-arriva-923703>, und

heißt es, dass an kompetitiven Ausschreibungsverfahren mindestens zwei Bieter teilnehmen müssen. Das Verkehrsministerium zog in Erwägung, den Auftrag direkt an RegioJet<sup>90</sup> zu vergeben und machte diesbezüglich eine vorläufige Ankündigung. Aufgrund der jüngsten Veränderungen innerhalb der Regierung wurde der Vertrag mit RegioJet jedoch noch nicht unterzeichnet. Es scheint wahrscheinlicher, dass die Strecke weiterhin unter der Kontrolle der CD bleibt.<sup>91</sup>

Die CD wollte ein Angebot in dem Ausschreibungsverfahren einreichen, war aber nicht in der Lage, rechtzeitig die in den Unterlagen verlangten Schienenfahrzeuge zu beschaffen. Die CD hatte ihrerseits eine Ausschreibung für die Beschaffung der erforderlichen Schienenfahrzeuge veröffentlicht, es gab jedoch nur einen Bieter, somit musste das Verfahren annulliert werden.<sup>92</sup>

## Einzelheiten zu den Ausschreibungsdokumenten

Die Ausschreibung wurde am 27. März 2012 bekanntgegeben, der Termin für die Einreichung der Angebote war der 16. Oktober 2012, und der Betriebsbeginn für den erfolgreichen Bieter ist für den 14. Dezember 2014 vorgesehen. Der Vertrag hat eine Laufzeit von 15 Jahren.

In der Einleitung der Ausschreibungsunterlagen wird direkt auf die Verordnung 1370/2007 verwiesen; in den einzelnen Dokumenten wird dann der Artikel 4(7) erwähnt und verlangt, dass der Auftragnehmer den Großteil des Dienstes selbst erbringen muss (und nicht untervergeben darf).

In der qualitativen Ausschreibungsspezifikation heißt es insbesondere:

- Durchgängig begehbare Züge mit einer Höchstgeschwindigkeit von mindestens 100 km/h und einer Kapazität von 420 Sitzplätzen. Ferner müssen mindestens 20% der Züge Niederflurzüge sein.
- Einrichtung mehrerer Kundendienstzentren auf bestimmten Bahnhöfen

Die Qualifikationsanforderungen für die potentiellen Bieter umfassten Folgendes:

- Erfolgreiche Erbringung von mindestens einem wichtigen Personenverkehrsdienst (gemäß der Definition in den Ausschreibungsunterlagen) innerhalb der vergangenen drei Jahre
- Nachweis über relevante Qualifikationen und die Ausbildung der Führungskräfte oder der Beschäftigten in ähnlicher Position

## Auswahlkriterien des Betreibers

Die Auswahlkriterien und ihre Gewichtung lauteten wie folgt:

1. Summe der vom Staat geforderten Ausgleichszahlung - 92 %
2. Variabler Teil der Ausgleichszahlung infolge einer Änderung des Dienstleistungsumfangs - 4 %
3. Beschaffung von Zügen mit Wi-Fi-Verbindung - 1%

---

[http://www.mdcz.cz/cs/Media/Tiskove\\_zpravy/Vyloucení\\_uchazece\\_z\\_nabídkového\\_rizení\\_na\\_trati\\_Ostrava\\_Krnov\\_Olomouc.html](http://www.mdcz.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/Vyloucení_uchazece_z_nabídkového_rizení_na_trati_Ostrava_Krnov_Olomouc.html)

<sup>90</sup> <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/220441-regiojet-bude-jezdit-z-ostravy-do-olomouce-zakazku-dostane-primo/>

<sup>91</sup> <http://www.magazin.firenet.cz/index.php/magaziny/doprava/1641-regiojet-prisele-o-moznost-provozovat-vlak-y-z-olomouce-pres-krnov-do-ostravy>

<sup>92</sup> <http://byznys.ihned.cz/c1-57950680-mezi-ostravou-a-olomouci-chce-jezdit-regiojet-a-arriva-ceske-drahy-couvly-und>

[http://cs.wikipedia.org/wiki/V%C3%BDb%C4%9Brov%C3%A9\\_%C5%99%C3%ADzen%C3%AD\\_na\\_dopravce\\_na\\_rychl%C3%ADkov%C3%A9\\_lince\\_Olomouc\\_-\\_Krnov\\_-\\_Ostrava](http://cs.wikipedia.org/wiki/V%C3%BDb%C4%9Brov%C3%A9_%C5%99%C3%ADzen%C3%AD_na_dopravce_na_rychl%C3%ADkov%C3%A9_lince_Olomouc_-_Krnov_-_Ostrava)

4. Sicherstellung des Angebots von Erfrischungen in den Zügen - 1%
5. Einrichtung von Fahrkartenverkaufsstellen auf zusätzlichen Bahnhöfen - 2%

Obwohl die Personalübernahme in den Ausschreibungsunterlagen nicht ausdrücklich erwähnt wurde, hätten der erfolgreiche Bieter und der frühere Bieter diesbezüglich Verhandlungen aufnehmen können. Das Verkehrsministerium betonte, dass die Frage der Personalübernahme vor der Veröffentlichung der Ausschreibung mit dem etablierten Betreiber diskutiert worden sei. Die CD verlangte jedoch keine Personalübernahme, und somit war diese in den Ausschreibungsunterlagen nicht vorgesehen.

### **Schlussfolgerung**

Die Situation in Bezug auf die Ausschreibung von Schienenpersonenverkehrsdiensten in der Tschechischen Republik bleibt instabil, und es gibt keinen Fall einer abgeschlossenen Ausschreibung (außer für einige grenzüberschreitende Strecken). Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit der Personalübernahme, wenn diese aber in den Ausschreibungsunterlagen nicht ausdrücklich festgelegt ist, bleibt es dem etablierten Betreiber und dem neuen Betreiber überlassen, diesbezüglich in Verhandlungen zu treten; folglich gibt es für die Arbeitnehmer keinerlei Schutz oder Mindestsozialstandards, weder durch eine Personalübernahme oder soziale Kriterien noch aufgrund allgemein anwendbarer Branchentarifverträge.

Die Erfahrung zeigt auch, dass der fehlende Wettbewerb in vielerlei Hinsicht eine Hürde bleibt.

# Dänemark

## Hintergrund

### Die Anwendung von Ausschreibungen

Obwohl der Schienenpersonenverkehr am 1. Januar 2000 für den Wettbewerb geöffnet wurde, wird dieser Sektor nach wie vor von dem staatlichen Betreiber, den Danske Statsbaner (DSB), beherrscht, die bis 2000 das Monopol für die Erbringung von Schienenpersonenverkehrsdiensten hatten. Schätzungsweise 80% der Aufträge wurden direkt an die DSB vergeben, während etwa 19% wettbewerblich ausgeschrieben wurden (Midt- og Vestjylland; Kystbanen und der dänische Teil von Øresundstrafikken).<sup>93</sup> Dennoch liegt Dänemark laut dem Liberalisierungsindex Bahn 2011 in Bezug auf die Marktöffnung im Bahnsektor (Güter- und Personenverkehr) nur hinter Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland.<sup>94</sup>

Anfangs war das Verkehrsministerium für kompetitive Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr zuständig, obwohl die Verantwortlichkeit für die Planung und Durchführung von Vergabeverfahren für Bahndienstleistungen (und Fährdienste) sowie für die Überwachung der Leistungen der Auftragnehmer nach der ersten kompetitiven Ausschreibung an die dänische Verkehrsbehörde (Trafikstyrelsen) übertragen wurde. Ab dem 1. September 2012 liegt die Zuständigkeit für das Ausschreibungs- und Vertragsmanagement wieder beim Verkehrsministerium. Die dänische Verkehrsbehörde ist jedoch weiterhin für die Sicherheit des Bahnverkehrs zuständig.

Die Öffnung des Marktes für Schienenpersonenverkehrsdienste ist letztlich eine politische Entscheidung. Der erste Schienenpersonenverkehrsdienst, der in einem kompetitiven Ausschreibungsverfahren vergeben wurde, betraf das Netz in Mittel- und Westjütland (Midt- og Vestjylland) im Jahr 2001. Obwohl die DSB das günstigste Angebot eingereicht hatten, wurde der britische Betreiber Arriva als bevorzugter Bieter ausgewählt. Der Vertrag hatte eine Laufzeit von acht Jahren (2003-2010). Die DSB übertrugen folgende Strecken an Arriva:

- Århus – Langå – Viborg – Struer
- Struer – Thisted
- Struer – Holstebro – Skjern
- Århus – Skanderborg – Silkeborg – Herning
- Herning – Skjern – Esbjerg
- Esbjerg – Bramming – Tønder

Diese Dienste machen etwa 15% des gesamten Schienenpersonenverkehrs (nach Kilometern) und 5% der Einnahmen aus dem Personenverkehr aus.<sup>95</sup>

Die politische Entscheidung, den Markt für Bahndienstleistungen zu öffnen, beruhte auf dem Wunsch, die Wirtschaftlichkeit der DSB im Hinblick auf die Erbringung von Personenverkehrsdiensten zu steigern, indem sie dem Wettbewerb ausgesetzt wurden. Anfangs wurden nur 15% des Marktes geöffnet, da man schrittweise vorgehen wollte, um aus den Erfahrungen zu lernen.

Am 5. November 2003 kamen die Regierung und die anderen politischen Parteien des dänischen Parlaments überein, die Marktöffnung zu erweitern und mindestens ein Drittel der Bahndienste der DSB (nach Kilometern), mit Ausnahme der Fernstrecken ('fjerntrafikken mellem landsdelene') und der S-Bahnlinien (S-togtrafikken), in dem Zeitraum zwischen 2005-2014 öffentlich auszuschreiben.

<sup>93</sup> DI (2012) *Offentlig-privat samarbejde [öffentlich-private Partnerschaft]*

<sup>94</sup> IBM (2011) *Liberalisationsindex Bahn 2011*

<sup>95</sup> DSB-Jahresbericht 2011, laut Udliciteringsrådet (2005) *Udlicitering i krydsild*

Demzufolge wurde im November 2004 beschlossen, die Personenverkehrsdienste an der Ostküste von Zealand (Kystbanen) sowie über die Øresunds-Brücke (Øresundstrafikken) in einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Das Ausschreibungsverfahren war 2007 abgeschlossen und der Auftrag wurde an die DSB First vergeben (ein verbundenes Unternehmen der DSB, die nicht mehr existiert – der Bahnbetrieb wurde der DSB Øresund übertragen). Der Vertrag hat eine Laufzeit von sieben Jahren (2009-2015), mit der Option zur Verlängerung um weitere zwei Jahre.

2009 wurden die Personenverkehrsdienste für Mittel- und Westjütland erneut ausgeschrieben; der Vertrag bleibt für weitere acht Jahre bei Arriva (2010-2018), mit der Option zur Verlängerung um weitere zwei Jahre.

Darüber hinaus wurde die Strecke zwischen Varde und Nørre Nebel in Westjütland (als Vestbanen bekannt) im Jahr 2002 von Sydtrafik kompetitiv ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt Arriva, die diese Strecke weiterhin bis 2018 betreibt (nach einer Neuausschreibung, die annulliert wurde, wurde der bestehende Vertrag mit der Auflage, neue Züge zu beschaffen, fortgesetzt).

Kompetitive Ausschreibungen von Personenverkehrsdiensten unter den EU-Schwellenwerten und über €67.060 unterliegen dem dänischen Vergaberecht (Tilbudsloven). Dieses Gesetz sieht insbesondere Bestimmungen über die Bekanntmachung von öffentlichen Aufträgen vor, die unterhalb der EU-Schwellenwerte liegen. Das Gesetz verweist nicht auf die Verordnung 1370/2007 und die Artikel 4(5) und 4(6). Öffentliche Aufträge, welche die EU-Schwellenwerte überschreiten, unterliegen der Richtlinie 2004/18/EG, die in Dänemark in allen Ausschreibungen von Personenverkehrsdiensten anwendbar ist.

## Arbeitsbeziehungen

Wie oben erwähnt, wird der dänische Bahnsektor in erster Linie von den staatlichen, aber unabhängigen DSB betrieben. Demzufolge unterliegen die meisten Arbeitnehmer des Sektors nach wie vor den Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor. Diese Tarifverhandlungen decken sowohl hinsichtlich der Unternehmen als auch der Beschäftigten des Bahnsektors fast 100% ab<sup>96</sup>.

Demzufolge gibt es in den Bahnunternehmen immer noch eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmern mit einem besonderen Beschäftigungsstatus. Langjährige Arbeitnehmer der DSB haben einen beamtenähnlichen Status und unterliegen dem Gesetz über öffentliche Bedienstete (Tjenestemandsløven). Seit 2000 stellt das Unternehmen keine Arbeitnehmer mehr nach diesem Gesetz ein, die neuen Arbeitnehmer werden auf der Basis privatrechtlicher Arbeitsverträge eingestellt. Gegenwärtig haben je nach Ort etwa 40-50% der DSB-Arbeitnehmer einen Beamtenstatus.

Die Tarifverhandlungen finden daher auf staatlicher Ebene statt (für die Arbeitnehmer der DSB) oder auf nationaler Ebene zwischen den jeweiligen Arbeitgeberverbänden des privaten Sektors, dem dänischen Verband der Bahnunternehmen (JA) und den zuständigen Gewerkschaften, vor allem der Eisenbahnergewerkschaft (DJ). Außer in Bezug auf die Beamten weichen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, die in den Tarifverträgen festgelegt sind, für die Arbeitnehmer der DSB und die Arbeitnehmer der privaten Betreiber nicht wesentlich voneinander ab.

Im öffentlichen Sektor, auf staatlicher Ebene, bilden vier nationale Gewerkschaftsorganisationen – darunter die größte, der Zentralverband der dänischen Staatsbediensteten (Statsansattes Kartel, StK) – zusammen die Tarifgemeinschaft, die unter dem Namen „Dänischer Zentralverband der Verbände der Staatsbediensteten“ bekannt ist (Centralorganisationernes Fællesudvalg, CFU). Die CFU handelt den Gesamt-Tarifvertrag aus, der für alle Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors gilt; die CFU hat eine Vertretung, die mit dem Finanzministerium verbunden ist – die staatliche Arbeitgeberbehörde

<sup>96</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1109030s/dk1109039q.htm>

(Personalestyrelsen, Perst). In Bezug auf den Bahnsektor handelt die StK anschließend eine gemeinsame Vereinbarung für die bei den DSB, den DSB S-tog A/S und Rail Net Dänemark (Banedanmark) beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder aus.

Auf kommunaler Ebene handelt die Tarifgemeinschaft – der Verband der kommunalen Arbeitnehmerorganisationen (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KTO) – einen Hauptvertrag für alle Gewerkschaften aus, die in der Kommunalverwaltung vertreten sind, außer für das Gesundheitswesen. Gegenstück auf Arbeitgeberseite ist die *Danske Regioner*. Im Bahnsektor ist dieser Vertrag für Arbeitnehmer relevant, die bei den sieben Regionalbahnen (Privatbanerne) beschäftigt sind.<sup>97</sup>

## Bestimmungen bezüglich der Personalübernahme

Die Personalübernahme wird generell durch das Gesetz über den Betriebsübergang (Virksomhedsoverdragelsesloven) geregelt. Dieses Gesetz legt fest, dass der neue Betreiber unmittelbar in die Rechte und Pflichten eintritt, die zum Zeitpunkt des Übergangs bestehen, und zwar auch in Bezug auf:

- Branchentarifverträge;
- Regeln hinsichtlich der Entgelt- und Arbeitsbedingungen, die von den öffentlichen Bedarfsträgern festgesetzt oder genehmigt wurden; und/oder
- individuelle Vereinbarungen über Entgelt- und Arbeitsbedingungen.

Die Verpflichtungen bezüglich der Entgelt- und Arbeitsbedingungen bleiben bestehen, bis der anwendbare Tarifvertrag ausläuft oder neue Tarifverträge unterzeichnet worden sind.

Beim Bahnhofspersonal gelten die Bestimmungen über die Personalübernahme für diejenigen Arbeitnehmer, die 50% oder mehr ihrer Arbeitszeit auf einem oder mehreren der von dem Ausschreibungsverfahren betroffenen Bahnhöfe tätig sind. Beim Zugpersonal und den Fahrzeugführern betrifft der Übergang ebenfalls diejenigen, die durchschnittlich 50% oder mehr ihrer Arbeitszeit die ausgeschriebenen Dienste erbringen. Das Gesetz bietet keine Garantie dafür, dass das Personal auch zum neuen Betreiber wechselt; eine Weigerung wird jedoch als Kündigung betrachtet. Somit kann der Personalübergang als freiwillig angesehen werden.

Das Gesetz schreibt vor, dass die Arbeitnehmervertreter frühzeitig über jeden potentiellen Übergang und dessen Folgen unterrichtet werden müssen. Zwischen Veräußerer, Erwerber und den Gewerkschaften können Verhandlungen über den Personalübergang stattfinden.

Gemäß dem Gesetz über den Betriebsübergang kann der Übergang selbst kein Grund für eine Änderung der Arbeitsbedingungen sein, es müssen andere objektive Gründe vorliegen.

Der Erwerber ist berechtigt, den Tarifvertrag des Veräußerers innerhalb von drei Wochen nach dem Übergang aufzugeben. Nach Ablauf dieser Frist besteht keine Möglichkeit mehr, den Tarifvertrag aufzugeben. Wenn auf den bestehenden Tarifvertrag verzichtet worden ist, behalten die Arbeitnehmer ihre jeweiligen Arbeitsbedingungen, bis der Tarifvertrag ausläuft (soweit nicht anders vereinbart). Dann wird ein neuer Tarifvertrag vereinbart. Hat der neue Betreiber bereits einen Tarifvertrag, der bessere Beschäftigungsbedingungen bietet, können die übernommenen Arbeitnehmer verlangen, dass dessen Bedingungen angewandt werden.

Die Entgelt- und Arbeitsbedingungen öffentlicher Bediensteter, einschließlich langjähriger Triebfahrzeugführer, werden als zu speziell angesehen, als dass sie unter das Gesetz über den Betriebsübergang fallen könnten (da diese Beschäftigten nicht als Arbeitnehmer gelten). Der Übergang von Arbeitnehmern, die einen Beamtenstatus haben, wird jedoch durch das Gesetz über öffentliche Bedienstete geregelt. Darin heißt es, dass jeder Personalübergang auf freiwilliger Basis vereinbart werden muss (seitens des Beschäftigten und des Erwerbers). Für diese freiwilligen Vereinbarungen gibt es drei Möglichkeiten:

- Entsendung zum neuen Betreiber;

---

<sup>97</sup> Ebd.

- Freistellung seitens des staatlichen Bahnunternehmens und befristete Beschäftigung beim neuen Betreiber; oder
- Übernahme durch den neuen Betreiber.

Der neue Betreiber übernimmt dann auch die jeweiligen zusätzlichen Pensionsverpflichtungen für Personal mit einem Beamtenstatus. Dies wurde in der Vergangenheit, als ein Mangel an Fahrzeugführern und anderen Fachkräften bestand, generell akzeptiert. In den letzten Jahren haben die Privatunternehmen jedoch damit begonnen, ihre eigenen Fahrzeugführer auszubilden, so dass künftig weniger Bereitschaft zur Übernahme dieser zusätzlichen Kostenverpflichtungen bestehen mag.

## Auslagerung von Bahndienstleistungen in Mittel- und Westjütland (Midt- og Vestjylland)

### Hintergrund des Fallbeispiels

1996 legte die Europäische Kommission ein Weißbuch zur Neubelebung der Eisenbahnen der Gemeinschaft vor, das Vorschläge zur Öffnung des Schienenpersonenverkehrs für die Kräfte des Marktes enthielt. Im selben Jahr wurde beschlossen, die DSB in drei Unternehmensfelder aufzuteilen – in den Bereich Infrastruktur, den Bereich Beförderungsbetrieb und das Bahninspektorat. Ferner wurde vereinbart, dass bis zu 15 Prozent der Bahndienste der DSB (in km gemessen) in Dänemark ausgelagert werden sollen. Alle Parteien des dänischen Parlaments – mit Ausnahme der Enhedslisten (Rot-Grünes Bündnis) – unterzeichneten die Vereinbarung<sup>98</sup>. Vor diesem Hintergrund wurden die Schienenpersonenverkehrsdienste in Mittel- und Westjütland im Jahr 2001 vom Verkehrsministerium wettbewerblich ausgeschrieben (die dänische Verkehrsbehörde übernahm die Weiterverfolgung des Vertrags, nachdem dieser im Jahr 2003 geschlossen worden war). Arriva Danmark A/S gewann die Ausschreibung und nahm im Januar 2003 den Betrieb auf.

### Ausschreibungsverfahren und Details zu den Ausschreibungsdokumenten

Die Ausschreibungsunterlagen wurden im Jahr 2000 vom Verkehrsministerium mit Unterstützung externer Berater verfasst. Während der Erstellung der Unterlagen fanden mehrere Informationsgespräche mit potentiellen Anbietern statt, bei denen Fragen zur Ausschreibung gestellt werden konnten.

Die Ausschreibung war in zwei Teile gegliedert: die nördlichen Strecken (Aarhus-Langå-Struer, Struer-Thisted und Struer-Skjern) und die südlichen Strecken (Tønder-Esbjerg, Esbjerg-Skjern, Skjern-Herning, Herning-Aarhus).

In der ersten Bekanntmachung der Ausschreibung (ITT) wurde die Anzahl der von der kompetitiven Ausschreibung betroffenen Arbeitnehmer, die unter das Gesetz über den Betriebsübergang fielen, mit etwa 37 angegeben, davon waren 24 Triebfahrzeugführer. Die Zahl der Arbeitnehmer mit Beamtenstatus, die unter das Gesetz über öffentliche Bedienstete fielen, wurde auf 268 geschätzt, darunter 177 Triebfahrzeugführer. Somit kamen insgesamt 305 Beschäftigte für einen potentiellen Übergang auf Arriva in Frage. Das Verkehrsministerium bot denjenigen, die zu Arriva wechseln und auf ihren Beamtenvertrag verzichten wollten, fünf Möglichkeiten an:

- 4 Jahre Neuberechnung des Pensionsalters;
- 3 Jahre Neuberechnung des Pensionsalters und eine Einmalzahlung in Höhe von 3,75 Monatsgehältern;

<sup>98</sup> Finansministeriet (Udliciteringsrådet), November 2005, Udlicitering i krydsild [http://www.fm.dk/publikationer/2005/udlicitering-i-krydsild/download/~media/Files/Publikationer/2008/Download/Udlicitering\\_i\\_krydsild\\_rapport\\_web.ashx](http://www.fm.dk/publikationer/2005/udlicitering-i-krydsild/download/~media/Files/Publikationer/2008/Download/Udlicitering_i_krydsild_rapport_web.ashx)

- 2 Jahre Neuberechnung des Pensionsalters und eine Einmalzahlung in Höhe von 7,5 Monatsgehältern;
- 1 Jahr Neuberechnung des Pensionsalters und eine Einmalzahlung in Höhe von 11,25 Monatsgehältern; oder
- eine Einmalzahlung in Höhe von 15 Monatsgehältern.

Trotz dieser Möglichkeiten wechselten nur sehr wenige Arbeitnehmer mit Beamtenstatus zu Arriva. Einige Arbeitnehmer, vor allem Triebfahrzeugführer, wurden kurzfristig entsendet, um in der frühen Phase des Übergangs den Mangel an Fahrzeugführern zu decken, obwohl dies nicht als nachhaltige Lösung betrachtet wurde, da Arriva zusätzlich zu den normalen Gehältern Mehrwertsteuer für diese Arbeitnehmer zahlen musste.

Für die zweite kompetitive Ausschreibung wurden in der Bekanntmachung 334 Arbeitnehmer angegeben, die unter das Gesetz über den Betriebsübergang fielen. Im zweiten Ausschreibungsverfahren gab es jedoch keine Arbeitnehmer mit Beamtenstatus, die übergehen sollten, da Arriva nicht in der Lage war, solche Arbeitnehmer einzustellen.

Alle interessierten Bieter durchliefen eine Vorqualifikationsphase, anschließend wurden sechs Bieter zur Abgabe eines Angebots für den ersten Teil aufgefordert – DSB, Deutsche Bahn, Arriva, Serco, die Schwedischen Staatsbahnen (SJ) und die Norwegischen Staatsbahnen (NSB). Für das zweite kompetitive Ausschreibungsverfahren bezüglich der Strecken in Mittel- und Westjütland wurden fünf Bieter zur Abgabe eines Angebots aufgefordert – Arriva, die Deutsche Bahn, DSB Midt Vest, First Rail Holdings und NSB –, wovon nur drei (vier) ein Angebot einreichten – Arriva, die Deutsche Bahn und First Jylland (vormals DSB Midt Vest, ein Unternehmen von First Rail Holdings und der DSB).

Im Unterschied zum ersten Ausschreibungsverfahren bot das zweite Verfahren mehr Verhandlungsspielraum. So wurden z.B. Feedbackgespräche zwischen der dänischen Verkehrsbehörde und den Bietern geführt, und die Bieter wurden ermuntert, ihre Angebote, einschließlich des Preises, auf der Basis der Feedbacks zu ändern.

### Auswahl des Betreibers

Die Auswertung der Angebote erfolgte so, dass die Qualität des Angebots und der Preis gesondert bewertet wurden. Das Verkehrsministerium wählte Arriva als bevorzugten Bieter aus, obwohl das Angebot der DSB deutlich günstiger war (Arriva hatte das zweitgünstigste Angebot eingereicht). Der Grund, weshalb die DSB nicht ausgewählt wurden, war, dass man befürchtete, die DSB könnten während des Vertragszeitraumes ein Defizit aufweisen, was gegen die Rechnungslegungsvorschriften der DSB verstoßen hätte<sup>99</sup>. Die Entscheidung, nicht die DSB auszuwählen, überraschte viele Beteiligte und löste im Parlament, im Verkehrsausschuss und in der Presse eine heftige Debatte aus.

Die Auswahl von Arriva für die Erbringung des Dienstes war Ende Dezember 2002 abgeschlossen, der Vertrag wurde im Februar 2003 unterzeichnet.

In dem zweiten Ausschreibungsverfahren wurden folgende Auswahlkriterien angewandt: 50% Preis, 30% Qualität und 20% Versorgungssicherheit. Auch hier wurde Arriva als bevorzugter Bieter ausgewählt.

Was die sozialen Kriterien betrifft, so wurden beide Ausschreibungsverfahren vor der Annahme der Verordnung 1370/2007 im Dezember 2009 durchgeführt, so dass solche Kriterien bei der Auswahl des Betreibers keine ausdrückliche Berücksichtigung fanden, obwohl in die ITT und in den späteren Vertrag soziale Kriterien einbezogen wurden. In den Vertrag zwischen Arriva und der dänischen Verkehrsbehörde über die Personenverkehrsdienste in Mittel- und Westjütland wurde z.B. eine Klausel über die Beschäftigungsbedingungen aufgenommen ('Arbejdsklausul', Artikel 7.2). In dem Dokument heißt es:

<sup>99</sup> Finansministeriet (Udlciteringsrådet), November 2005, Udlicitering i krydsild [http://www.fm.dk/publikationer/2005/udlicitering-i-krydsild/download/~media/Files/Publikationer/2008/Download/Udlicitering\\_i\\_krydsild\\_rapport\\_web.ashx](http://www.fm.dk/publikationer/2005/udlicitering-i-krydsild/download/~media/Files/Publikationer/2008/Download/Udlicitering_i_krydsild_rapport_web.ashx)

*„Die dänische Verkehrsbehörde ist gemäß dem ILO-Übereinkommen Nr. 94 über Arbeitsbedingungen in öffentlichen Aufträgen verpflichtet, zu gewährleisten, dass der Betreiber und alle Subunternehmer sicherstellen, dass die Arbeitsentgelte (einschließlich Vorsorgeleistungen), die Arbeitszeit und andere Arbeitsbedingungen nicht weniger günstig sind als jene laut bestehenden Tarifverträgen, Schiedssprüchen, nationalen Gesetzen oder Verordnungen, die für Arbeit derselben Art innerhalb derselben Branche in dem Gebiet gelten, wo die Arbeit ausgeführt wird. Idealerweise sollte ein Tarifvertrag existieren, der für den Sektor in Dänemark insgesamt repräsentativ ist. Der Betreiber verpflichtet sich, die vereinbarten Entgelt- und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer zu gewährleisten, die die Arbeit in Dänemark ausführen, und unterrichtet die Arbeitnehmer über die aktuellen Arbeitsbedingungen. Erfüllt der Betreiber die festgelegten Bedingungen nicht und hat dies seitens der Arbeitnehmer einen rechtsgültigen Anspruch auf zusätzliches Arbeitsentgelt zur Folge, so kann die dänische Verkehrsbehörde Zahlungen an den Betreiber zurückhalten, um die Beschäftigungsbedingungen des Personals zu gewährleisten.“*

Da der Betreiberwechsel als ein Betriebsübergang eingestuft wurde, war die Personalübernahme erforderlich.

## Personalübernahme

Zum Zeitpunkt des ersten Ausschreibungsverfahrens erbrachte Arriva in Dänemark hauptsächlich Dienstleistungen im Bussektor, wollte jedoch ihr Geschäft diversifizieren. In England und Holland waren die Betriebszweige der Arriva Gruppe bereits im Bahnbetrieb tätig und Arriva Danmark A/S war somit in der Lage, in dem Ausschreibungsverfahren und in der Vorbereitungsphase auf ihre Ressourcen und Fachkenntnisse zurückzugreifen. Die Übernahme von den DSB betraf die Schienenfahrzeuge, die Bahnhöfe und das Personal. Sofern der ausgewählte Betreiber die vorhandenen Schienenfahrzeuge nutzen wollte, würde der Vertrag für eine Dauer von fünf Jahren geschlossen werden, falls er jedoch in neues Rollmaterial investiert, könnte der Vertrag auch eine Laufzeit von acht Jahren haben (d.h. bis einschließlich 2010). Im zweiten Ausschreibungsverfahren wurde erwartet, dass der erfolgreiche Bieter das Rollmaterial übernimmt, aber auch neue Schienenfahrzeuge beschafft. Was die Bahnhöfe betraf, so übernahm Arriva die Mehrzahl der von dem Übergang betroffenen Bahnhöfe, einige größere Bahnhöfe, wie z.B. Aarhus und Esbjerg blieben jedoch bei den DSB.

Die Personalübernahme wurde durch das Gesetz über den Betriebsübergang und das Gesetz über öffentliche Bedienstete geregelt. Außer in Bezug auf die Triebfahrzeugführer brachte die Personalübernahme keine größeren Probleme mit sich.

Was die Triebfahrzeugführer betraf, so stellten sich auf drei Ebenen Probleme. Erstens stand nicht genau fest, wie viele Fahrzeugführer für die übernommenen Dienste benötigt würden. Die ursprünglichen Schätzungen des Verkehrsministeriums – in Konsultation mit den DSB – beliefen sich auf 120 Triebfahrzeugführer. Arriva ging jedoch von einem Bedarf von 140 Fahrzeugführern aus. Später stellte sich heraus, dass das Verkehrsministerium in seiner ersten Schätzung keine Fahrzeugführer berücksichtigt hatte, die zur Abdeckung krankheitsbedingter Ausfälle oder bei einem Freizeitausgleich usw. benötigt würden<sup>100</sup>. Bei Betriebsbeginn schätzte Arriva, dass weitere 22 Fahrzeugführer (insgesamt 162) nötig wären. Diese Unsicherheit in Bezug auf die tatsächliche Anzahl der benötigten Fahrzeugführer machte die Vorausplanung des Betriebsübergangs schwierig für Arriva.

**Tabelle A1.1. Geschätzte Anzahl der benötigten Triebfahrzeugführer**

Schätzung des Verkehrsministeriums von 2002	Schätzung seitens Arriva Februar 2002	Schätzung seitens Arriva bei Betriebsbeginn, Januar 2003
120	140	162

<sup>100</sup> Rigsrevisionen, Februar 2005, Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakter med Arriva <http://www.rigsrevisionen.dk/media/1855483/10-04.pdf>

Quelle: Rigsrevisionen, Februar 2005

Zweitens wechselte nur eine relativ kleine Anzahl der Fahrzeugführer zu dem neuen Betreiber, als die Personenverkehrsdienste erstmals ausgelagert wurden. Der Anteil der Fahrzeugführer, der von „isolierteren“ Bahnhöfen (oder Depots) übergang, war sehr viel größer, als der von den zentraler gelegenen oder größeren Bahnhöfen (siehe die folgende Tabelle).

**Tabelle A1.2 Anzahl der Triebfahrzeugführer, die zu Arriva wechselten**

	Potentieller Übergang	Annahme des Übergangs	Anteil
Nordjylland	6	0	0%
Århus	202	5	2%
Esbjerg	62	10	16%
Struer	106	41	39%

Quelle: Trafikstyrelsen, 2004

Es wird davon ausgegangen, dass die geringe Anzahl der Arbeitnehmer, die tatsächlich zu dem neuen Betreiber wechseln wollten, nicht so sehr auf Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist (die durch die nationalen Gesetze, wie z.B. das Gesetz über den Betriebsübergang und Tarifverträge geschützt waren), sondern auf den Mangel an ausgebildeten Fahrzeugführern und alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten (vor allem bei den DSB)<sup>101</sup>. Zudem besaß ein Großteil der Fahrzeugführer einen Beamtenstatus und fiel daher nicht unter das Gesetz über den Betriebsübergang<sup>102</sup>. Demzufolge konnte der Übergang dieser Fahrzeugführer nur auf freiwilliger Basis erfolgen, wie z.B. im Wege der Entsendung zum neuen Betreiber, der Freistellung seitens der DSB und befristeten Beschäftigung bei dem neuen Betreiber oder durch eine Übernahme seitens des neuen Betreibers. Das Verkehrsministerium bot denjenigen, die zu Arriva wechseln wollten, eine Ausgleichszahlung an (wie oben dargelegt), aber nur wenige öffentliche Bedienstete nahmen das Angebot tatsächlich an. Stattdessen entsendeten die DSB einige Fahrzeugführer kurzfristig zu Arriva. Gemäß dem Vertrag zwischen dem Verkehrsministerium und Arriva mussten die Triebfahrzeugführer neun Monate vor der Übertragung der Dienste ihre Pläne offenlegen und dann vier Monate vor Betriebsbeginn einen verbindlichen Vertrag schließen. Aus Gründen bezüglich der Ausbildung durch Arriva wurde dies jedoch um eineinhalb Monate vorgezogen (d.h. 5,5 Monate vor Betriebsbeginn). Dies lag immer noch zu nahe an dem Termin für den Betriebsübergang, vor allem wegen der geringen Anzahl von Fahrzeugführern, die zu Arriva wechseln wollten. Die Anzahl der Fahrzeugführer, die zu einem Wechsel zu Arriva bereit waren, hatte einen großen Einfluss auf die Zahl der Fahrzeugführer, die vor dem Betriebsübergang ausgebildet werden mussten.

Somit stellte sich das dritte Problem – die Ausbildung der Fahrzeugführer. Als deutlich wurde, dass nicht genügend Fahrzeugführer von den DSB zu Arriva wechseln wollten, musste das Unternehmen nach einer Möglichkeit Ausschau halten, neue qualifizierte Fahrzeugführer einzustellen. In der ITT war man davon ausgegangen, dass im Jahr 2002 etwa 40 Fahrzeugführer von den lokalen privaten/kommunalen Betreibern ('privatbanerne') und ca. 75 Fahrzeugführer bei den DSB ausgebildet würden, so dass sie rechtzeitig zum Betriebsbeginn im Januar 2003 eingestellt werden könnten. Arriva hatte im Frühjahr 2002 festgestellt, dass vor dem Betriebsübergang etwa 80 Fahrzeugführer ausgebildet werden mussten.

Gemäß dem Vertrag mit dem Verkehrsministerium musste Arriva auf die von den DSB und 'privatbanerna' zur Verfügung gestellte Ausbildung zurückgreifen (die Kosten der Ausbildung

<sup>101</sup> Trafikstyrelsen, Juni 2004, Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag <http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx>

<sup>102</sup> In Bezug auf andere Beschäftigte mit dem Status öffentlicher Bediensteter stellten sich diese Probleme nicht, da nur bei den Triebfahrzeugführern ein Mangel an Fachkräften bestand.

wurden Arriva von den DSB erstattet). Während in der ITT davon ausgegangen wurde, dass die DSB in der Lage wären, im Jahr 2002 75 Triebfahrzeugführer auszubilden, stellte sich heraus, dass sie vor dem Betriebsübergang nur 20 Fahrzeugführer würden ausbilden können. Arriva erhielt daher vom Verkehrsministerium die Erlaubnis, die übrigen 60 Fahrzeugführer durch die 'privatbanerna' ausbilden zu lassen. Die dänische Eisenbahnergewerkschaft äußerte sich jedoch besorgt und war der Ansicht, die von 'privatbanerna' durchgeführte Ausbildung würde ein Sicherheitsrisiko darstellen; daher konnte Arriva keine Fahrzeugführer bei diesem Betreiber ausbilden lassen. Folglich wurde beschlossen, alle Fahrzeugführer bei den DSB auszubilden, obwohl dies bedeutete, dass Arriva bei Betriebsübergang nicht genügend Fahrzeugführer haben würde. Arriva verfügte dann bei Betriebsübergang im Januar 2003 über ca. 140 Fahrzeugführer (den Schätzungen zufolge wurden aber 162 gebraucht) – von denen einige kurzfristig von den DSB ausgeliehen wurden – und musste daher in den ersten drei Monaten eine erhebliche Anzahl von Fahrten streichen. Arriva schlug vor, die gestrichenen Fahrten durch einen Busdienst zu ersetzen, was auf Seiten des Verkehrsministeriums jedoch nicht als zufriedenstellende Lösung angesehen wurde. Schließlich wurde mit den DSB vereinbart, dass diese bis zum Fahrplanwechsel im Dezember 2013 die Strecke zwischen Aarhus und Struer betreiben sollten. Die Vergütung für diesen Dienst für den entsprechenden Zeitraum zog das Verkehrsministerium später von der Gesamtsumme ab, die an Arriva gezahlt wurde.

Obwohl Arriva letztlich verantwortlich dafür war, dass genügend Fahrzeugführer für den Betrieb der übernommenen Strecken zur Verfügung standen, hatte das Verkehrsministerium in der Bekanntmachung der Ausschreibung und dem späteren Vertrag spezifiziert, wie der Erbringer der Dienste Triebfahrzeugführer einzustellen und auszubilden hat. Der dänische Rechnungshof kam zu der Ansicht, dass Arriva nicht ausreichend Gelegenheit eingeräumt worden war, vor dem Betriebsübergang eine ausreichende Anzahl von Fahrzeugführern einzustellen und auszubilden. Das Verkehrsministerium hatte nicht sichergestellt, dass die Ausbildungskapazitäten durch die DSB gewährleistet waren. Darüber hinaus hätte es Sorge tragen müssen, dass die Ausbildung seitens der 'privatbanerna' den Sicherheitsstandards entsprach. Und schließlich war der dänische Rechnungshof der Ansicht, dass die endgültige Bestätigung der vorhandenen Fahrzeugführer, zu Arriva zu wechseln, zu kurzfristig vor dem Termin für den Betriebsübergang erfolgte, so dass Arriva nicht in der Lage war, eine ausreichenden Anzahl von Fahrzeugführern auszubilden, vor allem deswegen, weil nur wenige Fahrzeugführer übernommen werden wollten.

Die Erfahrungen aus dem ersten Ausschreibungsverfahren wurden gesammelt und 2004 auf der Basis von Interviews mit den Hauptbeteiligten in einem Bericht des dänischen Verkehrsministeriums veröffentlicht<sup>103</sup>. In dem Bericht heißt es insbesondere:

*„Bei künftigen wettbewerblichen Ausschreibungen von Schienenpersonenverkehrsdiensten muss sichergestellt sein, dass der neue Betreiber mit Rücksicht auf die Ausbildungskapazitäten, die Übergangsvereinbarungen mit dem bestehenden Betreiber und die Durchführung der Vorbereitungen für die Übernahme ausreichend Gelegenheit hat, die erforderliche Anzahl von Triebfahrzeugführern einzustellen.“*

Somit erfolgte die Auswahl des Betreibers im zweiten Ausschreibungsverfahren früher als im ersten, was eine längere Mobilisierungsphase ermöglichte. Zum Teil war dies jedoch darauf zurückzuführen, dass erwartet wurde, dass der neue Betreiber neue Schienenfahrzeuge beschafft.

## **Analyse der Auswirkungen – Personalübernahme**

Nach der Auswertung der Dokumente und aufgrund der Gespräche mit dem neuen Betreiber sind wir der Ansicht, dass die Ausschreibungen generell keine nachteiligen Auswirkungen auf die Lohn- und Beschäftigungsbedingungen des übernommenen Personals hatten. Dies beruht in erheblichem Maße auf der nationalen Gesetzgebung – dem Gesetz über den Betriebsübergang und dem Gesetz über öffentliche Bedienstete – sowie der Anwendbarkeit

<sup>103</sup> Trafikstyrelsen (2004) *Erfaringer fra første udbud af totrafik – Opsamlinger fra interview m.m.*

der Tarifverträge. Das übernommene Personal war vor Änderungen hinsichtlich der Lohn- und Beschäftigungsbedingungen geschützt, bis die maßgeblichen Tarifverträge ausliefen oder neue Tarifverträge vereinbart wurden (mit Ausnahme der Arbeitnehmer mit Beamtenstatus). Auch dort, wo neue Tarifverträge zwischen Arriva und den zuständigen Gewerkschaften ausgehandelt wurden, hatte dies keine nennenswerten nachteiligen Folgen für die Lohn- und Beschäftigungsbedingungen des Personals. Arriva deutete an, dass es in ihrem Interesse lag, gute Bedingungen für die Arbeitnehmer zu sichern, um Streiks und Aussperrungen zu vermeiden. Was die Arbeitnehmer mit Beamtenstatus betraf, so verloren diese einige ihrer besonderen Pensionsansprüche; das Finanzministerium bot diesen Beschäftigten jedoch fünf Entschädigungsoptionen an, darunter eine Zusatzvergütung in Höhe von 15 Monatsgehältern. Allerdings wollte nur eine kleine Anzahl dieser Beschäftigten zu Arriva wechseln, so dass die Auswirkungen mit Bezug auf die gesamte Personalübernahme zu vernachlässigen sind.

Zwar waren soziale Kriterien bei der Auswahl des Betreibers nicht ausdrücklich berücksichtigt worden (die Verordnung 1370/2007 war zum Zeitpunkt beider Ausschreibungsverfahren noch nicht angenommen worden), in die Bekanntmachung der Ausschreibung und die späteren Verträge wurden jedoch spezielle Regeln und Klauseln hinsichtlich der Lohn- und Beschäftigungsbedingungen aufgenommen, darunter ein Verweis auf das ILO-Übereinkommen Nr. 94 über die Arbeitsbedingungen sowie auf die Anwendung eines für den Sektor repräsentativen Tarifvertrags.

Trotz der Bestimmungen und Regeln über die Lohn- und Beschäftigungsbedingungen fällt auf, dass nur eine relativ geringe Anzahl der Fahrzeugführer zu dem neuen Betreiber wechseln wollte, als die Schienenpersonenverkehrsdienste erstmals ausgeschrieben wurden. Dies beruhte wahrscheinlich auf dem Mangel an qualifizierten Triebfahrzeugführern und den alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten (vor allem bei den DSB)<sup>104</sup>. Die Tatsache, dass der Übergang auch Arbeitnehmer mit Beamtenstatus betraf, bedeutete, dass eine Übernahme dieser Arbeitnehmer auf freiwilliger Basis erfolgen musste. Die bevorzugte Option derjenigen, die sich für einen Wechsel zum neuen Betreiber entschlossen, war die Entsendung durch die DSB. Gegenwärtig werden immer noch Arbeitnehmer von dem alten Betreiber entsendet.

Was die neu ausgebildeten Fahrzeugführer betraf, so führten die Verhandlungen zwischen dem neuen Betreiber und der dänischen Eisenbahngewerkschaft im Vergleich zum ursprünglichen Angebot zu einer Lohnerhöhung von 10%. Dies war wahrscheinlich ebenfalls auf die Schwierigkeiten des neuen Betreibers zurückzuführen, qualifizierte Fahrzeugführer zu finden<sup>105</sup>.

## Schlussfolgerung

Bislang wurden in Dänemark fünf kompetitive Ausschreibungsverfahren für Personenverkehrsdienste und ein Ausschreibungsverfahren für die Kopenhagener U-Bahn durchgeführt. In dieser Fallstudie wurden zwei dieser Verfahren untersucht (beide in Bezug auf die Dienste für Mittel- und Westjütland), die somit als repräsentatives Beispiel dafür dienen können, wie in Dänemark eine Personalübernahme im Bahnsektor bewerkstelligt wird.

Das Hauptproblem bei der Personalübernahme bestand in der Tatsache, dass ein großer Teil der Belegschaft, vor allem bei den Fahrzeugführern, einen Beamtenstatus besaß (zumindest während des ersten Ausschreibungsverfahrens), so dass diese Arbeitnehmer nur auf freiwilliger Basis übernommen werden konnten. Bei dieser Ausschreibung gab es zudem Probleme in Bezug auf die Ausbildung der Fahrzeugführer und es war nicht genau bekannt, wie viele Fahrzeugführer für den Betrieb der übernommenen Dienste benötigt würden. Aufgrund der Probleme hinsichtlich der Fahrzeugführer empfahl die dänische

<sup>104</sup> Trafikstyrelsen, Juni 2004, Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag <http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx>

<sup>105</sup> Udlicitering i krydsild, November 2005

Verkehrsbehörde nach dem ersten Ausschreibungsverfahren, keine weiteren kompetitiven Ausschreibungen durchzuführen, bis die öffentliche Fahrzeugführerausbildung eingeführt wäre und ausreichende Kapazitäten für die Ausbildung von Fahrzeugführern aufwies<sup>106</sup>. Daher traten bei dem zweiten Ausschreibungsverfahren keine ähnlichen Probleme auf.

Der dänische Rechnungshof (Rigsrevisionen) ist der Ansicht, dass das Verkehrsministerium das Ausschreibungsverfahren bezüglich der Einstellung und Ausbildung der Fahrzeugführer für Arriva nicht optimal organisiert hatte und dass bei der Schätzung der benötigten Anzahl von Fahrzeugführern Fehler gemacht wurden. Der dänische Rechnungshof schlussfolgerte insbesondere, dass das Verkehrsministerium eine detailliertere Prognose hinsichtlich des Bedarfs an Fahrzeugführern hätte stellen müssen. Dann hätte das Verkehrsministerium besser einschätzen können, ob Arriva zum Betriebsbeginn eine ausreichende Anzahl von Fahrzeugführern zur Verfügung gestanden hätte<sup>107</sup>.

Ungeachtet der Probleme im ersten Ausschreibungsverfahren bei der Personalübernahme wurden die Lohn- und Arbeitsbedingungen generell aufrechterhalten oder sie haben sich verbessert. Dies ist in erheblichem Maße auf die nationale Gesetzgebung über den Personalübergang zurückzuführen sowie auf die Tatsache, dass auf die meisten Arbeitnehmer Tarifverträge Anwendung finden.

Zwar hat das Verkehrsministerium die Probleme hinsichtlich der Übernahme und Ausbildung des Personals vor dem Betriebsbeginn eingeräumt, ist aber grundsätzlich der Ansicht, dass das erste Ausschreibungsverfahren ein Erfolg war.

---

<sup>106</sup> Trafikstyrelsen, Juni 2004, Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag <http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx>

<sup>107</sup> Rigsrevisionen, Februar 2005, Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med Arriva <http://www.rigsrevisionen.dk/media/1855483/10-04.pdf>

# Frankreich

## Hintergrund

Diese Fallstudie konzentriert sich ausschließlich auf Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr und behandelt nicht den Schienenpersonenverkehr.

Schienenpersonenverkehrsdienste in Frankreich vergibt die zuständige Vergabestelle direkt an den etablierten Betreiber, die SNCF.

Die Départements sind für die Organisation des interurbanen Personenverkehrs auf der Straße zuständig, und die Regionen für die Organisation des Personenverkehrs auf Straße und Schiene, der „regionalen Charakter“ hat (Linien, die mehrere Départements einer Region betreffen).

## Die Anwendung von Ausschreibungen

Ausschreibungen sind im öffentlichen Personennahverkehr in Frankreich weit verbreitet und werden auf lokaler Ebene durchgeführt.

Seit 1982/1983 sind die Kommunen für die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs verantwortlich, die im Allgemeinen zu interkommunalen Verbänden oder zu einem gemischten Zweckverband („syndicat mixte“) mit den Départements zusammengefasst sind. Der Artikel L. 1221-3 des *Code des transports* (Personenverkehrsgesetz) sieht vor, dass öffentliche Straßenpersonenverkehrsdienste auf zweierlei Weise betrieben werden kann:

- Die Dienste werden durch eine *Régie de transport* (öffentlicher Verkehrsbetrieb) erbracht, die von einer öffentlichen Behörde gegründet worden ist (Vergabe an einen internen oder „in house“ Betreiber).
- Die Dienste werden von einem Unternehmen erbracht, das mit der zuständigen Behörde einen befristeten Vertrag geschlossen hat (CPA, wie z.B. eine Stadt oder ein Département).

Die Öffnung des Marktes für den öffentlichen Personennahverkehr wird durch das Gesetz Nr. 93-122 vom 29. Januar 1993 geregelt (das sogenannte Sapin-Gesetz), das den *Code général des collectivités territoriales* („Allgemeines Gesetz über die Gebietskörperschaften“) änderte. Das Verfahren der *Délégation des services publics, DSP* (Übertragung von Dienstleistungen des öffentlichen Interesses) ist im Artikel L. 1411-1 des Allgemeinen Gesetzes über die Gebietskörperschaften festgelegt und wird durchgeführt, wenn die Vergabestelle (eine juristische Person des öffentlichen Rechts) die Verwaltung und einen Teil der Organisation eines Dienstes mittels eines befristeten Vertrages an einen Betreiber (öffentliches oder privates Unternehmen) delegiert. Die Vergabestellen müssen kompetitive Ausschreibungen vornehmen, eine stillschweigende Vertragsverlängerung ist verboten.

Heute werden die Dienstleistungen für etwa 90% des öffentlichen Personennahverkehrsnetzes delegiert (d.h. nicht an einen internen Betreiber vergeben) und dementsprechend wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren angewandt. Die UTP (*Union des Transports Publics et ferroviaires*) ist der nationale Verband, der die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrssektors vertritt. Einer von der UTP im Jahr 2009 veröffentlichten Mitteilung zufolge herrscht zwischen einigen wenigen Hauptbetreibern ein heftiger Wettbewerb in Frankreich. Zwischen 2005 und 2009 wurden 514 öffentliche Ausschreibungen als Teil DSP durchgeführt, und in 21 Fällen erfolgte ein Betreiberwechsel.

Die Vergabe an einen internen Betreiber wird überwiegend für kleine Personenverkehrsnetze angewandt; diese Aufträge werden direkt an einen internen öffentlichen Betreiber vergeben („in house“). Es gibt jedoch auch Beispiele größerer Städte, die interne öffentliche Betreiber beauftragt haben (Clermont-Ferrand, Marseille, Thionville und Toulouse).

Die lokalen Behörden müssen keine definitive Entscheidung zwischen der Vergabe an einen internen Betreiber oder der Übertragung von Dienstleistungen des öffentlichen Interesses („délégation de service public“ DSP) treffen; während der letzten zehn Jahre fand in Frankreich sowohl ein Übergang von der Vergabe an einen internen Betreiber zur DSP als auch von der DSP zur Vergabe an einen internen Betreiber statt. In den vergangenen Jahren scheint es einen Trend zur Vergabe an interne Betreiber zu geben: seit 2010 wurden 10 öffentliche Personennahverkehrsnetze statt mittels der DSP im Wege der Direktvergabe vergeben (*régies* oder *sociétés publiques locales*); im interurbanen Personenverkehr wurden 2 *régies* und 3 *sociétés publiques locales* gegründet<sup>108</sup>.

#### **Der Sonderfall des öffentlichen Personennahverkehrs in der Region Ile-de-France (Region Paris)**

Der öffentlichen Personennahverkehr der Ile-de-France ist anders organisiert als der im übrigen Frankreich; hier ist in Anwendung des Dekrets Nr. 2005-664 und des Artikels L. 1241-5 des Personenverkehrsgesetzes ein einzelner Verband (*Syndicat des Transports d'Ile-de-France, STIF*) für den öffentlichen Personennahverkehr der gesamten Region zuständig.

Diese zuständige Vergabestelle hat ab 2024 für Busdienste, ab 2029 für Tram-Dienste und ab 2039 für U-Bahn und S-Bahn-Dienste eine Wahlmöglichkeit zwischen Direktvergabe oder Vergabe im Wege der kompetitiven Ausschreibung.

## **Arbeitsbeziehungen**

Im öffentlichen Personennahverkehr werden die Beschäftigungsbedingungen einerseits durch die allgemeine Gesetzgebung geregelt (z.B. bezüglich der Mindestlöhne) und andererseits durch Tarifverträge (die ebenfalls Auswirkungen auf die Höhe der Mindestlöhne haben).

Für diesen Sektor sind zwei nationale Branchentarifverträge maßgeblich:

- ein nationaler Branchentarifvertrag für den öffentlichen Personennahverkehr (*Convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs* vom 11. April 1986. Für allgemeinverbindlich erklärt durch den Erlass vom 25. Januar 1993 JORF 30. Januar 1993) nebst Anhängen, einschließlich der Vereinbarung vom 17. Mai 2011 über den landesweiten Mindestlohn und monatliche Pauschalmindestlöhne. Diese Vereinbarung regelt folgende Kriterien: Gewerkschaftsorganisation, Mindestlohn und Lohnbestandteile, Arbeitsbedingungen, Urlaubsanspruch, Krankheitsurlaub und Krankengeld, Schutz gegen Massenentlassungen und andere Entlassungen, zusätzliche Pensionsansprüche.
- ein nationaler Vertrag über Personenverkehrsdienste auf der Straße und unterstützende Tätigkeiten (*Convention collective nationale 3085 transports routiers et activités auxiliaires de transport*). Dieser Vertrag gilt für den interurbanen öffentlichen Personenverkehr.

Diese Branchentarifverträge regeln die Mindeststandards, Unternehmenstarifverträge können bessere Bedingungen vorsehen. Auf der Basis der verfügbaren Dokumentation ist keine Einschätzung möglich, ob im Sektor große Ungleichheiten hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen bestehen, aber es gibt Anhaltspunkte dafür, dass die Unternehmenstarifverträge, auch innerhalb eines lokalen Zweigs derselben Gruppe (bei großen Betreibern) erhebliche Unterschiede aufweisen.

<sup>108</sup> AGIR (2013) *Transports publics: la gestion directe gagne encore du terrain*

<http://www.agir-transport.org/ImgPDF/201-cpmodesgestion.pdf>

## Bestimmungen bezüglich der Personalübernahme

Die Bestimmungen bezüglich der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel sind in der Gesetzgebung und in Branchentarifverträgen festgelegt. Welche Bestimmungen jeweils anwendbar sind, hängt davon ab, ob der Träger des ausgeschriebenen Dienstes eine einzige autonome Rechtsperson ist (was im öffentlichen Personennahverkehr der Fall ist) oder nicht.

### Öffentlicher Personennahverkehr: automatische Übernahme des gesamten Personals

Da der ausgeschriebene Dienst von einer einzigen autonomen Einheit vergeben wird, findet der Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzbuches Anwendung (mit dem auch die Richtlinie über den Betriebsübergang umgesetzt wird) und der Personalübergang (Übernahme und Fortführung der individuellen Arbeitsverträge) ist für alle vorgeschrieben (früherer Betreiber, neuer Betreiber, Arbeitnehmer) und erfolgt automatisch. Ein Arbeitnehmer, der nicht übernommen werden will, wird so betrachtet, als hätte er gekündigt.

Die Informationen bezüglich des Personalübergangs sind in den Ausschreibungsunterlagen enthalten. Der frühere Betreiber muss eine anonyme Liste der von dem Wechsel betroffenen Arbeitnehmer vorlegen (unter Angabe des Geburtsdatums, Dienalters, der Lohnbestandteile usw.), und es ist jeder Tarifvertrag anzugeben, der für den Betrieb verbindlich ist).

Übergang von Arbeitnehmern, die auf der Basis privatrechtlicher Verträge beschäftigt sind und von einem öffentlichen Betrieb übernommen werden: Der neue Arbeitgeber muss allen Arbeitnehmern einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (entweder befristet oder unbefristet) anbieten. Der neue Vertrag muss dieselben „wesentlichen Klauseln“ enthalten wie der frühere Vertrag, es sei denn, dies verstößt gegen gesetzliche Vorschriften oder allgemeine Arbeits- und Entgeltregelungen, die für Beschäftigte öffentlicher Betriebe gelten, die keine Beamten sind.

Im Falle eines Übergangs von Arbeitnehmern, die auf der Basis öffentlich-rechtlicher Verträge beschäftigt sind und von einem Privatunternehmen übernommen werden: Der neue Arbeitgeber muss allen Arbeitnehmern einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag anbieten (entweder befristet oder unbefristet) anbieten. Der neue Vertrag muss dieselben „wesentlichen Klauseln“ enthalten wie der frühere Vertrag.

In Bezug auf den Kündigungsschutz nach dem Übergang gibt es keine besonderen Bestimmungen.

Nach einem Personalübergang bleiben gewählte Personalvertretungen und Ausschüsse im Amt (Artikel L2324-28, Artikel L2143-10).

Auf Unternehmensebene muss ein neuer Tarifvertrag ausgehandelt werden. Frühere Unternehmenstarifverträge bleiben für einen Zeitraum von insgesamt 15 Monaten anwendbar (eine dreimonatige Übergangsfrist und 12 Monate zur Aushandlung eines neuen Tarifvertrags). Nach Ablauf dieses Zeitraumes tritt entweder der neue Unternehmenstarifvertrag in Kraft oder, wenn die Verhandlungen gescheitert sind, ist kein Unternehmenstarifvertrag maßgeblich. Dies bedeutet in der Praxis, dass im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen die tarifvertraglichen Bedingungen des früheren Vertrages keine Anwendung mehr auf die Arbeitnehmer finden. Allerdings bleiben einseitige Zusagen des Arbeitgebers gültig<sup>109</sup>, und einzelne Ansprüche aus dem früheren Unternehmenstarifvertrag werden auch in den Arbeitsvertrag übernommen (und können daher nur mit Einwilligung des jeweiligen Arbeitnehmers geändert werden).

<sup>109</sup> Quelle: Vortrag von Dominique Thal, Direktor für soziale Angelegenheiten, Keolis, 'Personenschutz und Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel im öffentlichen Personenverkehr (PSO-Markt) – Die Situation in Frankreich', Paris, 16.-17. Mai 2013.

## **Interurbaner Personenverkehr: Übernahme von Arbeitnehmern, ganz oder überwiegend auf den ausgeschriebenen Linien arbeiten**

Im interurbanen Personenverkehr (zwischen verschiedenen Städten) können Ausschreibungen für bestimmte Linien, eine Gruppe von Linien oder verschiedene Lose veröffentlicht werden.

Da der ausgeschriebene Dienst nicht von einer einzigen autonomen Stelle vergeben wird, ist der Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzbuches nicht anwendbar. Sofern die Vorschriften des Artikels L1224-1 nicht anwendbar sind, kann auf die Bestimmungen von Tarifverträgen zurückgegriffen werden. Dies ist im interurbanen Personenverkehr der Fall. Daher finden bezüglich der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel die Bestimmungen des nationalen Tarifvertrages für den interurbanen Personenverkehr Anwendung.

Der Übergang betrifft Arbeitnehmer, die ausschließlich auf der ausgeschriebenen Linie arbeiten oder – im Falle von Kraftfahrern – Arbeitnehmer, die mindestens 65% ihrer Arbeitszeit auf der ausgeschriebenen Linie tätig sind.

Sofern der etablierte Betreiber das Personal nicht behalten möchte, muss er eine Liste der betreffenden Arbeitnehmer übergeben und nachweisen, dass der entsprechende Arbeitnehmer mindestens 65% seiner Arbeitszeit den Dienst erbringt, der Gegenstand der Ausschreibung ist.

Der neue Betreiber kann die Personalübernahme nicht ablehnen. Einzelne Arbeitnehmer hingegen können sich weigern, übernommen zu werden, um bei dem etablierten Betreiber zu bleiben, der verpflichtet ist, eine Arbeitsplatzgarantie zu bieten; der entsprechende Arbeitnehmer kann allerdings auch auf einer anderen Linie oder in einer anderen Region eingesetzt werden. In der Praxis entscheiden sich die meisten Arbeitnehmer für einen Übergang.

Gemäß den Bestimmungen gehen mit dem Personal auch die Lohnbedingungen auf den neuen Betreiber über (es können Änderungen hinsichtlich der variablen Arbeitsentgelte vorgenommen werden, doch die Gesamtsumme muss beibehalten werden, falls nötig, mittels spezieller dauerhafter Sonderzulagen).

## **Fallbeispiel 1: Marinéo-Netz, Gemeindeverband Boulonnais**

### **Hintergrund des Fallbeispiels**

Das Fallbeispiel betrifft die Erbringung öffentlicher Personennahverkehrsdienste in Boulogne-sur-Mer und Umgebung, im Département Pas-de-Calais an der Nordseeküste. Boulogne-sur-Mer und seine 21 benachbarten Gemeinden sind in der *Communauté d'agglomération du Boulonnais* (CAB) zusammengefasst, die 120.000 Einwohner zählt. Die CAB ist die lokale Behörde, die für die Festlegung der Richtlinien für den öffentlichen Personennahverkehr in dem Gebiet verantwortlich ist.

Die Schaffung eines öffentlichen Personenverkehrsnetzes in diesem Gebiet geht auf das Jahr 1970 zurück (ursprünglich wurde es TCRB genannt). Seit dem 29. April 2013 heißt dieses Netz Marinéo. Es umfasst 2,9 Millionen Kilometer und hatte im Jahr 2012 9,1 Millionen Fahrgäste pro Jahr in 2012. Die Personenverkehrsdienste erstrecken sich auch auf Schulbusse, Bedarfsverkehr und die Beförderung von Fahrgästen mit besonderen Bedürfnissen.

Die Umstrukturierung des Netzes erfolgte nach dem Betreiberwechsel, der am 1. Januar 2013 stattfand. Der neue Betreiber des Netzes ist die RATP DEV, ein Betriebszweig der RATP-Gruppe (die für den öffentlichen Personenverkehr in Paris zuständig ist). Zwischen 1989 und 2012 wurde das Netz von KÉOLIS betrieben; der letzte Vertrag, den die CAB an KÉOLIS vergab, lief vom 1. Januar 2006 bis zum 31. Dezember 2012.

In Juni 2011 beschloss die CAB, eine neue Ausschreibung zu veröffentlichen, um die Erbringung des Dienstes für die kommenden Jahre sicherzustellen<sup>110</sup>. Die Entscheidung für eine kompetitive Ausschreibung beruhte auf Besonderheiten des zu erbringenden Dienstes und auf der Tatsache, dass nur einige wenige große Unternehmen über die logistische Kapazität verfügten, dieses öffentliche Personennahverkehrsnetz in dem betreffenden Gebiet zu betreiben und zu verwalten. Die CAB war der Ansicht, dass eine kompetitive Ausschreibung die vorteilhafteste Option für die lokalen Behörden darstellte.

**Schlüsselfaktoren: Marinéo-Netz (vormals TRCB)**

**Sektor: öffentlicher Personennahverkehr**

**Vergabeverfahren:**

**Übertragung von Dienstleistungen des öffentlichen Interesses (kompetitive Ausschreibung)**

**Zuständige Vergabestelle: Communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB)**

**Etablierter Betreiber: KÉOLIS**

**Neuer Betreiber: RATP DEV**

**Datum des Betreiberwechsels: 1. Januar 2013**

**Vertragsdauer: 8 Jahre**

**Personalübergang: gesamtes Personal (Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzbuches)**

## Ausschreibungsverfahren und Details zu den Ausschreibungsdokumenten

Als zuständige Vergabestelle war die CAB allein für das Verfahren verantwortlich und arbeitete die Bekanntmachung und die Leistungsbeschreibung (*Cahier des charges*) für den neuen Vertrag aus, es wurden auch soziale Kriterien aufgenommen<sup>111</sup>. Den verfügbaren Informationen zufolge wurden in der Leistungsbeschreibung vor allem die technischen Eigenschaften des Dienstes betont. Das Personal des früheren Betreibers wurde nicht in die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen einbezogen.

Bei der Auswahl des Leistungserbringers wurden verschiedene Kriterien bewertet (ohne Rangfolge oder Gewichtung):

- Preis
- Technischer Wert des Angebots, einschließlich
  - Vertragsänderungen
  - nachhaltige Entwicklung
  - Vorschläge, die Öffentlichkeit zur Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel anzuregen
  - Optimierung des Fahrzeugparks
  - Relevanz der Organisation des öffentlichen Personenverkehrs (Aufrechterhaltung der Anzahl der Kilometer des bestehenden Netzes)
  - Qualität der Dienstleistung für die Fahrgäste
  - Personal, das für die Erbringung des Dienstes verwendet wird

Die einzigen in die Ausschreibung aufgenommenen sozialen Kriterien stehen im Zusammenhang mit dem Personal. Diese Kriterien verwiesen jedoch nicht auf die Sicherung der Standards für das übernommene Personal, sondern betrafen Vorkehrungen, die der Bieter zu treffen hat, um die Beschäftigung benachteiligter Gruppen zu fördern, entweder durch eine direkte Einstellung oder Kooperation mit den im Bereich der sozialen Eingliederung tätigen Akteuren.

<sup>110</sup> [http://www.agglo-boulonnais.fr/uploads/tx\\_abdownloads/files/Proces\\_verbal\\_du\\_27-06-11.pdf](http://www.agglo-boulonnais.fr/uploads/tx_abdownloads/files/Proces_verbal_du_27-06-11.pdf)

<sup>111</sup> Die Leistungsbeschreibung ist nicht allgemein zugänglich.

## Auswahl des Betreibers

Drei Unternehmen reichten ein Angebot ein: Kéolis (der etablierte Betreiber), RATP DEV und Véolia-Transdev.

Das Auswahlverfahren erfolgte gemäß den Bestimmungen des Artikels L.1411-5 des Allgemeinen Gesetzes über die Gebietskörperschaften. Zunächst erstellt eine Kommission die Liste der Bewerber, die ein Angebot einreichen dürfen (anhand der Auswahlkriterien), dann erhalten die jeweiligen Bewerber ein Schreiben, in dem die qualitativen und quantitativen Merkmale des zu erbringenden Dienstes beschrieben sind.

Bei der Auswahl wurden die Angebote sorgfältig bewertet und verglichen (in die Bewertung flossen keine quantitativen Kriterien ein). Das Auswahlverfahren umfasste die Prüfung der Angebote anhand der Bewertungskriterien sowie mehrere Befragungsrunden mit Vertretern der Bieter (zur letzten Befragungsrunde wurden nur diejenigen Bieter eingeladen, die in die engere Wahl kamen).

Das Auswahlverfahren wurde von der CAB durchgeführt, die ab Juli 2011 bei der Prüfung der Angebote von einem spezialisierten Beratungsunternehmen unterstützt wurde. Nachdem die einzelnen Phasen des Auswahlverfahrens abgeschlossen waren, erteilte die zuständige Vergabestelle der RATP DEV den Zuschlag. Der Preis des Angebots und einige technische Aspekte spielten die wesentliche Rolle bei der Auswahl. Das Angebot der RATP DEV wies das beste Preis-/Qualitätsverhältnis auf, die relevanteste Methodik hinsichtlich der Netzstruktur und des Service für die Fahrgäste, höhere Gewinnmargen sowie geringere Kosten für die lokalen Behörden.

## Betriebsübergang

Der neue Vertrag mit der RATP DEV wurde für eine Dauer von acht Jahren geschlossen und läuft vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2020. Bei Vertragsbeginn gründete die RATP DEV eine neue Zweiggeseellschaft, die Compagnie des Transports du Boulonnais (CTP), die das gesamte Personal des früheren Betreibers gemäß den gesetzlichen Bestimmungen (Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzbuches) automatisch übernahm.

Der zwischen der zuständigen Vergabestelle und der RATP DEV unterzeichnete Vertrag sieht vor, dass der neue Betreiber zur Erfüllung seines Auftrags zusätzliches Personal einstellen kann, und dass die Einstellung und Ausarbeitung der Arbeitsverträge den Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuches entsprechen müssen. In Bezug auf Personal, das den Dienst vor dem Betreiberwechsel erbracht hat, enthält der Vertrag keine näheren Bestimmungen, sondern verweist lediglich auf die geltenden Gesetze. Arbeitnehmer, die den Dienst auf der betreffenden Linie zuvor erbracht haben (mehr als 65% ihrer Arbeitszeit) gehen auf den neuen Betreiber über.

## Analyse der Auswirkungen – Personalübernahme

Da der 15-monatige Übergangszeitraum noch nicht abgelaufen ist, haben sich die Beschäftigungsbedingungen für das übernommene Personal noch nicht geändert, und der frühere Tarifvertrag von KÉOLIS ist weiterhin gültig. Derzeit laufen die Verhandlungen für einen neuen Unternehmenstarifvertrag.

Aus diesem Grund kann zu diesem Zeitpunkt noch keine vollständige Analyse der Auswirkungen der Personalübernahme durchgeführt werden.

Eine der mit dem neuen Vertrag verbundenen Änderungen sieht vor, dass bis zu 20% des Dienstes von Subunternehmern erbracht werden dürfen. Das ausgelagerte Personal unterliegt dem Branchentarifvertrag über Personenverkehrsdienste auf der Straße. Dem Gewerkschaftsvertreter zufolge bietet dieser Vertrag einen geringeren Schutz als der Vertrag für den öffentlichen Personennahverkehr.

## Fallbeispiel 2: TBC-Netz, Stadtverband Bordeaux

### Hintergrund des Fallbeispiels

Dieses Beispiel betrifft das öffentliche Personennahverkehrsnetz in Bordeaux und Umgebung. Dieses Nahverkehrsnetz (seit 2004 TBC genannt) hat Tram- und Busdienste.

Die *Communauté urbaine de Bordeaux, CUB* (Stadtverband Bordeaux) wurde 1968 gegründet und umfasst gegenwärtig 28 Gemeinden mit mehr als 700.000 Einwohnern; sie ist diejenige lokale Behörde, die für die Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs in diesem Gebiet verantwortlich ist, und die zuständige Vergabestelle für das TBC-Netz.

Vor 1951 wurde der öffentliche Personennahverkehr in Bordeaux von einem öffentlichen Verkehrsbetrieb (*régie*) betrieben, ab 1951 wurde ein [privater] Betreiber beauftragt. Von 2001 bis Ende 2008 erbrachte Véolia Transport, ein Unternehmen der Gruppe Véolia Environnement, im Rahmen eines Vertrages mit der CUB, der über achte Jahre lief, die Dienste für dieses Netz.

2008 veröffentlichte die CUB ein Verfahren zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen für den Zeitraum 2009-2014. Den Zuschlag erhielt Kéolis (deren Hauptanteilseigner die SNCF ist). Der Vertrag trat jedoch erst am 1. Mai 2009 in Kraft, da der Vertrag von Véolia vorübergehend verlängert worden war. Der Gesamtwert dieses Vertrages mit einer Laufzeit von fünf Jahren beläuft sich auf 750 Millionen Euro.

#### **Schlüsselfaktoren**

**Sektor: öffentlicher Personennahverkehr**

**Vergabeverfahren:**

**Übertragung von Dienstleistungen des öffentlichen Interesses (kompetitive Ausschreibung)**

**Zuständige Vergabestelle: Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB)**

**Etablierter Betreiber: Véolia Transport**

**Neuer Betreiber: Kéolis**

**Datum des Betreiberwechsels: 1. Mai 2009**

**Vertragsdauer: 5 Jahre**

**Personalübernahme: gesamtes Personal (Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzbuches)**

### Ausschreibungsverfahren und Angaben in den Ausschreibungsdokumenten

Während der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen nahm eine der Gewerkschaften (SSE CFDT Véolia Bordeaux), die das Personal des früheren Betreibers vertrat, Kontakt mit der CUB auf, um in die Gespräche und die Erarbeitung sozialer Kriterien, die in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden sollten, einbezogen zu werden. Aus der Sicht der Gewerkschaften sollte in den Abschnitt über die sozialen Kriterien ein Verweis auf die mit Véolia Transport Bordeaux auf Unternehmensebene vereinbarten Standards aufgenommen werden, die der neue Betreiber einzuhalten hatte. Dem Gewerkschaftsvertreter zufolge reagierte die zuständige Vergabestelle nicht auf diese Aufforderung. Die Ausschreibungsunterlagen wurden von der CUB erstellt, ohne dass eine Einbeziehung des Personals des früheren Betreibers oder der Gewerkschaftsvertreter stattfand.

Das Auswahlverfahren erfolgte gemäß den Bestimmungen des Artikels L.1411-5 des Allgemeinen Gesetzes über die Gebietskörperschaften. Zunächst erstellt eine Kommission die Liste der Bewerber, die ein Angebot einreichen dürfen (anhand der Auswahlkriterien), dann erhalten die jeweiligen Bewerber ein Schreiben, in dem die qualitativen und quantitativen Merkmale des zu erbringenden Dienstes beschrieben sind.

Den Gewerkschaftsvertretern wurde seitens der zuständigen Vergabestelle auch kein Zugang zu der Leistungsbeschreibung gewährt. Gemäß dem Rat der „Fachkommission für

den Zugang zu Verwaltungsunterlagen“ (CADA) war die CUB der Ansicht, dass bis zum Vertragschluss mit dem ausgewählten Betreiber nur die Bieter Zugang zur Leistungsbeschreibung haben sollten.

## Auswahl des Betreibers

Das Auswahlverfahren erstreckte sich über mehrere Monate (Frühjahr bis Herbst 2008). Bei der Angebotsbewertung wurde die CUB von zwei externen Sachverständigen unterstützt.

In Sommer 2008 gründeten die verschiedenen für Véolia Transport Bordeaux zuständigen Gewerkschaften eine gemeinsame Plattform, um ihrer Besorgnis gegenüber der zuständigen Vergabestelle zum Ausdruck zu bringen und aktuelle Informationen über das Auswahlverfahren und den Stand der Verhandlungen mit den Bieter zu erhalten.

Die CUB gab den neuen Betreiber im Oktober 2008 bekannt. Soziale Kriterien dürften bei der Auswahl des Betreibers keine Rolle gespielt haben. Das Angebot von Kéolis erhielt den Zuschlag, da es hinsichtlich der Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs als das ehrgeizigste betrachtet wurde und zudem höhere Einnahmen versprach. Die Auftragsvergabe an Kéolis wurde nach langen Rechtsstreitigkeiten erst im April 2009 bestätigt<sup>112</sup>.

## Betriebsübergang

Der neue Vertrag zwischen der CUB und Kéolis trat am 1. Mai 2009 in Kraft. Mit Vertragsbeginn wurde das gesamte Personal gemäß den gesetzlichen Bestimmungen (Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzbuches) automatisch von der neuen Zweiggesellschaft Kéolis Bordeaux.

Nur einige wenige Arbeitnehmer entschieden sich, bei der Véolia-Gruppe zu bleiben, da der etablierte Betreiber ihnen ein entsprechendes Angebot gemacht hatte.

## Analyse der Auswirkungen – Personalübernahme

Bereits vor dem Übergang hatten die Gewerkschaften von Véolia Transport Bordeaux (CFDT SNTU, CFE-CGC, CFTC und FO) mit äußerster Vorsicht auf die Ankündigung, dass ein Betreiberwechsel erfolgen sollte, reagiert, da sie nicht in die Erstellung der Leistungsbeschreibung einbezogen worden waren. Zudem wussten die Gewerkschaften, dass der frühere Betreiber, für den Fall, dass er den Vertrag behalten würde, eine formelle Verpflichtung zur Aufrechterhaltung bestehender tarifvertraglicher Rechte unterzeichnet hatte, die mit dem früheren Unternehmenstarifvertrag zusammenhingen, was Kéolis nicht getan hatte. Im November 2008 organisierten die Gewerkschaften zwei Streiks, bei denen fast die gesamte Belegschaft mobilisiert wurde, um von der zuständigen Vergabestelle und dem neuen Betreiber die Zusage zu bekommen, dass die tarifvertraglich erworbenen Rechte gewahrt werden würden.

---

<sup>112</sup> Als der Auftrag an Kéolis vergeben wurde, legte die Deutsche Bahn Mobility Logistiks (DBLM), ein Unternehmen der DB-Gruppe, Beschwerde beim Verwaltungsgericht Bordeaux ein, mit der Begründung, dass die zuständige Vergabestelle die Ausschreibung nicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht habe. Das Verwaltungsgericht entschied zugunsten der DBLM und annullierte das Verfahren. Daher beschloss die CUB, den Vertrag von Veolia um ein weiteres Jahr zu verlängern, um so die Zeit zur Ausarbeitung eines neuen wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens zu haben. Die CUB und Kéolis legten gegen das Urteil Berufung ein, und die Entscheidung des zweiten Gerichts (Conseil d'Etat) im April 2009 bestätigte schließlich die Auftragsvergabe an Kéolis. Quelle: <http://www.conseil-etat.fr/fr/selection-de-decisions-du-conseil-d-etat/section-du-contentieux-7eme-et-2eme-kw0.html>

Im Mai 2010 unterzeichnete die Geschäftsleitung von Kéolis mit den Gewerkschaften eine Vereinbarung zur Aufrechterhaltung der für Véolia Transport Bordeaux geltenden Tarifverträge für die gesamte Dauer des neuen Vertrages.

Aus der Sicht des befragten Gewerkschaftsvertreters hatte der Betreiberwechsel keine größeren Auswirkungen für die übernommenen Arbeitnehmer, da der neue Betreiber eingewilligt hatte, den früheren Unternehmenstarifvertrag aufrechtzuerhalten. Wie oben erwähnt, wurde dies – aus der Sicht der Gewerkschaften – nur durch die Mobilisierung des Personals und die Koordination zwischen den Gewerkschaften erreicht. Andernfalls hätte der Betreiberwechsel vermutlich einige Änderungen für das übernommene Personal zur Folge gehabt, da man der Ansicht war, dass das Angebot von Kéolis hinsichtlich der Arbeitszeit nicht mit dem bestehenden Unternehmenstarifvertrag vereinbar war.

## Schlussfolgerungen

***Diese Schlussfolgerungen betreffen nur den öffentlichen Personennahverkehr.***

### **Die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungsunterlagen:**

- Die bekannten Tatsachen weisen darauf hin, dass bezüglich der Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr zur Übertragung von Dienstleistungen des öffentlichen Interesses keine einheitliche Auffassung besteht. Dies ist jedoch auch darauf zurückzuführen, dass die gesetzlichen Bestimmungen bei einem Betreiberwechsel automatisch eine Personalübernahme vorsehen.
- In beiden Fällen fand hinsichtlich einer Aufnahme sozialer Kriterien in die Leistungsbeschreibung keinerlei Konsultation mit den Gewerkschaften statt.
- Soziale Kriterien scheinen nicht der ausschlaggebende Faktor bei der Auswahl des neuen Betreibers zu sein.

### **Personalübergang (öffentlicher Personennahverkehr):**

- Die nationale Gesetzgebung (automatischer Personalübergang gemäß dem Arbeitsgesetzbuch, sofern Träger der ausgeschriebenen Dienstleistung eine einzige autonome Rechtsperson ist) und die Branchentarifverträge garantieren gleiche Rahmenbedingungen. Die Gesetzgebung bietet Arbeitnehmern, aber auch Betreibern eine hohe Garantie, denn Letztere müssen keine Kosten für Umzüge oder die Einstellung und Ausbildung von qualifiziertem Personal übernehmen, wenn sie einen neuen Auftrag erhalten.
- In der Praxis spielen die Gewerkschaften während des Personalübergangs eine wichtige Rolle zur Sicherung von Sozialstandards (Einhaltung von Unternehmenstarifverträgen), wie das Beispiel des Betreiberwechsels in Bordeaux gezeigt hat. Die Gewerkschaften sind zudem an der obligatorischen Aushandlung eines neuen Unternehmenstarifvertrages beteiligt.
- Es bestehen keine besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Kündigungsschutzes nach einer Personalübernahme, das französische Arbeitsgesetzbuch enthält jedoch generell sehr spezifische Kündigungsvorschriften.

# Deutschland

## Hintergrund

Der deutsche Markt für Schienenpersonenverkehrsdienste ist durch das Nebeneinander von (Hochgeschwindigkeits-)Fernstrecken, die nicht subventioniert und gewinnorientiert betrieben werden, und regionalen Kurzstrecken, die von den Bundesländern mit Mitteln der Bundesregierung subventioniert werden (Nahverkehr)<sup>113</sup>, gekennzeichnet.

Der gegenwärtige Wettbewerb und Betrieb im deutschen Schienenpersonenverkehr ist das Ergebnis umfangreicher Gesetzesreformen Mitte der 1990er Jahre, die sich an die EU-Richtlinie 91/440 zur *Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft* anlehnten.<sup>114</sup> Dieser Rechtsrahmen umfasst:

- das *Eisenbahnneuordnungsgesetz* vom Dezember 1993<sup>115</sup>, das im Januar 1994 in Kraft trat;
- das *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs* vom Dezember 1993, das ebenfalls 1994<sup>116</sup> in Kraft trat;
- das *Personenbeförderungsgesetz*<sup>117</sup> von 1961, in der Fassung von 2013.

Diese Fallstudie konzentriert sich nur auf den *Schienenpersonennahverkehr*, (im Folgenden: SPNV), der in den Rahmen der PSO-Verordnung 1370/2007 fällt. Die Ausschreibung von SPNV-Diensten unterliegt der *Verordnung zur Vergabe öffentlicher Aufträge* von 2010.<sup>118</sup>

Die Zuständigkeit für die Ausschreibung solcher Dienste liegt formell bei den 16 Bundesländern. Diese haben spezielle *Aufgabenträger* eingesetzt, die als Verkehrsbehörden (Zweckverbände) fungieren. Neben Ausschreibungen nehmen sie auch Vertragsmanagementaktivitäten wahr. Seit 2009 gibt es 27 solcher Organe, die auf Bundesebene von der BAG SPNV (*Bundesarbeitsgemeinschaft Schienenpersonennahverkehr*) repräsentiert werden.

Für Ausschreibungen im SPNV und anderer (städtischer) Personenverkehrsdienste werden getrennte Verfahren angewandt.

## Die Anwendung von Ausschreibungen

Kompetitive Ausschreibungen im SPNV wurden in Deutschland Mitte bis Ende der 1990er Jahre eingeführt, haben aber während des vergangenen Jahrzehnts entsprechend der Betonung der Liberalisierung in der EU-Gesetzgebung und dem Wunsch, Kosten zu senken und den Kundenservice zu verbessern, stark zugenommen. PSO-Verträge haben i.d.R. eine Laufzeit von etwa 15 Jahren, können jedoch für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren geschlossen (und bis zu 22,5 Jahren verlängert) werden.

Den EU-Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge (die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG) und ihrer nationalen Umsetzung wird bei der Vergabe von Aufträgen über die Erbringung von Dienstleistungen und die Lieferung von Gütern, einschließlich Dienstleistungen im SPNV, größte Wichtigkeit beigemessen. Die Tatsache, dass der Wettbewerb im SPNV an erster Stelle steht, wurde durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. Februar 2011 noch untermauert, indem entschieden wurde, dass grundsätzlich alle SPNV-Dienste durch kompetitive Ausschreibungen zu vergeben sind.<sup>119</sup>

<sup>113</sup> Beck, Arne (2011); Barriers to Entry in Rail Passenger Services: Empirical Evidence for Tendering Procedures in Deutschland; *European Journal of Transport and Infrastructure Research*; Issue 11(1); Januar 2011; S. 20-41

<sup>114</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0440:en:HTML>

<sup>115</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/eneuog/gesamt.pdf>

<sup>116</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/regg/>

<sup>117</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/>

<sup>118</sup> [http://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2001/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2001/index.html)

<sup>119</sup> [http://www.bbgundpartner.de/files/110208\\_bgh.pdf](http://www.bbgundpartner.de/files/110208_bgh.pdf)

Die Direktvergabe ist somit auf bestimmte Situationen beschränkt, zu denen im Wesentlichen folgende zählen<sup>120</sup>:

- wenn das Risiko, die Dienste zu betreiben (vorwiegend) beim Anbieter/Betreiber liegt (Nettovertrag);
- wenn die Vergabe als Verlängerung eines bestehenden Vertrages nur für einen kurzen Zeitraum erfolgt (höchstens drei Jahre) und später die Absicht besteht, Strecken zusammenzulegen (Überbrückungsvertrag);
- besondere Kriterien, wie z.B. Ausschreibungen für Spezialfahrzeuge oder spezielle Strecken. Dies kann auch nur für kurzfristige Verträge angewendet werden.

Demzufolge findet im SPNV nur noch eine begrenzte Direktvergabe statt und kompetitive Ausschreibungen sind zur Norm geworden. Die Ausschreibungen können mit oder ohne Vorqualifikationsphase erfolgen. Die Vorqualifikation wird hauptsächlich bei komplexen Ausschreibungen angewandt und dort, wo neue Fahrzeuge zu betreiben sind. Damit soll sichergestellt sein, dass die Ausschreibung genügend Interesse findet.

Es wurde untersucht, in welchem Maße im Schienenpersonenverkehr Wettbewerb existiert.<sup>121</sup> Bei den zwischen 1997 und 2007 veröffentlichten Ausschreibungsverfahren forderten im Durchschnitt 11 Betreiber Ausschreibungsunterlagen an, aber nur vier Bahnunternehmen reichten später auch Angebote ein. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass zwei miteinander verknüpfte Faktoren die Anzahl der Bieter beeinflussen:

- die Höhe des Risikos, den die Verkehrsbehörde für Preissteigerungen und Inputfaktoren wie Personal oder Kraftstoff übernimmt (je höher das Risiko ist, das die Verkehrsbehörde übernimmt, desto mehr Bieter reichen ein Angebot ein)<sup>122</sup>;
- die Höhe des Ertragsrisikos des Betreibers (je höher das Risiko, desto geringer ist die Anzahl der Bieter).

Die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen (und ihre möglichen Auswirkungen auf die Personalkosten) war daher wohl indirekt in die Untersuchung einbezogen, doch dieser Faktor kann bei dem festgestellten Grad des Wettbewerbs nicht speziell analysiert werden. Auffällig ist, dass die Untersuchung des Schienenpersonenverkehrs- und des Bussektors zu dem Schluss kam, dass eine der Folgen der Anwendung kompetitiver Ausschreibungen darin bestand, dass sich die Löhne gegenüber den in den Rahmentarifverträgen festgelegten verringerten. Gleichermaßen wurde eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen beobachtet. Dies wird im Folgenden näher ausgeführt. Zunächst wird untersucht, auf welche Weise soziale Aspekte in Ausschreibungen in Deutschland angewandt werden, was eine wesentliche Auswirkung auf diese Diskussion hat. Dieses Kapitel sollte im Zusammenhang mit der Beschreibung des Rahmens der Arbeitsbeziehungen im deutschen SPNV gelesen werden (Kapitel 1.2).

### Soziale Aspekte in Ausschreibungsverfahren

In Deutschland wurden bereits vor Inkrafttreten der Verordnung 1370/2007 soziale Kriterien in Ausschreibungen für den *Schienenpersonennahverkehr (SPNV)* angewandt, aber die Artikel 4(5) und 4(6), in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 der Verordnung werden heute in Ausschreibungsverfahren unter Bezugnahme auf die Anwendung sozialer Kriterien (oder das Erfordernis der Personalübernahme) oft zitiert. In den vergangenen drei Jahren wurden in fast 50% der Ausschreibungsverfahren soziale Kriterien angewandt.

<sup>120</sup> Siehe <http://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/369945/> und die Informationen aus einem Interview mit der BAG SPNV.

<sup>121</sup> Siehe auch Beck, Arne (2011), Verweis in Fußnote 1. Die KCW GmbH führte eine ähnliche Untersuchung im Bussektor durch. KCW GmbH (2007); Der Busverkehr im Wettbewerb: Zwischenfazit nach 10 Jahren.

<sup>122</sup> In jüngster Zeit ist die BAG SPNV der Ansicht, dass die Hauptkostenfaktoren im Sektor steigende Bahnhofs- und Trassenpreise sowie steigende Kraftstoffpreise sind.

Obwohl sie in vielen Bundesländern auf die Zeit vor der Verordnung zurückgeht, dienten ihre Bestimmungen seither als Begründung für den Abschluss der *Tariftreuegesetze* (im Folgenden: TTGs). Diese Gesetze zielen darauf ab, faire Rahmenbedingungen für soziale Aspekte unter allen Bietern in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu schaffen, insbesondere hinsichtlich der Lohnstandards, um somit das Risiko des Sozial- und Lohndumpings zu vermeiden.<sup>123</sup> Während die Vermeidung des Sozialdumpings lange Zeit ein Hauptanliegen der Gewerkschaften war, brachte zuletzt auch der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)<sup>124</sup> diesbezüglich seine Besorgnis zum Ausdruck und befürwortete Bestimmungen über die Einhaltung der Tarifverträge.<sup>125</sup>

TTGs können auch auf andere Aspekte Bezug nehmen, wie z.B. die Anwendung internationaler Arbeitsnormen, und sie können Leiharbeitnehmer und Subunternehmer im Rahmen der Anwendbarkeit branchenweiter Lohnvereinbarungen einbeziehen, die als Referenz festgelegt werden.

Obwohl es auch möglich (und häufig der Fall) ist, dass in Ausschreibungen bestimmte Anforderungen hinsichtlich der Personalstärke, der erforderlichen Qualifikation und der Ausbildung, die dem Personal zur Verfügung zu stellen ist, festgelegt werden, fließen soziale Kriterien im SPNV in Deutschland in erster Linie durch die TTGs in kompetitive Ausschreibungen ein.

### Was bedeutet ‚Tariftreue‘?

Die Grundidee des Konzeptes der ‚Tariftreue‘ besteht darin, alle potentiellen Bieter – und schließlich den erfolgreichen Bewerber – in einem Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit der Vertragsdurchführung zur Einhaltung bestimmter angemessener Mindestsozialstandards in Bezug auf die Löhne (und Arbeitsbedingungen) aufzufordern. Ende 2013 bestehen in 13 von 16 Bundesländern TTGs. Sie gelten nicht nur für den SPNV, sondern für alle Sektoren, in denen öffentliche Ausschreibungen erfolgen (wie z.B. im Bussektor). Die anzuwendenden Sozialstandards werden mit Bezug auf den jeweiligen Sektor festgelegt – in diesem Fall selbstverständlich den SPNV.

Die Mindestsozialstandards werden unter Bezugnahme auf einen (oder mehrere) für die Branche geltenden Tarifvertrag festgelegt. Da im SPNV unterschiedliche Tarifverträge existieren können<sup>126</sup>, 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. Dies bedeutet nicht, dass ein (neuer) Betreiber einen bestimmten Tarifvertrag annehmen muss<sup>127</sup>, 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 geographischen 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. In der Praxis dient der Rahmentarifvertrag für den SPNV (Branchentarifvertrag SPNV<sup>128</sup>) zunehmend als Referenzvertrag. Dies ist der einzige branchenweite Tarifvertrag für den gesamten SPNV, der in allen Bundesländern anwendbar ist.

Für erfolgreiche Bieter, welche die in den TTGs vorgesehenen Mindestsozialstandards nicht einhalten, werden finanzielle Sanktionen verhängt; bestehende Verträge können aufgelöst und die

<sup>123</sup> Auf das Risiko des Lohndumpings infolge der Liberalisierung wurde insbesondere in den Entwürfen für das von der CDU und SPD für das Saarland vorgeschlagene TTG hingewiesen; (DS 15/96 vom 23.08.2012).

<sup>124</sup> Der VDV vertritt etwa 600 Unternehmen, die im Güter- und Personenverkehr tätig sind. Dies ist die größte Lobbyorganisation des Verkehrssektors in Deutschland.

<sup>125</sup> VDV Presseinformation; 14.5.2013; Kein Sozial- und Lohndumping im deutschen ÖPNV

<sup>126</sup> Siehe auch das Kapitel über die Arbeitsbeziehungen im Sektor.

<sup>127</sup> In Zusammenhang mit dem Prinzip der Autonomie von Tarifverhandlungen wäre dies nicht möglich.

<sup>128</sup> [http://www.evg-wrb.de/1pdf/03\\_11/04\\_03anl.pdf](http://www.evg-wrb.de/1pdf/03_11/04_03anl.pdf)

Unternehmen von künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.

Quelle: Rohrmann, M; (2013); *Wird Deutschland Tariftreu?; Arbeit und Arbeitsrecht, Sonderausgabe 2013 "Human Resources - Trends 2014", Seite 48 - 51*<sup>129</sup>; für weitere Informationen siehe auch [www.agv-move.de](http://www.agv-move.de)

Anfangs gab es Bestrebungen, ein TTG für ganz Deutschland zu erlassen, insbesondere vor dem Hintergrund der Lohnregelung in Deutschland. Dieser Versuch scheiterte jedoch<sup>130</sup>, so dass gegenwärtig nur auf der Ebene der Bundesländer TTGs existieren.

Jedes Bundesland kann folglich die Initiative ergreifen, die Aufnahme sozialer Kriterien in öffentliche Ausschreibungen und öffentliche Dienstleistungsaufträge gesetzlich zu regeln. Dies führte zu einem Flickwerk von TTGs, die auf Länderebene unterschiedliche Anforderungen festlegen. Gegenwärtig existieren in 13 Bundesländern TTGs (siehe die folgende Tabelle). Darüber hinaus haben zwölf Bundesländer (Hamburg bildet die Ausnahme) zusätzliche Bestimmungen über die Einhaltung des Tarifvertrages für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Die übrigen Bundesländer (Bayern, Hessen, Sachsen) haben derzeit kein TTG (nur Entwürfe) in Bezug auf öffentliche Dienstleistungsaufträge, und auch keine anderen Gesetze, welche soziale Aspekte in öffentlichen Ausschreibungen regeln. Es steht den zuständigen Vergabestellen jedoch frei, ähnliche Bestimmungen, wie sie die TTGs vorsehen, aufzunehmen, was in der Vergangenheit in Hessen in der Tat der Fall war. Aus der Tabelle geht hervor, dass hinsichtlich der in den TTGs geschlossenen Vereinbarungen bestimmte qualitative Unterschiede bestehen<sup>131</sup>, wie z.B. in Bezug auf die Auswahl des repräsentativen Tarifvertrags, der für Ausschreibungen im SPNV Gültigkeit haben soll.

**Table A1.1 Bundesländer with provisions regarding Tariftreu (position as of November 2012)**

Bundesland	Maßgebendes Gesetz	Bemerkungen
Baden-Württemberg	Landestariftreu- und Mindestlohngesetz (LTMG) von 10.04.2013	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 und die Wahl des repräsentativen Tarifvertrags für den ÖPNV vor.
Berlin	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) vom 08.07.2010 (letzte Änderung am 05.06.2012)	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags durch die Vergabestelle; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien <sup>132</sup> .
Brandenburg	Brandenburgisches Vergabegesetz (BbgVergG) vom 21.09.2011	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,00 <sup>133</sup> vor und die Wahl des für den ÖPNV

<sup>129</sup> <http://www.sozialpsychologie.uni-frankfurt.de/team/assoziierte-mitglieder/ra-matthias-rohrmann/>

<sup>130</sup> Weitere Initiativen, um dies auf der Ebene der Bundesländer zu erreichen, hängen ab vom Ergebnis der Bundestagswahl im Oktober 2013.

<sup>131</sup> Die EVG versucht in ihrer Übersicht über die bestehenden TTGs, diese Bestimmungen durch die Zuordnung von Sternen in eine Rangfolge zu bringen (für weitere Informationen siehe [http://www.evg-online.org/Arbeitswelt/Personenverkehr/Landestariftreuegesetze/11\\_09\\_01\\_Vergleich\\_Landestariftreuegesetze/](http://www.evg-online.org/Arbeitswelt/Personenverkehr/Landestariftreuegesetze/11_09_01_Vergleich_Landestariftreuegesetze/))

<sup>132</sup> Dies können Kriterien wie Frauenförderung, die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen usw. sein.

<sup>133</sup> Der Mindestlohn wird ab dem 1.1.2014 auf €8,50 angehoben.

Bundesland	Maßgebendes Gesetz	Bemerkungen
		relevanten Tarifvertrags.
Bremen	Tariftreue- und Vergabegesetz Bremen (TtVG) Bremen vom 24.11.2009 (letzte Änderung am 01.09.2012)	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Hamburg	Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) vom 13.02.2006 (letzte Änderung am 27.04.2009, wird gegenwärtig überarbeitet)	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; keine speziellen Vorschriften für den ÖPNV; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Mecklenburg-Vorpommern	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) vom 7.07.2011 (letzte Änderung am 25.06.2012)	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags.
Niedersachsen	Niedersächsisches Landesvergabegesetz (LVergabeG) vom 15.12.2008 (letzte Änderung am 19.01.2012; befristet bis 31.12.2013)	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Nordrhein-Westfalen	Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG-NRW) vom 10.01.2012	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,62 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Rheinland-Pfalz	Landestariftreuegesetz (LTTG RLP) vom 1.12.2010	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,70 vor und berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Saarland	Saarländisches Tariftreuegesetz (STTG) vom Februar 2013	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €8,50 vor und

Bundesland	Maßgebendes Gesetz	Bemerkungen
		berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; ermöglicht die Auswahl mehrerer Tarifverträge für den ÖPNV; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Sachsen-Anhalt	Landesvergabegesetz (LVG-LSA) vom 10.11.2012	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht keinen Mindestlohn vor; berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Schleswig-Holstein	Tariffreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein (TTG) vom 25.4.2013	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht einen Mindestlohn von €9,18 vor, berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.
Thüringen	Thüringer Vergabegesetz (ThürVgG) vom 18.04.2011	Gilt für alle öffentlichen Ausschreibungen; sieht keinen Mindestlohn vor; berücksichtigt wesentliche Arbeitsklauseln des ILO-Übereinkommens; Wahl des für den ÖPNV relevanten Tarifvertrags; verweist auf zusätzliche soziale Kriterien.

Quelle: Erstellt von ICF GHK, basierend auf Matthias Rohrmann; Agv MoVe (2012), <http://agv-move.net/index.php/14-tariffreue-uebersichten-zur-aktuellen-gesetzgebung>, und Schulten, Thorsten; *Tariffreueeregulungen in Deutschland*; WSI; Juli 2013

Wie im obigen Feld erwähnt, stellt der gewählte repräsentative Tarifvertrag im Prinzip in zunehmendem Maße den Rahmentarifvertrag für den SPNV dar, der erstmals 2011 ausgehandelt wurde; unter Bezugnahme auf andere relevante Tarifverträge können jedoch zusätzliche Bestimmungen aufgenommen werden, um die Rahmenbestimmungen noch zu verbessern. Die Bieter müssen Mindeststandards in Bezug auf die Löhne und damit verbundenen Arbeitszeitvorschriften einhalten, die im Rahmentarifvertrag festgelegt sind. Überdies können weitere Festlegungen getroffen werden (z.B. Urlaubs-, Ausbildungsregelungen und andere Beschäftigungsbedingungen).

Dies bedeutet, dass der Wettbewerb im SPNV in der Mehrzahl der Bundesländer heute mit bestimmten Mindestsozialstandards verknüpft ist. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die Unterschiede zwischen den Branchentarifverträgen und einigen Unternehmenstarifverträgen bei den Löhnen und damit verbundenen Bedingungen bis zu 20% ausmachen können, so dass auf der Basis der Personalkosten noch genügend Raum für den Wettbewerb unter verschiedenen Bietern bleibt.

Wie oben erwähnt, muss berücksichtigt werden, dass – trotz der Bedeutung, die die PSO-Verordnung als Begründung für die TTGs hat – die Anwendung sozialer Kriterien in Ausschreibungen von Schienenpersonenverkehrsdiensten schon vor Inkrafttreten der PSO-Verordnung möglich war. Die Verordnung bietet jedoch die Möglichkeit, die Personalübernahme bei einem Wechsel des Bahnbetreibers zu verlangen.

## Arbeitsbeziehungen

Der allgemeine Rahmen der Beschäftigungsbedingungen im Schienenpersonenverkehr wird von den arbeitsrechtlichen Vorschriften und den Tarifverträgen bestimmt. Das deutsche Arbeitsgesetzbuch (die Vorschriften über die Arbeitszeit und den Urlaubsanspruch) sieht beispielsweise Mindestsozialstandards vor und durch die Tarifverträge können noch günstigere Bedingungen erzielt werden. Zu beachten ist jedoch, dass die allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften keine spezifischen Sozialstandards für Beschäftigte des Bahnsektors vorsehen.

In Deutschland gibt es gegenwärtig keinen gesetzlichen Mindestlohn, auch wenn in einigen Branchen Mindestlöhne (mit regionalen Abweichungen) existieren (z.B. im Bau, in der Gebäudereinigung, in einigen Pflegebereichen usw.). Auf der Ebene der Bundesländer sehen auch mehrere TTGs Mindestlöhne vor. Für das im SPNV beschäftigte Kernpersonal sind diese jedoch meist nicht besonders relevant, weil die tarifvertraglich vereinbarten Löhne diese Mindestlöhne überschreiten; für bestimmte untervergebene Leistungen, wie z.B. die Reinigung, gilt dies allerdings nicht in jedem Fall. Tarifverträge, die von den jeweiligen Sozialpartnerorganisationen (im SPNV ist dies auf Arbeitgeberseite der Agv MoVe und auf Gewerkschaftsseite die EVG) ausgehandelt wurden, sind nur für die Verhandlungsparteien verbindlich und nicht allgemein anwendbar.

Seit 2011 sieht der Rahmenvertrag SPNV eine Lohnuntergrenze vor; der Vertrag gilt für fast 98% der Bahnbetreiber. Überdies können in Unternehmenstarifverträgen, innerbetrieblichen Vereinbarungen und anderen Betriebsvereinbarungen (die sich auf alle Tochtergesellschaften und Betriebszweige erstrecken) sowie einzelnen Arbeitsverträgen günstigere Lohnniveaus und Bedingungen festgelegt sein. Dies führt zu einem Flickwerk von Bestimmungen mit sehr unterschiedlichen Standards und Bedingungen in unterschiedlichen Unternehmen, die jedoch durch die im Rahmentarifvertrag vereinbarten Mindeststandards abgegrenzt sind. Der Abschluss dieses Rahmenvertrages wird als ein wichtiger Schritt zur Vermeidung von Sozial- und Lohndumping angesehen, das – so befürchteten einige – die Folge der Liberalisierung des Sektors sein würde<sup>134</sup>.

Wie oben ausgeführt, bestehen noch immer erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Löhne und Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Unternehmen, wobei die bestbezahlten Arbeitnehmer (im Allgemeinen die Beschäftigten der Deutschen Bahn, im Folgenden: DB) bis zu 20% mehr verdienen als ihre am schlechtesten vergüteten Kolleginnen und Kollegen in anderen Unternehmen (die gemäß Rahmentarifvertrag entlohnt werden).<sup>135</sup> Im städtischen Bussektor ist im Verhältnis zum Branchentarifvertrag eine ähnliche Situation zu beobachten.

### Der Branchentarifvertrag SPNV (BranchenTV SPNV)

Der Rahmentarifvertrag für den gesamten deutschen SPNV enthält sechs Elemente:

- Rahmenbedingungen: Dieser sieht u.a. einige Kernbestimmungen bezüglich der Übertragbarkeit von Dienstaltersregelungen bei einem Wechsel zu einem anderen Unternehmen innerhalb des Sektors vor.
- Arbeitszeit: Festlegung einer maximalen wöchentlichen Arbeitszeit und Sicherstellung eines Verhältnisses zwischen Lohn und Arbeitszeit.
- Löhne: Festlegung von Mindestlöhnen im Sektor für verschiedene Berufsbilder.
- Definition von Berufsbildern: An dieser Stelle werden die Berufsbilder des Sektors definiert (in Verbindung mit den Lohnregelungen).

Die Abschnitte 5 und 6 enthalten einige Schlussbestimmungen darüber, inwieweit ein Tarifvertrag

<sup>134</sup> Gewerkschaft GDBA und Transnet (2011); Für einen Branchentarifvertrag SPNV.

<sup>135</sup> Die Löhne und Beschäftigungsbedingungen der Unternehmen der DB-Gruppe unterliegen dem zwischen dem Agv MoVe für die DB als Arbeitgeber und den zwei deutschen Eisenbahngewerkschaften, der EVG (größte Eisenbahngewerkschaft für alle Arbeitnehmer) und der GDL (Gewerkschaft der Lokomotivführer), ausgehandelten Tarifvertrag. Der Agv MoVe (*Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister*) hat 61 Mitglieder mit ca. 200.000 Beschäftigten und ist der größte Arbeitgeberverband des Bahnsektors in Deutschland. Die DB-Gruppe ist größtes Einzelmitglied des Agv MoVe.

von diesem Rahmenvertrag abweichen darf, sowie das Datum der Anwendbarkeit.

Die Partner des "BranchenTV SPNV" sind der Agv MoVe (für DB-Unternehmen) sowie die sechs größten privaten Bahnunternehmen Deutschlands auf Seiten der Arbeitgeber und die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG auf Seiten der Arbeitnehmer.

Zu beachten ist, dass die DB mehrere innerbetriebliche Tarifverträge besitzt, die vom Agv MoVe (dessen Mitglieder die Unternehmen der DB-Gruppe sind) ausgehandelt wurden. So z.B. den sogenannten *Demografietarifvertrag*, der für die Arbeitnehmer eine Beschäftigungsgarantie sowie Bedingungen hinsichtlich der Mobilität und anderer Kriterien vorsieht. Diese Besonderheiten sind bei einem Betreiberwechsel von Belang.

## Bestimmungen bezüglich der Personalübernahme

In Bezug auf Bestimmungen über die Personalübernahme sind zwei Situationen zu unterscheiden:

- Die Ausschreibung eines Auftrags, welche die Personalübernahme einbezieht, umfasst auch die Sachanlagen, einschließlich Fahrzeugen, Werkstatteinrichtungen, Maschinen usw.
- Ausschreibungen, die im Wesentlichen nur eine Personalübernahme verlangen, da das Rollmaterial entweder gemietet wird oder – wie es zunehmend der Fall ist – die Lieferung dieses Materials Teil der Ausschreibungsspezifikation ist.

Generell wird davon ausgegangen, dass im ersten Fall ein Betriebsübergang im Sinne der EU-Richtlinie 2001/23 erfolgt ist. In Deutschland enthält das Bürgerliche Gesetzbuch die relevanten Vorschriften (Artikel 613(a) BGB). Normalerweise wird in Deutschland ein Wechsel des Bahnbetreibers jedoch nicht als Betriebsübergang betrachtet.

Im zweiten Fall bietet die Verordnung 1370/2007, Artikel 4(5), die Möglichkeit, den Arbeitnehmern die Rechte zu gewähren, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang im Sinne der Richtlinie 2001/23 erfolgt wäre.

An dieser Stelle ist es wichtig, erneut zu betonen, dass nicht die Verordnung 1370/2007 an sich den Verkehrsbehörden vorschreibt, in Ausschreibungen eine Anwendung von Sozialstandards oder eine Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel zu verlangen. Nur in den Bundesländern, die über ein TTG verfügen, ist die Einbeziehung von Mindestsozialstandards gesetzlich vorgesehen, und alle Verkehrsbehörden müssen diese Bestimmungen bei der Veröffentlichung von Ausschreibungen befolgen. TTGs auf Länderebene können Bestimmungen enthalten, die sicherstellen, dass der etablierte Betreiber Angaben zu dem zu übernehmenden Personal und den bestehenden Beschäftigungsbedingungen machen muss. Dennoch ist der Personalübergang aufgrund der Bestimmungen der TTGs oder anderer Regelwerke auf der Ebene der Bundesländer nicht zwingend erforderlich (sondern nur möglich). Es bleibt daher ganz der Verkehrsbehörde überlassen (die jedoch unter dem Einfluss politischer Präferenzen und Erfordernissen auf Länderebene steht), ob solche Bestimmungen hinsichtlich der Personalübernahme in die Ausschreibung von SPNV-Diensten aufgenommen werden oder nicht.

Die Möglichkeit, bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme zu fordern, wurde erstmals aufgrund der PSO-Verordnung möglich, obwohl man in Deutschland der Ansicht ist, dass die Verordnung selbst keinen ausreichenden Grund bietet, eine Personalübernahme zu fordern. Demzufolge werden die in den TTGs enthaltenen Bestimmungen, die vorsehen, dass der etablierte Betreiber, Angaben zu dem zu übernehmenden Personal machen muss, als essenziell angesehen.

Somit ist erneut festzustellen, dass die TTGs eine entscheidende Rolle für Ausschreibungen und eine Personalübernahme spielen können. Einige TTGs der oben aufgeführten Bundesländer ermöglichen es der Vergabestelle, in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen, dass das Personal bei einem Betreiberwechsel übernommen werden muss. Diese Möglichkeit wurde bislang jedoch nur selten genutzt, und wie aus der folgenden Fallbeschreibung hervorgeht, ist keiner der Fälle, in denen im SPNV die Personalübernahme verlangt war, bislang abgeschlossen.

Bevor die tatsächliche Anwendung von Bestimmungen über die Personalübernahme eingehender untersucht wird, ist darauf hinzuweisen, dass den betreffenden Arbeitnehmern in den jeweiligen Fällen ein Wechsel zum neuen Betreiber angeboten werden muss, diese jedoch selbst entscheiden, ob sie das Angebot annehmen wollen oder nicht. Eine Weigerung geht auf ihr eigenes Risiko. Lehnen sie das Angebot ab und wenn ihr Arbeitgeber ihnen keine alternative Beschäftigung anbieten kann (wozu er, mit Ausnahme der DB, aufgrund des oben genannten speziellen Tarifvertrags nicht verpflichtet ist), so gelten sie praktisch als entlassen und verlieren ihren Arbeitsplatz.

### Gegenwärtige Erfahrungen mit Bestimmungen über die Personalübernahme

Zwischen 2010 und 2012 wurden in 30 Ausschreibungen, die Teil von 15 Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Schienenpersonennahverkehr waren, soziale Bedingungen spezifiziert. In nur 5 dieser Verfahren wurde eine Personalübernahme verlangt. Es könnte verschiedene Gründe geben, warum die Personalübernahme nur selten verlangt wird:

- Bundesländer mit umfangreichen TTGs könnten es nicht für notwendig halten, eine Personalübernahme zu verlangen, weil davon ausgegangen wird, dass die bestehenden Vorschriften der TTGs einen ausreichenden Schutz hinsichtlich der Sozialstandards bieten;
- Die Personalübernahme könnte als zu kostenintensiv betrachtet werden. Insbesondere in Fällen, in denen die DB der etablierte Betreiber ist, könnte eine Personalübernahme mit der Verpflichtung für den neuen Betreiber verbunden sein (sofern dies nicht die DB ist), dem betreffenden Personal deutlich höhere Löhne zu zahlen als Personal, das der neue Betreiber auf anderen Strecken beschäftigt. Dies ist natürlich mit höheren Kosten für den Betreiber verbunden, aber letztlich auch teurer für die Verkehrsbehörde, da sich solche Kosten generell auf die Gesamtauftragskosten niederschlagen.
- Die Veröffentlichung von Ausschreibungen, die eine Personalübernahme vorsehen, kann ‚politisch‘ motiviert sein – ein Signal, dass Sozialstandards und Personenschutz eine wichtige Rolle in öffentlichen Ausschreibungen spielen. Wo eine solche politische Motivation nicht existiert, wird die Forderung nach einer Personalübernahme weniger wahrscheinlich.

Die für diese Studie befragten Akteure unterstreichen, dass das Erfordernis einer Personalübernahme eine wichtige Rolle hinsichtlich der Einschränkung der Marktfreiheit spielt, was nicht das Ziel einiger Verkehrsbehörden sein kann.

Was auch immer der Grund für die Anwendung (oder Nichtanwendung) dieser Bestimmungen sein mag, sicher ist, dass der Artikel 4(5) der PSO-Verordnung einen recht großen Auslegungsspielraum bietet. In Deutschland bedeutet dies, dass – sofern eine Personalübernahme verlangt wird – diese auf verschiedene Weise erfolgen kann und letztlich nur einen mäßigen Schutz (für das ausgewählte Personal) bietet. Eine rechtliche Beurteilung, wie die Bestimmungen der Verordnung 1370/2007 diesbezüglich auszulegen sind, kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Klausel 4(5) ein weites Interpretationsspektrum zulässt.<sup>136</sup> Die Anwendung dieses Artikels bedeutet daher keine Nachbildung der im Artikel 613(a) vorgesehenen Anforderungen, was eine ‚begrenzte Personalübernahme ermöglicht‘.

Die Tabelle A1.4 zeigt, dass mindestens zwei Fällen, in denen die Verordnung 1370/2007 als Grund für das Erfordernis einer Personalübernahme zitiert wurde, die Situation de facto eher unter die Bestimmungen der Richtlinie über den Betriebsübergang (oder § 613(a) BGB) fällt. Dies scheint in der Ausschreibung für das Netz Bayerisches Oberland und die Hamburger S-Bahn der Fall gewesen zu sein, da ebenfalls ein Übergang des Rollmaterials vorgesehen war. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Beurteilung, ob ein Betriebsübergang (im Sinne des Artikels 613(a) BGB) vorliegt, in Ausschreibungen von SPNV-Diensten den bietenden Unternehmen überlassen wird. Wie oben erwähnt, kann eine rechtliche

<sup>136</sup> Siehe zum Beispiel <http://www.lsjv.rlp.de/arbeits-und-qualifizierung/landestarifreuegesetz-lttg/handlungsleitfaden-art-4-abs-5-vo-eg-nr-13702007/>

‚Grauzone‘ dafür vorliegen, was als Betriebsübergang anzusehen ist (je nachdem, was auf den neuen Betreiber übergeht), so dass die Verkehrsbehörden die Kosten einer rechtlichen Beurteilung häufig auf die Bahnbetreiber überwälzen. Dies erklärt z.B. den Wortlaut in der Ausschreibung des Netzes Bayerisches Oberland.

**Table A1.2 Beispiele kompetitiver Ausschreibungen im SPNV zwischen 2010 – 2012, in denen eine Personalübernahme vorgesehen war**

Datum	Ausschreibungsverfahren	Bemerkungen
2011	Netz Ostbrandenburg	Der Personalübergang wurde verlangt, aber nur innerhalb des Personalbedarfs des neuen Betreibers. Nur die Lohnbedingungen gingen über.
2012	Netz Bayerisches Oberland	Übergang des Rollmaterials und des Personals wurde verlangt. Der neue Betreiber musste entscheiden, ob ein Betriebsübergang erfolgt ist.
2012	S-Bahn Hamburg	Übergang einiger Schienenfahrzeuge und Arbeitnehmer gemäß den Bestimmungen über den Betriebsübergang.
2012	Netz Nordwest-Brandenburg	Betriebspersonal (Fahrzeugführer, Servicepersonal und Zugbereitsteller wurden übernommen sowie die Lohnbedingungen.
2012	Teilnetz Ring S-Bahn Berlin	Personalübergang wurde im Sinne von § 613(a) BGB verlangt.

Quelle: Präsentation Matthias Rohrmann, Agv MoVe; Projektseminar in Paris

In den zwei Ausschreibungen des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg musste nur dem Betriebspersonal eine Übernahme angeboten werden und es waren lediglich die allgemeinen Lohnbedingungen (und nicht die gesamten Beschäftigungsbedingungen) gesichert. Die Ausschreibung des Netzes Ostbrandenburg wird in der Fallstudie in Kapitel 2 dieses Berichts näher erläutert.

Gemäß § 613(a) BGB sind die bestehenden Bedingungen nur für den Zeitraum eines Jahres gewährleistet. Es ist wahrscheinlich, dass bei einer Anwendung der Verordnung 1370/2007 derselbe Zeitraum maßgebend ist, doch da kein Präzedenzfall existiert, kann keine Aussage getroffen werden, wie dies interpretiert werden würde.

Allerdings werden auch in Fällen, in denen keine Personalübernahme verlangt wird, mitunter spezielle Tarifverträge zwischen dem etablierten und dem neuen Betreiber dazu verwendet, einen Personalübergang durchzuführen (*Betreiberwechseltarifvertrag*). Solche Tarifverträge werden ausschließlich auf Initiative der zwei relevanten Unternehmen und der jeweiligen Gewerkschaften geschlossen, und es besteht kein rechtliches Erfordernis zum Abschluss eines solchen Vertrages, der wohl am ehesten zustande kommt, wenn ein Personalübergang im Interesse beider Unternehmen liegt, z.B. weil der neue Betreiber qualifizierte Arbeitskräfte braucht und der etablierte Betreiber keine alternative Beschäftigung bieten kann. Für diese Studie konnten jedoch keine detaillierten Informationen über die Häufigkeit oder den Inhalt solcher Tarifverträge gesammelt werden.

Da im SPNV kein abgeschlossener Fall einer Personalübernahme existiert, kann nicht beurteilt werden, in welchem Umfang betreffende Arbeitnehmer bereit sind, zu einem neuen Betreiber zu wechseln, ob ihr gegenwärtiger Arbeitgeber bereit und in der Lage ist, ihnen eine alternative Beschäftigung anzubieten und welche Auswirkungen solche Regelungen insgesamt auf die Sozialstandards haben. Es kann Folgendes vermutet werden:

- In den Fällen, in denen die DB Regio die Ausschreibung verloren hat<sup>137</sup>, sind die Arbeitnehmer wohl eher nicht bereit, zum neuen Betreiber zu wechseln. Wie oben ausgeführt, gibt es dafür mehrere Gründe:

<sup>137</sup> Laut dem verfügbaren Datenmaterial hat die DB Regio in etwa 41% der Fälle kompetitiver Ausschreibungen Aufträge verloren.

- Die DB Regio zahlt generell höhere Löhne und bietet bessere Arbeitsbedingungen als andere Betreiber. Einige Arbeitnehmer haben traditionell einen Beamtenstatus (obwohl seit den 1990er Jahren keine neuen Beamtenverträge geschlossen wurden); daher wäre ein Wechsel zu einem privaten Betreiber nicht nur schwierig, sondern auch unattraktiv.<sup>138</sup>
- Ein Unternehmenstarifvertrag bietet einen wirksamen Beschäftigungsschutz, der dem Personal für eine beträchtliche Anzahl von Jahren auch dann den Arbeitsplatz sichert, wenn keine adäquate alternative Beschäftigung gefunden werden kann. Auch im Falle niedriger Löhne und Vorsorgekürzungen sind die Leistungen insgesamt immer noch besser als die anderer Betreiber.
- Obwohl die DB Regio in den letzten Jahren Marktanteil eingebüßt hat, bleibt sie doch der vorherrschende Betreiber im SPNV. Im Kontext einer alternden Belegschaft ist es normalerweise möglich, den Arbeitnehmern eine alternative Stelle anzubieten. Es gibt Bestimmungen hinsichtlich des hohen Mobilitätsbedarfs, und die Arbeitnehmer erhalten im Falle eines Umzugs Zuschüsse.
  - Einige Arbeitnehmer werden wahrscheinlich nicht bereit sein, eine neue Arbeit bei ihrem gegenwärtigen Arbeitgeber anzunehmen und somit wahrscheinlich einer Übernahme durch den neuen Betreiber zustimmen. Da die Ausschreibungen keine vollständigen Arbeitsbedingungen garantieren (Pensionsansprüche sind oft nicht übertragbar) und die bestehenden Ansprüche prinzipiell nur für 12 Monate gesichert sind, müssen die Arbeitsbedingungen des neuen Betreibers sehr genau geprüft werden (häufig im Wege der Rechtsberatung), ehe eine Entscheidung getroffen wird.
  - In Deutschland herrscht in einigen Bereichen des Sektors ein Mangel an Fachkräften (vor allem bei den Triebfahrzeugführern), folglich ist die Wahrscheinlichkeit, von dem alten Betreiber eine vergleichbare Stelle angeboten zu bekommen, relativ hoch (wenn u.U. Mobilität in Kauf genommen wird).
  - Gleichermaßen könnten Arbeitnehmer, deren Qualifikation gefragt ist, bereits Ausschau nach einer alternativen Beschäftigung bei einem anderen Betreiber halten, weil der Vertrag des etablierten Betreibers abläuft und weil zwischen der Auftragsvergabe und dem Betriebsbeginn seitens des neuen Betreibers meist 12-18 Monate liegen.

### **Erfahrungen mit der Anwendung sozialer Kriterien im ÖPNV und mit einer Personalübernahme im Bussektor: Rheinland-Pfalz**

Das TTG dieses Bundeslandes ist seit März 2011 in Kraft und gilt für alle öffentlichen Dienstleistungsaufträge mit einer Auftragssumme ab €20.000. Seit 1996, als das Gesetz den Bundesländern die Zuständigkeit für diesen Sektor übertrug, ist ein stärkerer Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr zu verzeichnen. Gemäß dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs stellt die Bundesregierung den Bundesländern für den SPNV jährlich ca. €7.191.000 Mrd. zur Verfügung (Stand 2013).

In Rheinland-Pfalz sind etwa 10.000 Arbeitnehmer im öffentlichen Personennahverkehr beschäftigt und ca. 200.000 Fahrgäste benutzen täglich die Nahverkehrszüge. Im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie wurde ein Ausschuss gebildet, in dem Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Arbeitgeber festlegen, welcher Referenztarifvertrag bei Ausschreibungen verwendet werden soll. Die Tarifverträge müssen repräsentativ sein, was entsprechend der in den Unternehmen beschäftigten Anzahl der Arbeitnehmer entschieden wird, auf die der Tarifvertrag anwendbar ist, oder nach der Anzahl der Mitglieder derjenigen Gewerkschaft, die den Tarifvertrag unterzeichnet hat.

Das Tariftreuegesetz für Rheinland-Pfalz stellt es der zuständigen Vergabestelle zudem frei, den neuen Betreiber zur Übernahme des auf den ausgeschriebenen Linien tätigen Personals zu verpflichten; den Angaben zufolge wurde diese Option bislang erst einmal genutzt, und zwar in einer Ausschreibung über städtische Busdienste, und betraf nur 15 Arbeitnehmer. Als Grund dafür wird die rechtliche Komplexität einer solchen Vorgabe

<sup>138</sup> Es gibt keine Beispiele dafür, daher konnten die möglichen Auswirkungen nicht näher untersucht werden.

angesehen. Das Verfahren muss transparent sein und die zuständige Vergabestelle muss sich in hohem Maße in den arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen auskennen. Ferner müssen mit den Bietern spezielle Verträge geschlossen werden, damit sowohl das Personal als auch die Arbeitsbedingungen des früheren (gegenwärtigen) Betreibers übernommen werden.

Um die zuständigen Vergabestellen bei Ausschreibungsverfahren und der Anwendung des TTG zu unterstützen, hat das Ministerium einen speziellen Auskunftsdienst eingerichtet, der eventuelle Fragen der Vergabestelle beantworten kann. Überdies hat das Ministerium einen Leitfaden über die Anwendung der Gesetze und die Schritte veröffentlicht, die zu unternehmen sind, für den Fall, dass in den Ausschreibungsunterlagen eine Personalübernahme gefordert wird.

2010 wurde diese Option in einer Ausschreibung für städtische Busverkehrsdienstleistungen in Zweibrücken genutzt. Im Kreis Pirmasens gewann ein mittleres Unternehmen die öffentliche Ausschreibung für die Busverkehrsdienste im Jahr 2012. In dem Unternehmen wurde ein Prozess in Gang gesetzt, die fünfzehn Arbeitnehmer des früheren Konzessionsinhabers gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) 1370/2007 zu übernehmen. Der Betrieb wurde im Dezember 2012 aufgenommen.

Für 2013 ist die Anwendung dieser Option (Erfordernis der Personalübernahme) im Busnahverkehr in Worms (24 Arbeitnehmer plus 15 Zeitarbeitskräfte), in Wonnegau-Altrhein (Kreis nahe Worms) (27 Arbeitnehmer) und im Kreis Zweibrücken geplant.

Für Worms und Wonnegau-Altrhein haben die zuständigen Vergabestellen auch entschieden, den Personalübergang gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) 1370/2007 zu fordern. Das Ausschreibungsverfahren beginnt 2013.

Eines der Probleme, welche die Anwendung dieser Bestimmungen mit sich bringt, besteht darin, dass es in der Praxis schwierig sein kann, die Kraftfahrer und Arbeitnehmer zu identifizieren, die von dem Ausschreibungsverfahren betroffen sind. Es muss sich um Arbeitnehmer handeln, die den Großteil ihrer Arbeitszeit auf der betreffenden Linie tätig sind. 2012 hatte die lokale Verkehrsbehörde in einer Ausschreibung einen Arbeitsumfang von mindestens 70 Prozent festgesetzt. Zudem müssen die betreffenden Arbeitnehmer beim Veräußerer beschäftigt sein. Dies bedeutet, dass diese Regeln nicht auf Subunternehmer anwendbar sind.

Bei der praktischen Ausübung der Option, die Personalübernahme zu verlangen, sieht sich der Auftraggeber mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass er nicht über die Informationen des gegenwärtigen Betreibers verfügt, die notwendig wären, um in der Ausschreibung Angaben zu den Personalkosten zu machen. Im Hinblick auf die Erfüllung der Pflichten aus Art. 4, Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist die zuständige Vergabestelle auf die Informationen angewiesen, die der frühere Betreiber innerhalb von sechs Wochen liefern muss, damit die Personalübernahme bewerkstelligt werden kann.

Sobald der frühere Betreiber seiner Informationspflicht gegenüber der Vergabestelle nachgekommen ist und die Anzahl der zu übernehmenden Arbeitnehmer sowie die Arbeitsbedingungen mitgeteilt hat, unterstützt der Leitfaden des Servicecenters den Auftraggeber bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen:

- Die Bieter müssen folgende Informationen haben: Anzahl der zu übernehmenden Arbeitnehmer, Liste der Berufe, frühere Arbeitgeber, Beginn des früheren Arbeitszeitraumes; welchem Gesetz das Arbeitsverhältnis unterliegt, Angaben zu Tarifverträgen und wichtigen Betriebsvereinbarungen, eine Aufstellung der aktuellen Personalkosten, eine Aufstellung der Ansprüche aus der betrieblichen Altersversorgung, wichtige Angaben zu den einzelnen Arbeitsverträgen (z.B. befristet, Teilzeit, schwerbehindert).
- In der Praxis könnte die Vergabestelle eine Liste mit vielen verschiedenen Tarifniveaus und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer des ehemaligen Betreibers erhalten. Für neue Arbeitnehmer, die für die Linie eingestellt werden, muss der Bieter die im LTTG festgelegten Mindeststandards einhalten.

Die jeweiligen Bieter werden dann im Voraus von der vertragschließenden Behörde verpflichtet, im Falle einer Zuschlagserteilung die Bedingungen während der gesamten Vertragsdauer einzuhalten. Dies kann für den neuen Betreiber bedeuten, dass in seinem Unternehmen unterschiedliche Lohn- und Arbeitsbedingungen für unterschiedliches Personal gelten. Dies ist mit den deutschen arbeitsrechtlichen Vorschriften vereinbar, die wohlverworbene Rechte generell schützen.

### Beispiel: Netz Ostbrandenburg

In diesem Abschnitt wird ein Beispiel einer öffentlichen Ausschreibung im SPNV beschrieben, welche die Personalübernahme vorsieht: die Ausschreibung für das Netz Ostbrandenburg. Hierbei ist zu beachten, dass der Auftrag zwar vergeben ist (die meisten der betroffenen Strecken an einen neuen Betreiber), das Verfahren aber noch läuft und dass weder Personal übergegangen, noch bekannt ist, wie viele Arbeitnehmer übernommen werden. Da es in diesem Sektor kein Beispiel eines abgeschlossenen Falles gibt, sind am Ende von Abschnitt 2 einige Details von abgeschlossenen Verfahren im städtischen Busverkehr angegeben, der ähnlichen Bestimmungen unterliegt.

### Hintergrund des Fallbeispiels

Am 15. Dezember 2011 veröffentlichte die Verkehrsbehörde für Berlin und Brandenburg (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, im Folgenden: VBB) im Amtsblatt der Europäischen Union eine kompetitive Ausschreibung für das Schienenpersonennahverkehrsnetz Ostbrandenburg. Die Ausschreibung umfasste die zwei nachfolgend genannten Lose, deren gegenwärtige Betreiber angegeben sind ebenso wie der neue Betreiber (siehe Tabelle A1.5).

**Table A1.3 Ausschreibung für das Netz Ostbrandenburg: Strecken mit etablierten und neuen Betreibern**

Strecke	Gegenwärtiger Betreiber	Neuer Betreiber
Los 1		
RB (Regionalbahn) 35 Fürstenwalde (Spree) – Bad Saarow	ODEG	NEB
RB 36 (Berlin - ) Königs Wusterhausen – Beeskow – Frankfurt (Oder)	ODEG	NEB
RB 60 Eberswalde – Frankfurt (Oder)	ODEG	NEB
RB 61 (Prenzlau - ) Angermünde – Schwedt	DB Regio	NEB
RB 63 Eberswalde – Joachimsthal	ODEG	NEB
Los 2		
RB 12 Berlin – Templin	DB Regio	NEB
RB 25 Berlin – Werneuchen	ODEG	NEB
RB 26 Berlin – Küstrin-Kiez – (Kostrzyn)	NEB	NEB
RB 54 Berlin – Löwenberg – Rheinsberg	DB Regio	NEB

Quelle: Pressemitteilung VBB, Februar 2013

Der neue Vertrag für Los 1 beginnt im Dezember 2014 und der Vertrag für Los 2 im Dezember 2015. Am 12.2.2013 wurde die Vergabe beider Lose an die NEB offiziell bekanntgegeben. Los 1 wurde für 10 Jahre vergeben, während der Vertrag für Los 2 eine Laufzeit von 9 Jahren hat. Beide Lose umfassen eine jährliche Fahrleistung von 5 Millionen Kilometern Bahnbetrieb.

Die Ausschreibung erstreckte sich auch auf die Lieferung neuer Schienenfahrzeuge und beinhaltete einige wesentliche Bedingungen, z.B. in Bezug auf die Besetzung aller Züge mit 100% Servicepersonal und eine bessere Ausstattung für die neuen Personenwagen.

In der Ausschreibung wurde der Artikel 4(5) der EU-Verordnung 1370/2007 angewandt und gefordert, dass der neue Betreiber dem Betriebspersonal (Triebfahrzeugführer, Zugbegleiter, Personal, das für die Verfügbarkeit der Züge verantwortlich ist) den Übergang zum neuen Betreiber gewährt.

## Ausschreibungsverfahren und Angaben in den Ausschreibungsdokumenten

Es wurde ein einphasiges Ausschreibungsverfahren durchgeführt (ohne Vorqualifikationsphase). Mehrere Unternehmen äußerten ihr Interesse, an der Ausschreibung teilzunehmen<sup>139</sup>. Ein Unternehmen reichte schließlich wegen der Unsicherheiten, welche die Personalübernahme mit sich brachte, kein Angebot ein. Alles in allem ist die Verkehrsbehörde der Ansicht, dass dieses Verfahren trotz der offensichtlichen Vorteile, die Bestimmungen über die Personalübernahme haben, Ausschreibungsverfahren generell komplexer und schwieriger machen und mehr Unsicherheiten für die bietenden Unternehmen zur Folge haben. Obwohl Angaben zu den zu übernehmenden Arbeitnehmern und den Bedingungen gemacht werden, wird die Ermittlung der voraussichtlichen Kosten und der Personalkonzepte für die Unternehmen schwieriger (von Seiten der Betreiber wahrgenommene Rechtsunsicherheiten in einem Bereich, in dem es keinen Präzedenzfall gibt, können ebenfalls angeführt werden).

Die Anwendung dieses Verfahrens wird daher nicht als besonders geeignet betrachtet, Wettbewerb unter den Anbietern zu erzeugen, und es könnte den Anschein haben, dass der etablierte Betreiber aufgrund der Informationen, die er über das verfügbare Personal besitzt, einen Vorteil hat (die über das Maß an Informationen hinausgehen, die offen zu legen sind)<sup>140</sup>. Einige Unternehmen, die ihre eigenen Arbeitnehmer ausbilden, sind zudem bestrebt, diese auch einzusetzen, da sie die Qualität der Ausbildung und die Qualifikation der Arbeitnehmer kennen. Andererseits mögen Betreiber es nicht gerne sehen, wenn Arbeitnehmer, die sie ausgebildet und in die sie investiert haben, zu einem neuen Betreiber wechseln.

## Wahl des Betreibers

Gemäß dem für Berlin anwendbaren TTG und in Anwendung der Verordnung 1370/2007 Artikel 4(5) sah die Ausschreibung eine Reihe von Mindestsozialstandards vor und verlangte eine Personalübernahme zu folgenden Bedingungen:

### Hauptanforderungen der Ausschreibung bezüglich der Personalübernahme: Netz Ostbrandenburg

Der folgende Text gibt wesentliche Auszüge aus der Bekanntmachung der Ausschreibung wieder, insoweit sie die Personalübernahme betreffen:

- Die Verkehrsbehörde verlangt von dem erfolgreichen Bieter auf der Basis des Artikels 4(5) der Verordnung 1370/2007, dass er dem Betriebspersonal (Triebfahrzeugführer, Servicepersonal und Zugbereitsteller) einen Übergang zum neuen Betreiber ermöglicht und die Lohnbedingungen garantiert (*Entgeltregelungen*), auf die das Personal Anspruch hätte, wenn ein Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG stattgefunden hätte. Dies umfasst keine andere Rechte dieser Arbeitnehmer.
- Sollte der Betreiber der Ansicht sein, dass aufgrund der Hinzuziehung von Subunternehmern weniger Personal für die Leistungserbringung benötigt wird, so sind die Einzelheiten solcher Verträge anzugeben und die Anforderungen des TTG müssen in Bezug auf deren Personal erfüllt sein.
- Ein Anhang zu den Ausschreibungsunterlagen enthielt anonymisierte Angaben zu dem betroffenen Personal sowie Details zu den entsprechenden anwendbaren Tarifverträgen, um dem Bieter zu ermöglichen, die erforderlichen Personalkosten zu kalkulieren.

<sup>139</sup> Es wurden keine genauen Zahlen angegeben.

<sup>140</sup> Zum Beispiel, ob bestimmte Arbeitnehmer einen hohen Krankenstand aufweisen usw.

- Spätestens drei Monate nach Vergabe des neuen Vertrages wird der neue Betreiber eine aktualisierte Liste des zu übernehmenden Personals erhalten. Spätestens 21 Monate vor Beginn der Leistungserbringung muss sich der neue Betreiber schriftlich unter Angabe der Modalitäten der Übernahme an das betroffene Personal wenden, um dessen Bereitschaft bezüglich einer Übernahme zu prüfen. Die betreffenden Arbeitnehmer müssen den neuen Betreiber spätestens 18 Monate vor Beginn des neuen Vertrages informieren, ob sie das Angebot annehmen möchten.
- Der neue Betreiber wählt dann diejenigen Arbeitnehmer des etablierten Betreibers aus, die den Wunsch geäußert haben, übernommen zu werden und denen er einen Arbeitsvertrag anbieten möchte. Dabei sollte das gewählte Personal die Struktur der vollständigen Liste der Personen (hinsichtlich Alter, Dienstalter und Gehaltsgruppe) spiegeln, die übernommen werden möchten.
- Die Arbeitsverträge mit dem übernommenen Personal müssen spätestens 15 Monate vor Betriebsbeginn des neuen Betreibers geschlossen werden.
- Der neue Betreiber ist nur verpflichtet, in dem Umfang Arbeitsverträge mit dem Personal des ehemaligen etablierten Betreibers zu schließen, wie dies in sein Personalkonzept passt. Sollten zu wenige Arbeitnehmer das Interesse, übernommen zu werden, geäußert haben, so steht es dem neuen Betreiber frei, zusätzliches Personal einzustellen. Dieses Personal sowie Personal von Subunternehmern muss entsprechend dem anwendbaren TTG vergütet werden.

Demzufolge muss der neue Betreiber nur Betriebspersonal übernehmen (sofern es übernommen werden möchte), welches er für sein Personalkonzept benötigt, und garantiert sind nur die Löhne/Gehälter und damit verbundene Bedingungen (was im Prinzip die Arbeitszeit umfasst), jedoch keine der anderen bestehenden und erworbenen Arbeitnehmerrechte.

Soziale Kriterien machen einen kleinen, aber nicht unerheblichen Teil der Auswahlkriterien aus. Die Personalkosten belaufen sich auf etwa 20% der endgültigen Kosten, und die Unterschiede zwischen den Betreibern bei den Personalkosten spielen daher eine wesentliche Rolle bei der Angebotsbewertung, wenn der Preis ein wichtiges Auswahlkriterium ist.

Die Verkehrsbehörden sind nicht verpflichtet, die jeweilige Preisgewichtung und andere Kriterien ihrer Angebotsbewertung bekanntzugeben. In diesem Fall lag die Gewichtung zwischen Preis und Qualität im Bereich von 70% (Preis) und 30% (Qualität). Qualitätskriterien umfassen selbstverständlich mehr als soziale Kriterien, z.B. auch die Qualität neuer Fahrzeuge und andere Faktoren.

Gemäß der rechtlichen Auslegung des Artikels 4(5) der Verordnung entsprachen die in der Ausschreibung festgelegten Bestimmungen den Anforderungen. Als wichtig wurde erachtet, dass der neue Betreiber nicht mehr Verpflichtungen eingehen oder Personal übernehmen muss, als er zur Erbringung des Dienstes benötigt, während gleichzeitig die Beschäftigung und die Lohnbedingungen gesichert sein sollten. Bei der Ausarbeitung der Bedingungen arbeitete die Verkehrsbehörde mit einem Arbeitsrechtler zusammen, um sicherzustellen, dass sie den Anforderungen entsprachen.

## Personalübernahme

Alle Lose wurden an die NEB (Niederbarnimer Eisenbahn) vergeben. Das Unternehmen wurde ursprünglich im Jahr 1900 (unter dem Namen Reinickendorf-Liebenwalde-Groß Schönebecker Eisenbahn AG) gegründet und wird seit 1927 unter ihrem gegenwärtigen Namen betrieben. Das Unternehmen blieb im Wesentlichen ein regionaler gemischtwirtschaftlicher Betreiber. Der Hauptanteilseigner (66%) ist die Industriebahn-Gesellschaft Berlin mbH (Captrain Deutschland). Seit 2009 betreibt das Unternehmen auch die Strecke zwischen Berlin und Kostrzyn in Polen. Im Jahr 2008 hatte das Unternehmen etwa 70 Arbeitnehmer und erzielte einen Umsatz von €19 Millionen.

Die NEB hat die vorhandenen Schienenfahrzeuge nicht übernommen, war jedoch dafür verantwortlich, neues Rollmaterial zu beschaffen und die Bahnhofs- und Trassenpreise auszuhandeln. Gemäß den Bestimmungen der Ausschreibung hat die NEB Einzelheiten zum Betriebspersonal erfahren, das den jeweiligen Strecken zugewiesen war, und zu den Arbeitsbedingungen.

Die Verkehrsbehörde war der Ansicht, dass die Auswahl des relevanten Personals wegen der Beurteilung, welche Arbeitnehmer überwiegend auf den betreffenden Strecken arbeiteten, schwierig sein könnte. Es wurde nach der Regel vorgegangen, dass ein Arbeitnehmer, der 50% oder mehr auf einer der betreffenden Strecken arbeitete, auf die Liste des zu übernehmenden Personals gesetzt wurde (entsprechend den Bestimmungen der Ausschreibung). Für die Erstellung dieser Liste innerhalb der im obigen Kapitel 2.3 genannten Frist ist der etablierte Betreiber verantwortlich, ebenso wie für die Übermittlung der erforderlichen Informationen. Schließlich kam man zu dem Ergebnis, dass 84 der gegenwärtig bei DB Regio beschäftigten Arbeitnehmer, 107 Arbeitnehmer von der ODEG und 34 NEB-Arbeitnehmer (was für diese weniger relevant war, da sie beim selben Arbeitgeber bleiben können) von dem Wechsel betroffen waren. Aufgrund der für die Übermittlung der Informationen festgesetzten Fristen haben bislang zumindest die Arbeitnehmer ein Schreiben mit detaillierten Angaben zu den Bedingungen ihrer potentiellen Übernahme erhalten, die von den im Los 1 ausgeschriebenen Strecken betroffen sind. Die Arbeitnehmer, die von Los 2 betroffen sind, werden diese Informationen spätestens bis Mitte 2014 erhalten. Dies bedeutet, dass die von Los 1 betroffenen Arbeitnehmer gegenwärtig ihre Angebote prüfen, da sie dem neuen Betreiber bis Oktober 2013 antworten müssen.

Daher ist derzeit nicht bekannt, wie viele Arbeitnehmer letztlich übernommen werden.

### Analyse der Auswirkungen – Personalübernahme

Da keine Erfahrungen aus einem abgeschlossenen Fall eines Betreiberwechsels im SPNV, bei dem die Personalübernahme vorgesehen war, existieren, ist es nicht möglich, Schlussfolgerungen in Bezug auf die Auswirkungen der Möglichkeit zu ziehen, die die Verordnung 1370/2007 bietet.

Dennoch können auf der Basis der Anwendung dieser Option in Ausschreibungsverfahren sowie aufgrund der Erfahrungen mit einer Personalübernahme im Bussektor mehrere Dinge festgestellt werden:

- Erstens: Es fällt auf, dass die **Option, eine Personalübernahme gemäß Artikel 4(5) der Verordnung zu fordern, bislang nur sehr selten angewendet wird**. Zwischen 2010 und 2013 erfolgte dies nur in etwa 15% der Ausschreibungen im SPNV (in 5 von 30 Fällen). In 2 dieser Fälle könnte argumentiert werden, dass zwar eine Personalübernahme vorgesehen und in den Ausschreibungsverfahren auf den Artikel 4(5) verwiesen wurde, dies aber eher auf einen Übergang gemäß den Bestimmungen über den Betriebsübergang hindeutete (Artikel 613(a) BGB, da die Bekanntmachung der Ausschreibung auch einen Übergang der Fahrzeuge vorsah). Es bleiben 3 Fälle, in denen tatsächlich ein Übergang im Sinne von Artikel 4(5) der Verordnung erfolgt ist.
- Zweitens: Da ein Betreiberwechsel keinen Betriebsübergang darstellt (gemäß dem nationalen Gesetz über den Betriebsübergang), ist der § 613a BGB, nicht anwendbar; es besteht die Notwendigkeit weiterer Bestimmungen wie "Tariftreue" oder Bestimmungen hinsichtlich der direkten Anwendung der PSO-Verordnung, damit ein Schutz des betroffenen Personal gewährleistet ist.
- Drittens: „**Personalübergang**“ **unter Bezugnahme auf diesen Artikel kann sehr weit ausgelegt werden**, mit der Folge, dass möglicherweise nicht davon ausgegangen wird, dass ein Personalübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23 erfolgen soll, wenn diese Richtlinie gemäß ihrer vollen rechtlichen Bedeutung angewandt wird. Mindestens zwei noch laufende Verfahren a) begrenzen die Bestimmungen zur Übernahme auf bestimmte Personalgruppen (Betriebspersonal); b) stellen es dem neuen Betreiber frei, (mit bestimmten Einschränkungen) nur diejenigen Arbeitnehmer auszuwählen, die, nachdem sie ihr Angebot erhalten haben, ihr Interesse zur Übernahme geäußert haben, welche er für sein eigenes Personalkonzept benötigt; nur die Lohnbedingungen zu gewährleisten (mit Bezug auf die Arbeitszeit), aber keine anderen Ansprüche. Dies bedeutet, dass nicht alle Arbeitnehmer geschützt sind und ein Personalübergang Kündigungen und/oder niedrigere Löhne und schlechtere Bedingungen zur Folge haben kann. Es wurde festgestellt, dass der effektive finanzielle Verlust, der mit Bestimmungen einhergeht, die lediglich die Löhne sichern (mit Bezug auf die Arbeitszeit) zwischen 10-15% ausmachen kann.

- Viertens: Die **Verordnung an sich – ohne weitere Bestimmungen auf Länderebene (höchstwahrscheinlich die TTGs), die die gegenwärtigen Betreiber zur Übermittlung von Daten über die betreffenden Arbeitnehmer verpflichten, wird zur Umsetzung der Personalübernahme im SPNV als unzureichend angesehen.**
- Fünftens: Beide Gewerkschaften, Politiker, aber auch die Arbeitgeber befürworten die Notwendigkeit der sozialen Sicherheit des Personals und die Anwendung sozialer Optionen der PSO-Verordnung (beispielsweise den Erklärungen des VDV und des Agv MoVe zufolge). Für die Festlegung adäquater sozialer Bedingungen im SPNV ist der BranchenTV SPNV die einzige repräsentative und hilfreiche Quelle.
- Die gegenwärtige praktische Anwendung des Artikels 4(5) wird aus mehreren Gründen von allen Seiten kritisiert:
  - Selbst diejenigen Verkehrsbehörden, die Bestimmungen über die Personalübernahme prinzipiell befürworten, halten die Umsetzung für mühsam, aber auch für potentiell wettbewerbsbeschränkend. Die Erfahrungen aus dem Bussektor zeigen, dass die damit verbundenen administrativen Anforderungen hoch sind, und zwar auch dann, wenn nur eine sehr kleine Anzahl der Arbeitnehmer betroffen sind (es muss eine spezielle Anleitung durch Stellen erfolgen, die die Verkehrsbehörden und bietenden Unternehmen beraten). Dies ist wahrscheinlich im Bussektor noch mehr von Belang, da die Feststellung, welche Arbeitnehmer primär auf den betreffenden Linien arbeiten, schwieriger sein kann. Die Identifizierung des relevanten Personals wurde allerdings auch im SPNV als schwierig empfunden.
  - Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sich einige Beförderungsunternehmen wegen der mit einer Personalübernahme verbundenen Unsicherheiten vom Wettbewerb zurückgezogen haben. Außerdem herrscht die Besorgnis, dass die Unternehmen gezwungen sein könnten, Arbeitnehmer zu übernehmen, die sie nicht selbst auswählen und ausbilden konnten und die von Bedingungen profitieren, die besser sind als die anderer Arbeitnehmer im Unternehmen.
  - Die Gewerkschaften sind der Ansicht, dass der gegenwärtige, in Ausschreibungen im Falle einer Personalübernahme vorgesehene Personalschutz nicht ausreicht, um Lohn- und Sozialdumping wirksam zu verhindern.

## Schlussfolgerung

Die Untersuchung, welche Auswirkungen Ausschreibungen im öffentlichen Personenverkehr haben<sup>141</sup>, deutet darauf hin, dass es trotz einiger Herausforderungen während des Höhepunktes der Wirtschaftskrise (die zu weniger Wettbewerb führten) einen erheblichen Wettbewerb im Sektor gibt. Zwar reichen nicht alle Unternehmen, die Ausschreibungsunterlagen anfordern, ein Angebot ein (im Durchschnitt nur 4 von 11 Unternehmen), aber der herrschende Wettbewerb beweist, dass in dem Sektor ein effektiver Markt besteht. Dieselbe Studie führt aus, dass der Wettbewerb insgesamt an Qualität gewonnen hat, insbesondere in Bezug auf die Verbesserung der Schienenfahrzeuge, des Service und der wettbewerbsorientierten Preisbildung für den Kunden. Ein Bereich jedoch, in dem es anerkanntermaßen Probleme gibt, betrifft die Auswirkungen, welche Ausschreibungen auf die Löhne und Arbeitsbedingungen haben.

Wie im Abschnitt 3 oben erwähnt, führten die Nichtexistenz eines abgeschlossenen Falles einer Personalübernahme im SPNV, die sehr begrenzte Nutzung dieser Möglichkeit in den vergangenen drei Jahren sowie die angesprochenen Bedenken hinsichtlich Beschränkungen in der Auslegung der Bestimmungen über die Personalübernahme dazu, dass die Umsetzung des Artikels 4(5) der Verordnung 1370/2007 in Deutschland für die Sicherung der Sozialstandards der Arbeitnehmer im Sektor bislang nur geringe Bedeutung hat.

Weitaus relevanter ist die Umsetzung des Artikels 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 bezüglich der Anwendung von Sozialstandards in

<sup>141</sup> Beck, Arne (2011); Barriers to Entry in Rail Passenger Services: Empirical Evidence for Tendering Procedures in Deutschland; European Journal of Transport and Infrastructure Research; Ausgabe 11(1); Januar 2011; S. 20-41. KCW GmbH (2007); Der Busverkehr im Wettbewerb: Zwischenfazit nach 10 Jahren

Ausschreibungsverfahren. In Deutschland wurde dies weitgehend durch die Formulierung der Tariftreuegesetze auf Länderebene erreicht (in 13 von 16 Bundesländern). Obwohl qualitativ unterschiedlich, verlangen die TTGs, dass die Verkehrsbehörden in Ausschreibungen von Personenverkehrsdiensten unter Bezugnahme auf einen ausgewählten, zumeist repräsentativen Tarifvertrag Mindestsozialstandards in Ausschreibungen aufnehmen.

Insbesondere im Zusammenhang mit dem Abschluss des BranchenTV SPNV (2011) sind so im Allgemeinen die Löhne und Sozialstandards auf dem tarifvertraglichen Niveau (oder besser) gesichert. In einigen Fällen liegen die im Branchentarifvertrag vereinbarten Standards jedoch deutlich unter denen der Unternehmenstarifverträge, was einen Unterschied von bis zu 20% in Bezug auf die günstigsten Bedingungen ausmachen kann. Folglich könnte es im Laufe der Zeit zu einer Verschlechterung der Sozialstandards kommen, wenn diese sich an das genannte Niveau angleichen.

Was die Bestimmungen über die Personalübernahme betrifft, besteht die Möglichkeit, dass – im Gegensatz zum Bussektor – die Anzahl der Arbeitnehmer, die bereit sind, zu einem neuen Betreiber zu wechseln, eher gering ist, was zum Teil auf die wichtige Marktposition der DB zurückzuführen ist, die generell nicht nur bessere Arbeitsbedingungen bietet, sondern auch über einen Tarifvertrag verfügt, der in solchen Situationen einen wirksamen Beschäftigungsschutz vorsieht.

# Italien

## Hintergrund

Der gegenwärtige Stand von Ausschreibungen und der Wettbewerbsintensität in Italien ist das Ergebnis eines in den letzten 15 Jahren erstellten vielschichtigen Regelwerks und eines Systems von Verordnungen auf mehreren Ebenen sowohl im inländischen Schienenpersonenverkehr als auch im öffentlichen Nahverkehr (*Trasporto Pubblico Locale*, ÖPNV, im folgenden „ÖPNV“). Der Schutz von Arbeitsverhältnissen und Arbeitsbedingungen hängt von einer Reihe von miteinander verbundenen Faktoren ab, unter anderem von entsprechenden Vorschriften, der Entwicklung von echten Ausschreibungsverfahren sowie der Struktur der Tarifverhandlungen in diesem Land.

Dieser Bericht soll in erster Linie einen Überblick verschaffen über die Situation bezüglich des aktuellen Standes der einschlägigen Vorschriften, der Tarifverhandlungsstrukturen, Ausschreibungsverfahren sowohl im Schienenpersonenverkehr als auch im ÖPNV und deren Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und den Umfang des Arbeitnehmerschutzes.

In Italien erfolgten erste Schritte zur Liberalisierung des Personenverkehrs auf der Schiene und im ÖPNV im Jahr 1997 und der Erlass mit Gesetzeskraft (*Decreto Legislativo*, im folgenden „D.Lgs.“) 422/1997<sup>142</sup> zur Deregulierung des Marktes für den lokalen und regionalen Schienenverkehr und den ÖPNV-Sektor hat mit Übertragung von Betreiberfunktionen auf die Regionen und Provinzen diesen Prozess abgeschlossen. Die drei wichtigsten Grundsätze dieser Verordnung waren wie folgt:

- Dezentralisierung der Planungszuständigkeiten über regionale Verkehrspläne und verwaltungsmäßige Befugnisse mit Finanz- und Kontrollaufgaben an die lokalen Behörden
- Trennung zwischen Aufsichtsbehörde und den jeweiligen Betreibern
- Obligatorische und konkurrenzfähige Ausschreibungsverfahren bei der Auswahl von Betreibern

Der maximale Zeitraum für die Vergabe der Betreiberverträge wurde zudem auf 9 Jahre festgelegt.

Mit der Verordnung sollte ein Werkzeug geschaffen werden, um den lokalen und regionalen öffentlichen Verkehr zu modernisieren und die Branche für wettbewerbsfähige Mechanismen durch lokale Behörden mit größeren verwaltungsmäßigen Befugnissen zu öffnen. Allerdings wurde dieser Prozess durch eine Fülle von nachfolgenden Vorschriften gebremst, beginnend mit der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf regionale Behörden und der Schaffung eines vielschichtigen Regelwerkes<sup>143</sup>.

Um darüber hinaus einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten, wurde eine erste Übergangsfrist bis 2003 gewährt, während der die Regionen direkte (freihändige) Vergabeverfahren anwenden sollten, um so die Versorgung des öffentlichen Nahverkehrs sicherzustellen. Ende 2003 sowie in den folgenden Jahren wurden weitere Änderungen und Erweiterungen vorgenommen durch eine Reihe von Verordnungen und Gesetzen bis Dezember 2007.<sup>144</sup>

Die im Dezember 2009 in Kraft getretene EU-Verordnung 1370/2007 bewirkte hingegen keine weitere Veränderung in der italienischen Gesetzgebung, da ein Ausschreibungsverfahren im Prinzip bereits vorgeschrieben war. Allerdings wurden hiermit

<sup>142</sup> <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/97422dl.htm> Der Originaltext des Erlasses - in der jeweils letzten Fassung und nach der Harmonisierung - ist unter [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) zu finden.

<sup>143</sup> Es erfolgte eine Verfassungsänderung durch Aufnahme eines „5. Titels zur Verfassung“, Corte Costituzionale Satz 222/2005.

<sup>144</sup> D.Lgs. 400/1999, DL n. 355/2003, Artikel 23, L. n. 266/2005, DL 28 n. 300/2006

bestimmte bestehende Praktiken bestätigt, etwa der Einsatz eines freihändigen Vergabeverfahrens bei Vorliegen bestimmter Umstände.

2008 wurde ein nationales Gesetz<sup>145</sup> erlassen, das für alle Formen des öffentlichen Nahverkehrs Geltung hatte und das Ausschreibungsverfahren als Norm vorgab, sofern außergewöhnliche Umstände (bspw. wirtschaftliche, soziale oder geografische Bedingungen, u. ä.) keine effektive Anwendung von Ausschreibungsverfahren erlauben. In diesen Fällen können die Dienste entsprechend der EU-Verordnung 1370/2007 vergeben werden. In allen anderen Fällen, bei denen also ein Ausschreibungsverfahren möglich war, mussten die lokalen Behörden konkurrenzfähige Ausschreibungen spätestens bis Dezember 2010 veranlassen.

Gleichzeit wurde in der Praxis das obligatorische Ausschreibungsverfahren durch andere Vorschriften erneut verschoben. 2009 wurde durch Änderungen<sup>146</sup> des D.Lgs 422/97 eine Dauer von mindestens 6 Jahren für Verträge über Schienenverkehrsdienste vorgegeben, die jeweils um weitere 6 Jahre und „unabhängig vom Vergabeverfahren“ („*comunque Affidati*“) verlängert werden konnte. Eine neue „Übergangsfrist“ wurde gesetzlich (Gesetz Nr. 99/2009) unter direktem Verweis auf die EU-Verordnung 1370/2007 festgelegt und läuft am 3. Dezember 2019 aus. Während dieser Frist dürfen die Regionen die Dauer von laufenden Verträgen verlängern, müssen hierbei jedoch die „6+6“-Formel einhalten.

Dieses komplexe Szenario führte zu einer Situation, wo Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr und ÖPNV selten versucht werden, während die Verlängerung bestehender Dienstverträge eine weitgehend angewendete Praxis ist.

## Einsatz von Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr

Seit dem Beginn der Deregulierung erfolgten erst wenige Ausschreibungen im regionalen Schienenpersonenverkehr. Einige wurden aus einer Reihe von Gründen nie abgeschlossen und falls dies doch einmal geschah, erfolgte die Vergabe an Konsortien aus Unternehmen, die bereits in den regionalen Märkten vertreten waren und der derzeitige Betreiber Trenitalia<sup>147</sup> war stets dabei:

- 2004 leitete die Region Lombardei eine Ausschreibung für den Betrieb der Strecke S5 ein, auf die etwa 6 % aller Regionalbahndienste entfielen. Der Vertrag wurde an ein Konsortium von Unternehmen vergeben (Trenitalia, LENORD und ATM), die bereits im regionalen Markt vertreten waren. Dies war zudem das einzige vorgelegte gültige Angebot. Ein zweites Angebot erreichte das Zulassungsverfahren aufgrund verwaltungstechnischer Formmängel erst gar nicht.
- 2004 leitete die Region Ligurien eine Ausschreibung für den gesamten regionalen Bahnverkehr ein. Die Ausschreibung wurde jedoch wegen verwaltungstechnischer Probleme zurückgezogen und der Vertrag mit Trenitalia wurde erneuert. Es ist erwähnenswert, dass Vorverhandlungen über die Bereitstellung von Schienenfahrzeugen zwischen der ausschreibenden Behörde, Trenitalia und möglichen Konkurrenten scheiterten.
- 2006 leitete die Region Venetien eine Ausschreibung über 75 % der regionalen Dienste ein und es ging lediglich ein einziges Angebot von einem Konsortium bestehend aus dem derzeitigen Betreiber Trenitalia und anderen kleinen Bahnbetriebsgesellschaften im Besitz der Regionalregierung ein.
- 2008 hat die Region Emilia-Romagna den gesamten regionalen Bahnverkehr ausgeschrieben und an ein Konsortium aus Trenitalia, FER, ACT und ATC vergeben, alle bereits im regionalen Markt tätig<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> L. 133/2008

<sup>146</sup> L. 33/2009

<sup>147</sup> Trenitalia S.P.A. ist ein Unternehmen für Bahnverkehrsdienste und eine 100%-ige Tochter der FS.

<sup>148</sup> [http://www.miol.it/stagniwweb/riform\\_n.htm](http://www.miol.it/stagniwweb/riform_n.htm)

Die Region Emilia-Romagna arbeitet derzeit an einer neuen Ausschreibung, die bis Ende 2013 erfolgen soll.

Die Öffnung des Schienenpersonenverkehrsmarktes wird durch starke natürliche Eintrittsbarrieren stark behindert, mit einer dadurch bedingten Einschränkung der Effizienz von Vergabeverfahren und den sich daraus ergebenden Wirkungen. Die Beschaffung von Schienenfahrzeugen und Zugang zu qualifiziertem Personal wurde von allen Befragten als das Haupthindernis eines echten Wettbewerbs in diesem Markt genannt.

2011 wurde auf nationaler Ebene eine Sonderklausel eingeführt, um die Barriere bei der Beschaffung von Schienenfahrzeugen zu überwinden, wonach Wettbewerbern eine Frist von 24 Monaten für die Beschaffung von Schienenfahrzeugen nach einer erfolgreichen Zuteilung gewährt wird<sup>150</sup>. In der Zwischenzeit verfolgen einige regionale Behörden unterschiedliche Strategien zur Förderung des Wettbewerbs. So hat die Region Lombardei Schienenfahrzeuge besorgt, die sie an den Gewinner des Vergabeverfahrens weiter gibt und auch die Größe der Ausschreibungslose verringert, um neuen Betreibern den Marktzugang zu ermöglichen.

### Soziale Aspekte von Ausschreibungsverfahren

Die Auflagen an die Übernahme von Personal und soziale Kriterien werden durch die nationale Gesetzgebung geregelt. In diesen Texten werden die EU-Verordnung 1370/2007 und insbesondere Artikel 4 (5) und 4 (6) der Verordnung in nationalen oder regionalen Rechtsvorschriften weder direkt zitiert noch überhaupt erwähnt.

Hinsichtlich sozialer Standards beziehen sich die nationalen Rechtsvorschriften auf die Anwendung der Flächentarifverträge. Nach der Gesetzgebung ist eine Übernahme des Personals des Veräußerers durch den Erwerber zulässig. Als davon betroffene Arbeitnehmer gelten ausdrücklich nur diejenigen, die nach Umfang bzw. Aufgabenstellung im Zusammenhang mit dem neuen Dienst stehen.

Da die meisten Bahnverkehrsdienste stets durch den nationalen Bahnbetreiber Trenitalia erfolgten, hat sich die Frage eines Kündigungsschutzes bei einer Personalübernahme in der Vergangenheit nie gestellt. Soziale Standards und Beschäftigungsbedingungen werden meist in Flächentarifverträgen geregelt, welche die in der Gesetzgebung verankerten Mindestvorschriften ergänzen. Dabei können zusätzliche Erweiterungen durch betriebliche Tarifverträge erfolgen. In allen Ausschreibungsfällen wurden die Dienste erneut dem derzeitigen Bahnbetreiber erteilt oder an Konsortien mit dem bisherigen Betreiber als Hauptpartner vergeben. Daher sind echte Probleme hinsichtlich des Schutzes des Personals nie aufgetreten, da eine natürliche Kontinuität durch den Arbeitsvertrag bei dem gleichen Betreiber gewährleistet war.

Allgemein gilt, dass soziale Aspekte hinsichtlich Löhne, Arbeitsbedingungen, Weiterbildung sowie Gesundheit und Sicherheit indirekt durch den nationalen Tarifvertrag geregelt werden, da sie unter die allgemein geltende Pflicht der Unternehmen fallen, „den Flächentarifvertrag je nach dem Verkehrssektor auszudehnen“<sup>151</sup> laut der nationalen Vorschrift D.Lgs. 422/1997 Artikel 19. Daher ergeben sich die Sozialmindeststandards durch den jeweiligen Flächentarifvertrag.

Die allgemeine Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften gibt den Kommunen ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Festlegung des Umfangs, in dem soziale Aspekte und die Auflagen für eine Übernahme von Personal in Ausschreibungsverfahren festgelegt werden und es können daher die jeweils am besten geeigneten Methoden für den

---

<sup>149</sup> Stanta, F., Galli, M., Ausschreibungen im öffentlichen Regionalschienenverkehr in Italien: Wettbewerb unmöglich, 9. Konferenz über Wettbewerb und Eigentumsrechte im Überlandverkehrswesen

<sup>150</sup> Decree Salvaitalia, 214/2011 umgesetzt durch L. n.201/2011

<sup>151</sup> D. Lgs. N. 422/1997, art 19 Comma 3l): "l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria"

Arbeitnehmerschutz ausgewählt werden. Regionale Behörden entscheiden demnach, wie die Einbeziehung sozialer Aspekte in öffentlichen Ausschreibungen zu regeln ist. Es ergibt sich dadurch ein lückenhaftes und heterogenes Szenario von Vorschriften und Praktiken in 20 Regionen.

In allen Regionen, in denen eine Vergabe nach einem Ausschreibungsverfahren für den Schienenpersonenverkehr erfolgte, wurden Auflagen in die Ausschreibung aufgenommen, um zumindest das bestehende Niveau der Beschäftigungsverhältnisse zum Zeitpunkt der Übernahme zu gewährleisten. In Ligurien wurde vom neuen Betreiber verlangt, das Beschäftigungsniveau für alle Arbeitnehmer zu gewährleisten, die Arbeitsverträge für Zugführer zu übernehmen und alle sonstigen mit dem Betreiber abgeschlossenen Arbeitsverträge zu garantieren (etwa für Zugpersonal und ähnliches). Im Veneto wurde von der ausschreibenden Behörde festgelegt, dass Niveau der Beschäftigungsverhältnisse aller Arbeitnehmer mit dem derzeitigen Betreiber je nach dem Umfang bzw. der Aufgabenstellung im Zusammenhang mit dem neuen Dienst zu garantieren und bei Bedarf Umschulungen und Weiterbildungsmaßnahmen vorzunehmen. In der Region Emilia-Romagna nahm die ausschreibende Stelle eine Liste von zu übernehmenden Arbeitnehmern in die Ausschreibung auf, um auf diese Weise die Kontinuität der Beschäftigungsverhältnisse zu gewährleisten<sup>152</sup>.

### Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Die Arbeitsbedingungen im Schienenpersonenverkehr werden durch allgemeine Arbeitsgesetze und Tarifverträge geregelt.

In Italien ist kein gesetzlicher Mindestlohn vorgeschrieben und Tarifverhandlungen spielen bei der Lohnfestsetzung eine zentrale Rolle. Lohnverhandlungen erfolgen vorrangig auf Branchenebene. Das italienische Lohnfindungssystem ist durch landesweit geltende Tarifverträge geprägt, die ein Lohnniveau in den jeweiligen Branchen gestaffelt nach Berufen und Qualifikationsniveau vorschreiben. Zusätzlich können durch Tarifverhandlungen auf betrieblicher Ebene höhere Löhne und verbesserte Konditionen vereinbart werden. Somit fallen alle Arbeitnehmer in einer bestimmten Branche unter nationale Vereinbarungen. Jedoch fallen nicht alle Arbeitnehmer gleichzeitig unter nationale und betriebliche Vereinbarungen. Durch eine stärkere Dezentralisierung ergeben sich vielfältigere Entgeltsysteme und die Bedeutung von betrieblichen bzw. lokalen<sup>153</sup> Tarifverhandlungen bei der Lohnfindung<sup>154</sup> steigt.

Im folgenden Abschnitt wird näher auf diese auch im Bahnsektor erhebliche Komplexität der Verhandlungsebenen und Lohnfindung eingegangen. Einige der Befragten betonten die Tatsache, dass die Präsenz eines staatlichen Unternehmens mit einer in der Branche seit vielen Jahren beherrschenden Stellung zu einer Betriebsvereinbarung mit besonders günstigen Konditionen führte. Diese sind dann bei einem Betreiberwechsel nur schwer zu erfüllen und daraus resultieren mögliche soziale Spannungen während der Verhandlungen. Ein Beispiel dafür ist die Aufnahme der Sozialklausel (Art. 16ter) in den Flächentarifvertrag für Verkehr und Bahn.

<sup>152</sup> Carlo Cambini, C., Buzzo, B., (2005) Le gare nelle ferrovie locali, Rapporto III – Ottobre 2005, Documento di ricerca HERMES

<sup>153</sup> In diesem Zusammenhang ist der lokale Bezug für den städtischen Nahverkehr von großer Bedeutung, wobei dies so für den Bahnsektor nicht zutrifft.

<sup>154</sup> Dell'Aringa, C., Lucifora, C., Orlando, N., Cottini E., (2008) Gliederung von Tarifverhandlungen und Lohnungleichheiten zwischen verschiedenen Betreibern in vier europäischen Ländern: Quelle: Vergleich von Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Daten in „Pay Inequality and Economic Performance Paper (PIEP)“, <http://cep.lse.ac.uk/piep/query.asp?id=8>

## Tarifverhandlungsstruktur im Bahn- und Nahverkehr

Die beiden wichtigsten Arbeitgeberverbände in dieser Branche sind AGENS und ASSTRA. Die FS-Gruppe <sup>155</sup> gehört dem AGENS-Verband an, der Arbeitgeber in der Bahnbranche sowie der Bewirtung auf Verkehrsmitteln und Fluglotsen vertritt. Die ÖPNV-Branche mit Schienen- und Straßenverkehr wird durch ASSTRA (dem Verband für den Nahverkehr auf der Straße und Schienenverkehr) vertreten, sofern diese nicht zu Trenitalia gehören sowie ANAV (jedoch hier nur für den Straßenverkehr). Die Unternehmen wenden die durch ihre zuständigen Verbände abgeschlossenen landesweit gültigen Flächentarifverträge an. Sollte ein Unternehmen jedoch keinem Arbeitgeberverband angehören, besteht für das Unternehmen eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Frage, welcher Flächentarifvertrag angewendet werden soll. Die Anwendbarkeit landesweit geltender Flächentarifverträge für Unternehmen ohne Verbandszugehörigkeit stellt ein komplexes rechtliches Problem dar, weil die Anwendung einer bestimmten landesweiten Vereinbarung nicht gesetzlich vorgeschrieben wird. Somit wird diese Frage dann im Einzelfall durch richterliche Entscheidungen geregelt <sup>156157</sup>.

Der Verkehrssektor zeichnet sich durch Tarifverhandlungsstrukturen auf mehreren Ebenen aus:

- Die Schienen- und Straßentransporte fallen unter den landesweit geltenden Verkehrstarifvertrag („*Contratto Collettivo Nazionale della Mobilità*“, CCNL). Dies ist ein Rahmenabkommen zwischen allen Hauptbeteiligten in diesen Branchen. Der Verkehrstarifvertrag sollte als Grundlage dienen, um einen Flächentarifvertrag für den Schienen- und Straßenverkehr auszuarbeiten.
- Der Bahnsektor fällt unter den mit dem AGENS-Verband abgeschlossenen und landesweit geltenden Flächentarifvertrag für das Verkehrs- und Bahnwesen („*CCNL della Mobilità / Area contrattuale Attività Ferroviarie*“). Der Nahverkehr wird durch den mit dem ASSTRA-Verband abgeschlossenen Tarifvertrag für das Verkehrs- und Nahverkehrswesen („*CCNL Mobilità/Trasporto Pubblico Locale*“) geregelt. Dieser Tarifvertrag wurde seit 2007 nicht mehr erneuert. Es gelten daher immer noch die seinerseits vor sechs Jahren ausgehandelten Bedingungen.
- Schließlich gelten noch Tarifverträge - auf betrieblicher oder lokaler Ebene - oder Flächentarifverträge. FS hat einen für die FS-Gruppe geltenden Betriebstarifvertrag („*Contratto Aziendale di Gruppo FS*“) abgeschlossen, in den die Bedingungen des Flächentarifvertrags für Verkehrs- und Bahnwesen aufgenommen wurden <sup>158</sup>. Auf dieser Ebene können zudem lokale Verträge oder Flächentarifverträge gelten, wobei dann spezifische Regeln für jeden Standort festgelegt werden.

Landesweit geltende Tarifverträge oder Betriebstarifvereinbarungen und Flächentarifverträge binden lediglich die unterzeichnenden Parteien und können Anderen nicht auferlegt werden. Wollen damit lokale Behörden die Anwendung eines Flächentarifvertrags garantieren, müssen sie in den örtlich geltenden Vorschriften und in Ausschreibungen auf diese Tarifverträge Bezug nehmen.

## Sozialklausel im Flächentarifvertrag

Der Flächentarifvertrag für Verkehrs- und Bahnwesen setzte mit seiner Klausel 16 Leitlinien für den Schutz von Arbeitnehmern bei einem Wechsel des Betreibers. Insbesondere Art. 16bis befasst sich mit indirekt beschäftigtem Personal (bspw. Arbeitnehmer von Auftragnehmern und Subunternehmern) und Art. 16ter gilt für Arbeitnehmer, die unmittelbar

<sup>155</sup> Bei der Gruppe „Ferrovie dello Stato Italiane“ (FS) handelt es sich um die staatliche italienische Bahngesellschaft.

<sup>156</sup> Salta, G., Valcavi, G., (2011) L'efficacia erga omnes del contratto collettivo aziendale, [www.adapt.it](http://www.adapt.it)

<sup>157</sup> De Compadri, (2008) L., Contratti collettivi di diritto comune con efficacia vincolante limitata, Fondazione studi consulenti del lavoro

<sup>158</sup> <http://www.filtcgil.it/Documenti/ccnlsettore.pdf>

von der FS-Gruppe oder einem anderen Konkurrenten beschäftigt werden und dieser andere Konkurrent beschließt, den Flächentarifvertrag für Verkehrs- und Bahnwesen anzuwenden. Art. 16ter schreibt vor, dass die den Flächentarifvertrag abschließenden Sozialpartner, der derzeitige und der neue Betreiber die Übernahme von Arbeitnehmern durch den neuen Betreiber erörtern müssen. Dies gilt für alle Arbeitnehmer, die bei der Firma mindestens 9 Monate beschäftigt waren und hinsichtlich Umfang bzw. Aufgabenstellung im Zusammenhang mit dem neuen Dienst stehen. Außerdem zu erörtern ist die „*Abstimmung*“<sup>159</sup> von Entgelt- und Beschäftigungsbedingungen in Übereinstimmung mit bereits erworbenen Rechten (bspw. Arbeitszeiten, Schichten, usw. ...):

- „Bei einer Zuteilung von Verkehrsdiensten durch ein Ausschreibungsverfahren sind die Arbeitnehmer des ehemaligen Betreibers, die mindestens 9 Monate in der Tätigkeit beschäftigt waren, die in der Ausschreibung angegeben wird, vom neuen Betreiber zu übernehmen und hinsichtlich Umfang bzw. Tätigkeit im Zusammenhang mit dem neuen Dienst zu beschäftigen. Die Übernahme von Arbeitnehmern ist gemeinsam von den im Flächentarifvertrag als zuständig angegebenen (nationalen, territorialen oder regionalen) Gewerkschaften, der die Arbeitnehmer abgebenden Gesellschaft und der die Arbeitnehmer übernehmenden Gesellschaft zu erörtern. Diese Diskussionen betreffen neben der Angleichung der Entgelt- und Vertragsbedingungen gemäß der erworbenen Rechte auch die Anwendung des Flächentarifvertrags gemäß der Verfahren und Inhalte unter den Punkten 6, 7 und 8 der Präambel, sofern Teile des Dienstes an Unterauftragnehmer vergeben werden und dies in der Ausschreibung angegeben bzw. gestattet wurde“<sup>160</sup>.

## Regeln für einen Personalübergang

Hinsichtlich der Vorschriften für einen Personalübergang ist zwischen dem Betriebsübergang und dem Personalübergang klar zu unterscheiden, da hier jeweils unterschiedliche Regelungen gelten:

- Bei einem Betriebsübergang werden grundsätzlich sämtliche Arbeitnehmer in relevanten Tätigkeiten von einem Unternehmen vom anderen Unternehmen übernommen. Die Beschäftigungskonditionen werden daher zum Zeitpunkt des Übergangs garantiert. Allerdings gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen für den Zeitraum nach einem solchen Übergang<sup>161</sup>.
- Ein Personalübergang tritt auch bei einem Wechsel des Betreibers nach erfolgter Ausschreibung ein. In diesem Fall entsprechen die Beschäftigungskonditionen dem ausgeschriebenen Dienst, während die Vorgaben für den Schutz der Arbeitnehmer und die Anwendung von Tarifverträgen den regionalen gesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegen<sup>162</sup>.

Die lokalen Behörden sind jeweils verantwortlich, den Personalübergang zu regeln und die dafür am besten geeigneten Instrumente zu bestimmen, falls die für einen Betriebsübergang anwendbaren Bestimmungen im Einzelfall nicht gelten sollten: *„die lokalen Behörden sind dafür verantwortlich, Art und Weise des Übergangs bei einer Beendigung der Dienstleistung vom bisherigen Betreiber hinsichtlich aller Dienste zu regeln, die für die Dienstleistung und der Übernahme des Personals gemäß Artikel 26 des Königlichen Dekrets 1931 n. 148 wesentlich sind“*<sup>163, 164</sup>.

<sup>159</sup> Die offizielle und im Originaltext verwendete Bezeichnung „Armonizzazione“ deutet hierbei auf die Bereitschaft hin, so weit wie möglich eine Angleichung der Bedingungen und Konditionen des bisherigen Vertrags zu erreichen.

<sup>160</sup> Dies ist eine inoffizielle und von der FS-Gruppe bereitgestellte Übersetzung.

<sup>161</sup> In diesem Fall gilt die EU-Richtlinie 2001/23.

<sup>162</sup> In diesem Fall gilt die EU-Verordnung 1370/2007.

<sup>163</sup> D. Lgs. 422/1997, art 18 comma 1 (e): „l'indicazione delle modalita' di trasferimento, in caso di cessazione dell'esercizio, dal precedente gestore all'impresa subentrante dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio e

Wir können drei unterschiedliche Regelungen unterscheiden:

- Gemäß der regionalen Gesetzgebung wird der Übergang von Arbeitnehmern des ehemaligen Betreibers auf den neuen Betreiber durch Artikel 2112 des Bürgerlichen Gesetzbuches (Übergang von Betrieben und Unternehmen) geregelt. Wir haben demnach die gleichen Regeln anzuwenden, wobei offen bleibt, ob im Einzelfall tatsächlich ein Betriebsübergang vorliegt.
- Die regionale Gesetzgebung sieht einen „unmittelbaren“ Personalübergang vor.
- Die regionale Gesetzgebung verweist auf Tarifverträge (falls vorhanden) und somit auf Klauseln zum Schutz von Personal.

Dieser Rechtsrahmen ist wohl klar. Die Situation wird jedoch etwas komplizierter aufgrund der Tatsache, dass es auch noch ein Königliches Dekret <sup>165</sup> n. 148/1931 gibt, welches für den Straßenverkehr die Übernahme von Personal durch lokale Behörden regelt. Darüber hinaus geht das Königliche Dekret bis auf das Jahr 1931 zurück: Es wurden von Interessengruppen deshalb Bedenken geäußert, inwiefern eine solch alte Urkunde auf eine andere Branche übertragbar sein kann und ob sie nach immerhin 80 Jahren überhaupt noch zeitgemäß wäre.

Das Ergebnis ist ein komplexes System aus regionalen rechtlichen Rahmenbedingungen mit einer Vielzahl von Ansätzen, um die Art und Weise des Übergangs von Personal zu regeln und einem breiten Spektrum dessen, was als „Umfang der Garantie oder des Schutzes“ bezeichnet wird. Zum Beispiel verweist die Region Emilia-Romagna - eine der Regionen mit dem höchsten Maß an Schutz - auf Art. 2112 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie Betriebs- und Flächentarifverträge, die regional zum Zeitpunkt des Übergangs bestehen. Die Region Ligurien verfügt, dass „*alle Arbeitnehmer ein Anrecht auf Übernahme genießen*“ und die neue Organisation ist gezwungen, die beim bisherigen Arbeitgeber erworbenen Rechte zu garantieren und zudem den landesweit geltenden Tarifvertrag im jeweils regional geltenden rechtlichen Rahmen zu berücksichtigen. In Apulien und Kalabrien verweist die Gesetzgebung lediglich auf das Königliche Dekret 148/1931. In Piemont wird auf das Königliche Dekret sowie die Anwendung der einschlägigen geltenden Flächentarifverträge verwiesen. In Kampanien erwähnt die Regulierungsbehörde lediglich D.Lgs 422/97 <sup>166</sup><sup>167</sup>.

## Fallbeispiel: Veräußerung eines kommunalen Transportunternehmens in der Toskana

### Hintergrund des Fallbeispiels

In Italien gibt es bislang weder im Personenschienenverkehr noch ÖPNV einen Fall eines Ausschreibungsverfahrens mit einem Wechsel des Betreibers und einem Personalübergang. Die einzigen Versuche einer Ausschreibung im Bahnsektor wurden bereits oben genannt

---

del personale dipendente con riferimento a quanto disposto all'articolo 26 del regio decreto 8 gennaio 1931, n.148”

<sup>164</sup> [http://www.sindacatofast.it/sites/default/files/doc\\_pdf\\_inf/regio%20decreto%20autoferro.pdf](http://www.sindacatofast.it/sites/default/files/doc_pdf_inf/regio%20decreto%20autoferro.pdf)

<sup>165</sup> Königliches Dekret n. 148/1931 Artikel 26: „Bei einer Veräußerung von Strecken an ein anderes Unternehmen oder einer Zusammenführung von Unternehmen gelten die behördlich festgelegten Auflagen bei der Genehmigung der Veräußerung oder der Zusammenführung für den Übergang des ständigen Personals auf die neue Gesellschaft. Hierbei sollen so weit wie möglich die Konditionen des betreffenden Personals so behalten werden, dass keine schlechteren Bedingungen als die bisherigen gelten und sämtlichen erworbenen Rechte müssen beachtet werden.“

<sup>166</sup> Für Kampanien wird auf das Dekret n. 422/1997 verwiesen, siehe hierzu Fußnote Nr. 148.

<sup>167</sup> Regionale Rechtsvorschriften: Lombardia L. R. 4 aprile 2012, n. 6, article 35; Piemonte L. R. 4 gennaio 2000, n. 1, article 11; Liguria L. R. 9 settembre 1998, n. 31, article 10; Veneto L. R. 30 ottobre 1998, n. 25, article 25; Emilia-Romagna L. R. 2 ottobre 1998, n. 30, article 14; Toscana L. R. 31 luglio 1998, n. 42, artt. 18-18bis; Marche L. R. 22 dicembre 2009, n. 31, article 46; Abruzzo L. R. 23 dicembre 1998, n. 152, article 24; Lazio L. R. 16 luglio 1998, n. 30, article 22; Puglia L. R. 31 ottobre 2002, n. 18, article 22; Campania L. R. 28 marzo 2002, n. 3, article 37; Calabria L. R. 7 agosto 1999, n. 23, article 17

und keiner dieser Versuche führte zu einem Betreiberwechsel oder einem Übergang der davon betroffenen Arbeitnehmer.

Eines der Leitprinzipien des D.Lgs 422/1997 war die Trennung zwischen Regulierungsbehörde und den Betreibern der Dienste. Demnach mussten sämtliche lokalen Betriebsgesellschaften im Besitz der Kommunen durch Ausschreibungen in Aktiengesellschaften umgewandelt werden (*Società per Azioni, SPA*).

Wie auch im Bahnsektor nahmen verbindliche Ausschreibungen im ÖPNV mit D.Lgs 422/1997 ihren Anfang. Allerdings hatten nach dem Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 2003 nur wenige Regionen überhaupt vorbereitende Schritte unternommen, um mit Ausschreibungen zu beginnen. Diese Regionen sind Toskana, Friaul-Julisch Venetien, Apulien und die Lombardei. In allen anderen Fällen gestattet eine Fülle von Gesetzen und Verlängerungen der Übergangsfristen den lokalen Behörden weiterhin die Anwendung eines direkten Vergabeverfahrens.

Wurden Ausschreibungen überhaupt vorgenommen, äußerten lediglich die derzeitigen Betreiber ein Interesse an der Abgabe eines Angebots und alle Ausschreibungen endeten mit der Vergabe des Dienstes an den derzeitigen Betreiber. Zu den Barrieren für eine Öffnung des ÖPNV gehören das Ungleichgewicht hinsichtlich der verfügbaren Informationen zwischen Neubewerbern und bisherigen Unternehmen zum Wert des vorhandenen Schienennetzes und dessen Pflege in vergangenen Jahren<sup>168</sup>, Unsicherheit über das Ausmaß künftiger Gewinne und die Senkung von Ausgleichszahlungen durch lokale Behörden<sup>169</sup>.

Dieser Abschnitt enthält Informationen über die Privatisierung eines kommunalen Betreibers auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung im ÖPNV in der Region Toskana. Dort wurden Unternehmen im öffentlichen Besitz zum Verkauf ausgeschrieben, um den Boden für die Öffnung des Marktes vorzubereiten. Der Fall ist ein interessantes Beispiel zur Klarstellung der teilweise schwierigen Situation im ÖPNV, die Hindernisse für eine Öffnung des Marktes und wie lokale Behörden und Interessengruppen den Schutz von Arbeitnehmern vorbereiten.

## Ausschreibungsverfahren und Angaben in Ausschreibungsunterlagen

In Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften<sup>170</sup> begann die Region Toskana mit dem Verkauf kommunaler Unternehmen, die Dienste des öffentlichen Personennahverkehrs anbieten.

Die toskanische Landesregierung hat die Durchführung an die Provinzen übertragen. In einem ersten Schritt sollten die Provinzen Unternehmen im kommunalen Eigentum verkaufen und in einem zweiten Schritt dann die jeweiligen Dienste ausschreiben und neue Betreiber auswählen.

Entsprechend diesem Verfahren haben zwischen 2005 und 2010 insgesamt 10 Kommunen 14 Ausschreibungen für einen Verkauf lokaler Unternehmen im kommunalen Eigentum<sup>171</sup> vorgenommen und Vorbereitungen für die Ausschreibung zur Erbringung dieser Dienste getroffen. In der Zwischenzeit zog die Landesregierung jedoch das Mandat für die Ausschreibung zurück und bereitete ein Gesamtangebot für den gesamten öffentlichen Nahverkehr in der Region vor.

---

<sup>168</sup> Boitani, A., Cambini, C. (2001) La riforma del trasporto pubblico locale in Italia: problem e prospettive, Hermes Working paper n.4

<sup>169</sup> Nicotera, A., (2013) Der Fall Italien, vorgestellt beim 3. Europäischen Urban Transport Forum, School of Regulation, Florenz.

<sup>170</sup> D.Lgs 422/1997

<sup>171</sup> Die Provinz Florenz veröffentlichte 5 Ausschreibungen: Eine für die Innenstadt, eine für Dienste in der Stadt und zwei für Vororte. (Anm. das sind allerdings nur 4, außerdem aus der Übersetzung keine sauberen Unterschiede zu erkennen)

Zwecks Sicherstellung der Verkehrsdienste setzte die Landesregierung die freihändige Vergabe für eine Übergangsfrist von 24 Monaten fort und gewährte Betreibern von Diensten eine finanzielle Entschädigung nach Artikel 5 der EU-Verordnung 1370/2007. Diese Situation führte zu gestiegenen Spannungen mit den Betreibern, nach denen die finanziellen Mittel nicht ausreichen, um eine Kontinuität des Dienstes zu gewährleisten. Drei Jahre später und nach dem Ablauf der Übergangsfrist ist weiterhin unklar, wie die verfahrenre Situation zu lösen ist.

### **Betreiberauswahl und Personalübergang**

Bei sämtlichen Fällen eines Betreiberwechsels im ÖPNV erfolgten keine Ausschreibungen für die Erbringung von Diensten, sondern es wurden Betreiber veräußert, die sich zuvor im kommunalen Eigentum befanden.

Dies ist auch der Fall bei dem öffentlichen Verkehrsunternehmen ATAF SPA, das sich zuvor im Besitz der Gemeinde Florenz (zu 90 %) und anderer Nachbargemeinden befand. Als die Gemeinde 2009 das Ausschreibungsverfahren zur Veräußerung des Unternehmens einleitete, äußerten lediglich zwei Wettbewerber Interesse an der Ausschreibung. Einmal war dies ein französisch-geführtes Konsortium mit anderen kleineren italienischen Betreibern sowie das italienisch-geführte Konsortium ATAF Gestioni, welches schließlich auch den Zuschlag erhielt.

ATAF Gestioni ist hauptsächlich im Besitz von Busitalia (einer Muttergesellschaft der FS-Gruppe) mit einer Minderheitsbeteiligung einer lokalen Kooperative sowie einem kleinen Privatunternehmen.

Nach dem Ergebnis der Ausschreibung erfolgte der Übergang aller Arbeitnehmer von ATAF SPA nach ATAF Gestioni. Die Transaktion wurde als Betriebsübergang nach Artikel 2112 des Bürgerlichen Gesetzbuches behandelt. Außerdem schreibt die regionale Rechtsvorschrift 42/1998 Art. 18 für Ausschreibungen im ÖPNV vor, dass in die Ausschreibungsunterlagen eine Liste von Arbeitnehmern des bisherigen Betreiberunternehmens aufzunehmen ist, die dann an den neuen Betreiber übergeben werden sollte.

Wie schon unter dem obigen Punkt 1.3 ausgeführt, werden soziale Bedingungen für Arbeitnehmer lediglich zum Zeitpunkt der Übernahme garantiert, jedoch nicht danach. Im Falle der ATAF Gestioni betrachtete der neue Eigentümer die aktuellen Beschäftigungskonditionen als zu kostspielig und es wird daher vermutlich ein Sanierungsprozess stattfinden.

### **Wirkungsanalyse - Personalübergang**

Da kein vollständiges Fallbeispiel von Ausschreibungsverfahren mit einem anschließenden Personalübergang vorliegt, können die Auswirkungen der EU-Verordnung 1370/2007 nicht umfassend gemessen werden. Die Verordnung wurde jedoch vom nationalen Gesetzgeber angewendet, um die Praxis der freihändigen Vergabe in Ausnahmefällen zu genehmigen. Darüber hinaus haben lokalen Behörden in den wenigen Fällen einer Ausschreibung im Schienenpersonenverkehr für einen gewissen Schutz von Arbeitnehmerrechten gesorgt. Obwohl es nicht möglich war, eine direkte Verbindung zwischen diesen Bestimmungen und dem Artikel 4 (5) herzustellen, scheint es so zu sein, dass die Verordnung zumindest im Grundsatz bei Ausschreibungsverfahren berücksichtigt wird.

### **Fazit**

In Italien begann der Prozess einer Öffnung des Marktes für den Personenverkehr auf der Schiene und im ÖPNV in den späten 90er-Jahren, als ein Deregulierungsprozess in einer Reihe von Bereichen eingeleitet wurde, unter anderem auch im Nahverkehrswesen. Eckstein in diesem Gesetzgebungsverfahren war der Erlass D.Lgs 422/1997, der die Planungsverantwortung an die lokalen Behörden übertrug, die somit die Privatisierung von Unternehmen im öffentlichen Eigentum im ÖPNV voranzutreiben hatten und der eine Ausschreibung als verbindliches Verfahren bei der Auswahl von Dienstbetreibern vorsah.

Ein komplexes System von Vorschriften auf vielfältigen Ebenen und Verordnungen auf nationaler und kommunaler Ebene bremsten jedoch die Öffnung der Märkte sowohl im Personenverkehr auf der Schiene als auch im ÖPNV aus, wodurch in der Praxis der Einsatz von Ausschreibungsverfahren verschoben wurde. Die wichtigsten Faktoren mit Auswirkung auf die Öffnung dieser Märkte waren die kontinuierliche Verlängerungen der Übergangsfrist (die Frist ist mit der in der EU-Verordnung 1370/2007 identisch), in denen die lokalen Behörden bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände eine freihändige Vergabe durchführen konnten.

Darüber hinaus wird die Öffnung des Marktes für den Schienenpersonenverkehr durch starke natürliche Barrieren wie den Erwerb von Schienenfahrzeugen, dem Übergang von Facharbeitern und effektive Planung von Dienstbestimmungen behindert. Andererseits war im ÖPNV eine Privatisierung von Betreibern im öffentlichen Besitz als Vorbedingung vorgeschrieben, um danach die Ausschreibung von Verkehrsdiensten einzuleiten. Aber auch in jenen Bereichen, wo öffentliche Unternehmen privatisiert wurden, erfolgten überhaupt keine Ausschreibungen zur Bereitstellung von Diensten.

Trotz dieser Herausforderungen wurde in einigen Fällen eine Ausschreibung für Personenverkehrsdienste auf der Schiene versucht. Die gescheiterten Versuche dieser Ausschreibungen zur Vergabe von Diensten an einen neuen Betreiber bestätigen die Schwierigkeit der Herstellung echter Wettbewerbsbedingungen.

Infolge der erwähnten Schwierigkeiten liegt daher bislang noch kein Fall eines Übergangs von Personal an einen neuen Betreiber im Schienenpersonenverkehrssektor vor. Im ÖPNV gab es lediglich Fälle eines Personalübergangs innerhalb der gleichen Unternehmensgruppe.

Das Bild wird natürlich noch durch die Tatsache verkompliziert, dass die lokalen Behörden ihre legislativen und verwaltungstechnischen Aufgaben mit einer gewissen Flexibilität ausüben dürfen. Das Ergebnis ist ein lückenhaftes Szenario von Vorschriften und Verfahren. Die Tatsache, dass aus juristischer Sicht der Gesetzgeber kein Unternehmen zur Übernahme eines bestimmten Tarifvertrags verpflichten kann, könnte noch als weiteres Element einer enormen Komplexität aufgefasst werden.

Bei einem Betreiberwechsel sind die lokalen Behörden federführend, um den Personalübergang zu regeln. Demnach bestehen je nach Region unterschiedliche Regelungen in Bezug auf den Arbeitnehmerschutz. Alle regionalen Vorschriften beinhalten eine Reihe von Bestimmungen im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen bei einem Personalübergang. Hierbei wird entweder Bezug auf nationale Vorschriften oder Branchen- bzw. Flächentarifverträge genommen.

Die Wirtschaftsverbände spielen eine entscheidende Rolle bei der Aushandlung von Arbeitskonditionen und -bedingungen sowie des Beschäftigungsgrades. Bestimmungen zum Personalübergang gelten jedoch lediglich zum Zeitpunkt des Übergangs. Es gibt allerdings keine nationalen Rechtsvorschriften, nach denen eine Mindestdauer festgeschrieben wird, während der diese Bestimmungen eingehalten werden müssen. Darüber hinaus kann man weiterhin mutmaßen, was in der Praxis nach dem Übergang von Arbeitnehmern tatsächlich geschieht. Nach den gesetzlichen Vorschriften hat der neue Betreiber nach einer Übernahme von Personal national geltende Vereinbarungen einzuhalten, die ein Mindestmaß an Beschäftigungsbedingungen vorschreiben. Die für den neuen Betreiber geltenden Betriebsvereinbarungen sind maßgeblich, jedoch in diesen Fällen mit unterschiedlichen Standards (in diesem Zusammenhang sind die Standards der FS-Gruppe wahrscheinlich besser als andere).

# Niederlande

## Hintergrund

### Einsatz von Ausschreibungen

Die Bedingungen im ÖPNV in den Niederlanden änderten sich 2001 drastisch durch die Einführung eines vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahrens<sup>172</sup>. Das Personenverkehrsgesetz von 2000 (im Folgenden „PVG 2000“) gilt für alle öffentlichen Verkehrsmittel (Bus, Straßenbahn, U-Bahn, schnelle Fährverbindungen und Regionalbahnstrecken) (vgl. Artikel 2 PVG 2000). Das Gesetz schreibt allen für öffentliche Verkehrsmittel zuständigen Behörden vor, Ziele für die öffentliche Verkehrspolitik und Konzessionen festzulegen<sup>173</sup> sowie wettbewerbsfördernde Ausschreibungsverfahren zu organisieren, um die Rechte zur Erbringung eines Dienstes zu vergeben<sup>174</sup>. Diese Konzessionen verleihen einem Unternehmen das Recht zur Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel für einen bestimmten Zeitraum in einem bestimmten Gebiet unter Ausschluss aller anderen Parteien (vgl. Artikel 1, I PVG 2000). Das Personenverkehrsgesetz von 2000 verfolgte zwei Ziele: Einerseits sollte es die Attraktivität und Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (insbesondere in städtischen Gebieten) durch eine Professionalisierung der Branche dergestalt erhöhen, dassum übermäßige Eingriffe wegen kurzfristiger politischer Zielsetzungen und Probleme verhindert werden, um die Realisierung langfristiger politischer Ziele nicht zu gefährden. Andererseits sollte eine erhöhte Kostendeckung durch Benutzererlöse erreicht werden (genauer gesagt, eine Kostendeckung von ca. 50 % statt der 35 %, die im Jahr 2000 erzielt wurden)<sup>175</sup>.

2010 fassten van de Velde, Eerdmans und Westerlink die wichtigsten Merkmale des PVG 2000<sup>176</sup> wie folgt zusammen:

- Dezentralisierung: 12 Provinzen und 7 Stadtregionen wurden zu öffentlichen Verkehrsmittelbehörden ernannt.
- Ab 2001: Verbindliche Pflicht dieser Behörden zur Ausschreibung des öffentlichen Verkehrs.
- Allmählich: Obligatorische Ausschreibungen des öffentlichen Verkehrs.<sup>177</sup>
- Der neu gewählte Betreiber hat dabei die operativen Arbeitnehmer vom früheren Betreiber zu übernehmen.
- Rechtliche Stellung der den Personenverkehr vertretenen Organisationen.
- Das Verkehrsministerium vergibt Finanzmittel an Provinzen und Stadtregionen, statt selbst eine Finanzierung der Betreiber zu übernehmen. Diesen Verkehrsbehörden ist dann die Art und Weise freigestellt, in der sie ihre Betreiber bezahlen.

Die den Verkehrsbehörden auferlegte Pflicht zur Vergabe einer Konzession in Bezug auf Bahnstrecken durch ein Ausschreibungsverfahren wurde nach 2001 schrittweise eingeführt, um bis jetzt fast alle öffentlichen Verkehrsmittel - mit Ausnahme der nationalen Bahn und dem öffentlichen Verkehr in den wichtigsten Städten - zu erreichen.

<sup>172</sup> R. van het Kaar, 'Nieuwe wettelijke regeling inzake de overgang van ondernemingen', *Europese waarnemingspost arbeidsverhoudingen (EIRO)*, 2003, [www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/01/feature/nl0301106f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/01/feature/nl0301106f.htm).

<sup>173</sup> Derzeit sind die Niederlanden in etwa 70 Konzessionsgebiete unterteilt. Dies sind Bereiche, in denen ein öffentliches Verkehrsunternehmen für gewöhnlich 6 bis 8 Jahre über eine Monopolstellung verfügt. Hinsichtlich des Schienenpersonenverkehrs sieht das PVG 2000 jedoch Bahnkonzessionen von bis zu 20 Jahren vor (D. van de Velde, D. und H. Eerdmans Westerlink, *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, PTEG, Amsterdam 2010, 22).

<sup>174</sup> H. Eerdmans, S. van Kooij, D. van de Velde und H. Westerink, „Machen wir etwas falsch oder erwarten wir zu viel? Rahmenbedingungen, wie Behörden zu Gestalten öffentlicher Verkehrsmittel werden“, *11. Konferenz über Wettbewerb und Eigenverantwortung in der Personenbeförderung zu Lande*, 20. - 25. September 2009, Delft University of Technology, 2-3; [www.inno-v.nl/Portals/0/publicaties/are\\_we\\_doing\\_it\\_wrong\\_or\\_do\\_we\\_expect\\_too\\_much.pdf](http://www.inno-v.nl/Portals/0/publicaties/are_we_doing_it_wrong_or_do_we_expect_too_much.pdf).

<sup>175</sup> D. van de Velde, ao, *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, 21.

<sup>176</sup> Ebenda, 21-22.

<sup>177</sup> Eine Ausnahme wurde für die drei größten Städte und das nationale Bahnnetz (*infra*) gemacht. Die Ausnahmeregelung für die drei größten Städte wird unter anderem durch Anpassungsprobleme, organisatorische Schwierigkeiten beim Übergang des Eigentums an beteiligten kommunalen Betreibern (GVB, RET und HTM) und der größeren Komplexität des öffentlichen Verkehrs in diesen Städten begründet. Für das nationale Bahnnetz wurden keine konkurrenzfähigen Ausschreibungsverfahren vorgeschrieben, da ein neues Gleichgewicht ohne Konkurrenz gefunden werden musste.

Heutzutage darf lediglich das Verkehrsministerium Konzessionen im Zusammenhang mit nationalen Bahnstrecken vergeben<sup>178</sup> und die ausschreibenden Stellen von Amsterdam, Rotterdam und Den Haag (dies sind die 3 größten Städte der Niederlande)<sup>179</sup> haben ein Wahlrecht, ob sie öffentliche Verkehrsmittel einer Ausschreibung unterziehen oder freihändig eine Konzession erteilen. Die den Nahverkehr ausschreibenden Stellen in den niederländischen Provinzen<sup>180</sup> und auch den Städten und Stadtregionen, die (nur) Bahnkonzessionen für Bahnstrecken (oder anderen öffentlichen Verkehrsmitteln als der Bahn) einräumen dürfen, müssen bei der Ausschreibung ein wettbewerbsförderndes Verfahren einhalten (vgl. Artikel 1, m *iuncto* 20 PVG 2000).

In der Praxis hat das Verkehrsministerium dem derzeitigen Betreiber *Nederlandse Spoorwegen* (NS) direkt das ausschließliche Recht zum Betrieb des gesamten nationalen Bahnnetzes bis 2015 eingeräumt<sup>181</sup>. Nach Ablauf dieser Frist könnte die Regierung die zur Zeit von NS erbrachten Verkehrsdienste ausschreiben.

Auch die Städte Amsterdam, Rotterdam und Den Haag bevorzugen eine freihändige Konzessionsvergabe an ihre kommunalen Betreiber anstelle einer Vergabe ihrer öffentlichen Verkehrsmittel durch ein Ausschreibungsverfahren. Infolgedessen bleiben deren kommunale Betreiber (GVB in Amsterdam, RET in Rotterdam und HTM in Den Haag) weiterhin für öffentliche Verkehrsmittel zuständig, wenn auch unter erschwerten Vertragsbedingungen<sup>182</sup>.

**Table A1.4 Überblick über Ausschreibungen im Bahnsektor in den Niederlanden<sup>183</sup>**

Startjahr der Konzession	Ausgeschriebene Strecken	Ehemalige Betreiber	Neue Betreiber
1999/2001 2010 und 2012	„Achterhoek“ <sup>184</sup>	NS Syntus	Syntus Arriva
1999 2005	Noordelijke Nevenlijnen <sup>185</sup>	NS	Noordned Arriva
2006	Zuid Limburg <sup>186</sup>	NS	Veolia
2006	Nijmegen-Roermond	NS	Veolia
2006	Valleilijn <sup>187</sup>	NS	Connexion
2007	Merwede-Lingelijn <sup>188</sup>	NS	Arriva
2012	Vechtdallijnen <sup>189</sup>	NS	Arriva
2012	Zutphen-Apeldoorn (ZAP)	NS	Arriva
2012	Arnhem-Doetinchem Arnhem-Winterswijk (Achterhoek)	Syntus	Hermes Arriva

<sup>178</sup> Vgl. Artikel 61 Absatz PVG 2000 *iuncto* Artikel 64, 1. Absatz, PVG 2000.

<sup>179</sup> Mit der Verabschiedung der EU-Verordnung 1370/2007 wurde der eigene Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel zugelassen und die Städte Amsterdam, Rotterdam und Den Haag haben die Möglichkeit, ihre öffentlichen Verkehrsmittel einem Ausschreibungsverfahren zu unterziehen oder direkt Konzessionen an ihre kommunalen Anbieter zu vergeben (vgl. D. van de Velde, ao, *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, 22).

<sup>180</sup> Die Regierungen der Provinzen - die so genannten „Abgeordneten Stände“ (*Gedeputeerde Staten*) - haben die Befugnis, eine öffentliche Ausschreibung einzuleiten.

<sup>181</sup> D. van de Velde, ao, *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, 23.

<sup>182</sup> Vgl. D. van de Velde, ao, *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, 22.

<sup>183</sup> B. Geene, „Betreiberwechsel in den Niederlanden“, Vortrag in Paris am 16. Mai 2013, Folie Nr. 18.

<sup>184</sup> „Achterhoek“ ist ein Gebiet im Osten der Niederlande (Provinz Gelderland). Diese „Strecke“ umfasst die regionalen Buslinien sowie die beiden Bahnstrecken Zutphen-Winterwijk und Doetinchem-Winterswijk.

<sup>185</sup> Die „Nördlichen Nebenlinien“ bestehen aus sieben Bahnstrecken für den Personenverkehr, nämlich Groningen-Delfzijl, Groningen-Roodeschool, Leeuwarden-Stavoren, Zuidbroek-Veendam, Harlingen Haven (Port)-Leeuwarden, Leeuwarden-Groningen und Groningen-Nieuweschan. Diese Strecken durchqueren die Provinzen Groningen und Friesland.

<sup>186</sup> Diese Bahnkonzession betrifft die Bahnstrecken Nijmegen-Roermond („Maaslijn“) und Maastricht-Kerkrade („Heuvellandlijn“).

<sup>187</sup> De Valleilijn durchquert die Provinz Gelderland. Diese Bahnkonzession umfasst die Strecken Amersfoort-Ede und Ede-Wageningen.

<sup>188</sup> Dies ist die Bahnstrecke Dordrecht-Geldermalsen in der Provinz Süd-Holland.

<sup>189</sup> Die „Vechtdallijnen“ betrifft die Bahnstrecken Zwolle-Emmen und Almelo-Marienberg. Diese Strecken durchqueren die Provinz Overijssel und (teilweise) die Provinz Drenthe und Region Twente.

Das PVG 2000 (in der letzten Fassung) erwähnt mehrfach die EU-Verordnung 1370/2007<sup>190</sup>. Genauer gesagt bezieht sich Artikel 24 PVG 2000 auf den Artikel 4.3 (und 4.4) der EU-Verordnung, wonach die Laufzeit von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen zeitlich befristet sein muss und maximal 10 Jahre für Busdienste und 15 Jahren für den Personenverkehr auf der Schiene betragen darf. Die Laufzeit der Konzessionen ist stets zeitlich befristet und wird von den ausschreibenden Stellen in den Ausschreibungsunterlagen angegeben, die von den Angebotsinteressierten eingesehen werden dürfen. Im öffentlichen Bahnsektor gibt es eine Tendenz zur Vergabe von Konzessionen für bis zu 15 (oder sogar 20) Jahre.

Zudem bekräftigt Artikel 25 im PVG 2000 über den Inhalt eines Vertrages über öffentliche Dienste die Anwendung von Artikel 4 der EU-Verordnung 1370/2007, wonach für einen solchen öffentlichen Vertrag „zwingende Inhalte“ vorgeschrieben sind. Dies bedeutet unter anderem, dass in Übereinstimmung mit Artikel 4(5) und 4(6) der EU-Verordnung 1370/2007 die zuständigen Behörden vom ausgewählten Betreiber eines öffentlichen Dienstes verlangen können, die Vergabe der Konzession als Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG betrachten zu müssen und somit den übernommenen Arbeitnehmern betriebliche Leistungen mit entsprechenden Rechten zu gewähren. Außerdem gilt für den Fall, dass die Behörden vom ausgewählten Betreiber die Einhaltung bestimmter sozialer Standards verlangen, dass in den Ausschreibungsunterlagen und den Verträgen zur Vergabe öffentlicher Dienste eine Liste der betreffenden Arbeitnehmer aufzunehmen ist. Diese Liste ist mit eindeutigen Angaben zu deren vertraglichen Rechten und der Bedingungen, unter denen sie im Zusammenhang mit den vergebenen Diensten tätig sind, zu ergänzen. In der Praxis beschränken sich diese „Angaben“ jedoch auf eher allgemeine Informationen oder anonymisierte Daten, wie z. B. durchschnittliche Entgelte, Durchschnittsalter und Dienstjahre der beteiligten Arbeitnehmer und deren entsprechende Stellen. Wird die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards verlangt, sind diese ebenfalls in die Ausschreibungsunterlagen und in den Vertrag zur Vergabe öffentlicher Dienste aufzunehmen. In Wirklichkeit werden jedoch soziale Aspekte oder Kriterien wie Lohnniveau oder Arbeitszeiten nie in Ausschreibungsunterlagen und Spezifikationen aufgenommen. Dies liegt an der einfachen Tatsache, dass nach Artikel 36-39 PVG 2000 (bereits) der neue Betreiber verpflichtet wird, die Rechte und Pflichten aus einem privatrechtlichen oder öffentlichen Arbeitsverhältnis zwischen dem früheren Betreiber und den übernommenen Arbeitnehmern zu respektieren. Daher enthalten die Ausschreibungsunterlagen in den Niederlanden eine Bestimmung, wonach neue Betreiber verpflichtet sind, die Beschäftigungsbedingungen des übernommenen Personals zu respektieren und die jeweils geltenden Betriebs- oder Branchenvereinbarungen und die betrieblichen Regelungen einzuhalten.

## Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

In den Niederlanden wird mit Beschäftigten im Bahnsektor ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag geschlossen. Die darin enthaltenen allgemeinen Beschäftigungsbedingungen werden durch unterschiedliche Tarifverträge (nachfolgend „Tarifverträge“) geregelt.

Erstens gibt es eine Betriebsvereinbarung für die (15.500) Arbeitnehmer der NS-Gruppe<sup>191</sup>. Diese Gruppe ist eine Holding mit mehreren Tochtergesellschaften<sup>192</sup>, unter anderem *NS Reizigers* (10.000 Arbeitnehmer)<sup>193</sup>, *NedTrain* (3.000 Arbeitnehmer)<sup>194</sup>, *NS Stations* (500

<sup>190</sup> Das PVG 2000 musste in dieser Hinsicht angepasst werden, da die EU-Verordnung 1370/2007 erst im Jahr 2007 in Kraft trat. Dies erfolgte durch das Gesetz vom 5. November 2012, in dem das PVG 2000 ergänzt wurde, um eine weitere Region mit den Städten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht zu schaffen (Stb. 2012-556).

<sup>191</sup> Dieser Tarifvertrag trat für den Zeitabschnitt vom 1. Februar 2013 bis zum 31. März 2015 in Kraft.

<sup>192</sup> Die niederländische Regierung ist alleiniger Gesellschafter der NS-Gruppe (vgl. Eurofound Studie von 2012 zur Beschäftigung und den Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen im niederländischen Bahnsektor ([www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1109030s/nl1109039q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1109030s/nl1109039q.htm))).

<sup>193</sup> *NS Reizigers BV* ist eine NS-Konzerngesellschaft und bedient seit der 1995 erfolgten Aufspaltung der NS den Personenverkehr für das Haupt- und Bahnnetz sowie einige Randbahnstrecken (*infra*).

<sup>194</sup> *NedTrain* (Vormals *NS-Ausrüstung*) ist eine Bahn-Wartungsfirma. Das Unternehmen verfügt über zehn Niederlassungen in den Niederlanden und unterhält und überholt nicht nur Schienenfahrzeuge der NS, sondern auch von anderen Bahngesellschaften.

Arbeitnehmer)<sup>195</sup> und *NS Hispeed* (600 Arbeitnehmer)<sup>196</sup>. Zweitens gelten hinsichtlich der Konditionen und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten im Bahnsektor zwei Tarifverträge: Einer gilt allgemein für den öffentlichen Verkehrssektor („Tarifvertrag für öffentliche Verkehrsmittel“) und der andere („Tarifvertrag Multimodaal“) gilt für Betreiber von Bahndiensten und Nahverkehrsmitteln.

Vergleich der allgemeinen Beschäftigungsbedingungen:

- Bezüglich der Löhne scheint die Betriebsvereinbarung für NS-Arbeitnehmer am günstigsten zu sein. Es ist jedoch schwierig, die Unterschiede zwischen den Vereinbarungen hinsichtlich der Löhne im Einzelnen zu erklären, da viele Faktoren - wie unterschiedliche Lohngruppen und die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Pensionskasse (*infra*) - sich insgesamt auf das Einkommen oder die finanzielle Situation der Arbeitnehmer auswirken.
- Hinsichtlich der Pensionspläne sieht die NS-Betriebsvereinbarung eine Beteiligung aller NS-Arbeitnehmer an der Bahnrentenkasse (*Spoorwegpensioenfonds, SPF*) vor. Auf der Grundlage dieses Fonds werden dann Rentenansprüche erworben. Von den insgesamt eingezahlten Rentenbeiträgen des Arbeitgebers werden ein Drittel vom Arbeitnehmer und zwei Drittel vom Arbeitgeber (vgl. Kapitel 10.26 NS-Tarifvertrag) finanziert. Zweitens sieht der Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel vor, dass der Arbeitgeber jeden Arbeitnehmer als Anspruchsberechtigten in der Stiftung Pensionskasse Öffentliche Verkehrsmittel (*Stichting Pensioenfonds Openbaar Vervoer, SPOV*) anmelden muss. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile an den gesamten Rentenbeiträgen werden jährlich von den Tarifparteien (vgl. Artikel 18.2 und Artikel 18.5A Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel) bestimmt. Dieser Anteil scheint höher als der Beitrag zu sein, den SPF-Mitglieder an den Letzteren zu entrichten haben. Schließlich schreibt der Tarifvertrag Multimodaal vor, dass alle Arbeitnehmer, die am oder nach dem 1. Juni 1999 beschäftigt werden, am SPF-Pensionsplan teilnehmen. Für diese Arbeitnehmer wird das Rentenalter auf 62 Jahre festgelegt. Für vorher beschäftigte Arbeitnehmer gelten Sonderregeln (vgl. Art. 13 Tarifvertrag Multimodaal).
- Darf nach der NS-Betriebsvereinbarung die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit 36 Stunden pro Woche nicht überschreiten, legen die beiden Flächentarifverträge eine Fünf-Tage-Arbeitswoche von 40 Stunden fest. Nach der gesetzlichen Einführung kürzerer Arbeitszeiten gilt nach dem Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel eine normale Arbeitswoche von 37 oder 38 Stunden und der Tarifvertrag Multimodaal bietet Arbeitnehmern die Wahlmöglichkeit zwischen 36, 38 oder 40 Stunden pro Woche.
- Das gleiche gilt hinsichtlich der bei der NS-Gruppe geltenden Regel, dass neben dem Fahrer auch ein Schaffner auf dem Zug anwesend sein muss. Wird die Strecke jedoch von einem regionalen Betreiber wie Arriva betrieben, muss ein Schaffner (*steward*) nicht immer zwingend neben dem Fahrer mitfahren. Dies hängt von den Vergabeunterlagen und dem Angebot ab: Nach einigen Vorgaben wird die Anwesenheit eines Schaffners zusätzlich zum Fahrer verlangt (100%-ige Kontrolle). In anderen Ausschreibungen ist dessen Anwesenheit optional und für *zufällige* Fahrscheinkontrollen vorgesehen. Im letzteren Fall wird die Strecke nur von einem Hauptarbeitnehmer, dem Fahrer, bedient. Dies senkt natürlich die Arbeitskosten und verschafft somit regionalen Betreibern einen Wettbewerbsvorteil im Ausschreibungsverfahren.
- Alle Vereinbarungen enthalten Bestimmungen hinsichtlich Weiterbildung und Studium. Die NS-Vereinbarung (und deren Anhänge) bleibt jedoch recht vage hinsichtlich des Anspruchs eines Arbeitnehmers auf bezahlten Bildungsurlaub. Hingegen bieten die Flächentarifverträge Arbeitnehmern ausdrücklich einen bezahlten Bildungsurlaub mit zwei bzw. 3 Tagen pro Jahr für den Besuch von Weiterbildungskursen an (vgl. § 51, 3, a im Tarifvertrag Multimodaal und Artikel 50, 3, a im Tarifvertrag Öffentlicher Verkehr).

<sup>195</sup> *NS Stations* unterhält mehr als 390 Bahnhöfe in den Niederlanden. Seit der Aufspaltung der NS in 1995 (*infra*) wurde dieser Bereich stark erweitert. *NS Stations* soll Serviceleistungen und Einrichtungen im Bahnhofsbereich anbieten und deren Sicherheit gewährleisten. Das Kerngeschäft ist Betrieb und Reinigung von Bahnhöfen.

<sup>196</sup> Neben dem Personenverkehr für die Hauptstrecken des niederländischen Schienennetzes ist die NS - auf bestimmten Strecken - auch für den niederländischen Teil internationaler Verbindungsstrecken verantwortlich. Dies erfolgt durch die *NS Hispeed* (vormals *NS Internationale*).

- Alle Vereinbarungen enthalten Bestimmungen hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit. Diese Bestimmungen bleiben jedoch vage und beschränken sich eher auf „Absichtserklärungen“ oder sprechen von „Bemühungen“ statt „Verpflichtungen“.

Sollte die ausschreibende Stelle vom ausgewählten Betreiber die Einhaltung bestimmter sozialer Standards verlangen, hat der neue Betreiber den jeweils geltenden Flächentarifvertrag und die dort festgelegten Bedingungen einzuhalten.

### **Sicherung von Arbeitnehmerrechten, einschließlich der geltenden Beschäftigungsbedingungen**

Wie oben erwähnt, wird nach Artikel 36-39 PVG 2000 der neue Betreiber verpflichtet, die Rechte und Pflichten aus einem privatrechtlichen oder öffentlichen Arbeitsverhältnis zwischen dem früheren Betreiber und den übernommenen Arbeitnehmern zu respektieren. Daher enthalten die Ausschreibungsunterlagen in den Niederlanden stets eine Bestimmung, wonach neue Betreiber verpflichtet sind, die Beschäftigungsbedingungen des übernommenen Personals zu respektieren und die jeweils geltenden Betriebs- oder Flächentarifverträge und die betrieblichen Regelungen einzuhalten. Dadurch wird eine Konkurrenz zwischen den verschiedenen Betreibern bei den Beschäftigungsbedingungen vermieden.

Sobald die zuständige Behörde einen Betreiber auswählte, hat der neue Betreiber sich mit dem früheren Betreiber und den beteiligten Gewerkschaften über die Art und Weise des eigentlichen Personalübergangs abzustimmen. Tatsächlich wird nach Artikel 40 PVG 2000 vorgeschrieben, dass innerhalb eines Monats nach der Entscheidung der ausschreibenden Stelle der alte und der neue Konzessionsinhaber (Betreiber) sich miteinander und den Gewerkschaften beraten; hierbei gilt das Verfahren nach Artikel 3, Absatz 4 Gesetz zur Abstimmung bei Entlassungen. Durch diesen Beratungsprozess soll die ordnungsgemäße Umsetzung der Artikel 37 und 38 des PVG 2000 gefördert werden, mit dem Ziel, dass die Rechte und Pflichten des übernommenen Personals gewahrt werden. Der neue Betreiber hat die Arbeitnehmer zu deren derzeitigen Arbeitsbedingungen zu übernehmen und der frühere Betreiber haftet für ein Jahr nach dem Übergang für die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Arbeitsvertrag zwischen ihm und den übernommenen Arbeitnehmern.

In der Praxis werden die Folgen des Übergangs auf die Arbeitsbedingungen der übernommenen Arbeitnehmer wenig diskutiert. In den Niederlanden werden die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Bahnsektor weitgehend durch den Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel und durch den Tarifvertrag Multimodaal bestimmt. Diese Vereinbarungen sind allgemein verbindlich und daher ist bereits vieles vorab gemeinsam ausgehandelt und beschlossen worden. Einer der wenigen verbleibenden Dinge mit Klärungsbedarf sind die so genannten „betrieblichen Regelungen“. Hierbei handelt es sich um Bestimmungen, die zwar nicht in Tarifverträgen aufgenommen wurden, jedoch in der Regel mit dem Betriebsrat ausgehandelt wurden. Beispiele sind Kleiderordnung oder Vereinbarungen zum kostenlosen Transport.

### **Regeln für einen Personalübergang**

Artikel 7:662-7:666 des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuchs bezieht sich auf die Rechte von Arbeitnehmern bei einem Betriebsübergang. Die hierbei wichtigste Vorschrift befindet sich unter Artikel 7:663 des Bürgerlichen Gesetzbuches. Nach dieser Vorschrift werden bei einem Übergang vorhandene Arbeitnehmer zu den aktuellen Konditionen oder den Konditionen eines neuen Tarifvertrags des Erwerbers übernommen. Die Konditionen und Bedingungen sind für mindestens ein Jahr nach dem Übergang geschützt<sup>197</sup>.

<sup>197</sup> Für die Dauer eines Jahres nach dem Übergang haftet der ehemalige Arbeitgeber - neben dem Erwerber - für die Einhaltung der Verpflichtungen aus seinem Arbeitsvertrag mit den übernommenen Arbeitnehmern, sofern diese Verpflichtungen bereits vor dem Zeitpunkt des Übergangs bestanden haben.

Allerdings gelten die Artikel 7:662-7:666 des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches nicht automatisch im Falle eines Personalübergangs bei der Übertragung der Konzession von einem Betreiber zu einem anderen Betreiber. Tatsächlich wird eine solche Konzessionsübertragung nicht automatisch als „Betriebsübergang“ im Sinne der EU-Richtlinie 2001/23/EG bewertet. Ein Betriebsübergang wird nur dann in Betracht gezogen, mit den dann geltenden Bestimmungen der EU-Richtlinie, falls auch Verkehrsmittel übertragen werden<sup>198</sup>. Wird lediglich die Konzession weitergegeben, aber nicht die Verkehrsmittel, findet Kapitel II § 4 des PVG 2000 (Artikel 36 - 43.c) Anwendung<sup>199</sup>. Dieses Kapitel befasst sich mit „Wechsel, Kündigung und Übertragung einer Konzession“ für öffentliche Verkehrsmittel und regelt die Rechte und Pflichten des neuen Betreibers hinsichtlich der Arbeitnehmer, die der neue Betreiber vom alten Betreiber übernimmt<sup>200</sup>. Artikel 36.1 PVG 2000 definiert einen „Wechsel“ als „vollständige oder teilweise Aufhebung einer Konzession, worauf danach die gesamte oder ein Teil der gleichen Konzession als Folge der Gewährung dieser Konzession an einen anderen Betreiber wechselt“.

Daher muss im Fall eines Wechsels eines Betreibers für regionalen Personenverkehr ein Personalübergang in Übereinstimmung mit PVG 2000 stattfinden.

Genauer gesagt: Gemäß Artikel 37, Absatz 2, PVG 2000 ist die Zahl der zu übernehmenden Arbeitnehmer nach dem Verhältnis zwischen den (aufgrund des Wechsels der Konzession) verminderten Erlösen aus dem Betrieb der öffentlichen Verkehrsmittel und den Gesamterlösen des früheren Betreibers nach Maßgabe des jeweils letzten abgeschlossenen Geschäftsjahrs vor dem Jahr des Wechsels<sup>201</sup> zu berechnen. Artikel 39, Absatz 1, *in fine* PVG 2000 fordert den ehemaligen (also die Konzession abgebenden) Betreiber auf, die Zahl der Arbeitnehmer, die direkt oder indirekt im Zusammenhang mit den relevanten Bahnstrecken stehen, zu bestimmen, da sie dadurch für eine Übernahme vorzusehen sind<sup>202</sup>. Diese Anzahl von Beschäftigten beinhaltet auch Arbeitnehmer von ausgelagerten Dienstleistern, sofern sie mit den einschlägigen Bahnstrecken im Zusammenhang stehen<sup>203</sup>. Aber damit werden auch Arbeitnehmer ausgeschlossen, die für andere Tätigkeiten ausgelagert wurden und Arbeitnehmer von Subunternehmern, deren Tätigkeit mit den Strecken im Zusammenhang stehen, die jedoch nicht vom ehemaligen Betreiber beschäftigt wurden. Der neue Betreiber muss dann alle operativen Arbeitnehmer übernehmen, die direkt an der Ausübung der Konzession (meist sind dies Zugführer) beteiligt waren, sowie ein bestimmter Prozentsatz der Arbeitnehmer des Regionalbüros (etwa Planer, usw.)<sup>204</sup>. Büropersonal (Manager / Assistenten) wird nur dann vom neuen Betreiber übernommen, wenn sie an dem Betrieb der Konzession beteiligt waren.

Für die Arbeitnehmer ist eine Übernahme immer freiwillig. Der derzeitige Arbeitgeber kann ihnen jedoch kündigen, wenn keine alternative Beschäftigung für sie in Frage kommt. In der Praxis hat die Mehrheit der Arbeitnehmer gar nichts dagegen, vom neuen Betreiber übernommen zu werden.

Obwohl rechtlich gesehen Unterschiede bestehen, folgt ein Übergang der Konzession ähnlichen Regeln hinsichtlich der Auswahl des übernommenen Personals wie bei einer Sanierung aus wirtschaftlichen Gründen. Zur Festlegung der übernahmeberechtigten Personen hat der frühere Betreiber ein „Prinzip der Verhältnismäßigkeit“

<sup>198</sup> Vgl. EuGH 25. Januar 2001, *Oy Liikenne v Finland* (Rechtssache C-172/99).

<sup>199</sup> Die Anwendung dieser Artikel ist jedoch nicht ohne Schwierigkeiten. Das Gericht von Arnheim hat 2002 (LJN AF2758) den neuen Konzessionsinhaber Arriva verpflichtet, die Arbeitsbedingungen der übernommenen Arbeitnehmer in jeder Hinsicht unverändert zu lassen. Ausnahmen waren lediglich dann statthaft, wenn sie sich aus dem Tarifvertrag oder (zusätzlichen) Betriebstarifverträgen des ehemaligen Arbeitgebers ergeben.

<sup>200</sup> R. van het Kaar, 'Nieuwe wettelijke regeling inzake de overgang van ondernemingen'.

<sup>201</sup> In der Praxis könnte dieser Satz zu Diskussionen darüber führen, wann das letzte Geschäftsjahr denn abgeschlossen war.

<sup>202</sup> Das nach Artikel 40 PVG 2000 vorgeschriebene Konsultationsverfahren zwischen dem alten und dem neuen Betreiber ist auch in dieser Hinsicht relevant. In der Praxis werden durch diesen Prozess immer wieder Diskussionen hinsichtlich der Berechnung der Anzahl der zu übernehmenden Arbeitnehmer oder zur Zuverlässigkeit der Liste der Arbeitnehmer hervorgerufen.

<sup>203</sup> Will der bisherige Betreiber ausgelagerte Arbeitnehmer nicht bei der Anzahl der für eine Übernahme infrage kommenden Beschäftigten berücksichtigen, kann er dem jeweiligen Arbeitnehmer vor dem Ablauf (oder dem Übergang) der Konzession kündigen, dann die Anzahl der Arbeitnehmer berechnen und dann - nach dem Übergang - erneut den Arbeitnehmer auslagern.

<sup>204</sup> Vgl. D. van de Velde, a.o., *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, 22.

(*afspiegelingsbeginsel*) anzuwenden. Hierbei handelt es sich um ein vorgeschriebenes Auswahlverfahren für betriebsbedingte Kündigungen, nach dem die zuletzt eingestellten Arbeitnehmer zuerst entlassen werden. Dennoch muss betont werden, dass bei der NS dieses Auswahlverfahren nur dann stattfindet, wenn sich nicht genug (kompetente) Arbeitnehmer finden lassen, die sich freiwillig vom neuen Betreiber übernehmen lassen wollen. Innerhalb der NS wird dieses Auswahlverfahren jedoch nur für NS-Arbeitnehmer angewendet, die eine Übernahme verweigern und für die keine alternative Beschäftigung innerhalb der internen Organisation gefunden werden kann. Regionalbetreiber wählen Personal jedoch nicht auf der Basis der Freiwilligkeit aus.

Zur Festlegung der übernahmeberechtigten Personen hat der frühere Betreiber neben den nach dem Übergang der Konzession noch benötigten Stellen auch die wegzufallenden Stellen festzulegen. Hierbei wird zwischen einzigartigen Stellen und austauschbaren Stellen unterschieden:

- Bekleidet der Arbeitnehmer eine einzigartige Stelle, die unmittelbar mit dem Betrieb der Konzession zusammenhängt und somit nach dem Übergang der Konzession wegfällt, muss er vom neuen Betreiber übernommen werden und dort weiterhin seine Stelle ausüben.
- Falls vom Arbeitnehmer jedoch eine austauschbare Stelle eingenommen wird, darf der frühere Betreiber entscheiden, ob er diese Stelle nach dem Übergang der Konzession noch benötigt.
- Ein Beispiel: Zehn Personen sind in der Verwaltung tätig. Nach dem Übergang benötigt der bisherige Betreiber allerdings nur noch drei Personen. Sieben Personen haben somit Anrecht auf Übernahme durch den neuen Betreiber. Zur Auswahl dieser sieben Arbeitnehmer hat der frühere Betreiber nun den genannten „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ anzuwenden. Um jede Form der Diskriminierung auszuschließen, „sollte“ das ausgewählte Personal sämtliche Altersgruppen und die jeweiligen Dienstjahre repräsentieren. Zu diesem Zweck werden die zehn Personen zunächst in Altersgruppen aufgeteilt. In jeder Altersgruppe werden sie dann nach den abgeleiteten Dienstjahren eingeteilt. Danach wird der frühere Betreiber prüfen, welcher Arbeitnehmer in jeder Altersgruppe die geringsten Dienstjahre aufweist. Dies sind dann die vom neuen Betreiber zu übernehmenden Arbeitnehmer<sup>205</sup>.

Auf jeden Fall werden übernahmeberechtigte Arbeitnehmer nicht unbedingt auf Grundlage „subjektiver“ Kriterien ausgewählt. Nach Van de Velde a.o. dienen Personalübernahmen häufig einer internen Umbesetzung und weniger produktive Mitarbeiter werden an den neuen Betreiber „abgeschoben“. Vor allem in der Zentrale beschäftigte Arbeitnehmer werden scheinbar oftmals an einen anderen Bürostandort versetzt.<sup>206</sup>

## Niederlande: Fallbeispiele Achterhoek & Vechtdallijnen

### Ausschreibungsverfahren und relevante allgemeine Verfahren für den Personalübergang treffen in beiden Fällen zu

Artikel 25 PVG 2000 zum Inhalt eines Vertrages über öffentliche Dienste bestätigt die Anwendung von Artikel 4 der EU-Verordnung 1370/2007 hinsichtlich des „obligatorischen Inhalts“ eines solchen öffentlichen Vertrags. Dies bedeutet unter anderem, dass bei Auflagen von Behörden an den ausgewählten Betreiber zur Einhaltung bestimmter Sozialstandards die Ausschreibungsunterlagen und öffentlichen Dienstleistungsaufträge neben einer Auflistung aller betroffenen Arbeitnehmer außerdem eindeutige Angaben zu deren vertraglichen Rechten und Bedingungen, unter denen sie mit den Diensten im Zusammenhang stehen, aufweisen müssen. Wie bereits erwähnt, beschränken sich diese „Angaben“ in der Praxis jedoch auf eher allgemeine Informationen oder anonymisierte

<sup>205</sup> In der Praxis ist es daher durchaus möglich, dass ein 25-jähriger Arbeitnehmer mit einem Jahr Dienst beim alten Betreiber beim alten Betreiber bleiben kann und dort seine Stelle behält und ein 45-jähriger Arbeitnehmer mit 10 Dienstjahren vom neuen Betreiber übernommen wird.

<sup>206</sup> Vgl. D. van de Velde, ao, *Öffentliche Verkehrsmittelausschreibungen in den Niederlanden*, 22.

Daten, wie z. B. durchschnittliche Entgelte, Durchschnittsalter und Dienstjahre der beteiligten Arbeitnehmer und deren entsprechende Stellen. Wird zudem noch die Einhaltung gewisser Qualitätsstandards verlangt, müssen auch diese in den Ausschreibungsunterlagen und in den öffentlichen Dienstleistungsauftrag aufgenommen werden. In Wirklichkeit werden soziale Kriterien wie Lohnniveau oder Arbeitszeiten nie in das Ausschreibungsangebot aufgenommen. Dies liegt daran, dass Artikel 36-39 PVG 2000 vorschreibt, dass die Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis zwischen dem früheren Betreiber und den Arbeitnehmern automatisch auf den neuen Betreiber übergehen.

Wie bereits bemerkt, enthalten Ausschreibungsunterlagen in den Niederlanden stets einige Bestimmungen, dass der ausgewählte Betreiber das PVG 2000 hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der übernommenen Arbeitnehmer nach Maßgabe der jeweiligen Betriebsvereinbarung oder eines Flächentarifvertrags oder bestimmten betrieblichen Regelungen einzuhalten hat. Somit wird jegliche Konkurrenz zwischen den verschiedenen Bewerbern im Hinblick auf Arbeitsbedingungen ausgeschlossen.

Gemäß Artikel 40 PVG 2000 wird vorgeschrieben, dass innerhalb eines Monats nach der Entscheidung der ausschreibenden Stelle der alte und der neue Betreiber sich miteinander und den Gewerkschaften beraten; hierbei gilt das Verfahren nach Artikel 3, Absatz 4 des Gesetzes zur Abstimmung bei Entlassungen. Durch diesen Beratungsprozess soll die ordnungsgemäße Umsetzung der Artikel 37 und 38 des PVG 2000 gefördert werden, mit dem Ziel, dass die Rechte und Pflichten des übernommenen Personals gewahrt werden. Der neue Betreiber hat die Arbeitnehmer zu deren derzeitigen Beschäftigungsbedingungen oder nach gemäß den Bedingungen eines neuen Tarifvertrags des Übernehmers zu übernehmen. Darüber hinaus übernimmt der ehemalige Betreiber eine Mithaftung für die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Arbeitsvertrag zwischen ihm und den übernommenen Arbeitnehmern.

In der Tat werden die Folgen des Übergangs auf die Arbeitsbedingungen der übernommenen Arbeitnehmer wenig diskutiert. Dies liegt daran, dass in den Niederlanden Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Bahnsektor weitgehend durch den Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel und durch den Tarifvertrag Multimodaal bestimmt werden. Diese Vereinbarungen sind allgemein verbindlich und daher ist bereits vieles vorab gemeinsam ausgehandelt und beschlossen worden. Einer der wenigen verbleibenden Dinge mit Klärungsbedarf sind die so genannten „betrieblichen Regelungen“. Hierbei handelt es sich um Bestimmungen, die zwar nicht in Tarifverträgen aufgenommen wurden, jedoch in der Regel mit dem Betriebsrat ausgehandelt wurden. Beispiele sind Kleiderordnung oder Vereinbarungen zum kostenlosen Transport.

Wie bereits erläutert, muss der ehemalige Betreiber die Anzahl der Arbeitnehmer ermitteln, die indirekt oder direkt mit den ausgeschriebenen Bahnstrecken im Zusammenhang stehen und aus diesem Grund übernahmeberechtigt sind<sup>207</sup>. Dies entspricht Artikel 39 Absatz PVG 2000, wonach der alte Konzessionsinhaber der zuständigen Behörde - auf deren Verlangen und innerhalb einer bestimmten Frist - eine schriftliche Erklärung zu den Rechten und Pflichten des übernommenen Personals vorlegen muss (vgl. Artikel 37-38 PVG 2000), darunter einer mit Gründen versehenen Erklärung, wie sich die Lohnkosten zusammensetzen und wie die übernahmeberechtigten Arbeitnehmer ausgewählt wurden bzw. deren Anzahl ermittelt wurde. Diese Angaben ermöglichen der ausschreibenden Stelle die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen für den Fall, dass die Behörde dem neuen Betreiber bestimmte soziale Standards auferlegen möchte. Diese müssen neben einer Liste der betroffenen Arbeitnehmer auch Angaben zu deren vertraglichen Rechten und der Bedingungen aufweisen, unter denen sie im Zusammenhang mit den Diensten stehen<sup>208</sup>.

<sup>207</sup> Das nach Artikel 40 PVG 2000 vorgeschriebene Konsultationsverfahren zwischen dem alten und dem neuen Betreiber ist auch in dieser Hinsicht relevant. In der Praxis werden durch diesen Prozess immer wieder Diskussionen hinsichtlich der Berechnung der Anzahl der zu übernehmenden Arbeitnehmer oder zur Zuverlässigkeit der Liste der Arbeitnehmer hervorgerufen.

<sup>208</sup> Die Ausschreibungsunterlagen enthalten jedoch eher allgemeine Informationen wie z. B. durchschnittliche Entgelte, Durchschnittsalter und Dienstjahre der beteiligten Arbeitnehmer und deren entsprechende Stellen (*supra*).

Sobald die ausschreibende Stelle einen Betreiber auswählte und diesem eine Konzession erteilte, hat der neue Betreiber dies seinen Arbeitnehmern mitzuteilen und sie über die konkreten rechtlichen und praktischen Folgen dieser neuen Beschäftigungssituation zu informieren. Sobald dies geschehen ist, läuft das Beratungsverfahren zwischen dem ehemaligen und dem neuen Betreiber und den Verbänden der Arbeitnehmer gemäß Artikel 40 PVG 2000 ab.

Wie bereits erläutert, wird nach Artikel 40 PVG 2000 vorgeschrieben, dass der alte und der neue Konzessionsinhaber sich (innerhalb eines Monats nach der Entscheidung der ausschreibenden Stelle) miteinander und den Gewerkschaften beraten, um den reibungslosen Übergang der betroffenen Arbeitnehmer zu erleichtern.

Die verschiedenen untersuchten Tarifverträge verpflichten den Arbeitgeber zudem, die Verbände der Arbeitnehmer oder den Betriebsrat im Falle einer „Reorganisation“ hinzuzuziehen. Bei einem Betreiberwechsel ist diese Verpflichtung zur Hinzuziehung nur für Büropersonal der Hauptzentrale relevant. Personal am Hauptsitz bzw. Verwaltungspersonal bleibt hauptsächlich beim ehemaligen Betreiber beschäftigt, der - nach dem Übergang der Konzession - sein Unternehmen reorganisieren muss. Diese Reorganisation wird in der Regel am Hauptsitz des ehemaligen Betreibers stattfinden. Es handelt sich hierbei jedoch um eine rein interne Angelegenheit und ist nicht Sache des neuen Betreibers. Daher ist dies auch nicht Gegenstand des in Artikel 40 PVG 2000 angesprochenen Beratungsverfahrens zwischen dem ehemaligen und dem neuen Betreiber und den Verbänden der Arbeitnehmer. Artikel 40 PVG 2000 betrifft tatsächlich eher allgemeine Fragen im Zusammenhang mit dem Übergang direkter Arbeitnehmer und von in der Region beschäftigtem Personal. Die Beschäftigungssituation der zentral beschäftigten Arbeitnehmer wird dagegen eher nicht diskutiert.

- Erstens ist bei einer Reorganisation<sup>209</sup>, einer Verlegung des Betriebs, eines Übergangs der Herrschaftsverhältnisse oder anderen strukturellen Veränderungen gemäß Artikel 6.1. des Tarifvertrags Öffentliche Verkehrsmittel der Arbeitgeber verpflichtet, den Betriebsrat und die Gewerkschaften auf eine solche Art und Weise hinzuzuziehen, dass diese die zu treffende Entscheidung noch signifikant beeinflussen können.
- Weiterhin legt Artikel 6.1. des Tarifvertrags Multimodaal dem Arbeitgeber eine Pflicht auf, die mit der Pflicht des Artikels 6.1 im Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel identisch ist. Außerdem bestätigt Artikel 2 des Anhangs 16 im Tarifvertrag Multimodaal die Beteiligung der Gewerkschaften - neben dem Betriebsrat - im Falle einer Reorganisation<sup>210</sup>, einer Betriebsverlegung, eines Übergangs der Herrschaftsverhältnisse oder anderer struktureller Veränderungen<sup>211</sup>.

Gemäß Artikel 43a, Absatz 1 PVG 2000 - sofern der ehemalige und der neue Konzessionsinhaber nichts anderes vereinbaren - hat der ehemalige Betreiber die Rechte und Pflichten nach Maßgabe der Konzession hinsichtlich der Produktionsanlagen und der damit verbundenen betriebswirtschaftliche Kenntnisse zu übertragen. Gemäß § 43b Absatz 1 PVG 2000 werden diese Rechte und Pflichten zum Zeitpunkt des Übergangs der Konzession übertragen.

### **Beschreibung der verschiedenen beteiligten Betreiber**

*Nederlandse Spoorwegen NV (NS)* ist das ehemalige halbstaatliche (öffentliche) Unternehmen, das 1995 in eine Reihe von Unternehmen aufgespalten wurde. In diesen

<sup>209</sup> Nach Artikel 2.b) im Anhang 15 zum Tarifvertrag Öffentliche Verkehrsmittel wird unter „Reorganisation“ jede Änderung in der Organisation mit Folgen für einen großen Teil der operativen Arbeitnehmer verstanden.

<sup>210</sup> Nach Artikel 2.b) im Anhang 16 zum Tarifvertrag Multimodaal wird (ebenfalls) unter „Reorganisation“ jede Änderung in der Organisation mit Folgen für einen großen Teil der operativen Arbeitnehmer verstanden.

<sup>211</sup> Diese Beteiligung der Gewerkschaften ist eine Ausnahme von der Regel, dass alle vom Betriebsrat (nach dem Betriebsratgesetz) ausgehandelten Angelegenheiten unter die ausschließliche Zuständigkeit des Betriebsrates fallen. Somit können diese Angelegenheiten grundsätzlich nicht mehr Gegenstand von Beratungen zwischen dem Arbeitgeber und den Gewerkschaften sein (vgl. Art. 2.a des Anhangs 16 Tarifvertrag Multimodaal). Natürlich können Gewerkschaften auf Grundlage von Artikel 2.c. im Anhang 16, in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen zwischen dem Arbeitgeber und dem regionalen Gewerkschaftsvertreter immer Fragen zur Sprache bringen, die sie für wichtig halten.

Unternehmen wurden die separaten kaufmännischen Tätigkeiten der NS (wie Personenverkehr und die wirtschaftliche Verwertung der Bahnhöfe) von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Infrastruktur (Entwicklung und Wartung, seit 2000 auf *ProRail* übertragen) getrennt und NS wurden erweiterte Entscheidungsbefugnisse im geschäftlichen Rahmen eingeräumt.

*Syntus BV* (Syntus) ist ein niederländisches Transportunternehmen, seit 2012 mit Sitz in Doetinchem. Syntus entstand als „Nachfolgeunternehmen“ der *Integratie Gelderland Oost* (IGO), einem 1991 gegründeten regionalen Transportintegrationsprojekt zwischen der *Gelderse Streekvervoer Maatschappij* (GSM) und der NS. Das Projekt sollte die Verkehrsgüte und finanzielle Effizienz im Verkehrsbereich der Bahnstrecken Zutphen-Winterswijk und Arnheim-Doetinchem-Winterswijk durch Integration der dortigen Bus- und Bahnstrecken steigern. Für eine lange Zeit waren die Syntus-Anteile im gemeinschaftlichen Besitz von NS, *Connexxion* (einem niederländischen Busverkehrsunternehmen) und der französischen Firma *KÉOLIS* (vormals *Cariane Multimodal International*). *Connexxion* verließ Syntus jedoch 2003 und die NS hat 2012 ihre Anteile *KÉOLIS* angeboten, welche nun Alleininhaber von Syntus ist.

*Arriva Personenvervoer Nederland* (*Arriva*) ist ein niederländisches Transportunternehmen mit Sitz in Heerenveen. Das Unternehmen bietet städtische und regionale Busverkehrsdienste in verschiedenen Regionen in den Niederlanden an und betreibt außerdem eine Reihe von Regionalzügen. *Arriva* ist eine Tochtergesellschaft des britischen Unternehmens *Arriva plc*, einem der größten Transportunternehmen, welches Dienste im Busverkehr, Wassertransport sowie Personenverkehr auf der Schiene in verschiedenen europäischen Ländern anbietet, darunter auch die Niederlande. Im Jahr 2010 wurde *Arriva plc* von der Deutsche Bahn AG übernommen und als *DB UK Holding Ltd* geführt. *Arriva* bleibt jedoch der „umgangssprachliche Name“.

*Connexxion* ist ein niederländisches Transportunternehmen im Bereich des regionalen Personenverkehrs auf der Schiene und per Bus<sup>212</sup>. Das Unternehmen entstand im Mai 1999 infolge der Fusion der ehemaligen Transportunternehmen Midnet, NZH, Oostnet und ZWN-Group. Infolgedessen hat *Connexxion* einen Anteil von 65 % an allen regionalen Verkehrsdiensten. In den letzten Jahren hat das Unternehmen jedoch einen großen Teil ihrer Verkehrsdienste an andere Betreiber abgeben müssen.

### Fallbeispiel Achterhoek

Bei dem „Fallbeispiel Achterhoek“ werden verschiedene regionale Bahnstrecken in einem Gebiet im Osten der Niederlande in der Provinz Gelderland betrachtet. Diese Strecken wurden schon zweimal ausgeschrieben. 1999 wurde die Konzession zum Betrieb der Bahnstrecken Zutphen-Winterswijk und Doetinchem-Winterswijk zum ersten Mal von NS an Syntus übertragen. Dieser Betreiberwechsel erfolgte jedoch nicht durch ein Ausschreibungsverfahren. Die zuständige Vergabestelle war die Provinz Gelderland und diese vergab die Konzession direkt an Syntus. Diese freihändige Vergabe wurde mit der Notwendigkeit begründet, den Bus- und Schienenverkehr in der Provinz Gelderland zu kombinieren und Syntus hat hierfür eine gute Planung vorgelegt. Syntus betrieb seit dem 30. Mai 1999 die Busstrecken in „Achterhoek“ sowie die Bahnstrecken Zutphen-Winterswijk und Doetinchem-Winterswijk. 2001 kam die Bahnstrecke Arnheim-Doetinchem hinzu.

2010 lief die Syntus gewährte Konzession aus und es bestand die gesetzliche Verpflichtung zur Auswahl eines neuen Betreibers. Die Provinz Gelderland schrieb die regionalen Bahnstrecken Arnheim-Tiel, Arnheim-Winterswijk und Zutphen-Winterswijk aus. *Arriva* erhielt den Zuschlag für diese Bahnkonzession<sup>213</sup>. Die Konzession wurde für einen Zeitraum von 15 Jahren gewährt, vom 9. Dezember 2012 bis zum 11. Dezember 2027. Diese Bahnkonzession beinhaltet jedoch nicht die Strecke Arnheim-Doetinchem in der Region Arnheim. Die ausschließlichen Betreiberrechte für diese Strecke wurden erst im Jahr 2012

<sup>212</sup> *Connexxion* betreibt auch zudem die regionalen Rettungsdienste (Ambulanzen).

<sup>213</sup> Diese Konzession beinhaltet auch die regionalen Busstrecken in der Provinz Gelderland. Auch hier wurde die Konzession für 10 Jahre vergeben, genauer gesagt für den Zeitraum vom 12. Dezember 2010 bis 1. Januar 2020.

nach einem Ausschreibungsverfahren übertragen und Hermes (Connexxion) durch die Region Arnheim erteilt. Diese Konzession wurde für einen Zeitraum von zehn Jahren erteilt.

### **Betreiberwechsel von NS an den neuen Konzessionsinhaber Syntus**

Alle der 47 NS-Arbeitnehmer (20 Schaffner, 25 Fahrer und 2 „sonstige“ Arbeitnehmer), die den Achterhoek-Strecken zugeteilt waren, wurden von Syntus übernommen. Der Personalübergang erfolgte mit Zustimmung der beteiligten Arbeitnehmer, also auf freiwilliger Basis (wie dies auch in allen Fällen geschah, bei denen NS die Verkehrsdienste an ein regionales Verkehrsunternehmen übertragen hatte). Um diese Genehmigung zu erhalten, mussten die Arbeitnehmer 1998 ihre Namen auf eine Liste setzen. Es gab keine durch den Betreiberwechsel bedingten Entlassungen.

Vor dem Betreiberwechsel arbeiteten die übernommenen Arbeitnehmer unter den in der NS-Betriebsvereinbarung festgelegten Beschäftigungsbedingungen. In einer ersten Phase nach dem Übergang bis zum Jahr 2001 arbeiteten die Arbeitnehmer weiterhin unter den gleichen Bedingungen.

Im Jahr 2001 und mit „offizieller Übernahme“ der Arbeitnehmer durch Syntus wurde der Flächentarifvertrag Multimodaal vereinbart und sofort auf diese Arbeitnehmer angewendet. Allerdings wurde von Syntus mit den Gewerkschaften ausdrücklich vereinbart, dass in allen Fällen, in denen das individuelle Einkommen der übernommenen Arbeitnehmer - entsprechend der Festlegung des Tarifvertrags Multimodaal - niedriger als bei Anwendung der NS-Betriebsvereinbarung wäre, Syntus für eine Frist von drei Jahren nach der Personalübernahme einen Zuschuss als Entschädigung leisten würde. In der Praxis war dies dann gar nicht erforderlich, da die Bedingungen des Tarifvertrags Multimodaal gleich oder sogar noch besser als die unter der NS-Betriebsvereinbarung waren. Außerdem wurde mit den Gewerkschaften vereinbart, dass die übernommenen Arbeitnehmer weiterhin unter die bestehenden Betriebsrentenvereinbarungen fallen und die erworbenen Rentenansprüche behalten.

### **Betreiberwechsel von Syntus an die neuen Konzessionsinhaber Arriva-Hermes (Connexxion)**

Alle von Syntus für den Betrieb der Busstrecken und regionalen Bahnstrecken in Gelderland eingesetzten Arbeitnehmer wurden von Arriva übernommen<sup>214</sup>. 15 Fahrer und 2 Schaffner wurden von Connexxion übernommen. Von dem Personalübergang waren jedoch keine Büro- oder (in)direkten Hauptsitzmitarbeiter betroffen. Einige Arbeitnehmer in der Verwaltung, die Arriva von Syntus übernahm und üblicherweise in „Achterhoek“ lebten und arbeiteten, kündigten schließlich ihren Arbeitsvertrag mit Arriva (mit einem für sie günstigen Aufhebungsvertrag). Der Arbeitsweg zur Arbeitsstelle bei Arriva, deren Verwaltungssitz sich in Heerenveen befindet, war einfach zu lang.

Die Beschäftigungsbedingungen der übernommenen Arbeitnehmer vor und nach dem Betreiberwechsel waren identisch und entsprechen denen des Flächentarifvertrags Multimodaal.

### **Fallbeispiel Vechtdallijnen**

Dias „Fallbeispiel Vechtdallijnen“ betrifft die Bahnstrecken Zwolle-Emmen und Almelo-Marienberg. Diese Strecken laufen durch die Provinz Overijssel und (teilweise) durch die Provinz Drenthe und die Region Twente, die (somit) die zuständigen Behörden für diese Ausschreibungen sind. Im Mai 2010 wurden die ausschließlichen Rechte zum Betrieb dieser Strecken nach einem Ausschreibungsverfahren von NS an Arriva übertragen. Die Konzessionsvergabe erfolgte für 15 Jahre ab dem 9. Dezember 2012. Weil die Almelo-Marienberg -Strecke jedoch zur Konzession Twente gehört (die im Dezember 2013 ausläuft), wird diese Strecke von Arriva erst ab dem 8. Dezember 2013 betrieben. Die Konzession endet am 11. Dezember 2027.

<sup>214</sup> Hierbei handelt es sich vermutlich um eine größerer Zahl als der von Syntus im Jahr 1999 von NS übernommenen 47 Arbeitnehmer, weil Syntus auch Personal zum Betrieb der Busstrecken beschäftigt.

Von den insgesamt 40 NS-Arbeitnehmern, die der Strecke „Vechtdallijnen“ zugeordnet waren, wurden nur drei von Arriva übernommen. Der Personalübergang erfolgte mit Zustimmung der beteiligten Arbeitnehmer, also auf freiwilliger Basis (wie dies auch in allen Fällen geschah, bei denen NS die Verkehrsdienste an ein regionales Verkehrsunternehmen übertragen hatte). Den meisten anderen und nicht übernommenen Arbeitnehmern bei NS wurden neue Arbeitsplätze bei NS angeboten. Für einen Stellenwechsel (Arbeitsplatzänderung) muss der Arbeitgeber die Zustimmung des Betriebsrates einholen, jedoch nicht für jeden einzelnen Arbeitnehmer. Ein einziger Arbeitnehmer „blieb noch übrig“, der dann in Rente ging. Es gab keine durch den Betreiberwechsel bedingten Entlassungen.

Vor dem Betreiberwechsel arbeiteten die übernommenen Arbeitnehmer unter den in der NS-Betriebsvereinbarung festgelegten Beschäftigungsbedingungen. Nach dem Personalübergang und nach Ablauf einer 12-monatigen Schutzfrist wurde der Tarifvertrag Multimodaal dann auf diese drei Arbeitnehmer angewendet. Im Gegensatz zum Fallbeispiel „Achterhoek“ wurde von Syntus mit den Gewerkschaften nicht ausdrücklich vereinbart, dass in allen Fällen, in denen das individuelle Einkommen der übernommenen Arbeitnehmer - entsprechend der Festlegung des Tarifvertrags Multimodaal - niedriger als bei Anwendung der NS-Betriebsvereinbarung wäre, Arriva nach der Personalübernahme einen Zuschuss als Entschädigung leisten würde.

## Polen

### Hintergrund

Ausschreibungen für regionale Bahnstrecken in Polen begannen in Einzelfällen im Jahr 2007. Es existieren jedoch nur wenige Beispiele für abgeschlossene Ausschreibungen. Flächentarifverträge gibt es nicht, soziale Kriterien bei Ausschreibungen werden nicht angewendet und die Möglichkeit der Organisation eines Personalübergangs wird nicht wahrgenommen. Demnach verwundert es nicht, wenn die Auswirkungen einer Ausschreibung auf die Beschäftigten in der Branche erheblich waren und bei verloren gegangenen Verträgen staatliche Betreiber Entlassungen vornahmen.

### Einsatz von Ausschreibungen

In Polen sollte der ÖPNV-Markt eigentlich im Jahr 2019 vollständig ausgeschrieben werden. Die Regierung möchte die vollständige Öffnung des Marktes jedoch über 2019 hinaus verschieben. Der Personenschienenverkehr wird von zwei öffentlichen Unternehmen dominiert: Die Firma Polskie Koleje Państwowe (PKP) ist im Staatsbesitz und die Firma Przewozy Regionalne gehört lokalen Behörden. Das Schienennetz wird von der Staatsfirma Polskie Linie Kolejowe verwaltet.

Der Personenverkehrsmarkt setzt sich aus dem internationalen Verkehrswesen, dem inländischen Fernverkehr und dem regionalen öffentlichen Verkehr zusammen. Das internationale Verkehrswesen fällt unter die Zuständigkeit des Verkehrsministeriums, die jährlich Verträge zur Erbringung von öffentlichen Diensten im internationalen Schienenpersonenverkehr vergibt. Das Verkehrsministerium ist auch für den inländischen Fernverkehr zuständig. Hier hat das Ministerium einen langfristigen Vertrag (10 Jahre) über die Erbringung von öffentlichen Diensten mit PKP Intercity geschlossen. Im öffentlichen Nahverkehr ist Przewozy Regionalne der größte Anbieter von städtischem und zwischenstädtischem Nahverkehr. Przewozy Regionalne ist im Besitz regionaler Behörden (16 polnische Verwaltungsbezirke, die so genannten „Wojewodschaften“) und es wurden Verträge für den Verkehr zwischen den einzelnen Woiwodschaften (welche hier auch die zuständigen Behörden sind) und PR (als Anbieter) abgeschlossen. Dies erfolgt auf Grundlage einer freihändigen Vergabe oder auch einer Ausschreibung. Kommunale Verkehrsunternehmen wie Koleje Mazowieckie, Koleje Śląskie und Koleje Wielkopolskie bieten Dienste im Regelfall auf regionaler Ebene auf der Grundlage einer freihändigen Vergabe an. Derzeit gibt es einen einzigen unabhängigen Betreiber, die Firma Arriva RP (im Besitz der Deutsche Bahn). Arriva bietet Dienste in den Regionen Kujawien-Pommern und Pommern an, die mithilfe von Ausschreibungen vergeben wurden. Im Jahr 2013 versuchte Arriva, ihre Dienste auf einige Strecken in der Woiwodschaft Podlachien auszudehnen. Die Ausschreibung wurde zwar von Arriva gewonnen, jedoch anschließend storniert.

Wie oben erwähnt, vergeben die zuständigen Behörden Verträge im Schienenpersonenverkehr und im öffentlichen Nahverkehr durch Ausschreibungen sowie durch freihändige Vergabe. In den meisten Fällen erfolgt jedoch eine freihändige Vergabe. Die einzigen Fälle von abgeschlossenen Ausschreibungsverfahren gab es in der Region Kujawien-Pommern. Es gab zwei Angebote: Eines aus dem Jahr 2007 für den Betrieb von Dieseltraktionszügen auf ländlichen Strecken und ein zweites für den Betrieb von Zügen auf den Hauptstromstrecken in der Region. Diese Ausschreibung begann im Jahr 2012 und wurde im Juli 2013 abgeschlossen. Weitere Ausschreibungsverfahren wurden noch im Jahr 2013 eingeleitet. 2013 wurde das bereits länger erwartete Angebot für Pommern veröffentlicht. Diese Ausschreibung wurde verspätet veröffentlicht (erst 5 Monate vor dem Starttermin) und beinhaltete mehrere Kriterien, die einen echten Wettbewerb weitgehend ausschließen.

Alle Ausschreibungsverfahren werden nach dem Vergabegesetz geregelt. Das polnische Recht kennt keine Sonderregeln, die eine Verwendung sozialer Kriterien bei Ausschreibungen vorschreiben. Auf Grundlage der EU-Verordnung 1370/2007 können die zuständigen Behörden jedoch auch soziale Aspekte als Kriterien zur Auswahl des günstigsten Angebots heranziehen. Bislang wurden bei Ausschreibungsverfahren drei

Hauptkriterien verwendet: Der Besitz einer Lizenz des Verkehrsministeriums (obligatorisch), der Preis und die Pünktlichkeit.

Es gibt jedoch eine Reihe sozialer Kriterien in der Gesetzgebung, die alle Arbeitgeber erfüllen müssen. Diese Kriterien beziehen sich auf einen Mindestlohn, Lohnbestandteile im Zusammenhang mit Nachtarbeit, Schichtarbeit, Arbeit an Sonn- und Feiertagen, Arbeitszeiten, Weiterbildung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Rentenansprüche. Diese Regeln sind im Arbeitsgesetzbuch verankert. Das Bahnverkehrsgesetz enthält Vorschriften und Anweisungen zur Festlegung von Standards für die Weiterbildung in der Branche. Es gibt zudem Mindestvorschriften für Renten aus der Sozialversicherung.

## Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Im Bahnsektor in Polen arbeiten rund 100.000 Beschäftigte. Die meisten von ihnen sind Arbeitnehmer mit privatrechtlichen Verträgen und sie arbeiten gemäß den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes. Die polnische Staatsbahn hat seit 1990 ihr Personal stark abbauen müssen und auch anderweitig eine erhebliche Reorganisation vollzogen. Der Personalabbau wurde vor allem durch die Instrumente Altersteilzeit und den freiwilligen Abgang von Arbeitnehmern - erleichtert durch Abfindungen - erreicht. Ein Vergleich der Anzahl der Beschäftigten in den Jahren 1993 und 2009 ergibt eine um 58 % gefallene Personalstärke (dies vor allem wegen dem Personalabbau im Frachtbereich). In der Branche sind mehrere Gewerkschaften vertreten, die mit den Arbeitgebern Betriebsarbeitsverträge abgeschlossen haben. Die wichtigsten Gewerkschaften sind:

- Der Bahnbeschäftigtenzweig (Sekcja Krajowa Kolejarzy) der Gewerkschaft Solidarität („Solidarność“);
- Die Gewerkschaft der Mitarbeiter der Polnischen Staatsbahn PKP (Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP);
- Die Gewerkschaft der Zugführer in Polen (Związek Zawodowy Maszynistów Kolejowych w Polsce, ZZMK);
- Der Gewerkschaftsbund der Fahrdienstleiter der Polnischen Staatsbahn PKP (Związek Zawodowy Dyżurnych Ruchu PKP);
- Der Gewerkschaftsbund der Beschäftigten der Kontroll- und Telekommunikationstechnik (Federacja Związków Zawodowych Pracowników Automatyki i Telekomunikacji);
- Der Gewerkschaftsbund der Zugführer (Federacja Związków Zawodowych Maszynistów Kolejowych);
- Die autonomen Gewerkschaften im Bahnpersonenverkehr (Autonomiczne związki zawodowe Transportu Kolejowego);
- Die Gewerkschaft der Reiseinspektoren der Republik Polen (Związek Zawodowy Drużyn Konduktorskich w Rzeczypospolitej Polskiej);
- Die Gewerkschaft der Verwaltungsmitarbeiter der Polnischen Staatsbahn PKP (Związek Zawodowy Administracji PKP);
- Die Gewerkschaft der Zuglotsen (Związek Zawodowy Dyżurnych Ruchu);
- Der Bahnbeschäftigtenzweig (Sekcja Krajowa Kolejarzy) der Gewerkschaft Solidarität 80 („Solidarność 80“);
- Die Gewerkschaft für das technische Wartungspersonal (Związek Zawodowy Pracowników Warsztatowych);
- Der Gesamtgewerkschaftsverband der Bahnsicherheitsdienste (Ogólnopolski Międzyzakładowy Związek Zawodowy SLUZBY Ochrony Kolei);
- Der Gesamtgewerkschaftsverband der Schienenfahrzeuginspektoren (Międzyzakładowy Związek Zawodowy Rewidentów Taboru);

- Die Gewerkschaft der Fahrdienstleiter der Polnischen Staatsbahn PKP (Związek Zawodowy Administracji PKP);

Bis 2011 gab es zweierlei Arten von Tarifverträgen im Bahnsektor. Neben den Betriebstarifverträgen auf Unternehmensebene gab es noch einen übergeordneten Flächentarifvertrag, der für eine Vielzahl von Arbeitgebern galt. Der Flächentarifvertrag wurde 2011 jedoch nicht erneuert, weil die Tarifpartner sich nicht über die Änderung der Vorschriften hinsichtlich vergünstigter Fahrpreise für Eisenbahner und deren Familien einigen konnten. Infolgedessen gelten ab 2012 nur noch die einzelnen Betriebstarifverträge mit den jeweiligen Arbeitgebern. Alle oben aufgeführten Gewerkschaften haben eigene Betriebstarifverträge abgeschlossen. Es wird geschätzt, dass ungefähr 90 % aller Eisenbahner unter Tarifverträgen arbeiten. Für die polnischen Beschäftigungsbedingungen ist dies außergewöhnlich hoch. Ein Arbeitgeber kann den Betriebstarifvertrag mit einer einzigen im Betrieb vertretenen Gewerkschaft oder auch mehreren vertretenen Gewerkschaften abschließen.

Hinsichtlich des Kündigungsschutzes bei einem Betreiberwechsel ist bislang keine dauerhafte Lösung in Sicht. Bei dem Betreiberwechsel in der Wojewodschaft Śląskie konnten Arbeitnehmer des ehemaligen Betreibers (Przewozy Regionalne) teilweise das Programm „Anpassung an den Wandel“ nutzen, womit jedoch keine Garantie für eine Festanstellung nach dem Abschluss des Programms verbunden war. In der Region Kujawien-Pommern wurden die Arbeitnehmer des ehemaligen Betreibers einfach entlassen und der neue Betreiber hat sich Beschäftigte auf dem freien Arbeitsmarkt gesucht.

## Regeln für einen Personalübergang

Vorschriften zum Personalübergang finden sich in Art. 23 des Arbeitsgesetzes. Nach den gesetzlichen Bestimmungen muss der neue Arbeitgeber bei einer Übernahme von Betriebsteilen oder vollständigen Unternehmen sämtliche Konditionen und Bedingungen der mit dem früheren Arbeitgeber vereinbarten Arbeitsverhältnisse einhalten. Die Arbeitnehmer sind von der Übernahme mindestens 30 Tage vorher zu unterrichten. Der neue Arbeitgeber muss die übernommenen Arbeitnehmer zudem über mögliche künftige Änderungen der Beschäftigungsbedingungen informieren. Sind die übernommenen Arbeitnehmer nicht mit den neuen Arbeitsbedingungen einverstanden, können sie ihre Arbeitsstelle binnen 7 Tagen verlassen. Neue Arbeitgeber ohne Tarifvertrag mit Arbeitnehmern oder mit weniger als 20 beschäftigten Arbeitnehmern können bei einer schlechten Finanzlage auch ungünstigere Arbeitsbedingungen anbieten, als diejenigen aus den Arbeitsverträgen mit dem früheren Arbeitgeber.

Diese Grundsätze werden uneingeschränkt angewendet und gelten folglich in allen Situationen, bei denen ein Betriebsübergang eines Unternehmens oder eines Betriebsteils stattfindet. Hierbei ist unerheblich, auf welche Art und Weise der Erwerb erfolgte (Ausschreibung, Fusion, Übernahme, usw.). Diese Regelungen erstrecken sich jedoch nicht auf Subunternehmer. Bei einem Übergang von Personenverkehrsleitungen auf der Schiene können diese Regeln in einer Situation angewendet werden, wo der derzeitige Betreiber und der neue Betreiber eine Vereinbarung über den Erwerb des Betriebes abschließen. Bei Ausschreibungsverfahren in Polen hingegen kam diese Lösung allerdings im Bahnsektor noch nie zum Einsatz.

## Fallbeispiel Region Kujawien-Pommern

### Hintergrund des Fallbeispiels

Die Ausschreibung für die 3 in der Wojewodschaft Kujawien-Pommern betriebenen Bahnstrecken wurde im Jahr 2012 angekündigt. Der wichtigste Faktor für die zuständige Behörde, eine Ausschreibung zu veranstalten, war der Wunsch, die Kosten von Verkehrsdiensten bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität der Dienste zu senken.

Die Ausschreibung bezog sich auf Personenverkehrsdienste auf Bahnstrecken in der Region Kujawien-Pommern für den Zeitraum 2013 bis 2015. Die Ausschreibung beinhaltete 3 Lose: Los A: Toruń - Kutno (109 km), Toruń - Łąka (95 km), Los B: Bydgoszcz - Tczew (128 km),

Bydgoszcz - Wyrzysk Osiek (48 km) und Los C: Gniezno - Toruń (91 km), Inowrocław - Bydgoszcz (45 km). Bis 2012 wurden diese Strecken durch Przewozy Regionalne S.A. betrieben.

### **Ausschreibungsverfahren und Angaben in Ausschreibungsunterlagen**

Die Aufforderung zur Angebotsabgabe wurde 2012 an alle Bieter versendet, welche die formalen Auflagen erfüllten. Angebote gingen lediglich von 2 Bietern ein: Przewozy Regionalne S.A. und Arriva RP. Die Wahl des besten Angebots erfolgte anhand von zwei Kriterien: Günstigster Preis (Gewichtung dieses Kriteriums war 90 %) sowie die Pünktlichkeit. Die Pünktlichkeit wurde anhand eines vom Bahntransportbüro veröffentlichten Berichts beurteilt.

Hinsichtlich der sozialen Kriterien mussten die Arbeitgeber lediglich die Einhaltung der gesetzlichen Auflagen nachweisen. Durch die zuständige Behörde (Landratsamt der Region Kujawien-Pommern) wurden aber weder Auflagen hinsichtlich der Übernahme von Arbeitnehmern noch zusätzliche Auflagen bezüglich Arbeitnehmersozialleistungen vorgesehen.

### **Auswahl des Betreibers**

Die Wahl des besten Angebots wird nach dem polnischen Recht in Schritten durchgeführt. In der ersten Stufe wird die Frage beurteilt, inwieweit die Unternehmen die formalen Auflagen erfüllen. Dieser Schritt ist für alle bietenden Unternehmen obligatorisch. Alle Bieter, die diese formale Beurteilung bestehen, werden dann nach qualitativen Kriterien bewertet (siehe oben).

Die zugelassenen Bieter zum Betrieb des Dienstes vom 15. Dezember 2013 bis zum 12. Dezember 2015 wurden im September 2012 bekannt gegeben. Angebote gingen am 30. Oktober von 2 Bietern ein: Przewozy Regionalne und Arriva RP. Die Bewertung der Angebote wurde im Januar 2013 abgeschlossen. Die Lose A und B wurden an Arriva vergeben. Das Los C ging an Przewozy Regionalne. Innerhalb der jeweiligen Lose wurden von den Bietern folgende Preise angeboten. Los A: Arriva bot 10,38 Zloty für jeden Streckenkilometer, Przewozy Regionalne bot 13,29 Zloty an. Los B: Arriva bot 11,82 Zloty und Przewozy Regionalne bot 12,49 Zloty. Im Los C bot Arriva 16,18 Zloty für jeden Streckenkilometer und Przewozy Regionalne 13,49 Zloty. Die Pünktlichkeit der Züge von Arriva wurde als besser als die von Przewozy Regionalne bewertet. Am 25. Januar 2013 wurde nach Einwänden von Przewozy Regionalne das gesamte Ausschreibungsverfahren durch das Landratsamt gestoppt. Als offizielle Begründung wurde angegeben, dass die Angebote den finanziellen Rahmen der Region übersteigen würden. Am 4. Februar 2013 reichte Arriva RP bei der nationalen Berufungskammer eine Beschwerde gegen die Aufhebung der Ausschreibung durch das Landratsamt ein. Nach Angaben von Arriva lagen die Preise der Wettbewerber im Rahmen des Budgets, das von der lokalen Behörde zu diesem Zweck eingerichtet wurde und tatsächlich hätte die Annahme eines der Angebote erhebliche Einsparungen im Haushalt der Provinz bewirkt. Am 18. Februar 2013 entschied die nationale Berufungskammer, dass die Aufhebung der Ausschreibung rechtswidrig war. Die nationale Berufungskammer konnte jedoch keinen erfolgreichen Bieter im Verfahren feststellen und die zuständige Behörde wurde daher aufgefordert, das Ausschreibungsverfahren wieder aufzunehmen, die Angebote zu bewerten und das günstigste Angebot anzunehmen. Am 26. März 2013 schloss das Landratsamt die Verfahren ab und gab Arriva als Höchstbietenden für die Lose A und B bekannt. Diese Entscheidung verursachte erneute Proteste seitens Przewozy Regionalne mit einer nachfolgenden Beschwerde bei der nationalen Berufungskammer, um die Aufhebung der Ausschreibung zu erreichen. Dieser Antrag wurde von der nationalen Berufungskammer jedoch abschlägig beschieden. Am 1. Juli 2013 hat dann das Landratsamt der Woiwodschaft Kujawien-Pommern einen Vertrag mit Arriva zum Betrieb der Bahnverkehrsdienste für die Lose A und B geschlossen. Das Los C wurde in einem so genannten freihändigen Verfahren (ohne Ausschreibung) an Przewozy Regionalne vergeben. Offiziell erfolgte jedoch bisher noch nichts. Das Landratsamt plant außerdem eine freihändige Vergabe der Strecken zwischen Toruń und Bydgoszcz an Przewozy Regionalne.

## Betriebsübergang

Arriva Poland Sp. z.o.o. (GmbH) ist eine Arriva-Konzerngesellschaft im Besitz der Deutsche Bahn. Arriva ist ein in 12 europäischen Ländern (Tschechische Republik, Dänemark, Ungarn, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Spanien, Schweden, Malta und dem Vereinigten Königreich) tätiger Anbieter von Transportdiensten und beschäftigt rund 47.000 Arbeitnehmer. Arriva RP ist der erste private Betreiber von Personenverkehrsdiensten auf der Schiene in Polen, der diese Dienste in einem größeren Umfang anbietet. Das Unternehmen begann erstmals 2007 mit der Erbringung von öffentlichen Verkehrsdiensten, als es die Ausschreibung für den Betrieb der ländlichen Personenverkehrsstrecken (Strecken mit Dieselantrieb) in der Region Kujawien-Pommern gewann. Auf dieser Strecke werden fast 40 % des gesamten Personenverkehrs in der Region befördert. Diese Ausschreibung war die erste derartige Situation in Polen. Am 10. Dezember 2010 hat das Unternehmen den Vertrag mit der Landesregierung um weitere 10 Jahre verlängert. Dieser Dienst umfasst über 100 Bahnhöfe und es werden jährlich über 2 Millionen Fahrgäste befördert.

Infolge der erfolgreichen Zuteilung der erneuerten Ausschreibung mit erweiterter Versorgung einer Reihe von elektrifizierten Bahnstrecken in der Region wird Arriva ab dem 15. Dezember 2013 neue Personenverkehrsstrecken in Betrieb nehmen. Der Betreiber wird sowohl eigene Schienenfahrzeuge als auch vom Landratsamt ausgeliehene Fahrzeuge benutzen, dies betrifft vor allem elektrische Schienenfahrzeuge. Da Arriva keine Schienenfahrzeuge von Przewozy Regionalne übernimmt, werden die nun nicht mehr gebrauchten Schienenfahrzeuge auf andere regionale Niederlassungen des Unternehmens verteilt. Die Schieneninfrastruktur ist im Besitz der Polskie Linie Kolejowe (Polnische Bahn).

Nach der erfolgreichen Zuteilung der Ausschreibung unternahm Arriva mehrere Versuche zur Zusammenarbeit mit Przewozy Regionalne für eine Sicherstellung des reibungslosen Übergangs der Strecken und des Übergangs der wichtigsten Arbeitnehmer, die für die erweiterten Dienste gebraucht wurden. Allerdings wurde dieses Angebot zur Zusammenarbeit von Przewozy Regionalne nicht akzeptiert. Stattdessen entschied sich Przewozy Regionalne zu Entlassungen. Von den über 700 Beschäftigten werden wahrscheinlich rund 400 Arbeitnehmer entlassen. Fast 250 Arbeitnehmer haben die Chance, Arbeitsplätze bei Przewozy Regionalne im Zusammenhang mit der Durchführung anderer Dienste in der Region Kujawien-Pommern zu bekommen. Es wird geschätzt, dass von den entlassenen Arbeitnehmern mehr als 200 Personen eine Chance auf die Weiterbeschäftigung in anderen Zweigen des Unternehmens außerhalb der Wojewodschaft haben.

Arriva plant für den Betrieb der zusätzlichen Strecken die Einstellung von 80 Arbeitnehmern. Das Einstellungsverfahren hat bereits begonnen. Es wird davon ausgegangen, dass viele dieser Arbeitnehmer unter den ehemaligen Arbeitnehmern der Przewozy Regionalne rekrutiert werden. Dies kann im Moment aber nicht garantiert werden. Die erfolgreiche Einstellung der ehemaligen Arbeitnehmer von Przewozy Regionalne durch Arriva kann dadurch erschwert werden, dass Arriva und Przewozy Regionalne unterschiedliche Entgeltsysteme verwenden. Die aus den ehemaligen polnischen Staatsbahnen (Polskie Koleje Państwowe) entstandenen Firmen benutzen ein Vergütungssystem, das vor allem auf Dienstjahren aufbaut. Bei Arriva richtet sich das Vergütungssystem nach der Arbeitszeit, den Arbeitsbedingungen und der Effizienz. Dadurch können die von Arriva den ehemaligen Arbeitnehmern von Przewozy Regionalne angebotenen Konditionen - dies gilt vor allem für Mitarbeiter mit langjähriger Betriebszugehörigkeit - sich als ungünstiger herausstellen. Andererseits bietet das Vergütungssystem von Arriva Vorteile für Beschäftigte mit Berufserfahrung, aber kurzer Betriebszugehörigkeit. Arriva ist der Auffassung, dass der Druck seitens Gewerkschaften und Przewozy Regionalne einer der Gründe gewesen war, warum Arbeitnehmer nicht von Arriva übernommen werden wollten.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass die Lage von entlassenen und neu eingestellten Arbeitnehmern in erster Linie davon abhängt, ob bestimmte Fähigkeiten und Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen sind. Dies ist einer der wichtigsten Faktoren der Arbeitsmarktlage für Arbeitnehmer in Polen, die sich auf Löhne und den Grad

der Arbeitslosigkeit auswirken. So werden beispielsweise trotz der komplexen und langwierigen Qualifizierungsverfahren für Zugführer und der Möglichkeit, in den Vorruhestand zu gehen (sog. Altersteilzeit), die von Przewozy Regionalne Entlassenen nicht viel Mühe haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden (wobei die Arbeitssuche auch Arriva einschließt), bei dem die Arbeitsbedingungen gleichwertig oder sogar noch besser als bei dem früheren Arbeitgeber sind. Dies liegt am akuten Mangel an Zugführern. Andererseits können Berufe wie Schaffner, Zugpersonal und Zuglotsen relativ einfach vom Arbeitgeber umgeschult oder durch neu eingestellte Beschäftigte ausgeübt werden. Diese Beschäftigtengruppe leidet daher möglicherweise am meisten unter negativen Auswirkungen eines Bahnbetreiberwechsels.

Bei der Beurteilung negativer Auswirkungen der Ausschreibung auf die Beschäftigten von Przewozy Regionalne ist außerdem die deutliche Überbesetzung im Unternehmen zu berücksichtigen. Obwohl das Unternehmen bereits eine Sanierungs- bzw. Umstrukturierungsphase mit einem damit einhergehenden Personalabbau durchlaufen hat, wird immer noch davon ausgegangen, dass mehr Personal als nötig beschäftigt wird, um den Dienst zu erbringen. Dies wird durch die Zahl der Beschäftigten für die von den Zügen zurückgelegten Millionen Kilometer veranschaulicht. Bei Arriva sind dies 65 Mitarbeiter und bei Przewozy Regionalne sind dies 184 Arbeitnehmer. Hierbei muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass sich bei Przewozy Regionalne die Anzahl der im Betrieb beschäftigten durch die Mitarbeiter der regionalen Hauptniederlassungen in den 16 Provinzen und die Überholungs- und Instandsetzungswerke der Firma in den meisten Wojewodschaften erhöht.

### **Wirkungsanalyse - Personalübergang**

Bei Ausschreibungen für den Schienenpersonenverkehr von Landratsämtern in Polen werden soziale Kriterien nicht berücksichtigt. Die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen sozialen Standards sind für jeden Bieter eine rechtliche Verpflichtung und diese beeinflussen das Ergebnis der Ausschreibungen nicht wirklich. Aus der Sicht der ausschreibenden Stellen zählt als einzig relevantes Kriterium für die Auswahl der günstigste angebotene Preis und in einigen Fällen noch die Pünktlichkeit.

Diese Lage hat negative Auswirkungen auf die Situation der Arbeitnehmer von Betreibern, weil sie bei einem Betreiberwechsel keinen Kündigungsschutz genießen. Die fehlende konkrete Gesetzgebung (oder entsprechende Auflagen der zuständigen Behörde) zum Personalübergang bedeutet, dass jeder Personalübergang in der Praxis zwischen den Betreibern verhandelt werden muss und dies fand in dem Fallbeispiel nicht statt. Da auch kein Flächentarifvertrag mit vorgeschriebenen Mindeststandards mehr gilt, ist es auch wahrscheinlich, dass Arbeitssuchende, die vom neuen Betreiber beschäftigt werden wollen, Einbußen bei den Bedingungen und Konditionen ihres Arbeitsverhältnisses hinnehmen müssen (wobei dies auf Zugführer möglicherweise nicht zutrifft). Die Möglichkeit für Vereinbarungen zum Personalübergang ist im polnischen Arbeitsgesetz vorgesehen. Jedoch kamen diese Bestimmungen noch nie zur Anwendung.

Die bei den jüngsten Ausschreibungen beobachtete Wirkung ist eine fortschreitende Umstrukturierung der verschiedenen Zweige der Przewozy Regionalne, wobei das Unternehmen gezwungen wurde, die Betriebskosten zumindest teilweise infolge der Ausschreibungen zu senken. Das beste Beispiel, um diesen Mechanismus zu veranschaulichen, ist die Ausschreibung der Wojewodschaft Podlachien aus dem Jahr 2012 über die Erbringung öffentlicher Verkehrsdienste für die Jahre 2013 bis 2014. Das Ausschreibungsverfahren wurde wiederholt und Przewozy Regionalne hat nun einen um 17 % niedrigeren Preis als in der ersten Ausschreibung angeboten und dieser Preis liegt 27 % unter dem Vergabepreis durch das Landratsamt von 2011. Dies liefert die Begründung für die Aussage, die Ausschreibung hätte zur Umstrukturierung des Unternehmens, insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit und der Führung des Personalwesens, beigetragen. Solche Umstrukturierungen führen fast überall zu einem Personalabbau.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass derzeit in Polen der Markt des Schienenpersonenverkehrs durch die Neigung regionaler Behörden zur Gründung eigener

regionaler Bahnunternehmen am meisten beeinflusst wird. Solche Unternehmen werden von den Woiwodschaften Mazowieckie, Slaskie und Großpolen gegründet. Diese Unternehmen sind direkte Konkurrenten der Fa. Przewozy Regionalne. Das Landratsamt hat die Bahnverkehrsdienste in der Region an ihre eigenen Unternehmen anstatt Przewozy Regionalne vergeben, wodurch das Unternehmen gezwungen ist, in anderen Betriebsbereichen tätig zu werden. Um das Unternehmen vor dem Konkurs zu retten, entschied das Verkehrsministerium die Vergabe von Aufträgen an Regionalne Przewozy zur Erbringung von Diensten im nationalen Bahnverkehr. Unbeabsichtigte Nebenwirkung war jedoch, dass damit ein echter Wettbewerb zwischen den Unternehmen Polskie Koleje Państwowe und Przewozy Regionalne entstand.

## Fazit

Zwar gibt es derzeit noch wenig Erfahrungen mit Ausschreibungen. Das dargestellte Fallbeispiel kann jedoch als repräsentativ für die Umsetzung und die Auswirkungen von Ausschreibungen im polnischen Markt für Personenverkehr auf der Schiene betrachtet werden. Derzeit werden die öffentlichen Dienste in Polen in erster Linie von den PKP-Gesellschaften, den Bahnunternehmen der Provinzregierungen (Przewozy Regionalne SA und die Unternehmen im Besitz der regionalen Behörden) und Betreibern im Besitz der Kommunen durchgeführt. Der durch diese Firmen durchgeführte öffentliche Verkehr wird entweder auf gewerblicher Basis (das Streckennetz und die Fahrpläne werden in diesem Fall durch den Betreiber festgelegt) oder auf der Grundlage von PSO-Verträgen umgesetzt. Erst 2012 haben die regionalen Behörden damit begonnen, die Vergabe öffentlicher Aufträge bei der Auswahl eines Betreibers von Bahnstrecken in einem höheren Umfang einzusetzen. Mit Ausnahme der Region Kujawien-Pommern wurden solche Ausschreibungen zu Gunsten von Firmen im Besitz der lokalen Behörden vergeben. Einmal kann dies auf die Vorgaben in den Ausschreibungen zurückgeführt werden, die bisherige (staatliche Unternehmen) begünstigen, etwa die Auflage, dass ein Unternehmen mindestens zwei Jahre Erfahrung im Betrieb von Schienenpersonenverkehr in der Region vorweisen muss.

Bei Ausschreibungsverfahren gibt es ein grundsätzliches Problem, verursacht durch die Kriterien für die Auswahl des günstigsten Angebots. Das zweistufige Verfahren beinhaltet neben einer formalen Bewertung - hier wird geprüft, ob die Angebote die gesetzlichen Vorschriften und Auflagen der ausschreibenden Stelle erfüllen - eine qualitative Beurteilung - dies ist dann ein Vergleich der von den Bietern angebotenen Preise. Zur Zeit wird bei allen Ausschreibungen der niedrigste Preis als ausschlaggebendes Kriterium für die Auswahl des günstigsten Angebots eingesetzt. Die Kriterien zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer beschränken sich im Wesentlichen auf die Verpflichtung zur Einhaltung des Arbeitsgesetzes.

Arbeitnehmer von Unternehmen, die infolge der Ausschreibung die Erbringung von Verkehrsdiensten einstellen, werden entweder auf einen anderen Zweig des vorherigen Betreibers versetzt oder durch betriebsbedingte Kündigung entlassen (Massenentlassungen). Der erfolgreiche Bieter kann entlassene Arbeitnehmer des vorherigen Betreibers zwar einstellen, ist aber hierzu weder kraft Gesetz noch durch Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen verpflichtet. Dies bedeutet dann häufig, dass die Zugführer zwar leicht wieder angestellt werden; andere Arbeitnehmer aber Schwierigkeiten haben, eine neue Stelle zu finden. In Ermangelung eines Flächentarifvertrags wäre eine Neuanstellung auch nur zu anderen Bedingungen und Konditionen möglich, die oft ungünstiger sind (es sei denn, die betroffene Arbeitnehmergruppe hat eine starke Marktstellung). Private Betreiber haben zu berücksichtigen, dass eine erhebliche Umstrukturierung der gegenwärtigen Verhältnisse erforderlich ist. Ein zwangsweise erfolgreicher Übergang für alle Arbeitnehmer ist in der Praxis eher schwer umzusetzen, während eine teilweise Übernahme eine Möglichkeit darstellt.

## Schweden

### Hintergrund

Schweden war das erste EU-Land, das die vertikale Trennung von Aspekten der Erbringung von Schienenverkehrsdiensten umsetzte. Ein zweistufiges Ausschreibungsverfahren ist für Verkehrsbehörden obligatorisch. Ein Betriebsübergang ist bei einem Wechsel der Bahnbetreiber zwar die Norm, wird jedoch nicht zwingend vorgeschrieben. Der Markt ist durch hohe Effizienz und niedrige Gewinnmargen gekennzeichnet und es herrscht ein reger Wettbewerb mit häufigen Betreiberwechseln.

### Einsatz von Ausschreibungen

Schweden war das erste EU-Land, das die vertikale Trennung von Aspekten der Erbringung von Schienenverkehrsdiensten umsetzte, als 1988 die staatliche Bahnbehörde vom staatlichen Bahnverkehrsbetreiber SJ abgespalten wurde. Schweden war Vorläufer der Privatisierung sowohl im Schienenpersonenverkehr als auch im Nahverkehr. Dies wurde vor allem von der nationalen Politik vorangetrieben, noch vor dem Entstehen einer europäischen Gesetzgebung. Die Liberalisierung wurde als ein Weg zur Verbesserung der Qualität der Dienste und zur Effizienzsteigerung verfolgt.

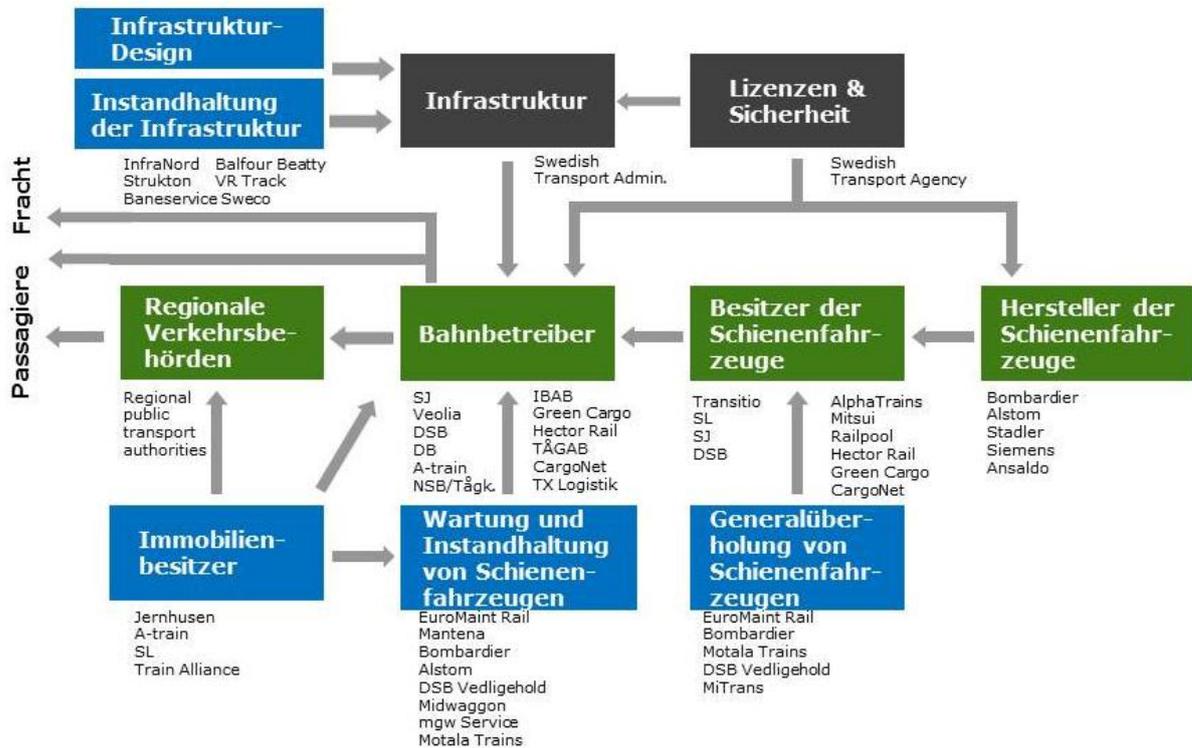
Das Netzwerk wurde in primäre (Langstrecken) und sekundäre (ländliche bzw. regionale) Strecken aufgeteilt. Bis 1994 war SJ der einzige Betreiber für Fernbahnstrecken (sofern autark). Im Personennahverkehr konnte die jeweils örtlich zuständige Behörde selbst entscheiden, ob sie diese Dienste in Form einer Ausschreibung vergibt oder nicht. Der Markt wurde dann für Fernstrecken ab Dezember 2011 und für Nahverkehrsstrecken ab Januar 2012 komplett dereguliert. Heute müssen alle Dienste für den öffentlichen Personenverkehr über die Schiene über eine Ausschreibung vergeben werden. Seit 2010 hat SJ nicht mehr das ausschließliche Recht zum Betrieb autarker Strecken im Nah- und Fernverkehr, da die Hauptverkehrslast über die Schiene vollständig dereguliert wurde.

Ebenso werden für rund 98 % aller Busstrecken Ausschreibungen veranstaltet. Der Restanteil von 2 % wird von kommunalen Unternehmen betrieben.

Die schwedische Verkehrsbehörde ist für die Zuteilung von Trassen und Trassengebühren zuständig, während das schwedische Verkehrsministerium Betriebs- und Sicherheitslizenzen vergibt. Die kommunalen und regionalen Verkehrsbehörden sind für den Betrieb der Bahn und den ÖPNV und somit auch für Ausschreibungen im Bahnsektor zuständig. Dagegen ist die schwedische Verkehrsbehörde für Bau, Betrieb und Wartung aller staatlichen Straßen und Bahnen zuständig (siehe hierzu Abbildung A1.5). Eine wettbewerbsorientierte Nutzung der Gleisanlagen ist auch möglich, da Betreiber Streckenzuteilungen von der schwedischen Verkehrsbehörde mieten und auf diesen eigene Züge fahren lassen können.

In der folgenden Abbildung wird die heutige Organisation der schwedischen Bahn in vereinfachter Form dargestellt:

Abbildung A.1.1 Der schwedische Bahnmarkt



Quelle: Präsentation vom Arbeitgeberverband Almega

### Regeln für eine öffentliche Auftragsvergabe

Obwohl die zuständigen Behörden zur öffentlichen Auftragsvergabe über Ausschreibungen verpflichtet sind, ist eine freihändige Vergabe unter bestimmten Bedingungen des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen in den Bereichen Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Postdiensten (LOU 2007:1092) möglich. Ein Vertrag kann freihändig vergeben werden, wenn hierfür besondere außergewöhnliche Gründe (Gesetz LOU 2010:572)<sup>215</sup> vorliegen. Zu den im Einzelfall möglichen Begründungen gehören zum Beispiel Situationen, in denen bei einer Ausschreibung kein geeignetes Gebot vorgelegt wird oder eine sehr schnelle Vergabe wegen unvorhergesehener Umstände, die eine Vergabe durch ein komplettes Ausschreibungsverfahren unmöglich machen, nötig wird. Ein Beispiel hierfür ist, wenn ein Betreiber einen Vertrag unerwartet beendet und die zuständige Behörde kurzfristig einen neuen Betreiber finden muss.

Die typische Dauer von Dienstverträgen im öffentlichen Bereich (PSO, public service obligation contracts) beträgt 8 Jahre mit möglichen Verlängerungen von einigen Jahren. Nach Ablauf der 8 Jahre muss die zuständige Behörde eine Kündigungsfrist von 12 Monaten wahren und der Betreiber von 24 Monaten.

Im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen finden sich keine Hinweise auf die EU-Verordnung 1370/2007. Das noch später in diesem Text beschriebene Gesetz über die Beschäftigungssicherheit verweist jedoch recht ausführlich auf die EU-Verordnung 1370/2007.

Im Jahr 2012 trat ein neues Verkehrsgesetz in Kraft, in dem neue zuständige Behörden festgelegt wurden und Bahn- sowie Busdienste unter den gleichen Rechtsrahmen für

<sup>215</sup> Ausnahmen werden unter LOU 2007:1092 Kapitel 4, Artikel 2 genannt.

Ausschreibungen fallen. Die jeweils regional zuständige Behörde wird dabei zunächst bei Betreibern von Personenverkehrsdiensten anfragen, welche Strecken sie auf kommerzieller Basis bedienen möchten. Erst nach dieser Anfrage werden Strecken mit einem unterstellten sozioökonomischen Interesse mithilfe eines Ausschreibungsverfahrens angeboten und die Dienste werden dann im Rahmen eines Vertrages über öffentliche Dienste als Alleinberechtigung vergeben. Die noch laufenden Verträge zur Erbringung öffentlicher Dienste fallen weiterhin unter das alte Regelwerk und kommerzielle Dienste können nur zusätzlich zu den Diensten im Rahmen eines Vertrags über die Erbringung öffentlicher Dienste angeboten werden.

### Soziale Kriterien bei öffentlichen Ausschreibungen

In der aktuellen nationalen Gesetzgebung sind keine Optionen vorgesehen, nach denen die zuständigen Behörden bei Ausschreibungen soziale Kriterien aufnehmen können. Allerdings bedeutet die direkte Anwendbarkeit der EU-Verordnung 1370/2007, dass solche Kriterien dann festgelegt werden können, wenn ein öffentlicher Auftraggeber dies wünscht. Generell geben ausschreibende Stellen lediglich an, dass die bestehenden sozialen Auflagen in den geltenden Rechtsvorschriften und Tarifverträgen eingehalten werden müssen.

Es gibt eine öffentliche Verkehrsbehörde, die stets die Bestimmungen in den Artikeln 4(5) und 4(6) der EU-Verordnung seit Beginn von Ausschreibungen in den 90er-Jahren angab: Die Stockholmer Nahverkehrsbehörde. Zudem wurde vorgeschrieben, einen Betreiberwechsel als Betriebsübergang zu behandeln.

#### **Die von der Stockholmer Nahverkehrsbehörde (SL) anfänglich gemachten Erfahrungen mit öffentlichen Ausschreibungen und deren Auswirkungen auf den Schutz von Beschäftigten**

In den 90er-Jahren war Stockholm bereit, den Betrieb der U-Bahn in der Hauptstadt (die einzige in ganz Schweden) nach einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Vor der Ausschreibung machte die Behörde sich Sorgen, ob ein neuer Betreiber über die Kompetenz und die Ressourcen zum Betrieb der Verkehrsmittel verfügen würde. Wegen eines Mangels an Zugführern wurde befürchtet, der neue Betreiber könnte möglicherweise nicht genügend Personal haben, um den Dienst effektiv zu erbringen und die Beschäftigten der Branche (bspw. die Zugführer) könnten womöglich die Branche wechseln. Um die Beschäftigten in der Branche zu halten und sicherzustellen, die besten Voraussetzungen für den neuen Betreiber zu schaffen, um genügend erfahrenes Personal zu bekommen, wurde in die Ausschreibung eine Klausel aufgenommen, dass der Betreiberwechsel als „Betriebsübergang“ behandelt werden sollte. Nach dieser Ausschreibung wurde in den meisten Bahnausschreibungen der Behörde die Auflage vorgesehen, einen eventuellen Betreiberwechsel als Betriebsübergang zu behandeln. Obwohl nicht oberste Priorität, war der Schutz der Arbeitnehmer einer der Folgen dieser Entscheidung gewesen.

### Auswirkungen der Liberalisierung im Schienenverkehrswesen

Man spricht zwar hinsichtlich möglicher Effizienzgewinne in der Branche nur von einem geringen Potenzial von 2 bis 3 %, Industrievertreter gehen jedoch von einer erheblichen Verbesserung des Dienstes und der Effizienz in der Branche nach der Einführung von Ausschreibungsverfahren aus. Die Nutzung der Bahn als Verkehrsmittel stieg zwischen 1998 und 2008 um 47 % an und statt 15 Mio. Fahrgästen werden inzwischen über 22 Mio. Fahrgäste befördert<sup>216</sup>. Die Personenkilometer stiegen zwischen 1990 und 2008 von 6,6 Milliarden auf 11,1 Milliarden an. Schweden ist ein reifer Markt mit besonders transparenten Marktregeln. Es gibt ca. 12 große Bahnbetreiber, 10 große Busunternehmen und eine große Anzahl kleinerer Betreiber. Aufgrund der Reife des Marktes wurden mitunter Bedenken wegen zu niedriger Gewinnspannen geäußert. Es gab bislang jedoch noch keine Insolvenzen (abgesehen von einem dänischen Betreiber, der allerdings nicht den Betrieb aufgab, sondern zwei Großaufträge noch vor Ablauf der Vertragslaufzeit wegen höher als

<sup>216</sup> Interview 1

erwarteter Betriebskosten beendete). Die meisten der größeren Betreiber sind in ausländischem Besitz.

Durch Einsatz von Ausschreibungsverfahren sind die Kosten der zuständigen Behörden zur Erbringung öffentlicher Verkehrsdienste gesunken (um angeblich rund 25 %) und demzufolge konnte der staatliche Zuschuss zu dem Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel von 60 % auf 50 % zurückgenommen werden. Die anderen 50 % werden durch Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf erzielt<sup>217</sup>. Allerdings ist das Ausschreibungsverfahren selbst sowohl für die Behörden als auch für die Betreiber recht kostspielig. Wie aus den Fallstudien ersichtlich, laufen Ausschreibungsverfahren über 3 Jahre - einschließlich Vorbereitungszeit und Verhandlungsperiode - und verursachen sowohl für die öffentliche Verkehrsbehörde als auch die bietenden Betreiber Kosten in Höhe von 1,2 Mio. € bis 1,7 Mio. €.<sup>218</sup>

Hinsichtlich der Ausschreibungsbewertungen hat in den vergangenen 25 Jahren eine Entwicklung stattgefunden. Zunächst waren die ausschreibenden Stellen vor allem an einem Bruttovertrag (Kosten pro Kilometer oder Kosten pro Fahrgast) interessiert. In den letzten 10 Jahren hat sich jedoch der Schwerpunkt auf Nettoverträge verlagert, also Fahrgäste und die Qualität des Dienstes (dies ist auch aus der Vergabeentscheidung an MTR für die Stockholmer U-Bahn im Jahr 2009 ersichtlich).<sup>219</sup> Die Qualitätsstandards beinhalten allerdings keine sozialen Kriterien für Arbeitnehmer, die in der Regel bei der Ausschreibung keine Rolle spielen.<sup>220</sup> Anhand des Betreiberwechsels von Veolia nach MTR und der diesbezüglichen Ausschreibung wird ersichtlich, dass Anlaufpläne bei der Bewertung von Bedeutung sind. Sofern ein Betriebsübergang gefordert wird (wie bei der Stockholmer Verkehrsbehörde) können auch die Personalübernahme und alle damit zusammenhängenden Fragen für die Bewertung relevant werden.

## Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Für den Bahnsektor gilt ein landesweiter Flächentarifvertrag, der Mindestbeschäftigungsnormen für fast alle Arbeitnehmer in dieser Branche vorsieht. Da jedoch der Vertrag für eine derart breit gefächerte Gruppe gilt, eignen sich die Mindestbeschäftigungsbedingungen dieses Tarifvertrags nicht unbedingt für alle Beschäftigten in dieser Branche. Der Tarifvertrag gilt lediglich für die dem Arbeitgeberverband Almega angehörigen Unternehmen. Dies sind jedoch ca. 98 % aller Schienenpersonenverkehrsbetreiber und da der Vertrag von der Mehrheit unterzeichnet wurde, gilt er als Norm für alle in der Branche<sup>221</sup>. Darüber hinaus besteht auch ein Branchenmustervertrag für Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in der Branche<sup>222</sup>.

Da dieser Vertrag lediglich Mindeststandards für eine Beschäftigung vorsieht, verfügt jeder Betreiber für seinen Betrieb noch über eine gesonderte Betriebsvereinbarung zwischen den Gewerkschaftsvertretern und dem Betreiber, jeweils für eine bestimmte Bahnstrecke oder auch einer Reihe von Bahnstrecken (als Beispiel kann man den Betrieb der U-Bahn in Stockholm heranziehen). Diese Betriebsvereinbarungen können die Standards im nationalen Flächentarifvertrag jedoch lediglich verbessern.

---

<sup>217</sup> Interview 1

<sup>218</sup> Gunnar Schön, Veolia

<sup>219</sup> Die Qualität kann bei der Auswertung der Angebote einer Ausschreibung eine Gewichtung von 30 bis 40 % erhalten. Von den ausschreibenden Stellen werden aber oft unterschiedliche Bewertungs- und Überwachungssysteme eingesetzt.

<sup>220</sup> Bei solchen Auswertungen kommt im Regelfall das IFQM-Auswertungsverfahren zum Einsatz.

<sup>221</sup> Dies nennt man einen sog. „Hängavtal“ - eine Betriebsvereinbarung zwischen einem dem Arbeitgeberverband nicht angehörenden Arbeitgeber und einer Gewerkschaft. Der Arbeitgeber braucht somit nicht einem Arbeitgeber- oder Berufsverband angehören, um Bedingungen in einem Tarifvertrag einzuhalten.

<sup>222</sup> Es ist anzumerken, dass die aktuellen Fassungen derzeit von den Sozialpartnern neu verhandelt werden.

Aktuelle Musterverträge für die Bus- und Bahnbranche sind unter folgendem Link verfügbar:

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/forudubbling/Avtalsprocessen/Avtalsprocessen-bilagor/>

So beträgt beispielsweise der Mindestlohn im nationalen Flächentarifvertrag für das Personal im Transfer-Sektor 1.890 € pro Monat, während der Mindestlohn laut Tarifvertrag zwischen SEKO und SJ Götalandståg 2.507 € pro Monat während der Ausbildung und danach bis zu 3.790 € für einen Zugführer mit über 3 Jahren Dienstdauer nach Abschluss der Berufsausbildung beträgt. Andere Beispiele für solche Unterschiede werden in der Tabelle A1.6 aufgeführt.

Im Flächentarifvertrag sowie den Betriebstarifverträgen werden meist die folgenden Punkte behandelt:

- Entgelt
- Arbeitszeit
- Überstunden
- Zusätzliche Arbeitsstunden
- Zulagen für Reisezeiten, usw.
- Zulagen für Nacht-, Schicht- und Feiertagsarbeit und Abrufzeiten
- Feiertage
- Krankengeld, usw.
- Erziehungsurlaub
- Urlaub
- Kündigung

Der Flächentarifvertrag ist sehr allgemein abgefasst und geht auf bestimmte Stellen nicht ein. Die Arbeitsbedingungen in der Betriebsvereinbarung sind in der Regel auch nicht stellenspezifisch abgefasst und behandeln auch keine erwarteten Lohnkonditionen. Wie aus der nachstehenden Tabelle A1.7 ersichtlich, sichert der Flächentarifvertrag lediglich einen Mindestlohn von ca. 1.890 € (für alle Kategorien von Beschäftigten). Die Betriebsvereinbarungen sehen jedoch Löhne zwischen 2.400 und 2.860 € für das Zugpersonal und zwischen 2.980 und 3.890 € für Zugführer vor.

**Tabelle A1.7. Unterschiede zwischen dem Flächentarifvertrag und Betriebsvereinbarungen**

	Flächentarifvertrag (spårtrafik) Laufzeit 01.04.2012 - 31.03.13 (ein neuer Vertrag wird derzeit verhandelt)	Betriebsvereinbarung (SJ Götalandståg) Laufzeit 01.04.2013 - 31.03.2014
Mindestlohn	1.890 € (derzeit)	2.507 € / Monat während der Ausbildung
Maximale tägliche Arbeitszeit	10 Stunden	10 Stunden <u>mit mindestens 3 Stunden bezahlten Pausen</u>
Höchst Arbeitszeit pro Woche	40 Stunden / normale Arbeitswoche (Montag - Freitag) 38 Stunden / Woche (Montag - Sonntag)	40 Stunden / normale Arbeitswoche (Montag - Freitag) 38 Stunden / Woche (Montag - Sonntag)
Urlaubsanspruch	25 Tage (wenn nicht anders angegeben) 30 Tage für Arbeitnehmer, die damit einverstanden sind, dass eine bestimmte Anzahl von Überstunden nicht vergütet wird	25 Tage (wenn nicht anders angegeben) 30 Tage für Arbeitnehmer, die damit einverstanden sind, dass eine bestimmte Anzahl von Überstunden nicht vergütet wird

### Regeln für einen Personalübergang

Die Regeln für einen Personalübergang stehen im Zusammenhang mit den Vorschriften über einen Betriebsübergang. Um die Verpflichtungen der Betreiber und die Auswirkungen auf Arbeitnehmer zu verstehen, muss zuerst festgestellt werden, ob die Vorschriften über einen Betriebsübergang überhaupt anzuwenden sind.

Um festzustellen, ob Artikel 6b des Arbeitsschutzgesetzes (LAS 6b) gilt, werden die folgenden Kriterien geprüft:

- Wird die Mehrheit der Arbeitnehmer (über 50 %) übernommen?
- Bleiben die betrieblichen Tätigkeiten und der Unternehmenszweck gleich?
- Wurden die materiellen Vermögensgegenstände mit übertragen?
- Wie hoch ist der Wert der übertragenen immateriellen Vermögenswerte?
- Wird die gleiche Kundengruppe bedient?
- Inwieweit ähneln sich der Betrieb vor bzw. nach dem Übergang?
- Wie lange wurde der Betrieb eventuell vorübergehend stillgelegt?

Diese Kriterien werden einzeln geprüft und die Gewichtung der einzelnen Kriterien hängt vom Charakter des Unternehmens ab. Handelt es sich zum Beispiel um ein Dienstleistungsunternehmen, ist das Kriterium Nr. 1 das wichtigste bei der Beurteilung. Wird festgestellt, dass der Wechsel zwischen zwei Betreibern als Betriebsübergang behandelt werden sollte oder wenn die Betreiber selbst entscheiden, dass ein bestimmter Betrieb dergestalt behandelt werden sollte, wird dann ein bestimmter Paragraph (Artikel 6b) im Arbeitsschutzgesetz (1982: 80, LAS6b) herangezogen.

Nach dem Paragraphen LAS 6b gehen bei einem Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen die Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsvertrag und dem Arbeitsverhältnis, das zum Zeitpunkt des Übergangs besteht, vom bisherigen Arbeitgeber auf den neuen Arbeitgeber über. Der bisherige Arbeitgeber haftet weiterhin dem Arbeitnehmer gegenüber für die finanziellen Verpflichtungen aus der Zeit vor dem Übergang. Dies gilt jedoch nicht für einen Betriebsübergang im Zusammenhang mit einer Insolvenz und für Alters-, Invaliden- oder Hinterbliebenenrenten. Die Übernahme durch den neuen Arbeitgeber bleibt dem Arbeitnehmer freigestellt. Der ehemalige Arbeitgeber müsste aber legitime Gründe für die Kündigung des Vertrages mit einem Arbeitnehmer angeben können, falls kein wirtschaftlicher Nutzen für die Streichung der Stelle vorhanden ist. Verweigert der Arbeitnehmer die Übernahme, so tut er dies auf eigenes Risiko (SFS 1994:1685).

Ein weiterer wichtiger Teil der Gesetzgebung ist das Gesetz über die Teilnahme am Arbeitsplatz / Recht auf Unterrichtung und Anhörung (1976:580)<sup>223</sup>. Dieses Gesetz regelt die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Das Gesetz regelt Bereiche wie das Recht auf Information und der Beteiligung an Tarifverträgen. Nach Artikel 28 dieses Gesetzes gelten bei einem Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen von einem Arbeitgeber, der einem Tarifvertrag unterliegt, an einen neuen Arbeitgeber - und falls der Übergang unter § 6 des Arbeitsschutzgesetzes (1982: 80) fällt - die jeweils anwendbaren Teile des Tarifvertrags auch für den neuen Arbeitgeber. Dies gilt jedoch nicht, wenn der neue Arbeitgeber bereits durch einen anderen Tarifvertrag gebunden ist, der für die übernommenen Arbeitnehmer Anwendung findet. Bei einer Übernahme von Arbeitsverträgen und Arbeitsverhältnissen durch den neuen Arbeitgeber gemäß LAS Artikel 6b (1982:80) ist der neue Betreiber verpflichtet, die Bedingungen aus dem Tarifvertrag mit dem ehemaligen Arbeitgeber für den Zeitraum von einem Jahr zu beachten (bzw. bis zum Auslaufen des Tarifvertrags, falls der Tarifvertrag vorher ausläuft). Dies gilt jedoch dann nicht, wenn der Tarifvertrag abgelaufen ist oder nachdem ein neuer Tarifvertrag für die übernommenen Arbeitnehmer in Kraft getreten ist. Ein neuer Tarifvertrag muss spätestens nach Ablauf eines Jahres nach dem Übergang ausgehandelt werden.

Sowohl das Arbeitsschutzgesetz als auch das Gesetz über die Beteiligung der Belegschaft gründen sich auf die Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen 77/187/EG, ergänzt durch die neue Richtlinie über den Übergang von Unternehmen 2001/23/EG.

---

<sup>223</sup> Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Obwohl Artikel 6b zum Arbeitsschutz und Artikel 28 zum Gesetz über die Teilnahme am Arbeitsplatz nicht automatisch bei einem Betreiberwechsel im Bahnsektor gelten und die ausschreibenden Stellen (mit einigen bemerkenswerten Ausnahmen) in der Regel keine Auflagen für den Personalübergang vorsehen, behandeln die Betreiber normalerweise den Betreiberwechsel im Bahnsektor als Betriebsübergang. Als Normalfall besteht daher ein gemeinsamer Wille (beider Betreiber), den Übergang gemäß § LAS 6b und Artikel 28 über die Teilnahme am Arbeitsplatz zu behandeln. In der Regel wird auch die Übernahme von Arbeitnehmern (nach LAS 6b) vereinbart, da der bisherige Betreiber nicht genug Arbeitsplätze zur Beschäftigung des vorhandenen Personals anbieten kann und der neue Betreiber das Personal des bisherigen Betreibers für eine pünktliche Aufnahme des Dienstes benötigt. Bei einem Betreiberwechsel finden daher stets Verhandlungen zum Personalübergang zwischen den Gewerkschaften und dem Arbeitgeber statt. Der Personalübergang richtet sich dann nach dem Verhandlungsergebnis und der endgültig erzielten Einigung, unter welchen Bedingungen Arbeitnehmer übernommen werden sollen.

Der Vorgang des Personalübergangs bei einem Betreiberwechsel vollzieht sich in der Regel in den nachstehend aufgeführten Schritten:

- Besprechung der beiden Parteien zur Vereinbarung der Modalitäten des Übergangs
- Prüfung, ob ein Konsens über die Anwendung des Artikels LAS 6b besteht
- Ermittlung der vom Übergang betroffenen Arbeitnehmer
- Festlegung, wie die Arbeitnehmer im Einzelnen übernommen werden
- Abrechnung der verbrauchten Urlaubsansprüche durch Rechnungsstellung zwischen den beiden Unternehmen
- Abrechnung der erworbenen Urlaubsansprüche und sonstiger zustehender Zeiten
- Vereinbarung über die Aushändigung von Schulungsunterlagen, Gesundheitsprüfungen und sonstiger notwendiger Informationen
- Entscheidung über die Fragestellung, wie mit dem Anhörungsrecht der Arbeitnehmer zu verfahren ist.

Da der Übergang lediglich den Betrieb und die Wartung der Züge (ohne Änderung der Züge oder Trassen) betrifft, geht es bei dem Betriebsübergang vor allem um die Übernahme der betroffenen Arbeitnehmer wie Zugführer und das auf den Zügen mitfahrende Servicepersonal. Andere betriebliche Tätigkeiten wie Verwaltung und zentrale Dienste bleiben unverändert.

Alle zum Zeitpunkt des Betreiberwechsels bestehenden Rechte und Pflichten gehen gemäß der Arbeitsverträge und Arbeitsverhältnisse über, einschließlich der erworbenen Dienstzeiten. Die einzigen Ausnahmen sind vertraglich zustehende Leistungen im Zusammenhang mit Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten.

Bei einem Betriebsübergang ist der neue Betreiber nicht zur Übernahme von Verträgen mit Subunternehmern verpflichtet. Der neue Betreiber benötigt lediglich die Genehmigung der ausschreibenden Stelle für wesentliche Subunternehmer, die wichtige Teile eines Vertrags erfüllen.

Trotz der Möglichkeit eines Konflikts mit der europäischen Gesetzgebung und vorhandenen Präzedenzfällen in der schwedischen Rechtsprechung (siehe Fallbeispiel 2) verlangt die Stockholmer Verkehrsbehörde stets eine Übernahme von Arbeitnehmern. Die Behörde weiß zwar, dass der Betreiber gegen diese Auflage gerichtlich vorgehen kann. Man geht aber davon aus, dass der Betreiber dies akzeptiert, weil diese Forderung (seit der ersten Ausschreibung) schon immer bestanden hatte. Während dieser Umstand im Bahnsektor noch akzeptiert wird, erscheint die Notwendigkeit für eine Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses im Busverkehrsdienst weniger wichtig und ist daher kein hinreichender Grund für eine Behörde, eine derartige Forderung zu stellen und das Risiko einzugehen, ein Gerichtsverfahren zu verlieren.

Sofern eine Behörde die Auflage erhebt, den Betreiberwechsel als Betriebsübergang (mit einem damit einhergehenden Personalübergang) zu behandeln, muss sie alle Arbeitnehmerinformationen vom bisherigen Betreiber einholen, damit interessierte Bieter die

Kosten für den künftigen Betrieb sorgfältig ermitteln können. Alle diesbezüglich relevanten Angaben sind mitzuteilen, etwa Alter, Stelle, Dienstzeit beim Betreiber, erworbene Urlaubsansprüche, Personal mit längerer krankheitsbedingter Abwesenheit vom Arbeitsplatz, usw. Ist ein Betriebsübergang nicht erforderlich, werden den Behörden gegenüber keine solchen Angaben gemacht. Eine Weitergabe diese Informationen zwischen konkurrierenden Parteien hat sich jedoch als empfehlenswerte Praxis herausgestellt, da die Gewinnspannen in diesem Bereich äußerst gering sind und daher der bisherige Betreiber diese Angaben gerne einem konkurrierenden Betreiber mitteilt, damit dieser die laufenden Betriebskosten nicht unterschätzt. Neue Betreiber verlassen sich in der Regel darauf, die Kosten durch eine erhöhte Effizienz zu senken. Die Senkung von Gehältern steht jedoch im Regelfall nicht zur Debatte. Kostensenkungen werden in der Regel durch „effizienteren“ Personaleinsatz erreicht, was natürlich letztendlich einen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen hat.

In der Theorie sollten sich Bus- oder Bahnverträge nicht unterscheiden. Während es gängige Praxis ist, dass ein Betreiberwechsel im Bahnsektor als Betriebsübergang behandelt wird, ist dies im Busbereich nicht der Fall. Dies liegt daran, dass im Bahnsektor der vergebene Vertrag sich lediglich auf den Betrieb des Verkehrs und der damit verbundenen Dienste bezieht, während die Trassen und Schienenfahrzeuge von der schwedischen Transportbehörde oder den kommunalen Behörden vermietet werden. Bei Bussen werden bei einem Betreiberwechsel auch die Busse veräußert (die Busse sind entweder gekauft oder geleast). Die Entscheidung, ob es sich um einen Betriebsübergang handelt, hängt daher nicht nur von der Frage ab, ob die Mehrheit der Arbeitnehmer vom neuen Betreiber übernommen wird. Außerdem wichtig ist, ob das Betriebsvermögen vom neuen Betreiber übernommen wird.

Im Zusammenhang mit einem Betreiberwechsel von Busdiensten wurden daher viele Fragen aufgeworfen und Gerichtsverfahren angestrengt. Im Juni 2013 befand sich ein erheblicher Teil des Bussektors im Streik mit der Forderung, ein Wechsel der Betreiber im Busbereich sollte als Betriebsübergang betrachtet werden, so wie dies auch die Norm im Bahnsektor ist (obwohl es sich im Bahnbereich eher um eine Praxis und keine rechtliche Verpflichtung handelt).

## **Fallbeispiel 1 SL Tunnelbanan-Veolia-MTR (U-Bahn in Stockholm)**

### **Hintergrund des Fallbeispiels**

In diesem Abschnitt werden Ausschreibung und Betreiberwechsel für den Betrieb der Stockholmer U-Bahn näher betrachtet. Der bisherige Betreiber Veolia hat im November 2009 den Betrieb an die Fa. MTR übergeben. Grund für die Ausschreibung war der Ablauf des bisherigen Betriebsvertrags mit Veolia. Die ausschreibende Stelle ist die Behörde Storstockholms Lokaltrafik (SL), die für den öffentlichen Nahverkehr im Umland von Stockholm zuständig ist und die U-Bahn besitzt. Die Stockholmer U-Bahn setzt sich aus 7 Strecken mit einer Gesamtlänge von 110 km und 100 Bahnhöfen zusammen. Die Züge verkehren alle 2 Minuten. Die U-Bahn befördert jährlich etwa 320 Millionen Fahrgäste.

Veolia ist einer der führenden privaten Betreiber von öffentlichen Verkehrsmitteln in Schweden und hält im Busbereich einen Marktanteil von 12 %. Das Unternehmen hat 35 Dienstverträge für den Betrieb von Bussen, Züge und Fähren abgeschlossen.

MTR Corporation ist ein in Hongkong ansässiges Unternehmen. Mehrheitseigner (75 %) ist die Regierung von Hongkong.

### **Ausschreibungsverfahren und Angaben in Ausschreibungsunterlagen**

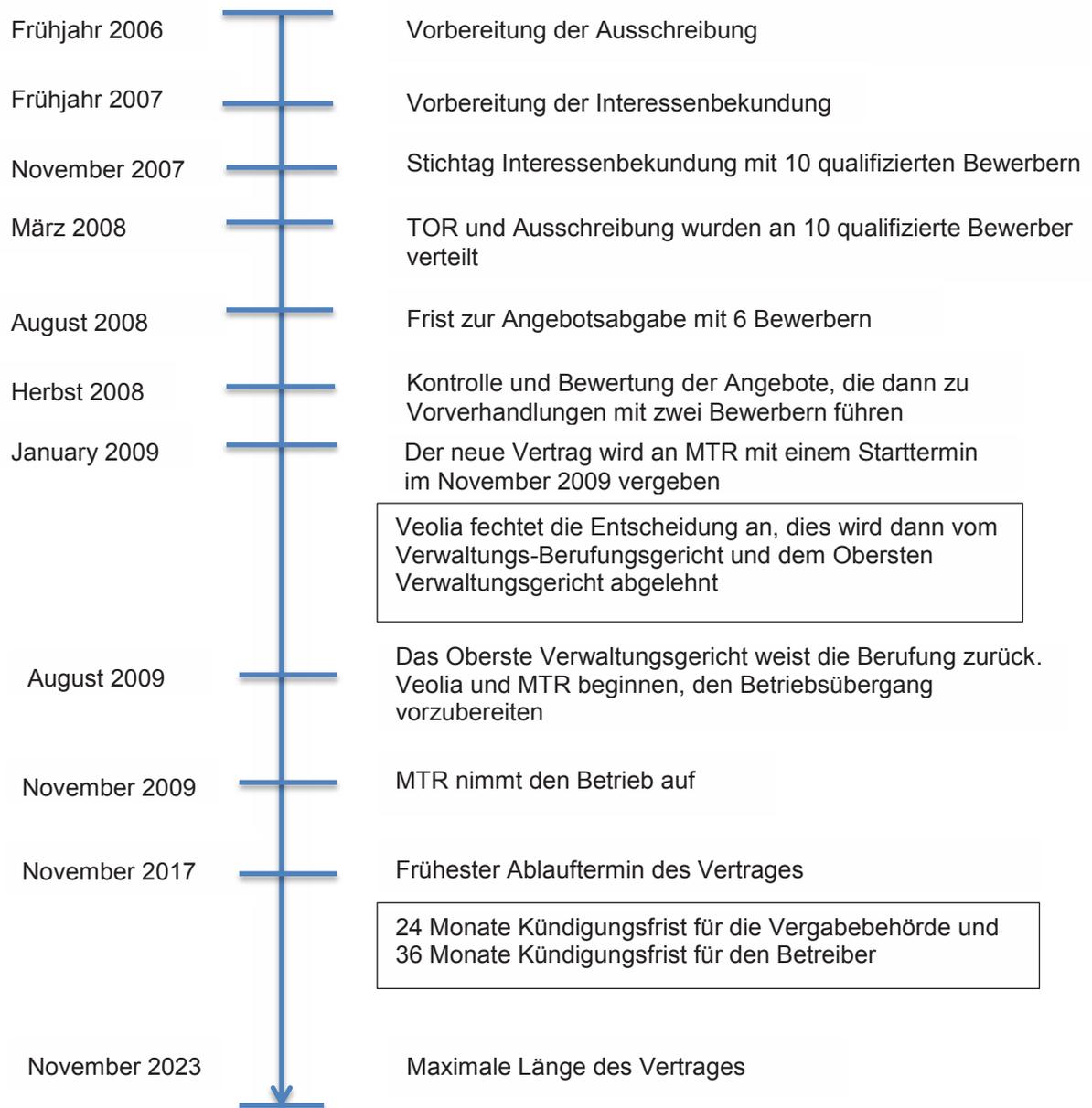
Das Ausschreibungsverfahren dauerte 3,5 Jahre und wird in der Abbildung 0 beschrieben. Das Verfahren beinhaltete eine Vorqualifizierungsstufe (Interessensbekundung) und eine vollständige Ausschreibungsphase, in der die zugelassenen Unternehmen zur Abgabe eines Angebots eingeladen wurden. Die Ausschreibung erstreckte sich auf vier Hauptdienstbereiche:

- Verkehrsbetrieb
- Wartung der Fahrzeuge und Depotbetrieb
- Sicherstellen einer angenehmen Umgebung für den Kunden (einschließlich Reinigung von Zügen und Bahnhöfen)
- Kundendienst (einschließlich Verkehrsinformationen und Fahrscheinverkauf)

Unter der Rubrik „Besondere Auflagen und Arbeitsbedingungen“ befand sich auch ein Abschnitt mit der Überschrift „Übernahme von Arbeitnehmern“. Dieser sah vor, dass „der Betreiber bei Aufnahme des Betriebs die Arbeitnehmer des bisherigen Betreibers zu übernehmen hat, sofern diese überwiegend die in der Ausschreibung beschriebenen Tätigkeiten verrichteten. Der Betreiber hat das Arbeitsschutzgesetz LAS und die Regeln über die Mitwirkung zu beachten. Die beiden Betreiber haben im jeweils notwendigen Rahmen zusammenzuarbeiten, um den Personalübergang umzusetzen und der neue Betreiber hat die zuständige Gewerkschaft zu informieren und mit dieser zusammenzuarbeiten.“ Von dem Betreiberwechsel waren rund 2.000 Arbeitnehmer betroffen.

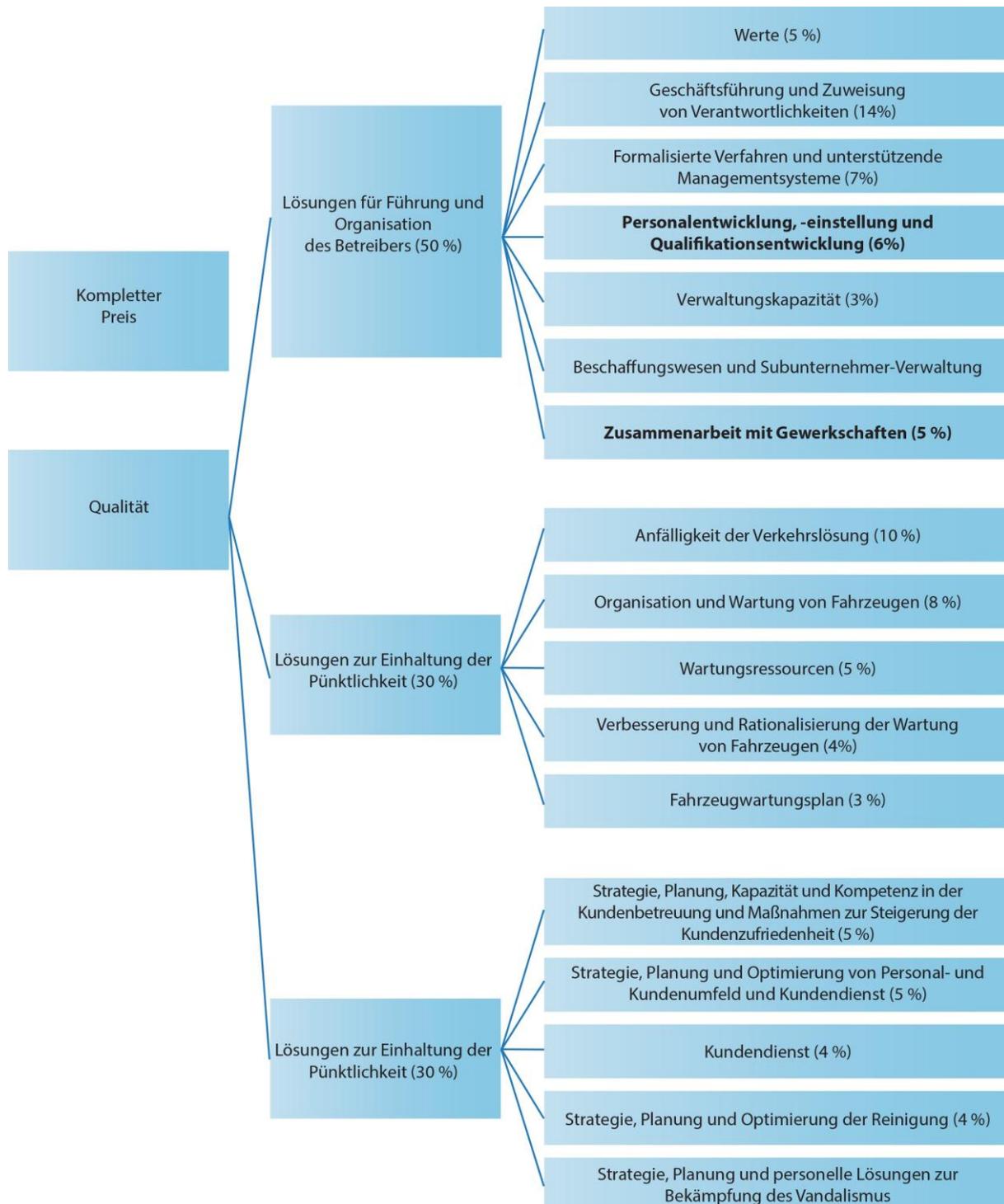
Die Auswahl des Betreibers richtete sich stark nach der erwarteten Qualität des Dienstes, die eine Gewichtung von etwa 40 % erhielt. Das wichtigste Bewertungskriterium unter der Überschrift „Qualität“ war die Management-Kompetenz des Betreibers (14 %). Der Schwerpunkt auf die Qualität erklärt auch, warum der erfolgreiche Bieter (MTR) um 255 Mio. € teurer als der zweitplatzierte Bieter gewesen ist (siehe auch Abbildung A1.3).

Abbildung A.1.3 Zeitlicher Ablauf der Ausschreibung für die Stockholmer U-Bahn



Die Beurteilungsmethodik der Ausschreibung wird in Abbildung A1.3 beschrieben.

Abbildung A.1.4 SL-Beurteilungsmethodik



## Auswahl des Betreibers

Die starke Berücksichtigung der Qualität beinhaltete nicht ausdrücklich die Arbeitsbedingungen oder andere soziale Kriterien, sondern richtete sich vor allem an die Pünktlichkeit und andere dienstbezogene Verbesserungen. Die vergebende Verkehrsbehörde räumte jedoch einem reibungslosen Übergang zwischen den Betreibern einen hohen Stellenwert ein. MTR hatte sich viel Mühe gemacht, sowohl mit dem bisherigen Betreiber als auch der Gewerkschaft Gespräche zu führen, um genau festzustellen, wie und unter welchen Bedingungen ein eventueller Betreiberwechsel stattfinden würde.

## Betriebsübergang

Da der Kunde einen Betriebsübergang zwischen den Betreibern zur Auflage machte, ging die Umstellung reibungslos vonstatten. Während des Ausschreibungsverfahrens hatte MTR bereits mit Veolia Kontakt aufgenommen und zusammengearbeitet, um genau herauszufinden, wer in dem Betrieb welche Stelle ausübt und wie ein eventueller Übergang stattfinden könnte. MTR führte über Einzelheiten eines möglichen Personalübergangs auch Gespräche mit der Gewerkschaft. MTR (wie auch andere Mitbewerber) erhielten Informationen über die diesbezüglichen Veolia-Arbeitnehmer, einschließlich Angaben zu Gehältern, Alter, Stelle und Berufserfahrung.

MTR gewann die Ausschreibung im Januar 2009. Veolia klagte jedoch beim Verwaltungsberufungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht dagegen, dass die Bedingungen der Auswertung nicht eindeutig erklärt wurden (weil die Qualität eine unerwartet hohe Gewichtung erhielt) und beantragte eine Neuausschreibung. Das Oberverwaltungsgericht entschied jedoch dahin gehend, eine Neuausschreibung wäre nicht hinreichend begründbar. Veolia und MTR begannen daraufhin, für den Betriebsübergang zusammenzuarbeiten.

Die Arbeitnehmer wurden über das Ausschreibungsverfahren (sobald das Gebot eingegangen war) und die einschlägigen gerichtlichen Verfahren über das betriebliche Intranet und die allen Arbeitnehmern nach Hause zugestellte Firmenzeitschrift unterrichtet. MTR hat den Arbeitnehmern Broschüren zugeschickt, in denen sich die Firma vorstellte und hat zudem die Mitarbeiter eingeladen, zu MTR zu kommen und mit dem Personalwesen von MTR zu sprechen, wo sie dann Uniformen und weitere Informationen erhielten. Die notwendigen Formulare, die von den Arbeitnehmer unterzeichnet werden müssen, falls sie nicht automatisch von MTR übernommen werden möchten, wurden allen betroffenen Arbeitnehmern ebenfalls zugesendet. Veolia organisierte eine Projektgruppe, die sich mit allen Einzelheiten zum Personalübergang beschäftigte. An den Besprechungen der Projektgruppe nahmen auch Abteilungsvertreter teil und diese wurden über die Einzelheiten des Personalübergangs und alle diesbezüglich relevanten Diskussionen unterrichtet. Diese Vertreter waren dann dafür verantwortlich, Fragen zu beantworten oder an die Projektgruppe weiterzuleiten. Bei MTR wurde im übrigen eine ähnliche Projektgruppe gebildet. Die Gewerkschaft wurde auch zu den Diskussionen im Zusammenhang mit der Lohnbuchhaltung hinzugezogen und die ausschreibende Verkehrsbehörde informierte sich laufend über die reibungslose Abwicklung. Veolia, MTR und der Kunde trafen sich zu wöchentlichen Besprechungen. Neben den ursprünglich offengelegten Angaben des bisherigen Betreibers an potenzielle neue Betreiber (zu den Arbeitnehmern und den Arbeitsbedingungen) wurden weitere relevante Informationen wie Überstunden- und Urlaubsansprüche, Arrangements während der Weihnachtszeit, Uniformgrößen, Registriertassen und ähnliches ausgetauscht. Die einzigen nicht offenbarten personenbezogenen Daten waren Angaben zu Krankenständen, Verweisen und Sicherheitsvergehen. MTR übernahm schließlich 2.468 Arbeitnehmer von Veolia. Eine detaillierte Liste der übernommenen Berufe befindet sich in der Tabelle A1.8.

**Tabelle A1.8 Kategorien und Anzahl der übernommenen Arbeitnehmer**

Kategorie	Unterkategorie	Personenanzahl
Führungskräfte	Unternehmensbereichsleiter	2
	Stellvertretender Unternehmensbereichsleiter	1
	Abteilungsleiter	31
	Stellvertretender Abteilungsleiter	2
	Gruppenleiter	1
	Betriebsleiter	4
	Niederlassungsleiter	6
	Verwaltungspersonal	Administrator
	Controller	1
	Finanzkoordinator	1
	Auditor	1
	PR-Manager	1
	PR	1
	Personalleiter	1
	Personalleitersachbearbeiter	19
	Vertreter der Personalabteilung	2
	Projektleiter Informationen und Markt	1
	Personalvermittler	2
	Personalvermittlungsmanager	1
	Schadenssachbearbeiter	2
	Weiterbildungsassistent	5
	Unternehmenscontroller	1
Operative Arbeitnehmer	Depotarbeiter	8
	Verkehrsinformation	12
	Kassenmitarbeiter	2
	Vandalismus, Abwasserentsorgung	1
	Reinigungskraft	261
	Kodierer	2
	Personalorganisator	9
	Schichtleiter	11
	Schichtleiter-Bereichsleiter	1

Kategorie	Unterkategorie	Personenanzahl
	Fahrscheinverkäufer und Fahrscheinkontrolleur	1359
	Bahnhofsvorsteher	1
	Sicherheitsinspektor	2
	Technischer Kontrolleur	1
	Verkehrsleiter	13
	Leiter der Verkehrsabteilung	44
	Verkehrsorganisator	5
	U-Bahn-Zugführer	596
	Bewertungspersonal	53
	<b>Summe</b>	<b>2468</b>

Quelle: Veolia-Personalabteilung 2013

Bei dem Betreiberwechsel fand nicht nur ein Personalübergang statt, sondern es wurden auch Räumlichkeiten und andere betriebliche materielle und immaterielle Vermögenswerte (wie bspw. Mobilfunkverträge) übertragen. Die Ausschreibung forderte außerdem, dass Tågia - ein Subunternehmer von Veolia und zuständig für die Instandhaltung von Zügen, technische Wartung und Reinigung - in zwei Unternehmen aufgespalten wird. Der die U-Bahn betreibende Betriebsteil wurde auf Mantera übertragen und die Wartungsfirma an MTR. Veolia änderte später den Firmennamen auf TBT Stockholm und wurde Mehrheitseigner.

### Wirkungsanalyse - Personalübergang

MTR übernahm die von Veolia beschäftigten betroffenen Arbeitnehmer, während der für die Wartung der Züge verantwortliche Konsortialpartner Mantera das von Tågia beschäftigte Wartungspersonal übernahm.

Die Tatsache, dass der Betriebsübergang von der Verkehrsbehörde gefordert wurde, war vermutlich ein ausschlaggebender Faktor, dass während des Ausschreibungsverfahrens mehr darauf geachtet wurde, auf welche Art und Weise ein eventueller Betreiberwechsel und Personalübergang vollzogen werden sollte. Die ausschreibende Stelle unterstützte zudem eine Beteiligung der Gewerkschaften an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und dies bewirkte vermutlich deren stärkere Beteiligung während der Übergangsfrist. Aufgrund des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in der Branche hätte ein Betreiberwechsel wahrscheinlich auf jeden Fall zu einer Übernahme zahlreicher Veolia-Beschäftigter geführt. Die Tågia-Beschäftigten wären hingegen eher von Arbeitslosigkeit betroffen gewesen, wenn ihre Übernahme nicht durch die ausschreibende Stelle gefordert worden wäre. Dies liegt wohl auch an der Tatsache, dass Reinigungs- und Wartungspersonal leichter zu ersetzen ist und bei der Übernahme der Mehrheit der von Veolia beschäftigten Mitarbeiter hätte Tågia keinen Betriebsübergang benötigt.

### Fazit

Der staatliche Rechtsrahmen für die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, die geltenden Rechtsvorschriften und die Entscheidung der ausschreibenden Stelle für die Auflage eines Personalübergangs sicherten den Schutz der Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten und die Wahrung der bestehenden Arbeitsbedingungen. Diese Fallstudie ist für die Lage bei einem Betreiberwechsel im schwedischen Bahnsektor im gewissen Maße repräsentativ. Die Fallstudie ist ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Betreibern in der Vorbereitung und Abwicklung eines Betriebsübergangs, der Zusammenarbeit mit

Gewerkschaften und der Art und Weise der Unterrichtung und Beteiligung von Arbeitnehmern während des Ausschreibungsverfahrens und im Verlauf der Übergangsperiode.

Dieser Fall unterscheidet sich jedoch von anderen Ausschreibungsverfahren und Betreiberwechseln, da SL eine der wenigen Behörden in Schweden ist, die bei einem Wechsel der Betreiber einen gleichzeitigen Betriebsübergang fordern. Zudem wurde die Übernahme von Personal eines Subunternehmers (Tågia) verlangt. Zudem unterscheiden sich die benutzten Bewertungskriterien mit der starken Gewichtung der Qualität bei den Angeboten von anderen Angebotsbeurteilungen im Bahnsektor, die dem Preis einen größeren Stellenwert zubilligen.

Das Fallbeispiel unterstreicht außerdem die Bedeutung der Unterrichtung aller Bieter über die Bewertungsmethodik und die ausschreibende Stelle muss sich über die Folgen und das Ergebnis ihrer Bewertungskriterien und Bewertungsmethodik im Klaren sein. Die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Bewertungsmethodik (und bezüglich der Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien) bewirkte unterschiedliche Angebotsstrategien bei den verschiedenen Bietern, die unter Umständen der Abgabe geeigneter Angebote nicht dienlich waren. Die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Bewertungsmethodik bewirkte außerdem Verzögerungen bei den Vorbereitungen für den Betreiberwechsel, der erst nach der Entscheidung des Landgerichtes über die Ablehnung einer erneuten Ausschreibung in Gang kam.

## **Fallbeispiel 2: SJ- DSB First Väst- SJ Götalandståg-SJ- SJ Götalandståg (Pendlerverkehr an der Westküste)**

### **Hintergrund des Fallbeispiels**

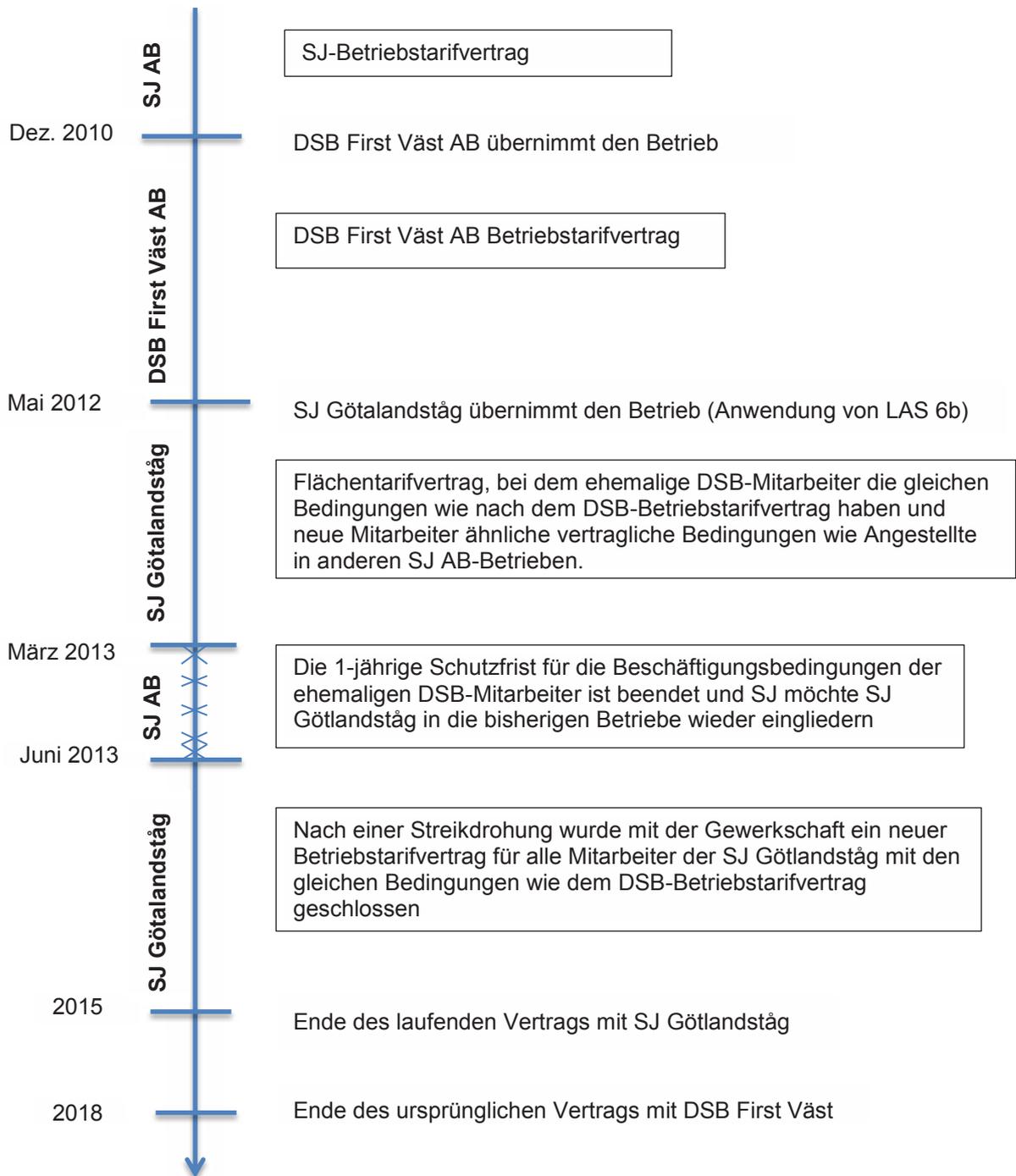
Diese Fallstudie befasst sich mit der Erbringung von Schienenpendlerverkehrsdiensten an der Westküste von Schweden. Der Landkreis Västra Götaland ist der zweitgrößte (hinsichtlich der Bevölkerungsanzahl) der schwedischen Landkreise und umfasst 49 Gemeinden mit einer Bevölkerung von 1,59 Mio. - mithin ca. 17 % der schwedischen Gesamtbevölkerung. Der Landkreis erstreckt sich über eine Fläche von 23.945 km<sup>2</sup> mit einer Bevölkerungsdichte von 66 Personen pro Quadratkilometer. Die ausgeschriebenen Trassen werden vom Västtrafik-Nahverkehrszug um Göteborg und den Regionalzügen von Västtågen bedient. Die Västtrafik-Nahverkehrszüge um Göteborg setzen sich aus drei Strecken zusammen: Alingsåspendeln, Kungsbackapendeln sowie Alependeln mit einer Gesamtlänge von 104 Kilometern, insgesamt 25 Bahnhöfen und einer Betriebsfrequenz von stündlich mehr als 4 Zügen zu den Spitzenzeiten. Västtågen setzt sich aus 7 Strecken zusammen (von denen eine Strecke von dem Betreiber Arriva betrieben wird). Die angebotenen Trassen sind:

- Göteborg C – Stenungsund – Uddevalla C – Strömstad;
- Göteborg C – Trollhättan – Vänersborg C;
- Göteborg C – Borås C via Liseberg;
- Göteborg C – Alingsås – Skövde C - Töreboda;
- Skövde – Falköping C – Jönköping C – Nässjö;
- Uddevalla C – Vänersborg C – Herrljunga – Borås C – Varberg.

Diese 6 Strecken bilden eine Gesamtstrecke von 841 km mit 87 Bahnhöfen.

Bis zum Jahr 2010 erfolgte der Personenverkehr auf diesen Strecken durch SJ AB, dem staatlichen und größten Bahnbetreiber in Schweden. 2008 wurde der Betrieb des regionalen Pendlerverkehrs neu ausgeschrieben. Die Vergabe erfolgte an die dänische Staatsbahn DSB. 2010 wurde deutlich, dass DSB in finanzielle Schwierigkeiten geriet und daraufhin nicht mehr im Markt vertreten war. Nach einigen anfänglichen Anfragen vergab die Verkehrsbehörde im Zuge einer freihändigen Vergabe den Betrieb des gleichen Netzes an SJ Götalandståg AB (siehe Abbildung A1.4).

Abbildung A.1.5 Zeitschiene für das Ausschreibungsverfahren und den Betrieb der Bahndienste an der Westküste von Schweden maßgeblichen Tarifverträgen



## Ausschreibungsverfahren und Angaben in Ausschreibungsunterlagen

Die erste Ausschreibung folgte einem üblichen Ausschreibungsverfahren entsprechend der oben beschriebenen Ausschreibungsregeln. Bei dem in der Branche üblichen Verfahren folgt auf eine Vorqualifizierungsstufe (Interessensbekundung) dann eine Stufe, in der die Unternehmen, die ihr Interesse an der Abgabe eines Angebotes bekundeten, zur Abgabe eines Angebots eingeladen werden. Die gesamte Ausschreibung zog sich über ca. 3 Jahre hin. Die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen dauerte ca. 1 Jahr, den Bietern wurde eine Frist zwischen 6 und 12 Monaten zur Abgabe eines Angebots eingeräumt, und 1 Jahr dauerten die Besprechungen und Verhandlungen mit dem ausgewählten Betreiber. Die Auswahl der Bieter richtete sich vor allem nach dem Preis (Gewichtung 70 %) und zu 30 % nach Qualitätskriterien.

Die zweite Ausschreibung war weitaus kürzer. Als die Schwierigkeiten von DSB bei der Erbringung des Dienstes offensichtlich wurden, konnte die nationale Verkehrsbehörde eine direkte Vergabe ohne offene Ausschreibung rechtfertigen, da in diesem Fall ein neuer Betreiber den Betrieb in nur 3 Monaten übernehmen musste. Die Verkehrsbehörde sprach zwei Betreiber an, von denen sie überzeugt war, sie hätten die Ressourcen zur Übernahme des Betriebs. Schließlich fiel die Wahl auf SJ, weil nur dieses Unternehmen nach Auffassung der Behörde in der Lage war, den Betrieb in einer so kurzen Zeitspanne zu übernehmen. Nach dem Abschluss der Verhandlungen blieb SJ nur noch 1 Monat bis zur Übernahme des Betriebs von DSB.

Västtrafik schreibt in der Regel nicht vor, einen Betreiberwechsel als Betriebsübergang zu behandeln, da der Markt sich selbst regulieren soll und es daher günstiger für den bisherigen und den neuen Betreiber ist, diese Frage mit den Arbeitnehmern zu regeln und zu entscheiden, ob der Betreiberwechsel als Betriebsübergang durchgeführt werden sollte. Darüber hinaus wurde der Verkehrsbehörde durch ihre Rechtsabteilung davon abgeraten, einen Betriebsübergang zu verordnen, weil diese Auflage vor Gericht angefochten werden könnte. Dies ist der Fall, weil eine solche Auflage gegen EU-Rechtsvorschriften zur Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung von Betreibern und Nichtdiskriminierung verstößt, weil der bisherige Betreiber dadurch offensichtlich Vorteile erringt. Gegen Västtrafik wurde diesbezüglich bereits vor Gericht geklagt (und Västtrafik hat verloren), als diese Auflage in einer öffentlichen Ausschreibung vorgeschrieben wurde (Rosen Andersson 2008<sup>224</sup>, Olsson 2013)<sup>225</sup>. Für den „Wechsel in einer Notlage“ von DSB auf SJ AB Götlandståg wurde jedoch vereinbart, dass der Betreiberwechsel als Betriebsübergang behandelt wird, da es für SJ unmöglich gewesen wäre, in so kurzer Zeit neue Arbeitnehmer einzustellen.

## Auswahl des Betreibers

In der ersten Ausschreibung wurden zwecks Auswahl des Betreibers die Qualitätskriterien mit 30 % gewichtet und der Preis mit 70 %. Bei der Bewertung der Qualität sind die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten nur hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Erbringung des Betriebs - einschließlich Kundenerfahrung - relevant (bspw. Arbeitsplanung, niedrige Personalfehlquote, usw.).

---

<sup>224</sup> PM zu einer Forderung auf Personalübergang in einer öffentlichen Ausschreibung, veröffentlicht durch Helena Rosen Andersson am 14.10.2008.

<sup>225</sup> In einem offenen Wettbewerb im Personenverkehr verlangte die ausschreibende Stelle Västtrafik einen Personalübergang und die Übernahme der Fahrzeuge. Das Oberverwaltungsgericht in Göteborg urteilte, dass diese Auflage den aktuellen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zuwiderläuft, da den Lieferanten kein Wahlrecht zur Nutzung der Mittel der eigenen Organisationen eingeräumt wurde.

## Betriebsübergang

SJ AB ist ein staatliches Unternehmen und bietet Personenzugleistungen an. Das Unternehmen entstand 2001 aus der Aufspaltung der öffentlichen Verkehrsmittelabteilung von Statens Järnvägar, als die ehemalige Behörde in sechs separate Aktiengesellschaften im Besitz des Staates aufgeteilt wurde. SJ ist vor allem in Schweden tätig, aber auch in Norwegen und Dänemark. Das Unternehmen beschäftigt rund 4.000 Arbeitnehmer.

DSB Sverige AB gehörte zur dänischen Staatsbahn DSB und besitzt die Tochtergesellschaft DSB Väst AB. DSB Väst AB bediente den schwedischen Markt anfänglich durch den Betrieb des grenzüberschreitenden Zuges zwischen Schweden und Dänemark über die Øresund-Brücke sowie den Betrieb anderer Regionalzüge und S-Bahnen in Westschweden. DSB Sverige AB geriet im Dezember 2011 in wirtschaftliche Schwierigkeiten. DSB Väst AB hat daraufhin beschlossen, ihre Tätigkeiten in Schweden einzustellen. Veolia übernahm den Betrieb im Öresund und SJ AB Götalandståg den Betrieb in Westschweden.

SJ Götalandståg AB ist eine 100%-ige Tochtergesellschaft der SJ AB und betreibt ausschließlich regionale Nahverkehrs- und Pendlerzüge in Westschweden. Das Unternehmen wurde im April 2012 kurz vor der Übernahme des Verkehrsbetriebs von DSB Väst AB gegründet. Das Unternehmen beschäftigt rund 600 Arbeitnehmer.

### SJ – DSB 2010

Sofort nach Abschluss einer Vereinbarung zwischen der Verkehrsbehörde und dem neuen Betreiber haben der bisherige und der neue Betreiber - wie bereits beschrieben - mit den notwendigen Vorkehrungen über den Betreiberwechsel begonnen, wobei in den nachstehenden Phasen auch die Gewerkschaften hinzugezogen wurden:

- Besprechung der beiden Parteien zur Vereinbarung der Modalitäten des Übergangs
- Prüfung, ob ein Konsens über die Anwendung des Artikels LAS 6b besteht
- Ermittlung der vom Übergang betroffenen Arbeitnehmer
- Festlegung, wie die Arbeitnehmer im Einzelnen übernommen werden
- Abrechnung der verbrauchten Urlaubsansprüche durch Rechnungsstellung zwischen den beiden Unternehmen
- Abrechnung der erworbenen Urlaubsansprüche und sonstiger zustehender Zeiten
- Vereinbarung über die Aushändigung von Schulungsunterlagen, Gesundheitsprüfungen und sonstiger notwendiger Informationen
- Entscheidung über die Fragestellung, wie mit dem Anhörungsrecht der Arbeitnehmer zu verfahren ist.

SJ und DSB ermittelten das notwendige Personal für den Betrieb und haben dann den Arbeitnehmern nach der Höhe der geleisteten Dienstjahre eine Übernahme ihres Beschäftigungsverhältnisses angeboten, die vollständig<sup>226</sup> im Zusammenhang mit dem bisherigen Betrieb standen. Für den neuen Betrieb wurden ca. 100 Zugführer benötigt. Zu einer Übernahme vom neuen Betreiber hatten sich jedoch weniger als 100 Zugführer bereit erklärt. Darüber hinaus gab es noch Zugpersonal- und Bahnhofspersonal, sodass schließlich ca. 600 Mitarbeiter vom neuen Arbeitgeber übernommen wurden.

Wie aus Tabelle A1.9 zu entnehmen ist, waren die von DSB angebotenen Lohnkonditionen günstiger als die von SJ angebotenen Konditionen.

<sup>226</sup> Es gab Bahnhöfe, die auch von anderen Strecken bedient wurden und es gab Strecken, die nicht unter den vergebenen Vertrag fielen, bei denen SJ-Beschäftigte allerdings in Voll- oder Teilzeit arbeiteten. Zu den Bahnhöfen, bei denen Arbeitnehmer nicht wegen einer Übernahme in Frage kamen, gehörten Göteborg, Falköping und die Personen auf SJ-eigenen Verkehrsstrecken (diese bedienten dort eigene Züge und es wurde nur für die Nutzung der Trasse bezahlt)

**Tabelle A1.9 Lohnkonditionen bei SJ und Götalandståg (Angaben in €)**

Stelle	Dienstzeitstufe	SJ-Tarifvertrag in € (gültig ab April 2012)	DSB Väst- Tarifvertrag in € (gültig ab April 2012)	Götalandståg- Tarifvertrag in € (beruht auf dem vorhergehenden DSB-Tarifvertrag) (gültig ab April 2012)
Zugbewirtungs- personal	Während der - Ausbildung		2.502	2.502
	Einstiegsgehalt	2.076	2.735	2.735
	1 Jahr Erfahrung	2.297	2.905	2.905
Zugführer	3-jährige Erfahrung	2.600	3.076	3.076
	Während der Ausbildung	1.823	2.502	2.502
	Einstiegsgehalt	3.050	3.113	3.113
	2-jährige Erfahrung	3.498	3.784	3.784

*Tarifverträge bei SJ und Götalandståg*

Die Mehrheit aller Arbeitnehmer wurden vom neuen Betreiber übernommen. Trotz der günstigeren Lohnbedingungen hat sich jedoch ein geringer Prozentsatz - vor allem Arbeitnehmer kurz vor dem Rentenalter - entschieden, bei SJ zu bleiben, obwohl hier ein Kündigungsrisiko wegen mangelnder Arbeitsplätze bestand. Dies hing vor allem mit den vorteilhaften Ruhestandsbedingungen bei SJ zusammen, die eine vorzeitige Pensionierung mit 60 Jahren erlauben. Einige dieser Arbeitnehmer konnten in andere Regionen versetzt werden. 5 Personen erhielten jedoch wegen mangelnder Arbeit eine betriebsbedingte Kündigung. SJ und die Gewerkschaft hatten allen Mitarbeitern, die sich gegen eine Übernahme durch den neuen Betreiber ausgesprochen hatten, erläutert, dass SJ versuchen würde, für sie andere Arbeitsplätze zu finden. Dabei könnte aber eine Fortsetzung des Arbeitsvertrages nicht garantiert werden und es bestünde ein hohes Risiko, gekündigt zu werden.

DSB hatte Schwierigkeiten, einige der notwendigen Stellen zu besetzen. Einige Beschäftigte sind zwar recht leicht zu ersetzen (lediglich kurze Umschulungen sind hier notwendig gewesen). Die Zugführerausbildung dauert jedoch ziemlich lang und der neue Betreiber DSB musste daher auf Zugführerpersonal von Personalbeschaffungsgagenturen ausweichen, bevor die neu eingestellten Zugführer eingesetzt werden konnten<sup>227</sup>.

**DSB - SJ Götalandståg 2012**

SJ Götalandståg AB ist eine 100%-ige Tochtergesellschaft der SJ AB und beschäftigt daher kein eigenes Personal. SJ Götalandståg hatte lediglich 1 Monat Zeit, um die Übernahme des Betriebs vorzubereiten. DSB und SJ machten daher eine Übergangsperiode durch, in der DSB bei der Zahlung der Gehälter im ersten Monat eine Unterstützung leistete, weil die Lohnbuchhaltung von SJ noch nicht für die Zahlung umgestellt worden war.

SJ übernahm fast alles Notwendige für den Betrieb von DSB, einschließlich Uniformen, Räumlichkeiten und Auftragsverhältnisse mit Subunternehmern (zu den gleichen Bedingungen), da keine Zeit zum Abschluss neuer Verträge verblieb. Sogar die IT-Programme und Mobiltelefonverträge wurden übernommen.

<sup>227</sup> Die Ausbildung zum Zugführer dauert 12 bis 18 Monate und ein Betreiber benötigt daher über 3 Jahre zur Einstellung und Ausbildung von Zugführern (Gunnar Schon, Veolia)

SJ entschied, den Betrieb in ihr inaktives Tochterunternehmen auszugliedern, statt innerhalb SJ zu übernehmen. Der Grund lag darin, dass die Verkehrsbehörde die Auflage gemacht hatte, den Betreiberwechsel als Betriebsübergang (wegen der kurzen Übergabefrist) zu behandeln. SJ wollte jedoch das DSB-Personal nicht mit dem eigenen SJ-Personal zusammenführen, um das Dienstalter bei SJ nicht ändern zu müssen<sup>228</sup> und dies hätte auch unterschiedliche Gehälter innerhalb von SJ bewirkt (nämlich SJ-Tarife und DSB-Tarife). Der Kunde (also das Verkehrsamt) zog zudem vor, dass der Betreiber eine separate Finanzierung vornimmt, welche die Berechnung der Kosten vereinfacht.

Man einigte sich darauf, den Betreiberwechsel als einen Betriebsübergang zu behandeln und die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer für 1 Jahr unverändert zu lassen. Eine Übertragung erworbener Urlaubsansprüche (aus den Vorjahren noch nicht genommener Urlaub) wurde jedoch nicht gestattet. Da man sich darauf geeinigt hatte, den Betreiberwechsel als Betriebsübergang zu behandeln, genossen die übernommenen Arbeitnehmer die gleichen Beschäftigungsbedingungen bei SJ wie bei DSB. SJ Götalandståg übernahm von DSB Väst 415 Arbeitnehmer.

### Wirkungsanalyse - Personalübergang

Die Verkehrsbehörde sieht die Priorität vor allem im Betrieb des betreffenden Dienstes und solange der Betreiber die einschlägigen Rechtsvorschriften einhält, erfolgt kein Eingriff in die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, da die Behörde schließlich auch nicht der Arbeitgeber ist. Der Wechsel zwischen SJ und DSB war recht problemlos. Arbeitgeber und Gewerkschaft einigten sich auf einen Betriebstarifvertrag mit besseren Arbeitsbedingungen als die vorherigen bei SJ und die neuen Arbeitnehmer genossen die gleichen Arbeitsbedingungen unter dem gleichen Tarifvertrag. Der Betreiberwechsel zwischen DSB und SJ Götalandståg war schon problematischer. SJ Götalandståg versuchte zwar, mit der Gewerkschaft einen Betriebstarifvertrag abzuschließen. Man konnte sich jedoch nicht einigen. Da das Unternehmen jedoch Mitglied im Arbeitgeberverband Almega war, konnte auf den Flächentarifvertrag zurückgegriffen werden. Dieser deckt allerdings eine sehr breit gefächerte Gruppe von Arbeitnehmern im Verkehrssektor ab und die Mindestarbeitsbedingungen sehen recht geringe Vorgaben vor, die im Bahnsektor unüblich sind. SJ Götalandståg hat daher zunächst die Arbeitsbedingungen für die ehemaligen DSB-Arbeitnehmer für 1 Jahr eingefroren und für neue Arbeitnehmer (die also nicht vorher bei DSB beschäftigt waren) galt der SJ-Tarifvertrag. Die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen haben natürlich zu vielen Fragen und auch Kritik geführt, da die SJ-Konditionen insbesondere hinsichtlich der Löhne und Gehälter schlechter als die bei der DSB waren. Es ist hierbei jedoch anzumerken, dass die DSB-Konditionen zwar ein höheres Lohn- und Gehaltsniveau vorsehen, welches aber durch kürzere Urlaubsansprüche und ein höheres Rentenalter wieder wettgemacht wird<sup>229</sup>. Nach etwa 1 Jahr und kurz vor Ablauf der Gültigkeit der DSB-Arbeitsbedingungen wollte SJ Götalandståg in den Konzern SJ AB eingegliedert werden und den Betriebstarifvertrag auch auf andere Regionen ausdehnen. Dies wurde jedoch von der Gewerkschaft nicht akzeptiert, die keine schlechteren Bedingungen als die des DSB-Tarifvertrags annehmen wollte. Nach regen Diskussionen zwischen dem Arbeitgeber und der Gewerkschaft und anschließenden Streikdrohungen wurde im Juni 2013 schließlich ein neuer Betriebstarifvertrag unterzeichnet, der mit dem DSB-Tarifvertrag übereinstimmt.

Ein Betreiber bemerkte hierzu, dass neuen Betreibern bei einer harten Haltung der Gewerkschaften und der Auflage zur Wahrung der gleichen Arbeitsbedingungen wie die des bisherigen Betreibers nichts anderes übrig bleibt, als kostspielige Tarifverträge zu übernehmen, die sie sich möglicherweise nicht leisten können und sich infolgedessen der Dienst für Kunden und Steuerzahler verteuert. Einerseits konnte man die Notwendigkeit für die Arbeitnehmer verstehen, sich sicher zu fühlen und mit einem bestimmten Einkommen rechnen

<sup>228</sup> Das Dienstalter ist bei Bahnbetreibern sehr wichtig, weil die Arbeitnehmer in der Regel berechtigt sind, ihre Schichten nach der Anzahl der Dienstjahre auszuwählen.

<sup>229</sup> <http://www.publikt.se/artikel/gor-samma-jobb-med-lagre-lon-44638>

zu können: Bei dem Betreiberwechsel zwischen SJ und DSB und der Tochtergesellschaft von SJ, erzielten die ehemaligen Beschäftigten der SJ erhebliche Lohnsteigerungen obwohl sie lediglich 17 Monate aus der SJ ausgegliedert waren.

## **Fazit**

Die Regeln für Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, die bestehenden Rechtsvorschriften und die Praxis des Vollzugs eines Betriebsübergangs (zumindest zwischen den Betreibern) bewirkt keine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (zumindest für ein Jahr). Der Mangel an Zugführern und die wichtige starke Rolle der Gewerkschaften gewährleisten, dass auch bei einer Änderung bestimmter Teile der Arbeitsbedingungen (etwa im Lohn und Gehalt, den Urlaubsansprüchen oder dem Rentenalter, usw.) der Gesamtwert für die Arbeitnehmer nicht sinkt.

Der erste Teil dieser Fallstudie - Betreiberwechsel zwischen SJ und DSB - ist ziemlich repräsentativ für den Markt, mit Ausnahme der von DSB angebotenen deutlich verbesserten Arbeitsbedingungen, wodurch die genannten Schwierigkeiten beim Betreiberwechsel zwischen DSB und SJ Götalandståg entstanden sind. In der Praxis wurden die ehemaligen SJ-Arbeitnehmer wieder in eine SJ-Tochtergesellschaft eingegliedert.

Der zweite Teil der Fallstudie zeigt, dass trotz der streng geregelten und langwierigen öffentlichen Ausschreibungsverfahren immer noch genügend Flexibilität für eine freihändige Vergabe in Sonderfällen vorhanden ist.

## Vereinigtes Königreich

### Hintergrund

Das Vereinigte Königreich ist eines der Länder mit der längsten Erfahrung hinsichtlich Ausschreibungen im Bahnsektor. Sämtliche Konzessionen über Schienenpersonenverkehrsleistungen werden durch Ausschreibungen vergeben (keine freihändige Vergabe). Derzeit wird lediglich eine einzige der 15 bestehenden Bahnkonzessionen von einem öffentlichen Betreiber ausgeübt und dies auch nur deswegen, weil der vorherige Betreiber die Konzession zurückgab, weil er feststellte, dass er nicht in der Lage war, den Dienst im Sinne des Konzessionsvertrags zu betreiben.

Die Verwendung ausdrücklicher sozialer Kriterien bei einer Ausschreibung ist stark eingeschränkt. Dies liegt aber zum Teil auch daran, dass im Rahmen der herrschenden Vorschriften für einen Betriebsübergang alle Arbeitnehmer vom neuen Betreiber unter vollständiger Wahrung ihrer Anstellungsbedingungen (zum Zeitpunkt des Betreiberwechsels) übernommen werden.

Zwar haben sich die Sozial- und Lohnstandards seit der Privatisierung weiterentwickelt; jedoch nur allmählich. Sanierungen, Umstrukturierungen und Neuverhandlung von Bedingungen und Konditionen zwischen Gewerkschaften und der Geschäftsführung von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) finden statt und die anschließende Konzessionsneuordnung durch die britische Regierung führte zu einem komplexen Flickenteppich von Bedingungen. Am stärksten gefährdet sind Personen, die ausgelagerte Unteraufträge ausführen. Deren Bedingungen sind zwar im Prinzip ebenfalls geschützt, aber viele arbeiten mit befristeten Verträgen oder werden durch Agenturen ausgeliehen und die Fortsetzung ihrer Beschäftigungsverhältnisse kann bei einem Betreiberwechsel nicht gewährleistet werden. Es ist auch erwähnenswert, dass die Regierung derzeit über Änderungen der TUPE-Bestimmungen berät, die neben einer größeren Flexibilität auch einen potenziell eingeschränkten Schutz des Personals - insbesondere in Subunternehmen - bieten würden.

### Einsatz von Ausschreibungen

Neben Schweden ist das Vereinigte Königreich das EU-Land mit der längsten Erfahrung von Ausschreibungen im Bahnsektor. Die Trennung der Trassenwartung vom Betrieb der Schienenfahrzeuge und der Erbringung der Schienenpersonenverkehrsleistungen durch EVUs infolge einer den Wettbewerb fördernden Vergabe von Konzessionen wurden durch das Bahngesetz von 1993 (Railways Act 1993) umgesetzt.

Die ersten Ausschreibungen wurden im Jahr 1994 organisiert, wobei die ersten Konzessionen im Jahr 1996 vergeben wurden und der erste privatisierte Bahnverkehrsbetrieb seit 1996 stattfand.

Zusätzlicher Wettbewerb auf der Schiene wird von Betreibern auf Grundlage eines offenen Zugangs zum Schienennetz erbracht (hierbei wird für bestimmte Zeitscheiben im Fahrplan ein Gebot abgegeben, als „Open Access“ bezeichnet), welche Dienste getrennt von den Konzessionen anbieten. Open Access-Betreiber spielen nur eine Nebenrolle, da die meisten Bahnverkehrsdienste auf der Grundlage von Konzessionsvereinbarungen erbracht werden. Im Zuge dieser Konzessionen werden von der Regierung Auflagen festgelegt (Dauer der Dienste, erforderliche Verbesserungen, Einhaltung von Leistungswerten, also Benchmarking, usw.), die zum Teil in Absprache mit den Fahrgästen, den regionalen und kommunalen Behörden und den EVUs ausgearbeitet werden. In jüngerer Zeit wurde zunehmend Wert auf den Prozess der Vorqualifikation gelegt, bei dem potenzielle Bieter aufgefordert wurden, ihr Interesse zu bekunden und maßgebliche Unterlagen zum Nachweis ihrer Eignung zur Durchführung der erforderlichen Dienste vorzulegen. Es wird davon ausgegangen, dass solche Vorqualifikationsstufen das Interesse an der Ausschreibung unter den Wettbewerbern steigern können. Andererseits können auch Unternehmen herausgefiltert werden, die nicht hinreichend

über die erforderlichen Ressourcen verfügen oder keine entsprechenden Voraussetzungen für die Ausübung einer Konzession haben.

Die Ausschreibung von Bahnkonzessionen ist ein zeitintensiver Prozess und häufig vergehen mehrere Jahre zwischen der ursprünglichen Angebotsausschreibung und der Aufnahme des neuen Dienstes. Es wurde geschätzt, dass jede Konzessionsvergabe (mit drei Bietern) im Durchschnitt 17 Mio. € kostet. Zudem verursachen Verwaltung und Überwachung der Vertragserfüllung einer Konzession weitere 14 Mio. € pro Jahr.<sup>230</sup>

In diesem System werden Betreiber von Bahndiensten unter einer Lizenz und mit klaren, von der Bahnaufsichtsbehörde gesetzten Rahmenbedingungen tätig. Die Sicherheit und Gesundheit für jede Konzession muss von dem zuständigen Amt (Health and Safety) genehmigt werden. Zugang zu Trassen und Bahnhöfen sowie die Vermietung von Schienenfahrzeugen werden für jedes Verfahren vereinbart. In den Konzessionsverträgen wird weiterhin die Höhe der Vergütung für bestimmte nicht kostendeckende Strecken geregelt.

Die Verantwortung für die Ausschreibung und die Überwachung des Betriebs durch die Bahnbetreiber zeichnete sich durch eine gewisse Instabilität aus, insbesondere infolge einer Reihe spektakulärer Unfälle. Nach jedem Unfall wurde wiederum über die Zuständigkeiten in diesem Bereich neu nachgedacht. Zwischen 1993 und 2000 war ein Konzessionsdirektor für Ausschreibungen und Betriebserfüllung verantwortlich. Nach 2000 war dann das Amt für das strategische Bahnwesen (Strategic Rail Authority) bis 2005 zuständig und danach der Staatssekretär für Transportwesen in England und Wales.

Wie in Tabelle A1.10 gezeigt, werden derzeit 15 Konzessionen in England und Wales betrieben (in Schottland ist Scotrail der einzige Betreiber). Diese Konzessionen werden von 10 verschiedenen Bahnunternehmen ausgeübt. Ein einziger Dienst - die bekannte East Coast Mainline - wird derzeit direkt von der Regierung betrieben, nachdem der private Betreiber die Lizenz zurückgab, weil er feststellte, die Bedingungen nicht erfüllen zu können. 2014 soll eine neue Konzessionsausschreibung für diese Strecke erfolgen. Zwei Schienenpersonenverkehrskonzessionen werden von regionalen Verkehrsbetrieben ausgeübt (das Londoner S-Bahn-Netz von „Transport for London“ und Merseyrail Electric von „Merseytravel“).

**Tabelle A1.10 Bahnkonzessionen im Vereinigten Königreich: Ergebnisse der jüngsten Konzessionsverfahren**

Name der Konzession	Datum der letzten Vergabe:	Name des aktuellen Betreibers	Name des bisherigen Betreibers
Essex Thameside	26. Mai 1996	c2c	c2c
Thameslink, Southern and Great Northern	1. April 2006	First Capital Connect	Thameslink
South Central	20. September 2009	Southern (Govia)	Southern (Govia)
Inter City East Coast	14. November 2009	East Coast Main Line Company	National Express East Coast
Northern	12. Dezember 2004	Northern (Serco-Abellio)	Arriva Trains Northern und First North Western
TransPennine	1. Februar 2004	First TransPennine Express	Arriva Trains Northern und First North Western
Greater Western	1. April 2006	First Great Western	First Great Western, First Great Western Link, Wessex Trains
Greater Anglia	5. Februar 2012	Greater Anglia (Abellio)	National Express East Anglia
Inter City West Coast	9. März 1997	Virgin Trains (Virgin)	Nicht zutreffend

<sup>230</sup> House of Commons Transport Committee (2006); Passenger Rail-Franchising, Vierzehnter Bericht der Sitzungsperiode 2005-2006.

Name der Konzession	Datum der letzten Vergabe:	Name des aktuellen Betreibers	Name des bisherigen Betreibers
West Midlands	11. November 2011	London (Govia)	Midland Central Trains (Birmingham-Strecken) und Silverlink (Northampton-Strecke)
East Midlands	11. November 2011	East Midlands (Stagecoach)	Central Trains (Liverpool-Norwich- und Ost-Midlands-Strecken) and Midland Mainline
Integrated Kent	1. April 2006	Southeastern	
Wales and Borders	8. Dezember 2003	Arriva Trains Wales	First North Western and Valley Lines and Wales & West
South West	4. Februar 2007	South West Trains	South West Trains
Cross Country	11. November 2007	CrossCountry (Arriva)	Virgin Trains
Chiltern	3. März 2002	Chiltern Railways (DB Regio)	Chiltern Railways

Quelle: ICF GHK mit Angaben des Verkehrsministeriums (Department of Transport)(2013)

Die jüngste Überprüfung des Schienenkonzessionssystems fand im Jahr 2013 statt (die „Brown Review“), als die Vergabe der West Coast Mainline an einen neuen Betreiber angefochten wurde und das Ausschreibungsverfahren wiederholt werden musste.<sup>231</sup>

Konzessionen haben in der Regel eine Laufzeit von durchschnittlich 10 Jahren. Einige Dienste werden jedoch manchmal für nur 2 bis 3 Jahre vergeben, normalerweise dann, wenn eine Änderung geplant wird (bspw. Greater Anglia - einige der Dienste wurden der neuen Konzession Crossrail zugeschlagen). Die Laufzeit von Konzessionen war Gegenstand von Debatten und derzeit herrscht die Meinung vor, Konzessionen sollten für eine Dauer von 5 bis 15 Jahren in Abhängigkeit von der Art des Betriebs und der Strategie der Regierung vergeben werden.

### Soziale Aspekte von Ausschreibungsverfahren

In Ausschreibungen für Bahnkonzessionen werden wenige soziale Standards erwähnt und es ist daher in erster Linie Sache der nationalen Gesetze und Verordnungen, Mindestanforderungen festzulegen, damit der Rahmen für soziale Mindeststandards auch eingehalten werden kann. Die wichtigsten geltenden Rechtsvorschriften sind:

- Verordnungen über den Übergang von Unternehmen (Schutz von Beschäftigten) 2006<sup>232</sup>
- Nationale Mindestlohnverordnungen (1998)<sup>233</sup>
- Arbeitszeitordnung (1998)<sup>234</sup>
- Nationale Gesundheit- und Arbeitssicherheitsvorschriften (verschiedene)
- Wahrung erworbener Rentenansprüche
- Beachtung der nationalen Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung (insbesondere hinsichtlich der Gesundheits- und Arbeitssicherheitsvorschriften)

<sup>231</sup> Brown Review des Bahnkonzessionsprogramm, dem Verkehrsministerium im Dezember 2012 übergeben, siehe [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49453/cm-8526.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49453/cm-8526.pdf)

<sup>232</sup> <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/2405/contents/made>

<sup>233</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/39/crossheading/regulations-relating-to-the-national-minimum-wage>

<sup>234</sup> <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/1833/made/data.pdf>

Sieht man sich diese nationalen Vorschriften einmal näher an - insbesondere hinsichtlich der Löhne und Arbeitszeiten - muss man sich vergegenwärtigen, dass diese Mindeststandards nur für die „Stammebelegschaft“ in der Schienenpersonenverkehrsbranche gelten. Die auf betrieblicher Ebene ausgehandelten Tarifverträge (siehe hierzu nachfolgend im Text) bieten in der Regel höhere Lohnstandards und für die Branche werden konkrete Arbeitszeiten ausgehandelt, die unter anderem für jeweils bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (bspw. Zugführer) Anwendung finden.

Die einzigen sozialen Aspekte, die manchmal ausdrücklich in Ausschreibungsunterlagen genannt werden, beziehen sich auf Anforderungen für Mitarbeiter der Bahn mit Kundenkontakt, in der Regel sind diese mit Kompetenzen im Kundenservice verbunden.

In jeder Ausschreibung wird dargelegt, wie die Preis- und Qualitätskriterien gewichtet werden (bspw. 70 % für den Preis und 30 % für die Qualität) Bei der Beurteilung eines Angebots prüft das Verkehrsministerium zunächst die Preisvorschläge und bewertet diese in einem festgelegten Bewertungsschema (bspw. erhält der günstigste Preis eine bestimmte Punktzahl, teurere Gebote büßen Punkte ein, und dergleichen). Anschließend werden die unterschiedlichen Qualitätskriterien bewertet und Unternehmen, die bestimmte Rahmenbedingungen nicht einhalten, können sukzessive eliminiert werden. In Bezug auf die Qualität wird bei jedem Gebot zunächst die Konformität bei der Erfüllung der wichtigsten Ziele für die Konzession nach Maßgabe der in der Ausschreibung festgelegten Kriterien geprüft. Erweist sich ein Gebot als konform, wird eine Punktzahl für die Erfüllbarkeit vergeben. An dieser Stelle spielen soziale Kriterien (im weiteren Sinne) dann eine Rolle. Gibt ein Unternehmen beispielsweise an, es würde erheblich zur Verbesserung der Kundenzufriedenheit beitragen, kann jedoch weder eine klare Planung (etwa zur Weiterbildung des Personals) noch die damit verbundenen Ressourcen vorweisen, um dies zu erreichen, wird dann die Erfüllbarkeitspunktzahl entsprechend niedrig ausfallen.

Die recht geringe Nutzung sozialer Standards ist jedoch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass nach britischem Recht das vorhandene Personal stets vom neuen Betreiber im Rahmen der bestehenden Bedingungen übernommen werden muss.

## Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Im Schienenpersonenverkehr werden Tarifverträge auf betrieblicher Ebene für jede Konzession ausgehandelt und es gibt keine Flächentarifverträge. Diese Tarifverträge sind oft breit gefächert und decken nicht nur Löhne und Arbeitsbedingungen ab, sondern erstrecken sich auch auf den Zugang zu Umschulungen und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Regeln für die Auswahl von Arbeitnehmern bei betriebsbedingten Entlassungen, usw.

Nach der Privatisierung der britischen Staatsbahn British Rail erbten die neuen Bahnbetriebsunternehmen (gemäß der TUPE-Bestimmungen) die alten Tarifverträge, die von Arbeitnehmern erworbenen Ansprüche, bspw. Rentenansprüche (siehe Abschnitt 1.3 unten) und die „Verfahren von 1992“ zur Art und Weise der Durchführung von Tarifverhandlungen, die Rechte für Gewerkschaftsvertreter und andere Bestimmungen zu Unterrichts- und Anhörungspflichten.

Die Arbeitgeber verhandeln mit den Gewerkschaften, die als Tarifpartner zugelassen sind, Betriebstarifverträge für die jeweiligen Betriebe. Im Bahnsektor handelt es sich in erster Linie um die Gewerkschaften ASLEF, RMT, TSSA und Unite. Die Vereinbarungen werden für verschiedene Typen von Arbeitnehmern in so genannten „Tarifverhandlungsgruppen“ ausgehandelt. Heute gibt es über 100 Tarifverhandlungsgruppen, welche die Bedingungen und Konditionen der verschiedenen Mitarbeitertypen in den jeweiligen EVU und einzelnen Konzessionen aushandeln. Dadurch ist eine Vielzahl von Bedingungen und Konditionen entstanden, sogar innerhalb des gleichen Unternehmens und den gleichen Strecken und wo Konzessionen neu zugeteilt wurden, können 2 bis 3 verschiedene Tarife von Bedingungen und Gehältern in der gleichen Firma für die gleichen Berufsgruppen gelten.

Es wird geschätzt, dass die Tarifbindung im Bahnsektor bei fast 100 % liegt.<sup>235</sup> Zwar besteht immer ein Risiko, dass ein EVU eine Gewerkschaft als Tarifpartner zulässt bzw. ihr die Zulassung entzieht. Weder sind dafür deutliche Anzeichen ersichtlich, noch erscheint dies wahrscheinlich.

## Regeln für einen Personalübergang

Im Vereinigten Königreich wird jeder Wechsel eines Betreibers von Personenverkehrsleistungen auf der Schiene automatisch als Betriebsübergang betrachtet.<sup>236</sup>

Die Vorschriften über den Übergang von Beschäftigungsverhältnissen und dem Schutz der Arbeitnehmer - Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2006, TUPE - wurden erstmals im Jahr 1981 infolge der EU-Verordnung über erworbene Rechte (77/187/EWG) eingeführt. Nach einem Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen ist das derzeit beschäftigte Personal (einschließlich Unterauftragnehmer und Arbeitnehmer mit befristeten und noch nicht ausgelaufenen Verträgen) vom neuen Betreiber zu übernehmen.

Nach dem Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen haben Arbeitnehmer zudem das Recht auf Unterrichtung über den Betreiberwechsel und wie sich dieser wahrscheinlich auf sie auswirkt. Alle Konditionen und Bedingungen werden „zum Zeitpunkt des Übergangs“ (es sei denn, es wird Abweichendes vereinbart) geschützt und die geltenden Betriebstarifverträge werden ebenfalls übernommen. Die TUPE-Bestimmungen gelten für alle Arbeitnehmer, die zum Teilbereich des Bahnverkehrsbetreibers gehören, der abgegeben wird. Dies kann erschwert werden, wenn eine Konzessionsneuordnung erfolgt. In diesem Fall ist zu prüfen, welchen Anteil der Beschäftigte für Arbeiten am betreffenden Streckenabschnitt erbringt. Alle Arbeitnehmer, die mehr als 60 bis 70 % ihrer Arbeitszeit auf einer bestimmten Strecke verbringen, werden im Allgemeinen unter den TUPE-Bestimmungen als übernahmeberechtigt betrachtet. Die Lage für Personal in der Hauptniederlassung kann noch schwieriger zu beurteilen sein. Nach der allgemeinen Erfahrung kommt eine Übernahme dann in Frage, wenn sie einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeitszeit auf Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer bestimmten Konzession verwenden.

Übernommen werden auch die Beschäftigungsbedingungen (z. B. Lohn und Gehalt, Krankengeld, Urlaub) sowie Arbeitsstunden und Arbeitsort, Kündigungsbestimmungen, Aufgaben, Dienstzeiten, usw. Darüber hinaus übernimmt der neue Betreiber auch Verbindlichkeiten des bisherigen Betreibers wie Ansprüche hinsichtlich Personenschäden, Gerichtsfälle, laufende Beschwerdeverfahren und so weiter. Der neue Betreiber ist über sämtliche Verpflichtungen und Verbindlichkeiten zu unterrichten.

Der bisherige Betreiber muss spätestens 14 Tage vor dem Personalübergang zu den übernommenen Mitarbeitern folgende Angaben machen:

- Identität
- Alter
- Anstellungsbedingungen
- Laufende Disziplinar- und Beschwerdeverfahren
- Ansprüche
- Geltende Tarifverträge

Somit übernimmt (im Anschluss an einen Betreiberwechsel) bei einem Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen der neue Konzessionsnehmer die mit einem anderen Betreiber erzielten Lohnvereinbarungen und sonstigen Bedingungen und Konditionen.

Nach einem Betriebsübergang darf ein EVU anschließend zwar die Arbeitnehmerbedingungen neu verhandeln. Hier sei aber darauf hingewiesen, dass die Gewerkschaften in dieser

<sup>235</sup> Eurofound (2008); Repräsentative Vertretung der Sozialpartnerorganisationen im Bahnsektor: Vereinigtes Königreich

<sup>236</sup> Im Prinzip ist dies auch dann der Fall, wenn gar kein Betreiberwechsel stattfindet, sondern lediglich die Konzession des bisherigen Betreibers verlängert wird.

Branche traditionell eine starke Stellung einnehmen und alle Änderungen der Bedingungen müssen ausgehandelt und vereinbart werden und können nicht einseitig auferlegt werden. Arbeitnehmer in unsicheren Arbeitsverhältnissen befinden sich in der schwierigsten Lage, da deren Bedingungen bei Auslaufen ihrer Verträge nach einem Betreiberwechsel einer Prüfung unterzogen werden können.

Seit der 1993 einsetzenden Phase der Konzessionsreform haben die EVU damit begonnen, durch Verhandlungen mit den Gewerkschaften die Tarifverträge abzuändern. Dadurch haben sich Unterschiede herausgebildet. In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, dass Tarifverträge nach britischem Recht keine eigene Rechtsverbindlichkeit haben. Das bedeutet, nur die Teile von Tarifverträgen können rechtlich durchgesetzt werden, die später in Arbeitsverträge einfließen. Arbeitgeber scheuen in der Regel aber eine Missachtung solcher Vereinbarungen wegen der Gefahr kostspieliger Sammelklagen. Wie bereits erwähnt, hat der Vorgang der Konzessionsneuordnung zu einem Flickenteppich von Bestimmungen und Bedingungen der Arbeitnehmer - sogar innerhalb der gleichen Konzession - geführt.

Nach einem Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen sind Entlassungen aus wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Gründen zulässig. Dies wurde von den Gerichten unterschiedlich ausgelegt und ist eine bedeutende Quelle der Rechtsprechung. Als gültige wirtschaftliche Gründe gelten unter anderem die nachlassende Nachfrage nach Diensten. Bei technischen Gründen kann es sich um die Einführung neuer Technologien handeln, wodurch Stellen wegfallen. Organisatorische Gründe beinhalten etwa Sanierungsmaßnahmen (jedoch nicht direkt aus dem Übergang entstehend). Theoretisch könnte man eine Änderung der Bedingungen als Sanierungs- oder Restrukturierungsmaßnahmen anstatt eines Betriebsübergangs gemäß der TUPE-Bestimmungen bezeichnen. Die Rechtsprechung hat aber gezeigt, dass die Gerichte aufgrund der transparenten Offenlegungspflichten in der Regel ermitteln können, ob der zugrunde liegende Grund für die Änderung der Betriebsübergang ist und alle Änderungen der Arbeitsbedingungen werden als rechtswidrig erklärt.

Zum Beispiel wird eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und eine Versetzung als erheblicher Schaden für die Arbeitnehmer zu betrachten sein. Diese können somit eine unrechtmäßige Entlassung geltend machen und daher Schadensersatz verlangen.

Wirtschaftliche, technische oder organisatorische Gründe spielen eine Hauptrolle vor allem in der Umstrukturierung von Management-Teams bei einem Betreiberwechsel. Der neue Betreiber möchte im Allgemeinen seine Führungskräfte in die Geschäftsführung einbringen. Obwohl auch der bisherige Betreiber meist seine Führungskräfte behalten möchte, ist dies nicht immer der Fall, wenn keine neue Stelle für sie gefunden werden kann. In solchen Fällen werden häufig wirtschaftliche, technische oder organisatorische Gründe angeführt, um Führungskräfte des vorherigen Betreibers zu entlassen, sofern sie nicht an anderer Stelle eingesetzt werden können.

Das britische Bahngesetz Railways Act 1993 garantiert den Schutz von Rentenansprüchen nach dem alten Versorgungswerk von British Rail. Die Konzessionsvereinbarungen sehen vor, dass neuen Arbeitnehmern der Zugang zu bestehenden Altersversorgungswerken erlaubt werden soll. Diese sind jedoch nicht immer so großzügig wie die alten Regelungen von British Rail. Dennoch sehen die meisten EVU leistungsorientierte Betriebsrenten vor und die Mehrheit der Betriebsrenten haben Endlohnregelungen. Einige Betreiber haben beitragsorientierte Versorgungswerke eingeführt. Die Arbeitnehmer haben jedoch in der Regel die Möglichkeit, nach Ablauf einer Sperrfrist in einen leistungsorientierten Plan zu wechseln. Unter den TUPE-Bestimmungen werden Rentenansprüche (mit Ausnahme der erworbenen Ansprüche bei British Rail) nicht übernommen. Allerdings sieht das Pensionsüberwachungsgesetz von 2004 (2004 Pension's Act) vor, dass der Erwerber ein Versorgungswerk stellen muss, in dem bestimmte Mindestanforderungen erfüllt werden. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung<sup>237</sup> gezeigt, dass Vorruhestandsrentenansprüche

---

<sup>237</sup>Beckmann v Dynamco; Martin v South Bank University (2002)

doch übernommen werden müssen, genauso wie vertragliche Verpflichtungen der Arbeitgeber zur Leistung von Beiträgen für die persönliche Altersversorgung von Arbeitnehmern.

Ein weiterer geschützter Anspruch für ehemalige British Rail-Arbeitnehmer betrifft die kostenlose oder ermäßigte Beförderung für diese Arbeitnehmer und deren Familien, auch im Ruhestand. Diese Leistungen stehen in der Regel Beschäftigten, die nach dem 1. April 1996 eingestellt wurden, nicht zur Verfügung (zumindest nicht im gleichen Umfang).

Das Gesetz verlangt, die Arbeitnehmer frühzeitig vor dem Übergang zu unterrichten, wobei dies gegenüber geeigneten Vertretern der betroffenen Arbeitnehmer zu erfolgen hat. Die Arbeitnehmervertreter müssen über folgendes informiert werden:

- Das beabsichtigte Datum und der Grund für den Übergang
- Die rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen
- Die vorgesehenen Maßnahmen

Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um eine Anhörung der Erklärungen seitens der Arbeitnehmervertreter, die berücksichtigt werden müssen und die Gründe für eine Nichtberücksichtigung sind hinreichend darzulegen. Die Strafen bei einem Verstoß gegen diese Anhörungspflicht sind erheblich und können bis zu 13 Wochen des Gehalts pro betroffenen Arbeitnehmer betragen.

### Beabsichtigte Änderungen der TUPE-Vorschriften

Im November 2011 veröffentlichte das Department for Business, Innovation and Skills (BIS) eine Sondierung hinsichtlich der Ansichten zur Wirksamkeit der gegenwärtigen TUPE-Vorschriften. Im Januar 2013 begann BIS eine öffentliche Anhörung zu einer Reihe von weitreichenden Änderungen der TUPE-Vorschriften, die sich mit der so genannten „Vergoldung“ der im Vereinigten Königreich vorgenommenen Umsetzung der EU-Gesetzgebung zu einem Betriebsübergang befassen. Die Anhörung wurde im April 2013 beendet und die Regierung prüft derzeit die eingegangenen Antworten. Anhand der aktuellen Terminierung ist eine Überprüfung der Rechtsvorschriften für den September 2013 vorgesehen und Änderungen sollen in den kommenden Jahren in Kraft treten. Diese Prüfungen würden bei einer tatsächlichen Umsetzung einen wesentlich weniger „strikten“ Umgang mit den TUPE-Vorschriften bewirken. Dabei würden wohl viele der Änderungen rückgängig gemacht, die in den 6 Jahren unter der Labour-Regierung erfolgten und zu einer erhöhten Flexibilität bei Entscheidungen in allen Situationen, in denen die TUPE-Bestimmungen gelten, führen. Außerdem betroffen wären auch die anwendbaren Gründe für eine Änderung der Arbeitsbedingungen nach einem Betriebsübergang nach den TUPE-Bestimmungen. Die wichtigsten Änderungen werden nachstehend zusammengefasst:

- Aufhebung der Regel zur Dienstbereitstellungsänderung: Dies ist ein vor 6 Jahren eingeführter Test, nach dem eindeutig unterstellt wird, dass die TUPE-Bestimmungen in allen Fällen der Untervergabe, Auslagerung und Eigendurchführung von Leistungen und bei einem Wechsel des Dienstbetreibers gelten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen würden bedeuten, dass diese Situationen nicht in allen Fällen einen Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen ergeben.
- Die Angleichung der Arbeitsbedingungen nach einem Betreiberwechsel: Mit dieser Änderung soll dem übernehmenden Betreiber eine größere Freiheit hinsichtlich der Änderung von Bedingungen nach einem Betreiberwechsel zugebilligt werden. Es würde weiterhin die Auflage gelten, dass Bedingungen zum Zeitpunkt des Übergangs beibehalten werden. Es soll jedoch geprüft werden, wie lange diese jeweils in Kraft bleiben sollten, bis Änderung vereinbart werden können, beispielsweise zur Angleichung von Bedingungen für die vorhandene Belegschaft.
- Erweiterung der Definition, was unter wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen (betrieblichen) Gründen zu verstehen ist: Es wird beabsichtigt, die Gründe zu erweitern und zum Beispiel auch Ortsveränderungen einzubeziehen. Dies würde bedeuten, dass eine solche Ortsveränderung bzw. Versetzung künftig nicht automatisch als Grund für einen Anspruch wegen einer unrechtmäßigen Entlassung herangezogen werden können. Es gibt auch Überlegungen, wonach das die Arbeitnehmer abgebende Unternehmen die

wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Gründe des die Arbeitnehmer übernehmenden Unternehmens als Gründe für Entlassungen vor dem Betreiberwechsel heranziehen kann.

## Fallstudie zu einem Betreiberwechsel: Greater Anglia-Bahnkonzession

### Hintergrund des Fallbeispiels

Die Greater Anglia-Bahnkonzession ist die jüngste Konzession für einen Personenverkehr auf der Schiene, die im Vereinigten Königreich als Konzession vergeben wurde.<sup>238</sup> Die Konzession entstand 2002 im Rahmen einer Konzessionsreform durch die damalige zuständige Behörde Strategic Rail Authority. Die Konzessionen von Anglia Railways und Great Eastern wurden mit dem West Anglia-Teil der West Anglia Great Northern-Konzession zusammengelegt und bildeten danach die Greater Anglia-Bahnkonzession.<sup>239</sup>

Die folgende Abbildung zeigt die wichtigsten Strecken der Konzession: Vor allem wird London Liverpool Street im Osten und Norden (z. B. Cambridge, Great Yarmouth, Ipswich und Norwich) angebunden. Dazu kommt die strategisch wichtige Verbindung zum Stansted-Flughafen sowie die Ortszüge, Regionalzüge und Pendlerzüge im Großraum London sowie den Regionen Ost-Anglia und West-Anglia.

Von 2002 bis 2012 wurde die Konzession von National Express ausgeübt und seit Februar 2012 von Abellio (Teil der Nederlandse Spoorwegen). Die Konzession wurde nur kurzfristig (28 Monate) wegen der umfassenden Überprüfung der Konzessionen im Rahmen der „McNulty Review“ zur Wertschöpfung auf der Schiene vergeben.<sup>240</sup> Im Rahmen dieser Überprüfung des Konzessionsvergabeverfahrens (Brown Review) wurde diese Konzession zwischenzeitlich bis 2016 verlängert.<sup>241</sup>

---

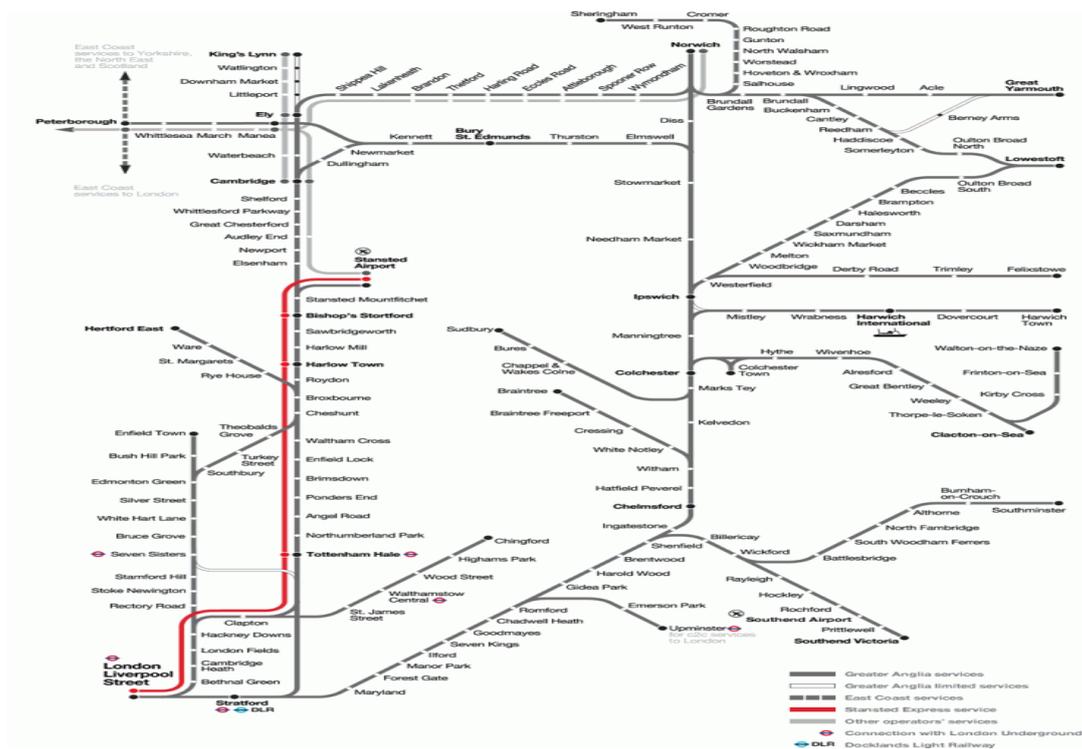
<sup>238</sup> Der Vergabevorgang für die gleichzeitig ausgeschriebene West Coast Mainline-Konzession wurde abgebrochen, als die erfolgte Vergabe an First Westcoast Limited durch den bisherigen Betreiber Virgin Trains angefochten wurde. Danach erfolgte eine umfassendere Prüfung des Konzessionsvergabeverfahrens (die „Brown Review“).

<sup>239</sup> Rail Magazine, Ausgabe 426 vom 9. Januar 2002

<sup>240</sup> Verkehrsministerium (2011); Ausschöpfen des Potenzials auf der Schiene in Großbritannien (*Department for Transport (2011); Realising the Potential of GB Rail:*) Unabhängiger Abschlussbericht zur „Wertschöpfung auf der Schiene“ (*Final Independent Report of the Rail Value for Money Study*) siehe <http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/rail-vfm-detailed-report-may11.pdf>

<sup>241</sup> [www.eadt.co.uk/business/east\\_anglia\\_greater\\_anglia\\_rail\\_franchise\\_to\\_be\\_extended\\_until\\_2016\\_1\\_1991970](http://www.eadt.co.uk/business/east_anglia_greater_anglia_rail_franchise_to_be_extended_until_2016_1_1991970)

Abbildung A1.6 Greater Anglia-Schienennetzwerk



Quelle: Greater Anglia-Webseite (im Juli 2013 heruntergeladen)

### Ausschreibungsverfahren und Angaben in Ausschreibungsunterlagen

Die Ausschreibung (Vorqualifikation) für die Greater Anglia-Konzession wurde im Amtsblatt der Europäischen Union am 11. Januar 2011 veröffentlicht.<sup>242</sup> Zur gleichen Zeit wurden die Vorqualifizierungsunterlagen vom Department of Transport veröffentlicht. Interessenten konnten den Vorauswahlprozess durch Ausfüllen eines Fragebogens zur Vorqualifizierung und Übergabe der angeforderten Unterlagen abwickeln (Frist bis zum 18. Februar 2011).

Am 24. März 2011 gab das Verkehrsministerium die folgende Bieterauswahlliste für die Ausschreibung bekannt:

- Abellio Greater Anglia Ltd (NV Nederlandse Spoorwegen)
- Eastern Railway Limited (Go-Ahead Group plc)
- Stagecoach Anglia Trains Limited (Stagecoach Group plc)

Die vollständige Aufforderung zur Angebotsabgabe wurde daraufhin am 21. April 2011 ausgegeben und die vorausgewählten Unternehmen wurden aufgefordert, ihre Antworten bis zum 21. Juli 2011 einzureichen.

Die Aufforderung zur Angebotsabgabe enthielt zwar keine konkreten sozialen Kriterien (z. B. hinsichtlich der Weiterbildung des Personals), es wurde jedoch ausdrücklich auf die Anwendung der TUPE-Bestimmungen für alle Arbeitnehmer des operativen Teils der Strecke hingewiesen (die bis zu diesem Zeitpunkt bei der London Eastern Railways Limited beschäftigt waren), die bislang nicht an der Erbringung der Dienste durch den bisherigen Betreiber beteiligt waren. Es wurde ferner angegeben, weitere Informationen zu den betroffenen Arbeitnehmern der London Eastern Railway Limited, die im Rahmen der Greater Anglia-Konzession übernommen werden, würden folgen. Eine Anwendung der TUPE-

<sup>242</sup> Alle Unterlagen zu den Great Anglia-Konzessionsverfahren finden Sie unter <https://www.gov.uk/government/publications/greater-anglia-konzession>

Bestimmungen auf Arbeitnehmer, welche mit den Greater Anglia-Diensten unter dem bisherigen Betreiber zusammenhängen, wurde nicht gesondert erwähnt, da dies für alle Konzessionsverfahren unterstellt wird. Die Aufforderung zur Angebotsabgabe enthielt zudem konkrete Bestimmungen hinsichtlich Renten unter Berücksichtigung der besonderen Auflagen der Railways Pensions (Protection and Designation of Schemes) Order 1994 (*Verordnung zum Schutz von Bahnrenten von 1994*), die für ehemalige Arbeitnehmer der britischen Staatsbahn British Rail gelten.

### Bestimmungen zur Altersversorgung in der Ausschreibung der Greater Anglia-Konzession

Der folgende Auszug aus der Aufforderung zur Angebotsabgabe enthält die Auflagen an den neuen Konzessionsnehmer für Rentenbeiträge und Rentenzahlungen:

*Bieter sollten nicht davon ausgehen, dass das Verkehrsministerium eine Freistellung für etwaige Zahlungen bereitstellt, die nach der Railways Pensions (Protection and Designation of Schemes) Order 1994 (Verordnung zum Schutz von Bahnrenten von 1994) zu leisten sind oder anderweitig diesbezügliche Zusicherungen abgibt. Der Konzessionsnehmer wird zum Bevollmächtigten Arbeitgeber für alle aktiven, im Ruhestand befindlichen und über eine Anwartschaft verfügenden Teilnehmer an Kostenteilungsplänen („shared cost sections“) der gegenwärtigen Bahnversorgungsordnung („Railways Pension Scheme, RPS“), insbesondere:*

- Kostenteilungspläne der Anglia Railways
- Kostenteilungspläne der Great Eastern Railway
- Kostenteilungspläne der London Eastern Railway (West Anglia)

*Neu eingestellte Mitarbeiter werden für die Dauer von 2 Jahren zunächst in den beitragsorientierten Pensionsplan der London Eastern Railway Ltd aufgenommen und haben dann die Möglichkeit, in einen der oben genannten leistungsorientierten Pensionspläne zu wechseln. Die Bieter müssen ihr Konzept zur Verwaltung des vorhandenen Altersversorgungsplans ab dem Beginn der Konzessionslaufzeit unter Angabe aller Annahmen deutlich darlegen. Sofern der Konzessionsnehmer seine Pflichten im Rahmen des RPS erfüllt, hat er nach Ablauf der Konzession weder eine Pflicht zum Ausgleich von Defiziten (abgesehen von Beiträgen, die vor dem Ablauf der Konzession vom Konzessionsnehmer zu bezahlen sind) noch Anspruch auf etwaige Überschüsse, die der entsprechende Plan erwirtschaftet.*

*Quelle: Verkehrsministerium, Greater Anglia-Konzession, Aufforderung zur Angebotsabgabe, April 2011*

Damit (die nach der Vorqualifizierungsphase ausgewählten) Bieter die Verbindlichkeiten hinsichtlich der Personalkosten eindeutig beurteilen können, führt das Verkehrsministerium eine Datenbank mit Organigrammen, (anonymisierten) Personalinformationen, Lohn- und Gehaltstarifen sowie Arbeitsbedingungen, die allen bietenden Unternehmen zur Verfügung gestellt wird. Die Bieter können diese Informationen zur finanziellen Ausarbeitung ihres Angebots verwenden. Bieter dürfen zudem zusätzliche Fragen über die Angaben in dieser Datenbank im Rahmen des Beurteilungsprozesses aufwerfen. Dies könnten etwa Fragen hinsichtlich der Zusammensetzung des Personals in verschiedenen Gehaltsgruppen oder die Anzahl von Personen in jeweiligen Altersversorgungswerken beinhalten. Weist die Datenbank lediglich grundlegende Angaben zur Gesamtzahl der Arbeitnehmer in verschiedenen Tarifgruppen auf<sup>243</sup>, kann es erforderlich sein, die Verteilung der Arbeitnehmer in die höheren, mittleren oder unteren Stufen dieser Skala in Erfahrung zu bringen, da dies die Kostenberechnung wesentlich beeinflussen kann.

Darüber hinaus existieren verschiedene Bahnaltersversorgungspläne (oder auch andere beitragsorientierte Pläne), denen Mitarbeiter angehören können. Dies wirkt sich ebenfalls auf die Personalkosten aus. Die Kenntnis der Anzahl der Personen mit RPS-Ansprüchen ist auch deswegen von besonderer Bedeutung, weil der Arbeitgeberbeitrag zu diesen Plänen ca. 18

<sup>243</sup> Tarifgruppen werden üblicherweise mit Gehaltsspannen angegeben, die erheblich sein können.

bis 20 % des Gehalts beträgt. Unter den neueren Altersversorgungsplänen beträgt der Arbeitgeberbeitrag in der Regel nur rund 7,5 % des Gehalts. Neben der Verantwortung für die Zahlung der Arbeitnehmerbeiträge in der gegenwärtigen Höhe übernimmt der neue Konzessionsnehmer auch die Verantwortung für die Auszahlung von Altersversorgungsleistungen an im Ruhestand befindliche Arbeitnehmer und für geschützte Vorsorgeleistungen.<sup>244</sup>

All diese Fragen werden vom Verkehrsministerium in der Angebotsphase geklärt. Die Antworten werden allen Bietern mitgeteilt und zusätzliche Angaben (die der bisherige Betreiber vorzulegen hat) werden in die Datenbank des Ministeriums aufgenommen.

Die Aufwendungen für Renten und Sozialversicherung machen in der Regel rund 25 Prozent der gesamten Personalkosten aus.

## Auswahl des Betreibers

Im November 2011 wurde Abellio als der erfolgreiche Konzessionsnehmer bekannt gegeben und das Unternehmen nahm am 5. Februar 2012 den Betrieb auf. Wie bereits erwähnt, sollte die Konzession zunächst bis Juli 2013 laufen; mit der Möglichkeit einer Verlängerung bis Juli 2014. Der Verkehrsminister gab frühzeitig seine Absichten bekannt, die vollständige Konzessionsdauer auch auszuschöpfen. Seitdem wurde in der Tat entschieden, die Konzession bis zum Jahr 2016 zu verlängern und die Ergebnisse der Beendigung der Anhörungsphase zu künftigen Konzessionsverfahren im Rahmen der Brown Review abzuwarten.

Abellio ist ein Betreiber von öffentlichen Verkehrsdiensten in Europa im Bus- und Bahnsektor. Das Unternehmen wurde 2001 als NedRailways gegründet und im Oktober 2009 in Abellio umbenannt. Abellio ist der internationale Geschäftsbereich der niederländischen Staatsbahn Nederlandse Spoorwegen.

Abellio hat bereits in der Angebotsphase bei den Preisangaben nicht nur laufende Weiterbildungskosten berücksichtigt, sondern auch die Bereitstellung eines konkreten Weiterbildungsprogramms im Kundendienstbereich. Dies ging auf die Zusagen des Unternehmens zurück, die Kundenzufriedenheit zu verbessern und die Umsetzung begann umgehend nach dem Tag der Übernahme des Betriebs.<sup>245</sup>

## Übernahme von Arbeitnehmern

Entsprechend der TUPE-Bestimmungen wurden die Arbeitsverträge der 2.862 Arbeitnehmer, die zuvor die Dienste auf den übernommenen Strecken verrichteten (in erster Linie ehemalige National Express-Arbeitnehmer, aber auch einige Mitarbeiter der London Eastern Railways) ab dem 5. Februar 2012 von Abellio übernommen. Diese Zahl umfasst fest angestellte und zeitlich befristet angestellte Arbeitnehmer.

Bei den Arbeitnehmern mit Zeitverträgen gehören dazu auch alle zum Zeitpunkt des Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen beschäftigten Arbeitnehmer. Der bisherige Betreiber hatte in diesem Fall entschieden, ab dem Zeitpunkt der Ausgabe der neuen Aufforderung zur Angebotsabgabe für die Konzession lediglich Arbeitnehmer mit Zeitverträgen (und Leiharbeiter) einzustellen. Bei ca. 50 Arbeitnehmern waren diese befristeten Arbeitsverträge zum Beginn oder noch vor dem Beginn der Konzessionslaufzeit ausgelaufen. Abellio wurde dann mitgeteilt, falls sie diese Arbeitnehmer behalten wollten, müssten sie die Kosten der Einstellung dieser operativen Mitarbeiter ab dem Ende des befristeten Vertrags und dem Datum des tatsächlichen Übergangs der Konzession am 5. Februar 2011 übernehmen. Auf Anfrage hatte das Verkehrsministerium dagegen jedoch

<sup>244</sup> Dies sind Beiträge, die von einzelnen - mittlerweile ausgeschiedenen oder aus anderen Gründen nicht mehr am Pensionsplan teilnehmenden - Mitarbeitern in das Altersversorgungswerk eingezahlt wurden.

<sup>245</sup> Laut Kundenbefragungen ist die Kundenzufriedenheit hinsichtlich der Konzession seit Februar 2011 um 10 % gestiegen.

Einspruch erhoben und das betroffene Personal bleibt dann bis zum Termin des Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen auf ihren Arbeitsplätzen<sup>246</sup> und wurde dann zusammen mit den übrigen Arbeitnehmern übernommen.

Die Konzession beschäftigte keine Arbeitnehmer bei Untervertragsnehmern. Jedoch wurden Leiharbeitskräfte eingesetzt und praktisch alle deren Verträge (bei der Arbeitsvermittlungsagentur) wurden erneuert.

Wie bereits erwähnt, muss der bisherige Betreiber dem neuen Konzessionsnehmer spätestens 14 Tage vor dem Betreiberwechsel genaue Angaben über alle Arbeitnehmer bereitstellen (Identität, Alter, Anstellungsbedingungen, geltende Tarifverträge, laufende Beschwerdeverfahren, usw.). Bis dahin kannte Abellio lediglich die (anonymisierten) Angaben aus der Datenbank des Verkehrsministeriums. Abellio war sehr an einem frühzeitigen Kontakt mit dem übernommenen Personal gelegen und versuchte die betreffenden Angaben rechtzeitig zu erhalten. Eine komplette Liste wurde jedoch erst am Stichtag ausgehändigt. Da Abellio vom bisherigen Betreiber keinen Zugang zu den Arbeitnehmern erhielt, veranstaltete das Unternehmen eine Reihe von Road-Shows, richtete eine Helpline ein und stellte einen bestimmten Bereich auf ihrer Website zur Kommunikation mit den betroffenen Arbeitnehmern bereit, um so alle möglicherweise vorhandenen Bedenken zu zerstreuen. Rund 1.000 Personen besuchten die Road-Shows, die nicht an ihren Arbeitsplätzen (oder während der Arbeitszeit) stattfinden konnten. Die Arbeitnehmer wollten in erster Linie Gewissheit über die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes, die Wahrung ihrer Anstellungsbedingungen und Arbeitszeiten/Arbeitszeiten sowie Informationen über neue Uniformen erhalten.

Auch mit den Gewerkschaften (ASLEF, RMT, TSSA und Unite) wurde Kontakt aufgenommen. Die Gewerkschaften wirkten zudem bei der Weitergabe von Informationen an Arbeitnehmer auf den Road Shows, auf der Website und Helpline mit.

Gespräche zur Durchführung der Kundendienstschulungen begannen noch vor dem Starttermin der Konzession am 5. Februar, um eine reibungslose Umsetzung dieser Maßnahme zu gewährleisten (dies war auch wichtig im Hinblick auf die bevorstehenden Olympischen Spiele in London). Das Unternehmen hatte in ähnlicher Weise zugesagt (im Rahmen des Gebots), die Kontrollen der Erlöse (durch Kontrollen der Fahrscheine) zu verbessern und daher mit National Express bei der Einstellung von über 30 Kontrolleuren vor dem 5. Februar 2012 zusammengearbeitet. Der bisherige Betreiber forderte – und erhielt – eine Entschädigung für diese Zusammenarbeit.

Sobald die vollständige Liste der betroffenen Arbeitnehmer vorlag, schrieb Abellio alle Arbeitnehmer an und übermittelte ihnen binnen zwei Wochen nach Übernahme der Konzession die (unveränderten) Angaben zu ihren Anstellungsbedingungen. Das Beschäftigungsverhältnis eines Arbeitnehmers wird durch einen Betreiberwechsel nicht unterbrochen. Zwecks Berechnung von Ansprüchen auf gesetzliche Arbeitnehmerrechte gilt daher das Datum des Beginns des Beschäftigungsverhältnisses beim alten Arbeitgeber. Dies wird auch in den neuen schriftlichen Anstellungsbedingungen so angegeben.

Eines der komplexeren Bestandteile eines Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen ist stets die (potenzielle) Reorganisation der Geschäftsführung. In diesem Fall war erst sehr spät abzusehen, ob wichtige Arbeitnehmer wie der Geschäftsführer der Konzession für National Express und andere Führungskräfte wie der Personalchef auf die Liste der übernommenen Mitarbeiter gemäß der TUPE-Bestimmungen gesetzt werden würden. Am Ende war dies nicht der Fall. Abellio konnte dadurch seinen neuen Geschäftsführer für die Konzession erst im Februar 2012 bekannt geben und kurzfristig musste ein Interim-Personalleiter eingestellt werden.

Seit Übernahme der Konzession hat Abellio weitere Arbeitnehmer eingestellt (derzeit arbeiten ca. 2.900 Mitarbeiter bei der Great Anglia-Konzession). Neben zusätzlichen Fahrscheinkontrolleuren wurde auch Bahnhofspersonal für Wartung und Instandhaltung

---

<sup>246</sup> Die Kosten hierfür gingen zu Lasten des bisherigen Betreibers.

eingestellt<sup>247</sup>. Die neuen Arbeitnehmer wurden unter den gleichen Bedingungen wie das von National Express übernommene Personal eingestellt.

Allerdings ist zu beachten, dass aufgrund der häufigen Konzessionsumbildungen und Umstrukturierungsmaßnahmen in der Branche bereits jetzt 3 unterschiedliche Anstellungsbedingungen für Mitarbeiter bei Greater Anglia gelten, sogar in den gleichen Berufen. Dies gilt beispielsweise für Zugführer, Schaffner und Bahnhofspersonal. Für Zugführer kann dies bedeuten, dass einige Arbeitnehmer zwischen 2.300 und 3.300 € mehr als andere verdienen und andere Konditionen sich auch unterscheiden (weniger Feiertage oder andere Leistungen). Dies erschwert die Lohnverhandlungen.

Da Löhne und Arbeitsbedingungen nicht nur auf Betriebsebene der jeweiligen Betreibergesellschaft, sondern auch für jede Konzession ausgehandelt werden, können bei einer Konzessionsneuordnung für einzelne Beschäftigte in den gleichen Berufen (und Lohngruppen) unterschiedliche Bedingungen für jede Lohnstufe gelten. Werden wesentliche Änderungen der Bedingungen ausgehandelt, muss eine Genehmigung des Verkehrsministeriums eingeholt werden. Dies kann der Konzession Mehrkosten aufbürden (und daher möglicherweise auch zusätzliche Kosten für den Steuerzahler wegen der höheren Subventionen für den Schienenverkehr).

In den letzten 12 Monaten vor Ablauf einer Konzession darf der derzeitige Betreiber ohne ministerielle Erlaubnis keinen Stellenabbau über einen bestimmten Prozentsatz oder andere wichtige Personaländerungen durchführen, da dies den Betrieb beeinträchtigen und die Preise für künftige Gebote für die Konzession anheben könnte.

### Wirkungsanalyse - Personalübergang

Wegen dem bei einem Inhaberwechsel der Konzession für sämtliche Arbeitnehmer gemäß der TUPE-Bestimmungen obligatorischen Personalübergang werden die Auswirkungen auf die Stammbesellschaft im Bahnsektor abgedeckt. Die Beschäftigungsverhältnisse und Anstellungsbedingungen werden zum Zeitpunkt des Übergangs geschützt und der neue Arbeitgeber darf keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen einführen oder Entlassungen vornehmen, die in irgendeiner Weise mit dem Betriebsübergang in Verbindung stehen. Entlassungen sind aus wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Gründen erlaubt. Wie bereits erwähnt, ist dies eine bedeutende Quelle der Rechtsprechung. Als gültige wirtschaftliche Gründe gelten unter anderem die nachlassende Nachfrage nach Diensten. Bei technischen Gründen kann es sich um die Einführung neuer Technologien handeln, wodurch Stellen wegfallen. Organisatorische Gründe beinhalten etwa Sanierungsmaßnahmen (jedoch nicht direkt aus dem Übergang entstehend). In der Praxis werden solche Gründe manchmal im Zusammenhang mit der Umstellung des Management-Teams vorgebracht.

Die Festlegung dieser Gründe und andere Aspekte des Betriebsübergang gemäß der TUPE-Bestimmungen sollen flexibler werden, sobald die aktuellen Vorschläge zur Überarbeitung der TUPE-Bestimmungen umgesetzt werden.

Die Beschäftigungsbedingungen werden im Bahnsektor durch drei Faktoren erheblich beeinflusst:

- Die Stärke der gewerkschaftlichen Vertretung in Tarifverhandlungen auf betrieblicher Ebene und die - auch künftige - Anerkennung der Gewerkschaften als Tarifpartner in den einzelnen Betrieben.

Wie bereits erwähnt, herrscht im Bahnsektor eine historisch gewachsene gewerkschaftliche Vertretung mit einer Tarifbindung von nahezu 100 % (Daten von 2006).

- Konzessionsneuordnung

---

<sup>247</sup> Die Übernahme der vollständigen Reparaturanlagenmietverhältnisse der betreffenden Bahnhöfe gehörte zum Konzessionsvertrag.

Da die Bedingungen auf betrieblicher Ebene und für die einzelne Konzession verhandelt werden, führen Konzessionsumbildungen zu unterschiedlichen Anstellungsbedingungen für Arbeitnehmer der gleichen Berufsgruppe beim gleichen Unternehmen. Dies sorgt für ein sehr komplexes Bild und schwierigen Rahmenbedingungen für Lohnverhandlungen.

■ **Ausmaß der Untervergabe von Diensten.**

Dies gilt derzeit hauptsächlich für Dienste wie Reinigung, Bewirtung oder Instandhaltung. Unternehmen möchten in diesen Bereichen mithilfe von Subunternehmern (die in der Regel nach dem niedrigsten Preis ausgewählt werden) erhebliche Einsparungen erzielen, wobei Subunternehmer ihre Arbeitnehmer oft mit befristeten Verträgen beschäftigen. Subunternehmer fallen zwar derzeit auch unter die bei einem Betriebsübergang geltenden TUPE-Bestimmungen, es besteht jedoch immer die Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge nach ihrem Ablauf nicht zu verlängern und auf diese Weise Kosteneinsparungen zu erzielen. Durch die beabsichtigten TUPE-Bestimmungen ergibt sich außerdem die Frage, ob Subunternehmer stets unter die TUPE-Bestimmungen fallen. Auch hier könnten daher Änderungen vorgenommen werden.

Das in den PIQUE-Studien<sup>248</sup> vorgebrachte Argument, die Privatisierung öffentlicher Dienste und die Auswirkungen auf die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse und Produktivität im Vereinigten Königreich (im ÖPNV, der ebenfalls unter die TUPE-Bestimmungen fällt) führe zu einer erheblichen Senkung der Löhne und einer erhöhten Druck auf die Arbeitsbedingungen kann daher zumindest teilweise durch die Wirkungen der Liberalisierungstendenzen auf Auslagerung von Leistungen erklärt werden. Dadurch gibt es eine noch relativ gut geschützte Stammebelegschaft neben einer wachsenden Zahl schlecht bezahlter Subunternehmer, von denen viele in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten. Arbeitgeber kommen hier zu der Ansicht, dass ein zunehmender politischer Druck von Kommunen und dem Staat ausgeübt wird, einen Lohn zu bezahlen der über dem Mindestlohn liegt und zumindest das Existenzminimum sichert.

## **Fazit**

Das Vereinigte Königreich ist eines der Länder mit der längsten Erfahrung hinsichtlich Ausschreibungen im Bahnsektor. Sämtliche Konzessionen über Schienenpersonenverkehrsleistungen werden durch Ausschreibungen vergeben. Derzeit wird lediglich eine einzige der 15 bestehenden Bahnkonzessionen von einem öffentlichen Betreiber ausgeübt und dies auch nur deswegen, weil der vorherige Betreiber die Konzession zurückgab, da er feststellte, dass er nicht in der Lage war, den Dienst im Sinne des Konzessionsvertrag zu betreiben.

Die Verwendung ausdrücklicher sozialer Kriterien bei einer Ausschreibung ist stark eingeschränkt. Dies liegt aber zum Teil auch daran, dass im Rahmen der herrschenden Vorschriften für einen Betriebsübergang alle Arbeitnehmer vom neuen Betreiber unter vollständiger Wahrung ihrer Anstellungsbedingungen (zum Zeitpunkt des Betreiberwechsels) übernommen werden.

Nach den im Vereinigten Königreich geltenden TUPE-Schutzbestimmungen - Transfer for Employment (Protection of Employees), zuerst 1981 verfasst und zuletzt im Jahr 2006 überarbeitet - werden alle Arbeitnehmer des bisherigen Konzessionnehmers vom neuen Konzessionsnehmer zu ihren bestehenden Arbeitsbedingungen zum Zeitpunkt des Übergangs übernommen. Durch den Übergang dürfen sich die Bedingungen nicht verschlechtern. Kündigungen sind aus wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Gründen statthaft

---

<sup>248</sup> FLECKER, J Et al. (2009), Privatisierung öffentlicher Dienste und die Auswirkungen auf Arbeitsqualität und Produktivität;  
[http://www.Pique.at/Reports/Pubs/PIQUE\\_SummaryReport\\_Download\\_May2009.pdf](http://www.Pique.at/Reports/Pubs/PIQUE_SummaryReport_Download_May2009.pdf)

und die TUPE-Bestimmungen stellen wohl eines der Gebiete des Arbeitsrechts dar, wo die Rechtsprechung eine große Rolle spielt. Im Großen und Ganzen werden die Anstellungsbedingungen für Arbeitnehmer durch diese Gesetzgebung jedoch recht gut geschützt.

Zwar haben sich die Sozial- und Lohnstandards seit der Privatisierung weiterentwickelt; jedoch nur allmählich. Inzwischen ist durch die Konzessionsneuordnung eine Vielzahl von Bedingungen und Konditionen entstanden, sogar innerhalb des gleichen Unternehmens und den gleichen Strecken. Am stärksten gefährdet sind Personen, die ausgelagerte Unteraufträge ausführen. Deren Bedingungen sind zwar im Prinzip ebenfalls gemäß TUPE geschützt, aber viele arbeiten mit befristeten Verträgen und deren Beschäftigungsverhältnisse können bei einem Betreiberwechsel nicht neu verhandelt werden.

Es ist auch erwähnenswert, dass die Regierung derzeit über Änderungen der TUPE-Regelungen berät, die neben einer größeren Flexibilität auch einen potenziell eingeschränkten Schutz des Personals bieten würden.

## Anhang 1 Fragebogen

### SOZIALE ASPEKTE UND PERSONALSCHUTZ BEI EINEM WECHSEL DES BAHNBETREIBERS (DIE AKTUELLE SITUATION)



The Voice  
of European  
Railways

### Interviewrichtlinien

## Soziale Aspekte und Personalschutz in Ausschreibungsverfahren im europäischen Schienenpersonenverkehr (Gesamtbild)

Name:

Funktion (Stelle):

Organisation :

Land:

E-Mail-Adresse:

Telefonnummer:

#### **Hintergrund/Einleitung**

Die europäischen Sozialpartner im Bahnsektor möchten die aktuelle Situation bezüglich des Personalschutzes bei Ausschreibungen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und bei einem Betreiberwechsel beurteilen. Zu diesem Zweck möchten wir Interviews mit wichtigen Akteuren in den Mitgliedsstaaten organisieren, um einige grundlegenden Informationen zu sammeln über:

- den Umfang, in dem Ausschreibungen gegenwärtig im Schienenpersonenverkehr durchgeführt werden;
- falls keine Ausschreibungen in diesem Sektor durchgeführt wurden, gibt es relevante Erfahrungen aus dem öffentlichen Personennahverkehr?
- Werden im Schienenpersonenverkehr in Ausschreibungen von PSO-Verträgen soziale Kriterien angewandt, wenn ja, welche sozialen Kriterien?
- Welche Bestimmungen und Maßnahmen werden angewandt, um bei Ausschreibungen und bei einer Personalübernahme infolge eines Betreiberwechsels die Sozialstandards zu sichern?

### Begriffsdefinition:

- 'Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen' sind Verpflichtungen, die eine zuständige Vergabestelle zur Sicherstellung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten im allgemeinen Interesse festlegt und die ein Betreiber, mit Rücksicht auf seine eigenen wirtschaftlichen Interessen, nicht, nicht in demselben Umfang oder ohne Gegenleistung nicht übernehmen würde.
- 'Direktvergabe' bezeichnet die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages an den Betreiber eines öffentlichen Dienstes ohne vorherige kompetitive Ausschreibung - meistens an interne Betreiber (einen rechtlich getrennten Betreiber, über den die zuständige lokale Behörde oder der Betreiber der öffentlichen Dienste wie über eine eigene Abteilung die Kontrolle ausübt) und in Ausnahmefällen an Drittbetreiber.
- 'Kompetitives Ausschreibungsverfahren' bezeichnet ein Verfahren, mit dem eine zuständige Vergabestelle einen PSO-Vertrag an einen Drittbetreiber vergibt. Das Verfahren der kompetitiven Ausschreibung muss für alle Betreiber zugänglich sein, es muss fair und nach den Regeln der Transparenz und Nichtdiskriminierung durchgeführt werden. Nach der Einreichung der Angebote und der Vorauswahl können gemäß diesen Grundsätzen Verhandlungen durchgeführt werden, um festzustellen, wie spezifische oder komplexe Anforderungen am besten erfüllt werden.

## I. Die Anwendung von Ausschreibungen

1. Werden in Ihrem Land nur kompetitive Ausschreibungsverfahren angewandt oder vergeben die zuständigen Stellen Aufträge auch im Wege der Direktvergabe?

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓ Im Schienenpersonen- verkehr	Im öffentlichen Personen- verkehr? <sup>249</sup>
Nur kompetitive Ausschreibungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompetitive Ausschreibungen und Direktvergabe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nur Direktvergabe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Falls gegenwärtig keine kompetitiven Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr stattfinden, gibt es eine politische Vereinbarung, den Markt zu öffnen?

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓
Ja	<input type="checkbox"/>
Nein	<input type="checkbox"/>

<sup>249</sup> Bus, U-Bahn, Tram

3. Wenn ja, geben Sie bitte den wahrscheinlichen Zeitrahmen an, wann Ausschreibungen im Bahnsektor durchgeführt werden.

In den nächsten 1-2 Jahren  
 In den nächsten 3-5 Jahren  
 In den nächsten 5-10 Jahren

Zutreffendes bitte ankreuzen ✓

4. Können Sie nähere Angaben zu der politischen Übereinkunft machen?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

## II. Sozialstandards

1. Falls kompetitive Ausschreibungen angewandt werden, werden soziale Aspekte oder Kriterien (z.B. Lohnniveaus, Arbeitszeit oder andere Bedingungen) in die Ausschreibungsunterlagen/-spezifikationen aufgenommen?

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓	
	Ja	Nein
Nur für den Schienenpersonenverkehr?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nur für den öffentlichen Personennahverkehr (Bus, U-Bahn, Tram)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für den Schienenpersonenverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Falls die Direktvergabe angewandt wird, werden soziale Aspekte oder Kriterien (z.B. Lohnniveaus, Arbeitszeit oder andere Bedingungen) in die Ausschreibungsunterlagen/-spezifikationen aufgenommen?

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓	
	Ja	Nein
Nur für den Schienenpersonenverkehr?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nur für den öffentlichen Personennahverkehr (Bus,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

U-Bahn, Tram)?		
Für den Schienenpersonenverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Basieren diese sozialen Aspekte (Standards, Kriterien) auf

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓			
	Im Schienenpersonenverkehr		Im öffentlichen Personennahverkehr	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Gesetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tarifverträgen auf nationaler/Branchenebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tarifverträgen auf Unternehmensebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verordnungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
anderen Bestimmungen (bitte Näheres angeben)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Falls möglich, geben Sie bitte den Namen und den Weblink zu dem anwendbaren Gesetz/Tarifvertrag usw. an.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Bemerkungen:

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

4. Besteht für den Schienenpersonenverkehr ein Tarifvertrag?

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓	
	Ja	Nein
<b>Für den Bahnsektor</b>		
Auf Unternehmensebene – jedes Unternehmen besitzt einen anderen Tarifvertrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auf regionaler Ebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auf Branchenebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auf nationaler Ebene – für alle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Unternehmen verbindlich		
Die zuständige Vergabestelle wählt einen repräsentativen Tarifvertrag aus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für den öffentlichen Personennahverkehr		
Auf regionaler Ebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auf Branchenebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auf Unternehmensebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auf nationaler Ebene – für alle Unternehmen verbindlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die zuständige Vergabestelle wählt einen repräsentativen Tarifvertrag aus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Falls möglich, geben Sie bitte den Namen, das Datum und den Weblink zu dem anwendbaren Tarifvertrag an.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

5. Welche sozialen Aspekte werden in Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr/öffentlichen Personennahverkehr aufgenommen? Auf welcher Basis? (Bitte kreuzen Sie das Zutreffende an und geben Sie an, ob diese Bestimmungen verbindlich sind oder als Empfehlungen bestehen (streichen Sie ‚e‘, wenn sie verbindlich sind und streichen Sie ‚v‘, wenn es Empfehlungen sind).

	Im Schienenpersonenverkehr (verbindlich oder empfohlen?)	Im öffentlichen Personennahverkehr (verbindlich oder empfohlen?)	Geben Sie die genaue Vorschrift an und erläutern Sie deren Anwendung und Auswirkungen
<b>Mindestlöhne</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag <sup>250</sup> [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Löhne über dem Minimum</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Lohnbestandteile (z.B. Zuschläge für Nachtarbeit, Schichtarbeit, Sonn- und Feiertagsarbeit)</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Arbeitszeit</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Ausbildung</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	

<sup>250</sup> Für den Fall, dass kein landesweiter Branchenvertrag besteht, ermöglicht die PSO-Verordnung den Vergabestellen die Festlegung sogenannter "repräsentativer Tarifverträge", um grundlegende Sozialstandards für Arbeitnehmer zu sichern, die im Rahmen von PSO-Verträgen beschäftigt werden. Die Länder können ihre eigenen Kriterien für die Auswahl solcher "repräsentativer Tarifverträge" und die Art und Weise der Umsetzung ihrer Standards festlegen (siehe auch Frage 6).

	Im Schienenpersonenverkehr (verbindlich oder empfohlen?)	Im öffentlichen Personennahverkehr (verbindlich oder empfohlen?)?)	Geben Sie die genaue Vorschrift an und erläutern Sie deren Anwendung und Auswirkungen
<b>Arbeitsschutz/Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Kündigungsschutz im Falle eines Betreiberwechsels</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Pensionsansprüche</b>	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	<input type="checkbox"/> kraft Gesetzes <input type="checkbox"/> Branchentarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Unternehmenstarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> repräsentativer, von der Vergabestelle festgelegter Tarifvertrag [v/e] <input type="checkbox"/> Verordnungen [v/e] <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte Näheres angeben)[v/e]	
<b>Sonstiges – bitte Näheres angeben</b>			

6. Falls die Vergabestelle sogenannte "repräsentative Tarifverträge" festlegt, welche Kriterien werden für die Auswahl dieser Verträge zugrundegelegt?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

### III. Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel

1. Sehen Ausschreibungsverfahren bei einem Betreiberwechsel die Personalübernahme vor?

Zutreffendes bitte ankreuzen ✓

Ja

Nein

2. Worauf beruhen diese Bestimmungen (bitte füllen Sie die nachstehende Tabelle aus)?

	Im Schienenpersonenverkehr – Empfehlung (freiwillig)? Vorschrift (obligatorisch)?	Im öffentlichen Personennahverkehr Empfehlung (freiwillig)? Vorschrift (obligatorisch)?	Genauer Name der Vorschrift (oder Angabe des Artikels des Gesetzes/der Verordnung); bitte erläutern Sie die Anwendung und Auswirkungen dieser Vorschriften.
Gesetze	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	
Tarifverträge	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	
Verordnungen	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	
Sonstiges/nationale Spezifikationen	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	<input type="checkbox"/> Empfehlung (freiwillig) <input type="checkbox"/> Vorschrift (obligatorisch)	
Wurde Ihre Organisation oder ihr Unternehmen in eine Ausschreibung einbezogen?	<input type="checkbox"/> NEIN <input type="checkbox"/> JA Mit Personalübernahme? <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN	<input type="checkbox"/> NEIN <input type="checkbox"/> JA Mit Personalübernahme? <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN	Geben Sie kurze Details des Verfahrens und den Namen der zuständigen Vergabestelle an.
Kennen Sie Beispiele von anderen Unternehmen? Eines	<input type="checkbox"/> NEIN <input type="checkbox"/> JA	<input type="checkbox"/> NEIN <input type="checkbox"/> JA	Bitte geben Sie das Beispiel an und den Namen der zuständigen Vergabestelle.
präzisen Falles einer Personalübernahme?	Mit Personalübernahme? <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN	Mit Personalübernahme? <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN	

3. Gibt es in Situationen, in denen nach der Ausschreibung kein Betreiberwechsel erfolgt, Bestimmungen zum Schutz des Personals?

Ja  
Nein

Zutreffendes bitte ankreuzen ✓

a. Artikel 4(5) und 4(6) der Verordnung 1370/2007/EG

1. Kennen Sie die Verordnung **1370/2007** (die sogenannte EU-PSO-Verordnung [Public Service Obligation])?

Ja  
Nein

Zutreffendes bitte ankreuzen ✓

2. Kennen Sie die Vorschriften der Artikel 4(5) & 4(6) der EU-PSO-Verordnung über soziale Aspekte in Ausschreibungen/über den Personalübergang)?

Ja  
Nein

Zutreffendes bitte ankreuzen ✓

3. Wenn ja, können Sie folgende Angaben machen?

	Zutreffendes bitte ankreuzen ✓			
	Ja	Nein	Nicht bekannt	Bitte nennen Sie weitere Details der Gesetze und machen Sie Angaben zu den Auswirkungen auf Ausschreibungsverfahren und den Personalschutz
Gibt es zusätzliche nationale gesetzliche Bestimmungen zur Umsetzung der Artikel 4(5) & 4(6) der Verordnung?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden Bestimmungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

aus den Artikeln 4(5) & 4(6) in Ausschreibungsverfahren umgesetzt?				
Berücksichtigen Ausschreibungsverfahren die Artikel 4 (5+6) der Verordnung 1370/2007?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde der Geist dieser Bestimmungen vor Inkrafttreten der Verordnung in Ausschreibungen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wenn diese Bestimmungen in Ausschreibungen nicht angewandt werden, welche Folgen hat dies für den Personenschutz? (Für Bemerkungen benutzen Sie bitte die letzte Spalte.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. Kennen Sie Experten, die den nationalen Kontext in Ihrem Land näher erläutern können?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.



The Voice  
of European  
Railways



# Social aspects and the protection of staff in competitive tendering of rail public transport services and in the case of change of railway operator

## JOINT OPINION CER/ETF

### PREAMBLE

As part of an evaluation of different social rules in railway passenger transport linked to the Regulation 1370/2007 „PSO“, CER and ETF decided to conduct a study on the Social aspects and the protection of staff in competitive tendering of rail public transport services and in the case of change of railway operator. The project developed by the social partners gives a picture of the situation on the protection of personnel in the member states of the EU.

Good social standards are - both from employees' and from employers' view - a condition sine qua non for delivering good quality services and are an important factor for maintaining or improving the attractiveness of jobs in the railway sector, which becomes a major challenge due to the demographic change in nearly all EU Member States.

The project has shown that there are very different national situations in terms of social aspects and protection of staff in case of change of operator and especially concerning the application of articles 4(5) and 4(6) in conjunction with recitals 16 and 17. On the one hand some Member states established on a national level similar rules concerning binding social standards and/or compulsory transfer of staff before the Regulation 1370/2007 came into force. In fact, some countries decided to create such social rules by national laws or regulations or they established a framework for the social partners to conclude agreements for adequate social standards in the sector. On the other hand there are still Member States where the social aspects of the market opening seem to be not sufficiently or not at all taken into account.

## PRINCIPLE STATEMENTS

1. Although the European social partners differ in their view on the need for further liberalisation and market opening, they share the conclusion that the consequences of competition should not affect the working conditions of staff providing services by requiring on national, regional or local level binding social standards and/or the compulsory transfer of staff in case of change of operator.
2. The social partners insist that it must be compulsory for every EU Member State, where such protection doesn't exist, to create a social level playing field by setting binding social standards (on a national, regional or local level) in order to protect working conditions existing at the moment of change of operator and/or by requiring a transfer of staff previously taken on to provide services. This should be done according to the national or regional specificities either by the legislator and/or the social partners by sector-wide collective agreements (including the rules for civil servants or staff with a specific employment status similar to civil servants) at the latest at the opening of the domestic railway passenger market.
3. Such social standards have to include at least provisions on wages, working time, Health & Safety and training.
4. A compulsory transfer of staff in case of change of operator will also ensure the continuity of the service for the passengers and the transport authorities. When transfer occurs, it has to apply to railway staff previously taken on to provide services by the previous operator and grant them the rights to which they would have been entitled if there had been a transfer within the meaning of Directive 2001/23. Nevertheless, the previous operator has the possibility to offer new positions to the involved employees with continuing the existing contract.
5. ETF and CER recommend to use the experience and knowledge of the social partners in the whole tendering process.

Brussels, 23 September 2013

**CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies**

Avenue des Arts, 53  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel: +32 2 213 08 70  
Fax: +32 2 512 53 31  
e-mail: [contact@cer.be](mailto:contact@cer.be)  
web: [www.cer.be](http://www.cer.be)

**ETF – European Transport Workers' Federation**

Galerie Agora  
Rue du Marché aux Herbes 105, Boîte 11  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel: +32 2 285 46 60  
Fax: +32 2 280 08 17  
e-mail: [etf@etf-europe.org](mailto:etf@etf-europe.org)  
web: [www.etf-europe.org](http://www.etf-europe.org)



The Voice  
of European  
Railways



# Soziale Aspekte und der Schutz der Beschäftigten bei wettbewerblichen Ausschreibungen bei öffentlichen Schienenverkehrsdiensten und im Falle eines Betreiberwechsels als Folge

## GEMEINSAME STELLUNGNAHME CER/ETF

### PRÄAMBEL

Als Teil einer Evaluierung verschiedener Sozialvorschriften im Schienenpersonenverkehr in Zusammenhang mit der PSO-Verordnung 1370/2007 haben CER und ETF beschlossen, eine Studie zu den sozialen Aspekten und zum Schutz der Mitarbeiter bei der wettbewerblichen Ausschreibung öffentlicher Schienenpersonenverkehrsdienste und im Falle eines Betreiberwechsels durchzuführen. Das von den Sozialpartnern entwickelte Projekt veranschaulicht die Situation des Beschäftigtenschutzes im SPNV in den EU-Mitgliedstaaten.

Gute Sozialstandards sind – sowohl aus der Sicht der Beschäftigten als auch der Arbeitgeber – eine Grundvoraussetzung für die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen und ein wichtiger Faktor für die Bewahrung bzw. Verbesserung der Attraktivität der Arbeitsplätze im Eisenbahnsektor. Aufgrund des demografischen Wandels in nahezu sämtlichen EU-Mitgliedstaaten gehört dieses zu einer wesentlichen Herausforderung.

Das Projekt hat deutlich gemacht, dass es sehr unterschiedliche nationale Sachverhalte bezüglich sozialer Bedingungen und Beschäftigtenschutz im Falle eines Betreiberwechsels gibt, insbesondere mit Blick auf die Anwendung der Artikel 4(5) sowie 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 der VO (EG) 1370/2007. Einige Mitgliedstaaten haben bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung 1370/2007 auf nationaler Ebene ähnliche Vorschriften hinsichtlich verbindlicher Sozialstandards und/oder einem obligatorischen Personaltransfer verabschiedet. In der Tat, eine Reihe von Ländern haben beschlossen, solche Sozialvorschriften durch nationale Gesetze bzw. Verordnungen zu verankern, oder sie schufen die Rahmenbedingungen, damit die Sozialpartner Vereinbarungen über angemessene Sozialstandards in dem Sektor schließen können. Andererseits gibt es anscheinend immer noch Mitgliedstaaten, in denen die sozialen Aspekte der Marktöffnung nicht ausreichend bzw. überhaupt nicht berücksichtigt werden.

## GRUNDSÄTZLICHE STANDPUNKTE

1. Wenn auch die Meinung der europäischen Sozialpartner in der Frage der Notwendigkeit einer weiteren Liberalisierung und Marktöffnung auseinander geht, kommen beide gemeinsam zu der Schlussfolgerung, dass die Folgen des Wettbewerbs nicht zu Lasten der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten gehen dürfen. Zu deren Schutz sollten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene verbindliche Sozialstandards und/oder der obligatorische Mitarbeitertransfer im Fall eines Betreiberwechsels verlangt werden.
2. Die Sozialpartner betonen, dass für jeden EU-Mitgliedstaat, in dem ein derartiger Schutz nicht existiert, es verpflichtend sein muss, für gleiche soziale Voraussetzungen zu sorgen, indem verbindliche Sozialstandards (auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene) festgelegt werden, um die zum Zeitpunkt des Betreiberwechsels bestehenden Arbeitsbedingungen zu schützen, und/oder indem ein Transfer des vorher für die Erbringung der Dienstleistungen beschäftigten Personals verlangt wird. Dies sollte – im Einklang mit den nationalen oder regionalen Besonderheiten – spätestens bei der Öffnung des inländischen Schienenpersonenverkehrsmarktes entweder vom Gesetzgeber und/oder von den Sozialpartnern durch branchenweite Tarifverträge (einschließlich der Vorschriften für Beamte bzw. Personal mit einem beamtenähnlichen besonderen Beschäftigungsstatut) erfolgen.
3. Derartige Sozialstandards müssen mindestens Lohn-, Arbeitszeit-, Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutz- sowie Ausbildungsbestimmungen enthalten.
4. Ein obligatorischer Personaltransfer im Falle eines Betreiberwechsels wird auch die Kontinuität der Dienstleistung für die Fahrgäste und Verkehrsbehörden sicherstellen. Wenn es zu einem Transfer kommt, muss dieser für die zuvor für die Erbringung von Dienstleistungen durch den früheren Betreiber eingestellten Bahnmitarbeiter gelten und ihnen die Rechte zusichern, auf die sie bei einem Transfer im Sinne von Richtlinie 2001/23 Anspruch gehabt hätten. Nichtsdestotrotz besitzt der vormalige Betreiber die Möglichkeit, den betroffenen Mitarbeitern bei Fortsetzung des existierenden Vertrages neue Stellen anzubieten.
5. ETF und CER empfehlen, die Erfahrung und das Wissen der Sozialpartner im gesamten Ausschreibungsprozess zu nutzen.

Brüssel, 23. September 2013

### **CER – Gemeinschaft der europäischen Bahnen und Infrastrukturgesellschaften**

Avenue des Arts, 53  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel: +32 2 213 08 70  
Fax: +32 2 512 53 31  
e-mail: [contact@cer.be](mailto:contact@cer.be)  
web: [www.cer.be](http://www.cer.be)

### **ETF – Europäische Transportarbeiter Föderation**

Galerie Agora  
Rue du Marché aux Herbes 105, Boîte 11  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel: +32 2 285 46 60  
Fax: +32 2 280 08 17  
e-mail: [etf@etf-europe.org](mailto:etf@etf-europe.org)  
web: [www.etf-europe.org](http://www.etf-europe.org)



The Voice  
of European  
Railways



# Aspects sociaux et protection du personnel dans le cadre d'appel d'offres de services de transport public ferroviaire et en cas de changement d'opérateur ferroviaire

## AVIS CONJOINT CER/ETF

### PRÉAMBULE

Dans le cadre de l'évaluation des différentes règles sociales du secteur du transport ferroviaire de voyageurs, liées au règlement 1370/2007 «OSP», la CER et l'ETF ont décidé de réaliser une étude sur les «Aspects sociaux et la protection du personnel lors d'appels d'offres pour des services de transport public ferroviaire et en cas de changement d'opérateur ferroviaire». Ce projet, mené par les partenaires sociaux, donne une photographie de la situation en matière de protection du personnel dans les États membres de l'UE.

De bonnes normes sociales constituent, tant du point de vue des employés que des employeurs, une condition sine qua non à l'offre de services de qualité. Il s'agit en outre d'un facteur important pour le maintien ou le renforcement de l'attractivité des emplois proposés dans le secteur ferroviaire. En raison des changements démographiques dans la quasi-totalité des États membres de l'UE, l'attractivité du secteur devient un enjeu majeur.

Le projet a révélé qu'il existe des situations nationales très différentes en termes d'aspects sociaux et de protection du personnel en cas de changement d'opérateur, particulièrement en ce qui concerne l'application des articles 4(5) et 4(6) en liaison avec les considérants 16 et 17. D'une part, certains États membres ont défini au niveau national des règles similaires en matière de normes sociales obligatoires et/ou de transfert obligatoire de personnel avant que le règlement 1370/2007 n'entre en vigueur. En effet, certains pays ont décidé de définir ce type de règles sociales par le biais de lois ou de réglementations nationales ou d'établir un cadre destiné aux partenaires sociaux, afin que ceux-ci concluent des accords en vue d'aboutir à des normes sociales adéquates dans le secteur. D'autre part, dans certains États membres, les aspects sociaux de l'ouverture du marché ne semblent pas être suffisamment pris en compte, voire pas du tout.

## DÉCLARATIONS DE PRINCIPE

1. Bien que les partenaires sociaux européens ne soient pas du même avis quant à la nécessité de poursuivre la libéralisation et l'ouverture du marché, ils s'accordent sur le fait que les conséquences de la mise en concurrence ne devraient pas affecter les conditions de travail du personnel. Cela nécessite au niveau national, régional ou local des normes sociales obligatoires et/ou le transfert obligatoire de personnel en cas de changement d'opérateur.
2. Les partenaires sociaux insistent pour que chaque État membre de l'UE ne disposant pas de telles protections soit tenu de mettre en place des règles de jeu en matière sociale qui s'appliquent à tous (social level playing field) en définissant des normes sociales obligatoires (au niveau national, régional ou local), afin de protéger les conditions de travail en place au moment du changement d'opérateur et/ou en exigeant le transfert du personnel préalablement engagé pour fournir les services. Cela devrait se faire en fonction des spécificités nationales ou régionales par le législateur et/ou les partenaires sociaux dans le cadre des conventions collectives sectorielles (y compris les règles relatives aux fonctionnaires ou au personnel disposant d'un statut d'emploi spécifique similaire), au plus tard à l'ouverture du marché du transport ferroviaire national de passagers.
3. Ces normes sociales doivent comprendre au minimum des dispositions sur les salaires, le temps de travail, la santé, la sécurité et la formation.
4. Le transfert obligatoire de personnel en cas de changement d'opérateur permettra également de garantir la continuité du service pour les voyageurs et les autorités des transports. Lorsqu'il y a transfert, il doit s'appliquer au personnel ferroviaire préalablement engagé par l'opérateur précédent pour fournir les services et lui garantir les droits dont il auraient bénéficié s'il y avait eu un transfert au sens de la Directive 2001/23. L'opérateur précédent a toutefois la possibilité d'offrir de nouveaux postes aux employés concernés en poursuivant leur contrat.
5. L'ETF et la CER recommandent de profiter de l'expérience et des connaissances des partenaires sociaux lors de l'ensemble de la procédure d'appel d'offres.

Bruxelles, le 23 Septembre 2013

**CER – Communauté Européenne du Rail et  
des Compagnies d'Infrastructure**

Avenue des Arts, 53  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel : +32 2 213 08 70  
Fax : +32 2 512 53 31  
e-mail : [contact@cer.be](mailto:contact@cer.be)  
web : [www.cer.be](http://www.cer.be)

**ETF – Fédération européenne des travailleurs  
des transports**

Galerie Agora  
Rue du Marché aux Herbes 105, Boîte 11  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel: +32 2 285 46 60  
Fax: +32 2 280 08 17  
e-mail : [etf@etf-europe.org](mailto:etf@etf-europe.org)  
web : [www.etf-europe.org](http://www.etf-europe.org)

## Contact details Project Steering Committee

### CER

#### CER

Jean-Paul Preumont  
Avenue des Arts, 53  
1000 Brussels  
Belgium  
Telephone: +32 2 5252521  
e-mail: jeanpaul.preumont@b-holding.be

#### Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

Barbara Grau  
2 place aux Étoiles - CS 70001  
93633 La Plaine St Denis  
France  
Tel: +33 1 85078719  
e-mail: barbara.grau@sncf.fr

#### Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband MoVe e.V. (Agv MoVe)

Matthias Rohrmann  
Mainzer Landstraße 205  
60326 Frankfurt am Main  
Germany  
Tel. +49 69 265-5 53 05  
e-mail: matthias.rohrmann@agv-move.de

#### Nederlandse Spoorwegen NV

Bert Geene  
Postbox 2015  
3500HA Utrecht  
The Netherlands

#### Almega

Anders Olofsson  
Agatan 9, Box 388  
58104 Linköping  
Sweden  
Tel: +46 73 8073026  
e-mail: anders.olofsson@almega.se

#### Société nationale des chemins de fer Belges (SNCB)

Marie-Ghislaine Hénuset  
Avenue de la Porte de Hal, 40  
1060 BRUXELLES  
Belgium  
Tel.: +3225282300  
e-mail: mg.henuset@sncb.be

#### Deutsche Bahn AG

Anja Boecker  
Potsdamer Platz 2  
10785 Berlin  
Germany  
Tel.: +49 30 29761067  
e-mail: anja.boecker@deutschebahn.com

### ETF

#### European Transport Workers' Federation (ETF)

Sabine Trier  
Galerie AGORA  
Rue du Marché aux Herbes 105,  
Boîte 11  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel.: +32 2 2854667  
e-mail: s.trier@etf-europe.org

#### FNCTTFEL

Guy Greivelding  
President ETF railway section  
63 Rue de Bonnevoie  
1200 Luxembourg  
Tel.: +352 (0) 4870441  
e-mail: guy.greivelding@cfl.lu

#### Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

Dirk Schlömer, Sebastian Rüter  
Chausseestr. 84  
10115 Berlin  
Germany  
Telephone: +49 30 42439080

#### CGT

David Gobé  
263, rue de Paris  
93 515 Montreuil cedex  
France  
Tel.: +33 1 49 88 61 00  
e-mail: david.gobe@orange.fr

#### FNV Bondgenoten

Jacqueline Lohle  
P.O. Box 9208  
3506 GE Utrecht  
Netherlands  
Tel.: 0031-30-26 37 141  
e-mail: j.lohle@bg.fnv.nl

#### SEKO

Per-Ola Fällman  
Box 1105  
111 81 Stockholm  
Sweden  
Tel.: +46(0)8-791 41 00  
per-ola.fallman@seko.se



**Europäische Akademie**  
für umweltorientierten Verkehr

EVA – Europäische Akademie für umweltorientierten Verkehr gGmbH  
Boyenstraße 46  
10115 Berlin  
Deutschland  
Telefon: +49 30 3087526  
E-mail: [info@eva-akademie.de](mailto:info@eva-akademie.de)  
[www.eva-akademie.de](http://www.eva-akademie.de)