

## Wettbewerb im Verkehrssektor

Auf dem Rücken der Beschäftigten und auf Kosten der Sicherheit.

von Raoul Machalet

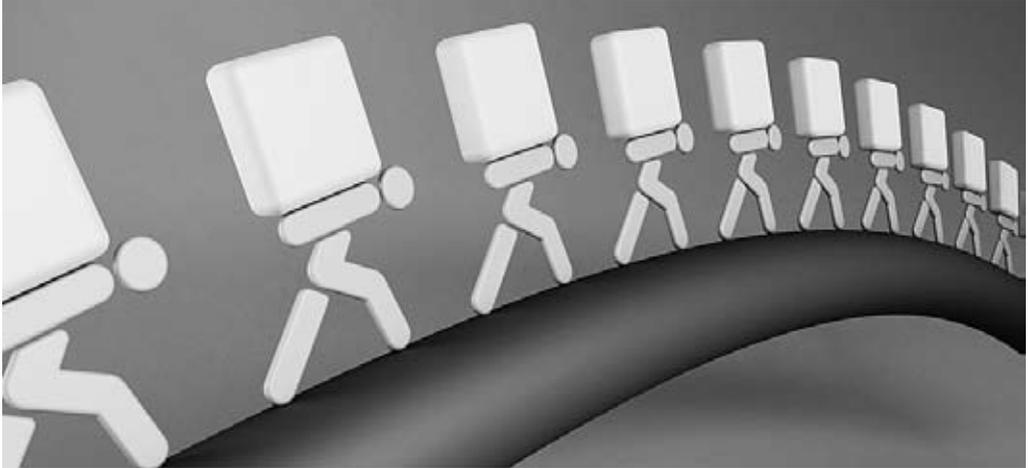


Foto: www.fotolia.com, © auris

In vielen Wirtschaftsbereichen weitet sich der Wettbewerb mit negativen Folgen für die Beschäftigten aus. Das klassische „Normalarbeitsverhältnis“ – das Fundament unseres Systems der sozialen Sicherung – verliert zunehmend an Bedeutung. Die Zahl der „Normalarbeitsplätze“ in der deutschen Wirtschaft sinkt. Ein stetig wachsender Bevölkerungsanteil lebt und arbeitet unter prekären Bedingungen. Zudem ist zu befürchten, dass sich die Ausbreitung unsicherer Beschäftigungsverhältnisse in einer Gesellschaft mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit auf die noch tarifvertraglich geschützten Arbeitsbereiche auswirkt, indem sie dort zur Verbreitung von Arbeitsplatzängsten beiträgt und den Druck auf die Stammebelegschaften und deren Beschäftigungsbedingungen erhöht.

Die Ursachen für das Zurückdrängen des Normalarbeitsverhältnisses und die Zunahme prekärer Beschäftigungsformen sind vielfältig. Globalisierungsprozesse und die Internationalisierung der Märkte erzeugen einen

hohen Konkurrenzdruck für Wirtschaft und Betriebe. Sie müssen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten. Die Lohnkosten spielen hierbei eine wichtige Rolle. Von Arbeitgeberseite werden deshalb prekäre Beschäftigungsverhältnisse oftmals auch als Brücke hin zu gesicherten Arbeitsplätzen verstanden. Es gibt aber eine Kontroverse um die Bewertung flexibler Arbeitsverhältnisse. Die Verfechter einer liberalen Marktdoktrin sehen in einer Verkrustung und Überregulierung des Arbeitsmarktes die Hauptursache für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland. Eine Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse wird von ihnen als ein wichtiger Ansatzpunkt zur Bekämpfung der Unterbeschäftigung betrachtet. Für die anderen sind prekäre Beschäftigungsverhältnisse Ausdruck dafür, dass zunehmend soziale Mindeststandards ausgehöhlt werden und die Gefahr der Zunahme gesellschaftlicher Desintegrationsprozesse besteht.

Die (wirtschafts-) politische Bewertung prekärer Beschäftigung und gesetzliche, tarif-

liche und betriebliche Strategien ihrer Regulierung sind Herausforderungen, denen sich Politik und Tarifpartner stellen müssen. Die entstandene Spannung zwischen reguliertem Sozialrecht und dereguliertem Wettbewerb wird wachsenden Handlungsdruck auf die politischen Akteure ausüben. Beginnend mit der europäischen Richtlinie 91/440/EWG wurden die Rahmenbedingungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Europäischen Union tiefgreifenden Änderungen unterzogen. In der Folge des ersten<sup>1</sup> und zweiten<sup>2</sup> Eisenbahnpakets<sup>3</sup> kam es bis 2007 zu einer vollständigen Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarktes. Beide Gesetzespakete sind bezüglich der Wettbewerbssituation national umgesetzt worden. Infolge dieser Änderungen wurde die Struktur, aber auch die Organisation des europäischen Schienenverkehrsmarktes heterogener. Das hat unter anderem Auswirkungen auf die Beschäftigten sowie deren Arbeitsbedingungen in der Bahnbranche.

Bei der fortschreitenden Liberalisierung des Verkehrssektors müssen die Auswirkungen auf das quantitative und qualitative Arbeitsangebot berücksichtigt und eine sozialverträgliche Bewältigung des Strukturwandels ermöglicht werden. Vor allem muss verhindert werden, dass der Wettbewerb im nichtindividuellen Verkehrssektor zu einer Ausweitung ungeschützter Arbeitsverhältnisse z. B. durch Scheinselbständigkeit, Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung führt. Eine solche Entwicklung würde zu Lasten der sozialen Sicherheit der ArbeitnehmerInnen, der sozialen Sicherungssysteme und eines fairen Wettbewerbs gehen. Durch geeignete Rahmenbedingungen muss verhindert werden, dass Wettbewerber sich durch So-

zialdumping ungerechtfertigte Vorteile verschaffen.

mobifair e.V. wurde vor 5 Jahren gegründet, um einen Beitrag zu leisten, dass der Wettbewerb im Verkehrssektor nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird. In diesen 5 Jahren wurde deutlich, dass es in vielen Bereichen zu einer Verschlechterung der Sozialstandards gekommen ist und der Wettbewerbsdruck an die Beschäftigten weitergegeben wird. Im Folgenden werden Beispiele aus der Arbeit von mobifair dokumentiert und soweit möglich, politische Handlungsoptionen aufgezeigt.

### Wettbewerb im Personenverkehr

Der Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist ein reiner Ausschreibungswettbewerb, also ein Wettbewerb der Anbieter von Verkehrsdienstleistungen um einen Verkehrsvertrag. Die Wahl hat somit nicht die Kundin oder der Kunde, die zwischen besseren oder schlechteren Angeboten auswählen können, sondern es werden Verkehrsverträge vergeben, die für die Dauer ihrer Laufzeit dem Eisenbahnverkehrsunternehmen eine sichere Einnahmequelle garantieren. Ausgeschrieben werden die Strecken durch quasi-staatliche Institutionen und finanziert werden sie zum Großteil über Regionalisierungsmittel. Bei der Diskussion um den Sinn von Wettbewerb im Regionalverkehr sind Argumentationen zu finden, die einerseits auf den Glauben an die Kraft des Wettbewerbs bauen und andererseits gestützt werden durch ein tiefes Misstrauen gegenüber dem Branchenführer und Ex-Monopolisten DB AG. Aus diesen Komponenten lässt sich trefflich begründen, dass Wettbewerb stattfinden muss, „weil die Bahn ja bekanntermaßen schlecht ist“ und „durch den Wettbewerb eine bessere Qualität zum niedrigeren Preis erzielt werden kann.“ Ersteres wird durch Diskussionen um Klimaauswirkungen, Verspätungen oder Stuttgart 21 weiter befeuert, so dass selbst wettbewerbskritische

1 Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG

2 Richtlinie 2004/49/EG, Richtlinie 2004/50/EG, Richtlinie 2004/51/EG, Verordnung (EG) Nr. 881/2004

3 Das dritte Eisenbahnpaket wirkt sich vor allem auf den Personenverkehr aus. Mit Blick auf den Schienengüterverkehr ist aus diesem Paket allerdings vor allem die Einführung eines europäischen Lokführerscheins von Relevanz.

Menschen nichts gegen eine Konkurrenz zur Bahn haben.

Dabei verblüfft es, dass diese Argumentation selbst von denen hoch gehalten wird, die sich eigentlich einer Bahnprivatisierung und einem Börsengang mit guten Argumenten widersetzt haben. So sprachen sich auf dem Hamburger Parteitag der SPD viele Delegierte auch aus Brandenburg und Berlin gegen den Börsengang aus, um im Jahr 2009 die mit rund 20 Mio. Zugkilometern bis dahin größte Ausschreibung auf den Weg zu bringen. Dabei wurden weder Lohn- noch Sozialstandards eingefordert, aber es wurde durch die Aufteilung der Ausschreibung in unterschiedliche Tranchen (Lose) sicher gestellt, dass der bisherige Betreiber nicht die gesamte Ausschreibung gewinnen konnte. Eine Aufteilung des Marktes unter unterschiedlichen Betreibern war also Ziel der Ausschreibung. Wozu man ein Unternehmen in staatlichem Besitz in einen Wettbewerb mit privaten Konkurrenten schickt, blieb ebenso offen, wie die Frage, warum die vorhandenen Möglichkeiten der Absicherung der Sozialstandards für die Beschäftigten nicht genutzt wurden.

Mit der EU-Verordnung 1370/2007 wurde das Vergaberecht für den Verkehrsbereich separat zu denen anderer Dienstleistungssektoren geregelt und es wurden Möglichkeiten geschaffen, Sozialstandards in die Ausschreibungskriterien aufzunehmen. Sowohl das Vorschreiben konkreter Entgelte, aber auch die Möglichkeit den Betreiberwechsel als Betriebsübergang für die Beschäftigten zu definieren, damit diese nicht bei jeder neuen Ausschreibung – i.d.R. alle 10 Jahre – die gleiche Beschäftigung bei einem neuen Betreiber neu beginnen müssen und damit die bisher erworbenen Sozialstandards verlieren. Richtig ist zwar nach wie vor: Die primären Zwecke des Vergaberechts sind erstens der wirtschaftliche Einkauf der öffentlichen Hand und zweitens die Sicherstellung des Wettbewerbs. Der Zwang zu wirtschaftlichem

Verhalten stellt sicher, dass Steuergelder sparsam verwendet werden. Gleichzeitig verhindert er, dass der Staat seine Marktstärke missbraucht.

Dies ändert aber nichts daran: Öffentliche Auftraggeber dürfen Beschaffungsvorgänge sekundär mit der Einhaltung sozialer Aspekte verbinden. Der Ursprung und die rechtliche Grundlage der Sekundärzwecke sind die europäischen Vergaberichtlinien in ihrer Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof. Er hat schon Ende der achtziger Jahre festgestellt, dass ein Beschaffungsvorhaben z.B. mit dem Einsatz einer bestimmten Anzahl von Langzeitarbeitslosen bedingt werden darf. Diese Rechtsprechung hat der europäische Gesetzgeber 2004 zum Anlass genommen, Sekundärzwecke in den europäischen Vergaberichtlinien zu verankern.

Angesichts dessen wird es heute für die öffentlichen Auftraggeber zu einer Frage der politischen Glaubwürdigkeit, sich bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für die Einhaltung sozialer Aspekte einzusetzen. Auch und gerade im Verkehrsbereich, der dem öffentlichen Beschaffungswesen unterfällt, sind im Stadium der Auftragsausführung sehr bedenkliche Entwicklungen zu verzeichnen. Stichpunkte hierfür sind unzureichende Qualifikationen, Doppelschichten, die Nichtzahlung von notwendigen Zulagen und die Nichtzahlung von repräsentativen Tariflöhnen.

mobifair hat dafür einen Vergabeleitfaden entwickelt, um diese Möglichkeiten aufzuzeigen. Trotzdem wurde im Jahr 2010 in keiner Ausschreibung im SPNV von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Diese Fixierung des Wertungsprozesses auf den Preis nimmt den Bietern jeglichen Anreiz dazu, auf Qualitäts- und Sozialaspekte zu achten. Ganz im Gegenteil belohnt der reine Preiswettbewerb qualitative und soziale Kürzungen. Da bei Dienstleistungen der größte Spielraum für Einsparungen immer noch bei den Löhnen

der ArbeitnehmerInnen besteht, leistet der reine Preiswettbewerb letztlich einem Lohn-dumping Vorschub.

Die Rechtfertigung vieler öffentlicher Auftraggeber lautet bis heute: Wir würden gerne soziale Kriterien in Vergabeverfahren einbeziehen. Wir haben aber Bedenken hinsichtlich der Rechtsgrundlage, der praktischen Handhabung der Sekundärzwecke sowie der Nachprüfungsanfälligkeit. An repräsentativen Tariflöhnen als Ausschreibungsbedingung hindert uns das „Rüffert“-Urteil des Europäischen Gerichtshofes.

Offenbar herrschen vielerorts vage Befürchtungen vor. Möglicherweise besteht aber auch Unkenntnis über die geltende Rechtslage. Dass soziale Kriterien wie die Tariftreue in Vergabeverfahren nicht einbezogen werden könnten, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als nicht haltbar:

Der Gesetzgeber hat mit der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahr 2009 die Vergaberichtlinien der Europäischen Union weiter umgesetzt. § 97 Abs. 4 GWB sieht heute ausdrücklich vor, die Beachtung sozialer Belange als zusätzliche Bedingungen für die Ausführung von Aufträgen zu verlangen. Im Bereich von Verkehrsdienstleistungen bestehen seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 weitere Sonderregelungen. Sie lassen es zu, dass öffentliche Auftraggeber die Auftragsvergabe an soziale Kriterien binden.

Wer den Wettbewerb derart gestaltet, muss aber wissen, dass die erhofften Einsparungen vor allem auf Kosten der Beschäftigten gewonnen werden. Im Kern geht es darum, durch Ausschreibungen Geld zu sparen und zwar v.a. durch die Senkung der Lohn- und Sozialstandards der Beschäftigten, denn weiterhin gehört die DB AG im Vergleich zu den Unternehmen, die ihre Beschäftigten

am besten absichert. In der Regel schreiben die Ausschreibungen alle Komponenten vor – Art des Fahrzeugs, Anzahl der Sitze, Taktung der Züge, Zugbegleitquote – bis auf die Lohn- und Sozialstandards. Als variable Faktoren bleiben daher nur die Lohnkosten und die Fahrzeugfinanzierung. Auch wenn die Summen der Personalkosten nicht den größten Teil der Angebotssummen ausmachen, sind sie doch der Teil, an dem die Unternehmen am einfachsten drehen können. Allerdings mussten wir auch in den letzten Jahren vermehrt Versuche erleben, in denen die DB AG eigene Tochtergesellschaften gegründet hat, um nicht den eigenen Tarifvertrag anwenden zu müssen.

Im Personenfernverkehr dagegen gibt es zum jetzigen Zeitpunkt noch keinen wirklichen Wettbewerb. Im Schienenverkehr versuchen Anbieter sich lukrative Teilstücke herauszugreifen und hier gezielte Angebote entgegen zu setzen. Außerdem sieht die schwarz-gelbe Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBfG) die vereinfachte Zulassung von innerdeutschen Fernbuslinien vor, die der Bahn weitere Konkurrenz machen sollen. Die Erfahrungen von ausländischen Anbietern, die jetzt auf den deutschen Markt drängen wollen, machen deutlich, dass preiswertere Tickets auf Kosten sinkender Lohn- und Sozialstandards der Beschäftigten erkaufte werden. So steht mit der First Group Ltd. ein Anbieter parat, der in den USA (Greyhound, Schulbusse) vor allem durch das aktive Behindern gewerkschaftlicher Arbeit und schlechte Löhne aufgefallen ist. Hier gilt es politisch darauf zu achten, dass auch die Vergabe von Konzessionen für Fernbuslinien an Lohn- und Sozialstandards gekoppelt werden muss.

### **Ausbildungsstandards**

Im Rahmen des Wettbewerbs im Verkehrssektor rücken immer stärker die Ausbildungsstandards in den Mittelpunkt des Kostenspa-

rens. War früher eine mehrjährige Ausbildung zum „Eisenbahner im Betriebsdienst“ Standard, sind inzwischen Ausbildungszeiten ab 6 Monaten vorzufinden. Neben der Ausbildung in einem EVU treten zusätzlich Bildungsträger auf dem Markt auf, die eine Ausbildung von TriebfahrzeugführerInnen mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit anbieten. Hier hat sich ein Markt für dubiose Ausbildungsbetriebe entwickelt, finanziert durch die Bundesagentur für Arbeit. Während die Bundesagentur Erwerbslose in Bildungsmaßnahmen „parkt“, um die Statistik zu entlasten, verdienen diese Unternehmen viel Geld ohne den TeilnehmerInnen eine angemessene Ausbildung zu gewähren. Ziel der Unternehmen ist nicht eine fachliche Ausbildung, um die TeilnehmerInnen dann auch in ein geregeltes Arbeitsverhältnis zu vermitteln, sondern einzig die Einlösung von Bildungsgutscheinen und die Abrechnung mit der Bundesagentur zur Gewinnmaximierung.

Bei dem von mobifair dokumentierten Fall handelte es sich um eine Lokführerschule, die mit Bildungsgutscheinen der Bundesagentur Langzeitarbeitslosen eine Chance offerierte, ohne eine qualitative Ausbildung zu gewährleisten. Rund 95 % der Teilnehmenden fielen durch die Prüfung und wurden zu einer kostenpflichtigen Nachprüfung angemeldet. Dass diese Quote bei der Bundesagentur nicht zum Nachdenken führte, sondern erst ein Beitrag von mobifair bei Frontal21 zu Reaktionen führte, ist bezeichnend. Die Inhaber der Schulungseinrichtung haben so auf Kosten der Steuerzahler Innenund der Langzeitarbeitslosen rund 1 Mio. Euro eingestrichen, die nicht zurückgefordert wurde.

Hinzukommt im Bereich der Eisenbahn ein Ausbildungs- und Prüfungssystem, das weiterhin am historischen Bild der Behördenbahn festhält und die nötige Transformation in das neue Wettbewerbsumfeld nicht vollzogen hat. So ist der Eisenbahnbetriebsleiter im EVU sowohl für die Erstellung

der Ausbildungsinhalte und die Prüfungsabnahme wie auch die Personalplanung im Einsatzbereich des Fahrpersonals zuständig. Dass hier vor dem Hintergrund eines Personalmangels Interessenskonflikte auftreten können, ist absehbar. In Zeiten einer Behördenbahn, in der der Eisenbahnbetriebsleiter als Beamter hoheitliche Aufgaben wahrgenommen hat, ist ein solches Modell verständlich. In einem Wettbewerbsumfeld, in dem im Schienenpersonennahverkehr rund 300 und im Güterverkehr rund 400 Eisenbahnverkehrsunternehmen konkurrieren und der Eisenbahnbetriebsleiter jeweils nur seinem Unternehmen verpflichtet ist, führt dies zu Problemen.

So gibt es derzeit noch kein einheitliches Register über Lokführerscheine, Baureihenqualifikationen und die Teilnahme an verpflichtenden Fortbildungen. Zugespitzt formuliert, wird jeder Mofa-Führerschein besser dokumentiert als ein Lokführerschein, der berechtigt, mehrere hundert Personen oder mehrere tausend Tonnen an Gütern zu transportieren. Hier muss mit einer einheitlichen und unabhängigen Prüfung und einem verbindlichen, alle Qualifikationen umfassenden Register für Lokführerscheine gegengesteuert werden. Nur so kann mittelfristig die notwendige Sicherheit gewährleistet werden. ■

↳ Raoul Machalet ist Projektleiter bei mobifair e.V.