

LEITFADEN FÜR AUSSCHREIBUNGEN im öffentlichen Verkehr QUALITÄTS- und SOZIALKRITERIEN

Ziel dieses Leitfadens ist es, soziale Rahmenbedingungen zu vereinbaren, die bei zukünftigen Ausschreibungen greifen. Darüber hinaus sollte es Ziel sein, bei den zu vereinbarenden Verkehrsverträgen den betroffenen Beschäftigten eine Perspektive zu gewährleisten, die auch soziale Kriterien beinhaltet.

38



ÖSTERREICH

Wien, 2009
ISBN 978-3-7063-0382-8

Verkehr und Infrastruktur
Nr 38

LEITFADEN FÜR AUSSCHREIBUNGEN im öffentlichen Verkehr QUALITÄTS- und SOZIALKRITERIEN

OHNE QUALITÄTSKRITERIEN SIND PREISVERGLEICHE NICHT MÖGLICH!



AutorInnen: Anna Daimler
Gewerkschaft vida
Referat Wirtschaft
Margaretenstraße 166
1050 Wien
anna.daimler@vida.at

Doris Unfried
AK Wien
Abteilung Umwelt und Verkehr
Prinz Eugen-Straße 20-22
1040 Wien
doris.unfried@akwien.at

Layout: Christine Schwed (AK-Wien)

Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien
Tel: +43 1 50165 / 2698
Fax: +43 1 50165 / 2105
E-Mail: christine.schwed@akwien.at

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2009, by Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien.

Vorwort

Durch die Liberalisierung des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, wird dieser ab Ende 2009 einem großen Wandel unterworfen. Die in Österreich bislang eher zaghaft unternommenen Versuche, einen Ausschreibungswettbewerb zu initiieren, werden für den regionalen Busverkehr bald zum Standard werden. Die Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen blicken sehr skeptisch auf die liberalisierte Märkte, die Erfahrungen aus der Vergangenheit sind in vielen Fällen weder für die ArbeitnehmerInnen noch für die KonsumentInnen positiv. In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge haben sich die Arbeitsbedingungen verschlechtert und es kam zu massivem Arbeitsplatzabbau.

Auch im Verkehrsbereich lässt sich bereits feststellen, dass die Liberalisierung des Güterverkehrs für die Beschäftigten mit negativen Folgen verbunden ist. Denn entweder fehlen europaweite Regelungen zu Arbeits- und Sozialthemen oder die Regelungen werden nicht ausreichend kontrolliert. Dadurch geraten auch einheimische Unternehmen zusehends unter Druck.

Um diese unerwünschte Entwicklung im Personenverkehr nicht zu wiederholen und österreichische Unternehmen dabei zu unterstützen wettbewerbsfähig zu bleiben, um KundInnen zu qualitativ hochwertigen Angeboten zu verhelfen und ArbeitnehmerInnen Bedingungen zu sichern, damit sie diese auch erbringen können, haben die ExpertInnen der AK, der Gewerkschaft vida und der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten gemeinsam den vorliegenden Leitfaden entwickelt. Dieser Leitfaden soll helfen, Sozialdumping zu verhindern und den ausschreibenden Stellen Werkzeuge anzubieten, die den zu erwartenden großen Druck auf die Personalkosten mindern oder zumindest hintan halten.

Ohne Sozial- und Qualitätskriterien ist ein Preisvergleich nicht möglich.

Anna Daimler und Doris Unfried
für das ExpertInnenteam

Inhaltsverzeichnis

Sozialstandards bei Ausschreibungen im ÖPNV	1
Mitteilungen der EK.....	1
Sozialkriterien	2
Fragenkatalog zu den Sozialkriterien	3
Betriebsübergang.....	4
Anforderungen an das Fahrpersonal.....	5
Beispiel für ein Formular zur Qualitätssicherung (ZVV)	5
Der Leitfaden des Schweizerischen Bundesamtes für Verkehr könnte Vorbildwirkung haben	7

Sozialstandards bei Ausschreibungen im ÖPNV

Der Arbeitsqualität kommt eine Schlüsselrolle für die Dienstleistungsqualität im ÖPNV zu. Deshalb muß die öffentliche Hand bei Ausschreibungen und Direktvergaben bestimmte Bedingungen hinsichtlich Qualität, Verfügbarkeit, Sozialstandards und Umweltauflagen selbst definieren. In der Folge werden diese dargestellt.

Die Schlüsselgröße für eine hohe Qualität im ÖPNV ist die Qualität des Personals. Deshalb sind sowohl bei Ausschreibungen als auch bei Direktvergaben die Leistungskataloge so abzufassen, dass wesentliche Personal- und Sozialkriterien festgeschrieben werden.

Personalqualität und die dazu gehörenden sachlichen wie auch finanziellen Maßnahmen stellen Investitionen in die Zukunft der Unternehmen dar. Die Personalqualität ist eine entscheidende Trumpfkarte sowohl im Wettbewerb als auch bei der marktorientierten Direktvergabe.

Um diese Qualität in ausreichendem Umfang sicher zu stellen, sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Die Festlegung von zeitgemäßen Arbeits- und Anstellungsbedingungen
- Die Gewährleistung von Gleichstellung und Gleichbehandlung der Beschäftigten
- Die aktive und mitverantwortliche Ausgestaltung der Arbeits- und Anstellungsbedingungen durch das Personal, Betriebsrat/Personalvertretung und Gewerkschaft
- Die langfristige Sicherung der Arbeitsplätze.

Mitteilungen der EK

Die EK hat in mehreren Mitteilungen Kriterien für die Arbeitsqualität geliefert. In der Mitteilung vom November 2003 „Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsqualität“ heißt es: „Es gilt die Unternehmen zu höheren Investitionen in die Aus- und Weiterbildung zu veranlassen, das aktive Altern zu fördern ... und die Zahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten deutlich zu reduzieren. Eine stärkere Einbindung und ein größeres Engagement der Sozialpartner ist eine unabdingbare Voraussetzung und einer der Schlüssel zur Verbesserung der Arbeitsplatzqualität.“

Es ist auch unumgänglich, dass bei den gestiegenen Anforderungen an das Personal auch die notwendigen Bildungsinvestitionen getätigt werden.

Die EK hat weiters in der Mitteilung „Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft: eine neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006“ drei innovative Merkmale vorgelegt:

- Berücksichtigung der Veränderungen in der Arbeitswelt und dabei insbesondere das Auftreten neuer psychosozialer Risiken. Ziel ist die Verbesserung der Qualität der Arbeit, wofür eine gesunde und sichere Arbeitsumgebung eine Voraussetzung darstellt.
- Kultur der Prävention durch Kombination verschiedener politischer Instrumente.
- Sozialpolitik als Wettbewerbsfaktor. Im Gegensatz dazu „Nichtpolitik“ als Kostenfaktor, der Wirtschaft und Gesellschaft belastet.

Sozialkriterien:

Die bestehenden europäischen rechtlichen Regelungen und die nationale Umsetzung zur Arbeitszeit geben einen Rahmen vor. Dieser ist aber als Mindestanforderung zu verstehen und Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung sind auch auf vertraglicher Ebene wünschenswert.

Bei Ausschreibungen sollen weder Dumpinglöhne noch unregelmäßige Arbeitsverhältnisse zugelassen werden. Im Erwägungsgrund 17 der sog PSO Verordnung (1370/2007) wird explizit darauf hingewiesen, dass vergebende Stellen Qualitäts- und Sozialkriterien in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen sollen, um Sozialdumping zu verhindern. Der Wettbewerb muss auch über die Qualität gehen, nicht nur über den Preis.

Im Falle eines Betreiberwechsels muss ein verpflichtender Schutz der Rechte der Beschäftigten durch die Behörde vorgeschrieben werden. Der bisherige Betreiber muss bekannt geben, wie viele Beschäftigte und Fahrzeuge ein neuer Betreiber übernehmen muss. Die Besteller können die Übernahme von Personal und Betriebsmitteln in den Ausschreibungsunterlagen regeln. Die gesetzlichen Regelungen des AVRAG sind hier voll auszuschöpfen, Regelungen von Behaltefristen über das übliche Maß von einem Jahr sind wünschenswert. Im Sinne von Wissensmanagement ist die Weiterbeschäftigung jener Personen, die schon über die entsprechende Streckenkenntnis verfügen für den neuen Betreiber und für die KundInnen von Vorteil.

Das Personal beeinflusst das Erscheinungsbild eines Transportunternehmens und ist dadurch verantwortlich für eine qualitativ hohe Leistungserbringung. Qualifiziertes und gut ausgebildetes Fahrpersonal, motiviertes Verkaufspersonal und eine personalnahe Führung sind Faktoren, die sich auf die Qualität des Produkts direkt auswirken.

Es sollten orts- und branchenübliche Standards bezügl Lohn und Anstellungsbedingungen formuliert und die Einhaltung dieser Standards dann als Muss-Kriterium in eine Nutzwertanalyse aufgenommen werden.

Die dem Angebot zu Grunde liegenden Dienstpläne müssen offengelegt werden.

Zielkriterien für die Dienstplangestaltung:

- Arbeitsdauer von mehr als 8 Stunden vermeiden
- Anzahl aufeinander folgender Nachtschichten reduzieren, mindestens zwei freie Tage nach dem letzten Nachtdienst
- Anzahl der Frühdienste und Spätdienste für den einzelnen möglichst gering halten
- 5 bis maximal 7 Arbeitstage hintereinander einplanen
- Keine Pausenteilung, ausreichende Pausenlängen sicherstellen
- Keine Verkürzung der Ruhezeiten

Fragenkatalog zu den Sozialkriterien

Gibt es unternehmerische Ausbildungsangebote für das Fahrpersonal (über die gesetzlichen Vorgaben hinaus)?

Wie wird das Personal vor Gewalt durch Dritte geschützt/vorbereitet?

Welche Weiterbildung bieten Sie Ihrem Fahrpersonal an?

Anzahl der beschäftigten ausgebildeten Berufskraftfahrer?

Welche Anstellungsbedingungen haben Sie für Ihr Fahrpersonal und sonstiges Personal?
Welche Arbeitszeitvereinbarungen gelten?

Wie hoch ist die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit?

Welche Sozialleistungen bieten Sie Ihrem Fahrpersonal und sonstigem Personal an?

Was sind die Entschädigungen für unregelmäßige Arbeit?

Welche Zeit- und Geldzulagen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit (über die kollektivvertraglichen Vereinbarungen hinaus) sind vorgesehen?

Welche wöchentliche Arbeitszeit je Mitarbeiter liegt der Offerte zu Grunde?

Welcher jährliche Ferienanspruch je Mitarbeiter liegt der Offerte zugrunde?

Wie viele bezahlte Feier- und Ruhetage sind pro Kalenderjahr je Mitarbeiter vorgesehen?

Wie viel beträgt die vorgesehene Höchstarbeitszeit je Dienstschicht (Arbeitszeit und Pausen)?

Was ist die vorgesehene Ausrüstung bzw. Ausstattung für das Personal (Uniformen, Dienstbekleidung, Hilfsmittel, Arbeitsunterlagen, etc.)? Wer trägt die Kosten dafür?

Wie hoch ist der Anteil des vollzeitbeschäftigten Fahrpersonals?

Wie hoch ist der Anteil des teilzeitbeschäftigten Fahrpersonals?

Wie hoch ist der Anteil an Aushilfspersonal (Pensionisten, Studenten, sonstige Aushilfen)?

Wie ist das Verhältnis zwischen vollzeitbeschäftigtem Fahrpersonal und Dienstschicht?

Welche Subauftragnehmer sollen beauftragt werden?

Betriebsübergang

Vergibt die öffentliche Hand einen Dienstleistungsauftrag im Bereich des ÖV, kann sie anordnen, dass im Fall eines Betreiberwechsels die Arbeitsverhältnisse der hiervon Arbeitnehmer auf den neuen Dienstleister übergehen.

Entweder fordert sie Bewerber eine Erklärung ab, mit der sich diese verpflichten, nach einer Zuschlagserteilung den jeweiligen Arbeitnehmern ein Angebot auf Übernahme zu unterbreiten (Auftragsbedingung). Oder die öffentliche Hand weist in der Ausschreibung darauf hin, dass sie von der Ermächtigung der VO Gebrauch machen wird und zusammen mit der Zuschlagserteilung den Betriebsübergang durch einen Verwaltungsakt herbeiführt.

Was die praktische Handhabung einer derartigen „Betriebsübergangsanordnung“ angeht, scheinen derzeit bestimmte Details offen. So muss bei regional tätigen Unternehmen, die ihre Arbeitnehmer über die Grenzen eines bestimmten Verkehrsverbundes hinaus einsetzen, deutlich gemacht werden, welche Arbeitnehmer denn überhaupt die jeweiligen Dienste erbringen.

Es gibt umfangreiche Belege dafür, dass die Vergabe von Aufträgen nach dem „niedrigsten Gebot“ zu inakzeptabel niedrigen Löhnen und belastenden Arbeitsbedingungen führen.

Erfolgt die Vergabe nach dem niedrigsten Gebot, müssen strenge Kontrollmechanismen greifen, um ungewöhnlich niedrige Gebote aufzudecken.

Weiters müssen Sozialstandards im Beschaffungswesen auch für alle Subunternehmen gelten. Die Behörden müssen in der Lage sein, dies zu kontrollieren. Ist eine solche Kontrolle von Subunternehmen nicht möglich, sollte die Option der Vergabe von Unteraufträgen vertraglich ausgeschlossen werden.

Anforderungen an das Fahrpersonal:

Das Fahrpersonal muss in der Lage sein, qualifizierte Auskünfte in Deutsch geben zu können und KundInnenanfragen sowie die Arbeitsanweisungen des Dienstgebers zu verstehen.

Der Transportbeauftragte sorgt für eine angemessene Aus- und Weiterbildung. Es sind dafür je Mitarbeiter jährlich mind zwei Arbeitstage vorzusehen. Insbesondere sollten dabei auch Erste Hilfe Kurse und Kurse zum Umgang mit Konfliktsituationen enthalten sein.

Die Dauer der Einführungsschulung ist von der Erfahrung der Lenker im öffentlichen Personenverkehr abhängig. Sie muss aber jedenfalls eine Schulung auf Fahrzeug, Strecke und Tarif enthalten.

Das Fahrdienstpersonal kennt den geltenden Tarif und das gültige Fahrausweisangebot und beherrscht die Handhabung der Fahrscheindrucker.

Sie besitzen eingehende Kenntnisse über das Marktgebiet (zB große Firmen, Hotels, Schulen, öffentliche Gebäude), kennen den Fahrplan, alle Haltestellen und die zu gewährleistenden Anschlüsse an die Bahn.

Sie sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit jederzeit über Umleitungen, Pannen und andere Betriebsstörungen informiert und können diese an die Fahrgäste verständlich weiterleiten.

Beispiel für ein Formular zur Qualitätssicherung (ZVV):

Fahrplaneinhaltung:

Wie können Sie die pünktliche Ausfahrt jedes Kursfahrzeuges gewährleisten?

In welcher Form erhält das Fahrpersonal die Informationen/Anweisungen zum Fahrplan?

Wie stellen Sie sicher, dass ein Ersatzfahrzeug innerhalb von 25 Minuten bereit gestellt werden kann?

Wie stellen Sie die Information der Lenker und der Fahrgäste über die definierten Anschlüsse sicher?

Wie kontrollieren Sie die Einhaltung der Qualitätsvorgaben beim letzten Kurs?

Welche Maßnahmen ergreifen Sie, wenn die Vorgaben nicht eingehalten werden?

Wie stellen Sie die Information der Lenker bezügl Umleitungen, Änderungen des Fahrplans etc sicher?

Wie stellen Sie sicher, dass die Pausenregelungen für LenkerInnen auch bei Zeitdruck eingehalten werden?

Fahrpersonal:

Welche Anforderungen stellen Sie an das Fahrpersonal bei der Einstellung?

Wann wird die Schulung für das Fahrpersonal durchgeführt? Wie lange dauert diese Schulung?

Wie beurteilen Sie die Qualität der Lenker und welche Maßnahmen ergreifen Sie bei ungenügender Qualität?

Anstellungsbedingungen:

Welche Anstellungsbedingungen sind für das Fahrpersonal maßgebend (Bruttogrundlohn, Zulagen, Spesen, Gesamtentschädigung)?

Jahresarbeitszeit in Std

Geschätzte Bruttoarbeitszeit in Std

Wie lange ist die vorgesehene Höchstarbeitszeit je Dienstschicht (Arbeitszeit und Pausen)?

Wie viele bezahlte Ruhetage sind pro Kalenderjahr je Mitarbeiter vorgesehen?

Wieviel jährlicher Urlaubsanspruch liegt dem Anbot zugrunde?

Welche durchschnittliche tägliche Arbeitszeit je Mitarbeiter liegt dem Anbot zugrunde?

Welche Infrastruktur steht den Mitarbeitern des Fahrdienstes zur Verfügung (Sozial- und Pausenräume)?

Der Leitfaden des Schweizerischen Bundesamtes für Verkehr könnte Vorbildwirkung haben:

Grundsätzlich muss hier das bisherige Transportunternehmen dafür sorgen, dass das Personal und die Betriebsmittel, welches es vom neuen Transportunternehmen übernehmen lassen will, auch übernommen wird. Können sich bisheriges und neues Transportunternehmen nicht einigen, so kann das bisherige Transportunternehmen beim Bundesamt für Verkehr als Aufsichtsbehörde eine Verfügung erwirken.

Die Besteller können Ergänzung der Bestimmungen von Art. 21 ADFV die Übernahme von Personal und Betriebsmitteln in den Ausschreibungsunterlagen regeln. So kann festgelegt werden, dass auch die Betriebsmittel eines Transportbeauftragten übernommen werden müssen.

Wenn die ausschreibenden Behörden sich schon vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens mit dem bisherigen Transportunternehmen in Verbindung setzen, kann dieses seine Vorstellungen bei einer Nichtberücksichtigung bezüglich Betriebsmitteln, Personal und Schadenersatzforderungen äußern und die ausschreibenden Stellen haben genügend Zeit, die Forderungen des bestehenden Transportunternehmens auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfen und eine angemessene Lösung zu suchen.

Das neu beauftragte Transportunternehmen muss, soweit es die betrieblichen Umstände erlauben, die für das betreffende Verkehrsangebot notwendigen zusätzlichen Stellen den Arbeitnehmern des bisherigen Unternehmens zu üblichen Bedingungen anbieten (Art. 21 Abs. 3 ADFV).

Die Rekrutierung von zusätzlichem Personal hat primär beim bisherigen Transportunternehmen zu erfolgen. Das Personal kann sich dann frei entscheiden, ob es das Angebot des neu beauftragten Transportunternehmens zu orts- und branchenüblichen Löhnen bzw. Anstellungsbedingungen annehmen will.

Art. 21 Abs. 3 ADFV sieht eine rechtliche Verpflichtung zur Übernahme von Betriebsmitteln und zu Stellenangeboten vor. Hinzu kommt, dass es sich im Bestellverfahren um die Übertragung von Aufgaben, nicht aber um die Übernahme eines Betriebes oder Betriebsteils durch die neue Betreiberin handelt.

Sollten dennoch Arbeitnehmer des bisherigen Betreibers beim neuen Betreiber angestellt werden, so muss der neue Betreiber Arbeitsplätze, welche er aufgrund der neuen Aufgaben zusätzlich schafft, den Arbeitern des bisherigen Betreibers anbieten. Der neue Betreiber ist aber nicht verpflichtet, das bisherige Arbeitsverhältnis unverändert zu übernehmen. Der angebotene Arbeitsvertrag (auch ein ganz neuer Vertrag) muss dabei den üblichen Bedingungen entsprechen (Bsp.: Einhalten eines GAV; Kündigungsschutz).

Die von den bisherigen Betreibern zu übernehmenden Fahrzeuge müssen als Beilage in den Ausschreibungsunterlagen ersichtlich sein (Angaben: Beschaffungsjahr, aktueller Buchwert usw.)

Das neu beauftragte Transportunternehmen muss vom bisherigen eigens für das betreffende Verkehrsangebot angeschaffte Betriebsmittel zum Bilanzwert übernehmen (Art. 21 Abs. 2 ADFV). Dabei müssen folgende Kriterien zutreffen:

1. Das bisherige Transportunternehmen muss die Übernahme der Betriebsmittel verlangen, und
2. die Beschaffung der Betriebsmittel ist seinerzeit von Bund und Kantonen genehmigt worden oder vor dem 1. Januar 1996 erfolgt.

Die Übertragung von Betriebsmitteln kann auch verlangen, wer für die Anschaffung Finanzhilfen gewährt hat. Allfällige Darlehen sind abzulösen. Damit sind vor allem bedingt rückzahlbare und rückzahlbare Darlehen gemeint. Das neu beauftragte Transportunternehmen muss diese übernehmen. Die Straßenfahrzeuge sind in einem betriebsicheren Zustand zu übergeben, das heißt, die Frist bis zur nächsten amtlichen Nachkontrolle darf nicht abgelaufen sein. Der für die Betriebssicherheit erforderliche Zustand muss auch bei den Schienenfahrzeugen gewährleistet sein.

Die Ausschreibungsunterlagen müssen Auskunft darüber geben, welche Betriebsmittel zu welchen Kosten allenfalls vom neuen Betreiber zu übernehmen sind.

Die Zuschlagskriterien:

Preis	40%
Fahrgastnutzen	25%
Angebotskonzept	20%
Weitere Kriterien	15%

Der maßgebende Preis wird auf Basis der Abgeltung über die ganze Ausschreibungsperiode bestimmt abzüglich der direkt beim Anbieter wirkenden Synergien bei anderen (nicht ausgeschriebenen) abgeltungsberechtigten Linien. Dazu gerechnet werden die Auswirkungen beim bisherigen Konzessionär im Falle des Verlustes der Linie, zB hängen bleibende Overhead-Kosten, die trotz Ablauf der Konzession nicht sofort kompensiert werden können. Danach erfolgt eine Umrechnung in Punkte gemäß der Preisfunktion.