

3. *FALLSTUDIE: SCHWEDEN BAHN*

3.1. *Hintergrundinformationen*

Die Diskussion um die Zukunft des schwedischen Bahnsystems begann bereits in den 1980er Jahren. Zu dieser Zeit stand v.a. das Ziel mehr Güter von der Straße auf die Schiene zu bringen im Hintergrund der Debatten. Aber auch die Frage steigender Kosten und wachsender Verluste im schwedischen Bahnsektor bereiteten die in den 1990er Jahren folgenden Schritte der Privatisierung vor. Jan-Eric Nilsson (2002) betont, dass die Gründe für die schlechte Performance und die wirtschaftlichen Probleme des schwedischen Bahnsektors vor der Deregulierung nicht eindeutig zuordenbar waren. Das Management des staatlichen Bahnsystems in Schweden war nicht verpflichtet, der politischen Ebene – also den EigentümervertreterInnen – vollen Einblick in die wirtschaftliche Gebarung des Unternehmens zu gewährleisten.

„In particular, the responsible ministry could not understand whether poor demand or increasing costs was the prime performance driver. It was also difficult to disentangle the contribution to costs from spending on infrastructure maintenance and train operations, respectively.“(Nilsson 2002:235)

Die Veränderung des schwedischen Bahnsektors begann 1988 mit der vertikalen Aufteilung von SJ der schwedischen Staatsbahn (Nilsson 2002). Diese wurde einerseits in einen unter öffentlicher Verwaltung stehenden Teil mit dem Namen Banverket, der für die Aufrechterhaltung des Schienennetzes verantwortlich ist und andererseits in einem nach privatwirtschaftlichen Kriterien agierenden Teil (SJ AB), der damals aber noch das Monopol im Schienenverkehr behielt, aufgeteilt.

Seit 1990 kann der Schienenverkehr auf regionaler Ebenen ausgeschrieben und verkauft werden. Im Jahre 1993 wurde weiters der Markt für den interregionalen, nicht-kommerziellen Personenverkehr auf Schienen geöffnet. Seit 1996 werden auch die nicht-profitablen Teile des Hauptnetzes der schwedischen Bahn ausgeschrieben. SJ behält die gewinnbringenden Teile und zu dieser Zeit auch das Monopol für den Fernverkehr. Diese Ausschreibungen werden von der 1990 gegründeten Rikstrafiken bzw. 24 regionalen Public Transport Authorities (PTA), sogenannten Regieinstitutionen (Palm, 2001a+b) überwacht (SEKO, ohne Jg., Ruiters/Mast 2000). Die Regieinstitutionen versuchen den Ausschreibungswettbewerb auch über Qualitätsvorgaben bezüglich der Arbeitsbedingungen zu steuern, da diese in direktem Zusammenhang mit der Angebotsqualität gesehen wird.

Nach Angaben des ÖGPP gewinnt SJ bis 1999 alle derartigen Ausschreibungen (ÖGPP 2002).

Die PTAs sorgen für die adäquate interregionale Koordination des Schienenverkehrs und Information der KundInnen. In der Regel gehen (zumindest bis zum Ende der 1990er) die Erlöse für verkaufte Tickets an die regionalen PTAs, die wiederum an den

privaten Betreiber des Schienennetzes einen bestimmten Betrag, der damit relativ unabhängig vom direkten kommerziellen Erfolg ist, bezahlen.

Nach Zustimmung des Aufsichtsrates zur weiteren Privatisierung (EIRO 2000) verliert SJ 1999 60% des Schienenverkehrs, behält jedoch weiterhin die profitabelsten Teile und bleibt in Staatsbesitz. Fünf private Betreiber übernehmen in weiterer Folge Teile des Fernverkehrs und die S-Bahn in Stockholm.

Außerdem schränkt der vormalige Staatsbetrieb seine Tätigkeiten auf den Personen- (SJ AB) und Gütertransport (Green Cargo) ein und lagert die restlichen Aufgaben aus, bzw. macht sie zu eigenen Unternehmen (dies betrifft etwa den Bahnhofsbetrieb oder Instandhaltung, aber auch EDV und die Immobilienverwaltung) (SEKO ohne Jg.). Ab 2001 werden der Personenverkehr (SJ AB) und der Güterverkehr (Green Cargo) als getrennte Unternehmen mit beschränkter Haftung geführt (Nilsson 2002). Darüber hinaus wird eine Holding gegründet, die mit der Verwaltung von Immobilien und der Instandhaltung betraut ist.

Nach SEKO (ohne Jg.) führte dies zu einem erheblichen Kostendruck im Bahnsektor, der nicht nur einen erheblichen Personalabbau zur Folge hat, auf den weiter unten einzugehen sein wird, sondern auch zu einer Reduktion der Dienstleistungsqualität, schlechterem Zustand des fahrenden Materials, niedrigeren oder verzögerten Investitionen und zu einer Zunahme von Störfällen aufgrund von Einsparungen bei der Instandhaltung. Dadurch wurde das öffentliche Vertrauen der Bevölkerung in das schwedische Bahnsystem untergraben.

3.2. *Beschäftigungsentwicklung*

3.2.1. *Personalabbau*

Die Deregulierung und Privatisierung des schwedischen Bahnsektors führte zu einem Personalabbau beim ehemaligen Monopolisten. Die untenstehende Tabelle zeigt die Personalentwicklung bei SJ. SJ reduzierte den Personalstand zwischen 1994 und 2000 um mehr als 51%. Nach Angaben der Jahresberichte von SJ AB erfolgte die Reduktion des Personals auf der einen Seite aufgrund massiver Rationalisierungsmaßnahmen, auf der anderen Seite durch die Auslagerung von Unternehmensfunktionen. Auch der Verlust von Ausschreibungen hat Auswirkungen auf den Personalstand wie etwa im Jahresbericht 1999 (The SJ Group 1997-2001) angemerkt wird. Interessant ist, dass 1998 der Anteil der weiblichen Beschäftigung noch bei 35% lag, was im Vergleich zu 1997 einen Anstieg von 3% darstellt. 1999 ist der Frauenanteil auf 28 % und 2000 auf 23% zurückgegangen. Dies lässt den Rückschluss zu, dass einerseits die wachsende Bedeutung der Kundenorientierung auch für die schwedische Bahn eine Rolle spielte, die Auslagerung von Dienstleistungsbereichen aus den Kernsektoren jedoch zu einer Reduktion der Frauenbeschäftigung bei SJ, das sich auf die Kernbereiche konzentriert, führte.

Tabelle 3-1: Personalentwicklung bei SJ (ohne Infrastruktur)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
24.042	18.641	18.277	16.517	15.694	15.006 (12.815)(a)	11.702

(a): ohne Restaurationsbereiche
 Quelle: The SJ-Group: Annual Report (1997-2002).

Wie weit der Beschäftigungsabbau sozialverträglich vonstatten ging, geht aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen kaum hervor. SJ AB hat jedoch den Abbau von 500 Beschäftigten im Jahre 1998 zu 35 % über Frühpensionierungen abgewickelt und für weitere 140 ein sogenanntes *Activity Centre* also eine betriebseigene Qualifizierungs- und Arbeitsvermittlungsorganisation gegründet.

Zum Jahreswechsel 2001 erfolgt die unternehmerische Trennung des Personenverkehrs (SJ AB) vom Güterverkehr (Green Cargo). SJ AB beschäftigt im Jahr 2001 nur noch 3.582 Personen, Green Cargo 3.902 (Green Cargo 2001a). Für das Jahr 2002 weist SJ AB eine Zunahme der Beschäftigung auf 3.666 aus. Der Frauenanteil bei SJ AB beträgt nunmehr 37,6%.

Green Cargo befindet sich zu 100% im staatlichen Besitz und besteht aus dem Mutterunternehmen Green Cargo AB, sowie 8 Tochterunternehmen. Green Cargo AB beschäftigte 2001 2.612 MitarbeiterInnen. Der Frauenanteil bei Green Cargo beträgt 2001 8,6%, auf der Managementebenen 33% (Green Cargo 2001a). Der Jahresbericht 2002 weist eine Reduktion der Beschäftigung um 165 auf 3.737 aus, von denen nunmehr 3.350 im Mutterunternehmen arbeiten, da im Jahr 2002 eine Reihe struktureller Maßnahmen umgesetzt wurden. Für das Jahr 2003 ist eine weitere Personalreduktion auf 3.678 anvisiert.

Nach Angaben des Annual Reports 2002 hat Green Cargo im Berichtsjahr einen Personal Survey zu Fragen des Arbeitsumfeldes, Management und Qualifikationsentwicklung vorgenommen. Im Annual Report finden sich zwar keine genauen Angaben zur Methodologie dieser Umfrage und zur Zahl der befragten Personen. Es wird aber darauf hingewiesen, dass Angaben im Personal Index auf einer Skala von 0-100 Punkten eingeordnet werden können. Ein Wert von 70 werde „generally regarded as an excellent result“. Dieses Ergebnis erreicht Green Cargo, wie aus Tabelle 3-2 erkennbar nur für den Teamgeist. Geringe Werte werden für die Bereiche Entlohnung und Zulagen (50,4) sowie Arbeitsumfeld (57,7) ausgewiesen. Die anderen genannten Bereiche liegen knapp über 60.

„The results of the personnel survey led, among other things, to Green Cargo’s decision in 2003 to improve communication of the company’s targets and performance, to develop its managers, and to come up with a better model for staff development. The creation of a skills database, update on a rolling basis, is one way of collecting the company’s experiences.“ (Green Cargo 2002:33)

Tabelle 3-2: Ergebnisse des Personal Surveys bei Green Cargo (2002)

Arbeitsumfeld	57,7
Vereinbarkeit Beruf und Privatleben	62,8
Löhne und Zulagen	50,4
Arbeitssituation	64,0
Karrieremöglichkeiten	62,4
Qualifikationsentwicklung	60,8
Teamgeist	70,9
Leadership	61,2
Kundenorientierung	63,8
Personal Index gesamt	60,8

Quelle: Green Cargo 2002, die Skala reicht von 0-100.

Daten zur Entwicklung der Beschäftigung bei neuen Anbietern konnten in die vorliegende Studie nicht eingearbeitet werden. Es scheint jedoch üblich zu sein, dass die Unternehmen, die bei Ausschreibungen den Zuschlag erhalten, das Personal des ehemaligen Staatsbetriebes übernehmen. Gerichtsurteile haben jedoch ergeben, dass sie dazu nicht verpflichtet sind (Palm 2001a).

Palm (2001a) verweist aber auch auf Storstockholms Lokaltrafik, dass die Gewinner von Ausschreibungen verpflichtet, das Personal zu übernehmen, außer es bestehe kein Bedarf. Es kommt anscheinend auch vor, dass Beschäftigte, die von Anbietern, die eine Ausschreibung gewonnen haben und übernommen werden, diese Unternehmen verlassen, da die Arbeitsbedingungen unattraktiv sind.

Als etwa Citypendeln die Stockholmer S-Bahn übernimmt, führt dies laut Palm (2001a) zu Konflikten mit der Gewerkschaft bezüglich der Übernahme kollektivvertraglicher Regelungen und Fragen des Personalstandes. Von 630 ehemaligen SJ-Lokführern wollten 140 nicht zu Citypendeln, was dazu führte, dass nur ein beschränkter Betrieb aufgenommen werden konnte. Citypendeln führte die vorübergehende Angebotsverknappung auch auf mangelnde Ausbildung von Lokführern durch SJ AB zurück.

Um die von der Regieinstitution vorgeschriebene Angebotsqualität und Dichte zu erreichen, schließt Citypendeln schließlich mit 70 Lokführern eine Übereinkunft. Diese beinhaltet die Bereitschaft zum Urlaubsaufschub und zu Überstunden. SEKO warnt diesbezüglich vor massiven Gesundheitsgefährdungen der Fahrer und der Passagiere und betont, dass diese Regelungen ungesetzlich sind, da sie kollektivvertraglich nicht geregelt sind (Palm 2001a).

Die für die Aufrechterhaltung des Schienennetzes verantwortliche Banverket beschäftigte 2002 6.399 MitarbeiterInnen mit einem Frauenanteil von 15,8% (Banverket 2002). Seit 1997 wurde die Zahl der Beschäftigten bei Banverket um etwa 1000 Personen

reduziert. Die Zahl der jährlichen Abgänge liegt aber weitaus höher, da wie Banverket betont, gleichzeitig viele MitarbeiterInnen neu eingestellt werden. So wurde zwischen 2000 und 2002 die Zahl der Beschäftigten um insgesamt 263 Personen reduziert, im selben Zeitraum wurden aber 702 Personen neu eingestellt, sodass die Zahl der ArbeitnehmerInnen, die Banverket allein in diesem Zeitraum verlassen haben, bei 965 liegen dürfte.

3.2.2. Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen

SEKO hebt hervor, dass der massive Personalabbau zu einer Verschärfung der Arbeitsbelastungen und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsverhältnisse geführt hat. Explizit nennt die Gewerkschaft eine Verschlechterung der Pensionsbedingungen, der Beschäftigungssicherheit, des Einflusses auf Produktionsabläufe und des Arbeitsumfeldes. Solange sich der Bahnsektor im staatlichen Eigentum befand und die Gewerkschaft Kollektivverträge im öffentlichen Dienst abschließen konnte, verfügten Bahnbeamte teilweise über 36 Tage Urlaub pro Jahr und die Möglichkeit mit 60 in Pension zu gehen. Dies ist bei Neueinstellungen etwa in den privatisierten Bereichen nicht mehr so. So haben übernommene Beschäftigte bei Citypendeln zwar zwischen 28-34 Tage/Jahr Anspruch auf Urlaub, während bei Neueinstellung die gesetzliche Regelung von 25 Tagen gilt.

Auch Veränderungen der traditionellen Arbeitszeitregelungen kommen vor, da die Geschäftsführungen nach Angaben der österreichischen Schienen Control GmbH die niedrigen Arbeitszeiten kritisieren (2002). Auch im Jahresbericht von SJ (The SJ Group 1997-2001) aus dem Jahre 1997 und 1999 wird auf die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle und Jahresdurchrechnungsmodelle verwiesen. Zu diesem Zweck sei ein IT-gesteuertes System der Personaleinsatzplanung eingeführt worden, um die nicht wertschöpfenden Arbeitszeiten, also jene für die kein Kunde zahlt, zu reduzieren.

Aufgrund der Verschlechterungen in den Arbeitsbedingungen droht nach Angaben der Gewerkschaft ein Mangel an qualifiziertem Personal.

Einen interessanten Hinweis auf die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im Bahnbereich geben die Jahresberichte der SJ Group, die über mehrere Jahre hinweg hohe Zuwachsraten bei krankheitsbedingten Abwesenheiten vermelden müssen. Da die Fluktuationsrate beim Personal aber niedrig sei (3,7% 1999), geht die Geschäftsführung von SJ AB davon aus, dass im Betrieb die Arbeitszufriedenheit relativ hoch sein müsse.

3.3. Die Rolle der Gewerkschaften

Nach langen Konflikten haben sich die schwedischen Gewerkschaften entschieden, im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung mehr oder weniger zu kooperieren. Dies geht Hand in Hand mit einer Änderung der strategischen Ausrichtung. Aus einer Betriebsgewerkschaft, die sich auch mit verkehrspolitischen Fragen beschäftigt und sich der Gesellschaft im weiteren Sinne verpflichtet sah, wird SEKO, eine Sektorgewerk-

schaft für Dienstleistung und Kommunikation, die sich v.a. auf die Beschäftigungsbedingungen ihrer Mitglieder konzentriert. Insgesamt hat SEKO als die größte Gewerkschaft im Bahnsektor, in diesem Bereich mehr als 20.000 Mitglieder.

Neben SEKO ist noch ST (Statstjänstemannaförbundet) zu erwähnen. ST Lok organisiert 1.200 Lokführer, ST Järnväg 1.200 Beschäftigte bei Banverket. Die Gewerkschaft SACO Förbundet Trafik och Järnväg organisiert weitere 4.600 Beschäftigte im Sektor, 1.200 davon bei Banverket, 1.200 bei SJ. Dazu kommt noch eine weitere sehr kleine Gewerkschaft, die aber vom Dachverband LO nicht anerkannt wird. SLFF (Svensk lokförarförening) versucht jedoch durch besonders weitreichende von den anderen Gewerkschaften als exzessiv empfundene Forderungen (EIRO 2001) Einfluss zu gewinnen, was zu Konflikten zwischen den Gewerkschaften führt.

Kollektivverträge werden grundsätzlich über mehrere (meist 2 oder 3) Jahre abgeschlossen.

Auch wenn etwa im Jahresbericht der SJ Group betont wird, dass bei Restrukturierungsmaßnahmen die Kooperation der Gewerkschaften gesucht werde, stellen Beobachter doch eine Schwächung der Gewerkschaften fest (Ruiter/Mast 2000).

SEKO (ohne Jg.) fordert ausreichende Belegschaften, Verbesserungen im Arbeitsumfeld, die Erhaltung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie der Beschäftigungssicherheit. Da die Kurzfristigkeit von Verträgen, welche die Gewinner von Ausschreibungen erhalten, Auswirkungen auf die langfristige Qualitätssicherung und Investitionstätigkeit im Bahnsektor hat, fordert SEKO, mit Blick auf den Qualifikationsaufbau der Belegschaften längerfristige Verträge wie auch die Berücksichtigung von Beschäftigungsfragen im Ausschreibungswettbewerb.

3.4. Zusammenfassung

- Durch die Liberalisierung und Privatisierung des Bahnsektors muss SJ zwischen 1994 und 2000 über 50% des Personals abbauen.
- Die Gewinner von Ausschreibungen übernehmen in der Regel das Personal von SJ, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Die Übernahme des Personals, wie auch die Frage der Arbeitsbedingungen beim privaten Auftragnehmer, führen immer wieder zu Konflikten mit der Gewerkschaft – so etwa bei Citypendeln, dem privaten Nahverkehrsanbieter in Stockholm.
- Die Liberalisierung und Privatisierung haben zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt. Die Verschlechterungen betreffen Pensionsbedingungen, die Beschäftigungssicherheit, den Einfluss auf Produktionsabläufe und das Arbeitsumfeld. Insbesondere in den privaten Bereichen werden neue MitarbeiterInnen zu schlechteren Bedingungen eingestellt als übernommene, die anscheinend in der Regel zu den Bedingungen des öffentlichen Dienstes weiterbeschäftigt werden. In den Augen der Geschäftsführungen im Bahnbereich sind die Arbeitszeiten zu kurz und nicht flexibel genug. Folgerichtig hat etwa SJ AB ein flexibles Arbeitszeitmodell

mit Arbeitszeitkonten und 12 Monaten Durchrechnungszeitraum eingeführt. Ziel ist es nicht-wertschöpfende Zeiten, also jene für die kein Kunde zahlt, zu reduzieren.

- Nach langen Konflikten haben sich die schwedischen Gewerkschaften entschieden, im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung mehr oder weniger zu kooperieren. Die Veränderungen zwingen die Gewerkschaften zu strategischen Reorientierungen. Sie müssen von Betriebs- zu Sektorgewerkschaften werden. Grundsätzlich kann eine Schwächung der Gewerkschaften in diesem Sektor festgestellt werden.