

## 4. *FALLSTUDIE: SCHWEDEN ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR (ÖPNV)*

### 4.1. *Hintergrundinformationen*

Die Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Schweden erfolgte Ende der 1980er Jahre und zwar in der Form eines Ausschreibungsmodells. D.h. Gemeinden schreiben die Erbringung der Dienstleistung ÖPNV aus. Durchgeführt wird dies von 24 regionalen „Regieinstitutionen“, die sich zu 50% im Eigentum der Kommunen befinden. Swebus, das öffentliche Busunternehmen, wurde 1995 an Stagecoach und später an Concordia verkauft. Nach Angaben der Gewerkschaft Kommunal wurden in der Folge bis auf elf alle vormals gemeindeeigenen Betriebe privatisiert. Nicht einmal fünf der weiter von Gemeinden betriebenen ÖPNV-Institutionen sind, so Kommunal, wirtschaftlich erfolgreich. Im Zuge der Privatisierung entstanden an die 500 private, oftmals sehr kleine Busunternehmen. Diese schließen sich aber immer wieder unter sogenannten Schirmorganisationen zusammen, um an den Ausschreibungen teilnehmen zu können.

Durch die Liberalisierung ist das Angebot im ÖPNV angeblich um 15% gewachsen, seien Fahrpreise gesunken und habe sich die Kundenzufriedenheit erhöht (ÖGPP 2002), gleichzeitig haben aber Konzentrationsprozesse stattgefunden. Die Kostendeckung der Leistungen des ÖPNV hat sich von 30% auf 50% erhöht. Die positive Entwicklung des ÖPNV wird auf staatliche Förderungen zurückgeführt, die im Prozess der Liberalisierung massiv erhöht wurden. Seit 1999 werden anscheinend keine Analysen der Auswirkungen der Marktentwicklung im Bereich ÖPNV mehr vorgenommen (Hellery/Hagman 2000), da sich der öffentliche Verkehr fortan nach eigenen Bedingungen entwickeln soll.

Verträge mit Gewinnern von Ausschreibungen werden für 4 Jahre abgeschlossen (Hellery/Hagmann 2000). Die Regieinstitutionen versuchen den Ausschreibungswettbewerb auch über Qualitätsvorgaben bezüglich der Arbeitsbedingungen zu steuern, da dies in direktem Zusammenhang mit der Angebotsqualität gesehen wird. Die Ausschreibungsgewinner übernehmen sehr oft die traditionellen Belegschaften. Gerichtsurteile haben aber ergeben, dass sie dazu nicht verpflichtet wären (ausführlich Palm 2001a).

Die regionalen Regieinstitutionen, mit Ausnahme Storstockholms Lokaltrafik, verpflichten die Ausschreibungsnehmer nicht zur Übernahme von Personal. Da die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse im Sektor allgemein als eher schlecht eingestuft wird, wird auf einen möglichen Mangel von 8.000 FahrerInnen in den kommenden Jahren verwiesen. Zu diesem Zweck wurde die sozialpartnerschaftliche Institution KOLLEGA gegründet. Diese ist mit der Anwerbung und Ausbildung möglicher Mitarbeiter im ÖPNV betraut.

## 4.2. *Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im ÖPNV*

### 4.2.1. *Beschäftigungsentwicklung*

Die vorliegenden Informationen lassen wenig Aussagen bezüglich der Beschäftigungsentwicklung im ÖPNV zu. Nach Angaben von Kommunal kam es v.a. im Bereich des Verwaltungs- sowie des Service- und Wartungspersonals zu einem Abbau von Beschäftigung. Diese Personalreduktionen sollten zur Senkung der Produktionskosten beitragen, die für eine erfolgreiche Teilnahme an den Ausschreibungen unabdingbar erscheint. Dieser Abbau erfolgte nach Kommunal kaum sozialverträglich.

Aufgrund der sich verschlechternden Arbeitsbedingungen und der wachsenden Unsicherheit haben auch viele Personen – insbesondere Frauen – den Sektor verlassen. Kommunal weist auch darauf hin, dass es zu einer Zunahme von MigrantInnen im Sektor gekommen ist. Nach Angaben von Kommunal gab es Tendenzen, eher ältere Beschäftigte abzubauen. Jüngere wiederum hätten aufgrund der sich durch den Ausschreibungsprozess rasant verschlechternden Arbeitsbedingungen den Sektor verlassen. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt daher bei etwa 50.

Unternehmen, die nach einer weiteren Ausschreibungsrunde die Lizenz für eine bestimmte Route erhalten, sind nicht verpflichtet, die Beschäftigten zu übernehmen, wie Kommunal mit Bezug auf eine Entscheidung des EuGH hervorhebt. Dies habe zu Schwierigkeiten der Wiederanstellung für Personen mit gesundheitlichen Problemen und GewerkschaftsaktivistInnen geführt. Aufgrund des Wachstums des öffentlichen Verkehrs sei alles in allem die Zahl der im ÖPNV beschäftigten FahrerInnen jedoch gestiegen. Ja mehr noch, Kommunal hebt hervor, dass im ÖPNV ein Arbeitskräftemangel herrscht und etwa 5000 FahrerInnen fehlen. Dies hat zu neuen Beschäftigungsverhältnissen im ÖPNV geführt (s.u.).

### 4.2.2. *Veränderungen der Beschäftigungsverhältnisse*

Kommunal hebt aber hervor, dass die durch den Ausschreibungsprozess bewirkten permanenten Veränderungen nicht zu einer allgemeinen Verschlechterung der Löhne und Arbeitszeiten geführt haben. Der Sektor ist weiterhin durch eine Reihe von Kollektivverträgen für den ÖPNV geregelt. Außerdem sei es im Februar 2003 gelungen, einen neuen, nunmehr für den gesamten ÖPNV einheitlichen Kollektivvertrag abzuschließen. In diesem Vertrag wurde die Einstufung der Mitarbeiter in die Lohnskala von der jeweiligen Betriebszugehörigkeit gelöst und an die Zeit der Tätigkeit als Fahrer im Sektor ÖPNV gebunden. Dieser neue Kollektivvertrag wird mit der nächsten Ausschreibungsrunde in Kraft treten. Damit existieren nach Kommunal für alle Beschäftigten in allen Unternehmen gleiche Bedingungen – Unterschiede würden sich ‚nur noch an der Krawatte festmachen lassen‘.

#### 4.2.3. *Atypische Beschäftigungsformen im ÖPNV in Schweden*

Aufgrund des Mangels an Personal im Sektor ist eine neue atypische Beschäftigungsform entstanden, die Kommunal mit „stundenweise beschäftigt“ beschreibt. Dabei handelt es sich um BusfahrerInnen auf selbstständiger bzw. auf ‚Tagelöhner‘-Basis, die z.B. je nach Bedarf Wochenendschichten übernehmen. Diese haben, so Kommunal, eine annähernd gleiche sozialrechtliche Absicherung wie angestellte BusfahrerInnen, erhalten aber z.B. kein Krankengeld. Viele Beschäftigte dieser Kategorie arbeiten bereits seit 10 bis 15 Jahren mit solchen Verträgen. Diese Beschäftigungsform wird von Kommunal kritisiert, da sie schlecht für die Arbeitsverhältnisse ist. BusfahrerInnen, die in diesen Beschäftigungsformen arbeiten, sind aufgrund des Arbeitskräftemangels in einer relativ guten Position gegenüber den Unternehmen. Sie können ihren Schicht- und Arbeitsplan nach ihren Bedürfnissen ausrichten. Das heißt, sie blockieren mitunter, wie Kommunal beklagt, gute Routen und vorteilhafte Schichtzeiten. Angestellten BusfahrerInnen ist dies nicht möglich, da sie in ihrer Arbeit weisungsgebunden sind. Die Flexibilisierung des Personaleinsatzes drückt sich auch in der Beschäftigung von LeiharbeiterInnen und in deren Entlohnung aus. Die schwedische Transportarbeitergewerkschaft schloss 1997 (EIRO 1997) einen Vertrag bezüglich der Entlohnung von LeiharbeiterInnen. Dem gemäß muss sich deren Entlohnung nach dem im Unternehmen üblichen Durchschnitt des Entgelts für ArbeiterInnen richten. Vorher betrug das Lohnniveau 50% der jeweiligen Entgeltbedingungen.

#### 4.2.4. *Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen*

Die vorliegenden Materialien und Information zeigen, dass die Auswirkungen auf die Beschäftigten sich v.a. in der Veränderung der Arbeitsbedingungen abzeichnen. Kommunal beschreibt die Arbeitsverhältnisse vor der Liberalisierung als gute und sichere Beschäftigung mittlerer Qualifikation, die Aussicht auf einen lebenslangen Arbeitsplatz bot. Dies erleichterte insbesondere Frauen und alleinerziehenden Eltern die Arbeit im ÖPNV.

Zwar hebt Kommunal hervor, dass man im ÖPNV in Schweden bezüglich der Entwicklung der Löhne oder der Kollektivverträge nicht von ‚Social Dumping‘ sprechen könne. Auch sei es nicht zu einer Verlängerung der Arbeitszeiten gekommen. Durch die regelmäßige Notwendigkeit der Unternehmen sich an den Ausschreibungsprozessen zu beteiligen, da Lizenzen im ÖPNV nur für 5 Jahre erteilt werden, sei aber die Unsicherheit im Sektor extrem gewachsen. Die Beschäftigten können nicht davon ausgehen, dass ihr Unternehmen nach 5 Jahren immer noch existiert. Außerdem sei es um die Entlohnung und die Einhaltung der Arbeitszeitregelungen in den kleinen Unternehmen schlecht bestellt.

Kommunal betont, dass die Arbeit erheblich intensiviert worden sei. Dies betrifft Fragen der Arbeitszeit, da die Intensivierung der Arbeit nicht zuletzt über Änderungen der Pausenregelungen und die Reduktion der Wende- und Wartungszeiten erreicht wurde. Beklagt wird weiters der Verlust von Kommunikations- und Konsulta-

tionsmöglichkeiten durch den Abbau von mittleren Managementebenen und die Verlagerung von Verantwortung und Aufgaben nach unten.

Eingriffe in die traditionellen Arbeitszeitpraktiken führten zu einer massiven Auseinandersetzung zwischen der Gewerkschaft und den Unternehmen. So streikten 1999 16.000 BusfahrerInnen (EIRO 1999, Lindgren 1999), da die Arbeitszeitregelungen kaum Pausen, um etwa auf die Toilette gehen zu können, ermöglichten. Dieser Streik wurde daher als ‚Pinkelpausen‘-Streik bezeichnet, der schließlich zu einer neuen kollektivvertraglichen Regelung führte. Arbeitszeitregeln bezüglich kurzer Pausen werden nun dezentral festgelegt. Kommt es zu keiner Regelung, gilt der Rahmenvertrag.

Nach Kommunal kam es außerdem zu einer Zunahme von Überstunden. Kommunal berichtet weiter, dass bis 1999 eine relativ große Zahl der Beschäftigten nur zu sogenannten Stoßzeiten eingesetzt wurden – ihre Arbeitszeiten also kapazitätsorientiert variabel gestaltet waren. 1999 wurde festgelegt, dass tägliche Schichten nicht länger als 13,5h sein dürfen, der Kollektivvertrag 2003 sieht bezahlte Pausenzeiten vor.

Nach Kommunal hat die Intensivierung der Arbeitsverhältnisse zu einer Verschlechterung der gesundheitlichen Situation der Beschäftigten und zu einer Zunahme der Stresserscheinungen geführt. Die Krankheitsrate sei sehr hoch, viele Beschäftigte seien gezwungen in Frühpension zu gehen. Auch habe die Unfallgefährdung im ÖPNV aufgrund der steigenden Belastungen zugenommen. Außerdem würden heute junge Fahrer, die in einem siebenwöchigen Kurs die Fahrlizenz erworben haben, schneller von den Betrieben eingesetzt, da ein Mangel an Arbeitskräften herrscht. Früher hätten die FahrerInnen noch Ausbildungen in den Unternehmen durchlaufen und seien z.B. zuerst auf einfachen oder bekannten Routen eingesetzt worden. Da das Lizenzierungssystem die Unternehmen zu Zahlung von Pönalen verpflichtet, sollten Busverbindungen nicht fahrplangemäß aufrechterhalten werden, wird auf die Frage, ob junge Fahrer bereits die notwendige Erfahrung und Sicherheit besitzen einen Bus zu chauffieren, weniger Rücksicht genommen.

#### 4.2.5. *Industrielle Beziehungen*

Nach Angaben von Kommunal ist es der Gewerkschaft gelungen, ihre Position im Sektor zu behaupten, auch wenn die Umstände härter geworden sind. Der Organisationsgrad liegt weiterhin über 80%, ist aber in den letzten Jahren zurückgegangen. Es wird daher schwieriger, Forderungen sozialpartnerschaftlich umzusetzen. Bei den ‚selbstständigen Tagelöhnern‘ ist die Mitgliedschaft bei der Gewerkschaft eher seltener, da viele auch andere Jobs haben und nur nebenberuflich im ÖPNV tätig sind. Auch bei den ArbeitsmigrantInnen ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedriger. Auch die Prekarität der Unternehmen im Ausschreibungsprozess stellt die Gewerkschaft vor Probleme. Es ist schwierig in neu lizenzierten Unternehmen eine adäquate gewerkschaftliche Vertretung aufzubauen, da dafür oft die Erfahrungen fehlen.

Auch im ÖPNV führen die Auseinandersetzungen mit den Unternehmen zu Konflikten zwischen den Gewerkschaften.

#### 4.3. Zusammenfassung:

- Seit 1989 wurde der ÖPNV in Schweden auf lokaler Ebene über Ausschreibungsverfahren liberalisiert und weitgehend privatisiert. Unternehmen, die ein derartiges Verfahren gewinnen, erhalten für 5 Jahre eine Lizenz.
- In der Liberalisierung und Privatisierung des ÖPNV blieben zwar die kollektivvertraglichen Rahmenbedingungen bezüglich Arbeitszeit und Entgelt intakt. Der Ausschreibungsprozess hat jedoch zu einer erheblichen Unsicherheit im Sektor geführt, da Beschäftigte nicht davon ausgehen können, dass ihr Unternehmen nach 5 Jahren noch existiert.
- Im ÖPNV in Schweden kam es zu einer massiven Reorganisation der Beschäftigung. So wurde Verwaltungs-, Wartungs- und Servicepersonal abgebaut. Außerdem verließen viele den Sektor aufgrund der sich verschlechternden Arbeitsbedingungen. Dies gilt v.a. für Frauen und junge Arbeitskräfte. Dies hat nach Angaben von Kommunal zu einem erheblichen Personalmangel geführt.
- Im ÖPNV gibt es heute eine große Zahl von FahrerInnen, die gewissermaßen auf selbstständiger Tagelöhnerbasis für verschiedene Unternehmen arbeiten. Aufgrund des Arbeitskräftemangels scheint dies für viele eine durchaus dauerhafte Option zu sein.
- Nach Kommunal bewirkte die Restrukturierung des ÖPNV im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung eine massive Intensivierung der Arbeit, was sich etwa in der Reduktion der Pausen- und Wendezeiten ausdrückte. Diese wurden daher auch zum Gegenstand von Streiks. Außerdem entwickelten sich kapazitätsorientierte variable Arbeitszeiten, da Fahrer von den Unternehmen mit Vorliebe in den Stoßzeiten eingesetzt werden.
- Die Intensivierung der Arbeit führte zu einer Verschlechterung der gesundheitlichen Situation, zu Stresserscheinungen und zu einer wachsenden Unfallgefährdung. Dies hat auch mit dem Einsatz junger FahrerInnen zu tun, die mit wenig Erfahrung rasch nach Abschluss der Fahrerlizenz eigene Routen übernehmen.
- Die Gewerkschaft konnte alles in allem ihre Position im Sektor halten, auch wenn es Schwierigkeiten bei der Mitgliederwerbung unter MigrantInnen und selbstständigen Tagelöhnern gibt. Der Gewerkschaft ist es 2003 gelungen einen Kollektivvertrag durchzusetzen, der die Einstufung von Beschäftigten im Lohnschema nicht mehr an die Zugehörigkeit zum Unternehmen sondern an die Dauer der Tätigkeit im Sektor bindet.

#### *Veränderungen der Arbeitsbedingungen im ÖPNV und Bahnsektor in Schweden*

Einen interessanten Überblick über die Wahrnehmung der Veränderung der Beschäftigungsbedingungen durch ArbeitnehmerInnen in Schweden gibt die Studie von Eveline Ruiters und Remko Mast (2000) über Auswirkungen von Marktkräften auf Beschäftigte

im öffentlichen Verkehr. Leider sind der Eisenbahnsektor und der ÖPNV hier nicht getrennt ausgewiesen. Die Studie wurde in Schweden, Dänemark, Großbritannien und Frankreich durchgeführt, sie beruht auf einer fragebogengestützten Umfrage unter 2.400 Beschäftigten in den genannten Staaten.

Grundsätzlich ist der hohe Anteil an kritischen Einschätzungen der Arbeitsbedingungen und ihrer Verschlechterung seit der Liberalisierung bemerkenswert. Dies steht, wie die AutorInnen zeigen, in deutlichem Gegensatz zu Angaben der öffentlichen Verwaltungen und des Management. Auffällig ist insbesondere, dass mehr als drei Viertel der ArbeitnehmerInnen in diesem Bereich betonen, dass sich seit der Liberalisierung die Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbedingungen verschlechtert haben.

Tabelle 4-1: Arbeitsbedingungen im öffentlichen Verkehr in Schweden nach Ruitter und Mast

Beschäftigungsbedingungen	Niedrigerer Lohn	38,00%
	Unterbrochene Schichten	56,90%
	Zunahme der irregulären Schichten	54,10%
	Weniger Pausen	55,10%
Arbeitsbedingungen	Unzufrieden mit gegenwärtigen Arbeitsbedingungen	49,30%
	Verschlechterung seit Beginn der Liberalisierung	75,40%
	Größere Arbeitsbelastung	85,00%
	Mehr physisch anstrengende Arbeit	60,20%
	Einige physische Klagen	49,60%
	Stress	58,10%
	Qualität des Equipment schlechter	78,70%
	Qualität der Sicherheitsvorkehrungen schlechter	49,20%
	Mehr gefährliche Situationen	51,10%
	Schlechtere Kommunikationsflüsse im Unternehmen	63,90%
	Weniger Kontakt mit Management	50,70%
	Unzufrieden mit Arbeitsbedingungen	52,20%
	Unzufrieden im Vergleich zur Zeit vor Liberalisierung	76,70%
Arbeitsinhalte	Jobinhalt weniger interessant	39,90%
	Einfluss auf alltägliche Arbeit geringer	41,30%
Ausbildung	Ausbildung und Qualifizierung niedriger	32,60%
	Verbesserungsmöglichkeiten der Qualifikation reduziert	46,00%
Beschäftigungssicherheit	Nehmen Reduktion der Beschäftigung wahr	57,50%
	Reduktion der Beschäftigungssicherheit	57,88%
	Zunahme der Zahl von Leih- bzw. ZeitarbeiterInnen	66,20%
Allgemeine Beschäftigungssituation	Mit allgemeiner Situation unzufrieden	31,80%
	Zufriedenheit geringer im Vergleich zur Situation davor	67,90%
	Mit Liberalisierung unzufrieden	56,30%

Quelle: Ruitter/Mast (2000).

So zeigt sich, dass mehr als 50% der Beschäftigten im öffentlichen Verkehr in Schweden auf Veränderungen der Arbeitszeiten (Zunahme irregulärer Schichten, unterbrochene Schichten) und der Pausenregelungen verweisen (siehe Tabelle 4-1). Mehr als 75% der Beschäftigten geben eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen seit dem Beginn der Liberalisierung. Dies gilt v.a. für die steigende Arbeitsbelastung, auf die 85% der Befragten verwiesen, aber auch für die Verschlechterung der Qualität des Equipment seit Beginn der Liberalisierung an. Mehr als 76% der befragten Beschäftigten im öffentlichen Verkehr in Schweden geben daher an, dass sie seit der Liberalisierung mit den Arbeitsbedingungen weniger zufrieden sind als zuvor. Mehr als 63% der Beschäftigten erwähnen auch eine Verschlechterung der Kommunikationsflüsse im Unternehmen.

Sehr hohe Werte ergaben auch die Fragen zur Beschäftigungssicherheit. So nahmen mehr als 57% der Beschäftigten eine Reduktion des Personalstandes sowie damit einhergehend der Beschäftigungssicherheit wahr. 66,2% wiederum verweisen auf die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen wie Leih- und Zeitarbeit. Angesichts dieser Werte ist es nicht verwunderlich, dass mehr als 67% der Beschäftigten mit der allgemeinen Arbeitssituation in den Unternehmen im Vergleich zur Situation vor der Liberalisierung unzufrieden sind (siehe Tabelle 4-1).