

Betriebliche Mitbestimmung
und betriebliche Handlungshilfen

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Arbeitspapier **178**

Hubert Resch

**Betriebsräte im Spannungsfeld
zwischen Ausschreibung
und Direktvergabe im ÖPNV**

Arbeitspapier 178

Hubert Resch

**Betriebsräte im Spannungsfeld zwischen
Ausschreibung und Direktvergabe im ÖPNV**

Resch, Hubert, Diplom-Sozialwirt, Beratungstätigkeit zur Verkehrspolitik, speziell zum Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV); zur Personal- und Organisationsentwicklung. Von 1986 bis 2003 Arbeitsdirektor der Bremer Straßenbahn AG (BSAG). Publikationen zur sozialen Entwicklung in ÖPNV-Unternehmen (z.B. Gruppenarbeit) sowie zur europäischen Nahverkehrspolitik und speziell zu den Transaktionskosten bei Ausschreibungen.

Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung

Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

Telefon (02 11) 77 78-198

Fax (02 11) 77 78-4-198

E-Mail: Lothar-Kamp@boeckler.de

Redaktion: Lothar Kamp, Leiter der Abteilung Mitbestimmungsförderung

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, September 2009

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich anhand von Fallbeispielen mit der Rolle von Betriebsräten in der über 10-jährigen Auseinandersetzung um Ausschreibung oder Direktvergabe öffentlicher Verkehre. Im Mittelpunkt stehen die Betriebsräte in kommunalen Unternehmen, denn sie wären von Ausschreibungen betroffen.

Ausgehend von einer Darstellung der Rahmenbedingungen und der politischen Diskussion über Wettbewerb und Ausschreibungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist am Beispiel von drei kommunalen Unternehmen untersucht worden, wie sich die Betriebsräte verhalten haben und welche Perspektiven sie sehen. Weiterhin sind die Vorstände der betreffenden Unternehmen in Person der Arbeitsdirektoren in den Fallbeispielen zur Position ihres Unternehmens wie auch zu der Zusammenarbeit mit den Betriebsräten befragt worden.

Um ein Bild über die Auswirkungen von Ausschreibungen zu bekommen, wurden die Betriebsräte von zwei weiteren Unternehmen, die die Ausschreibungen gewonnen haben, ebenfalls nach ihren Erfahrungen und Perspektiven befragt. Es handelt sich um ÖPNV-Unternehmen, die nach den Bedingungen des privaten Gewerbes agieren.

Die Vorbereitung, Durchführung und Aufbereitung der empirischen Erhebungen wurde von *Professor Dr. Jürgen Prott, Hamburg*, geleistet. Ihm wie den interviewten Betriebsräten und Vorstandsmitgliedern gilt der Dank des Verfassers.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Aussagen der Betriebsräte. Sie kommen direkt und ungeschminkt zu Wort (*siehe Kapitel 5 und 6*). Auf Basis dieser Aussagen sind dann Schlussfolgerungen gezogen und Thesen für zukünftig mögliches Verhalten entwickelt worden (*siehe Kapitel 7*). Um die Problematik und die Rolle der Betriebsräte besser einordnen zu können, sind am Anfang der Studie – nach der Fragestellung und Zielsetzung – die Rahmenbedingungen aufgezeigt worden, insbesondere der durchaus spannende Prozess von der ersten Initiative der Europäischen Kommission bis zur Verabschiedung der EG-Verordnung zum ÖPNV durch den Rat und das Europäische Parlament (*siehe Kapitel 3 und 4*).

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1 Fragestellung der Untersuchung	6
1.1 Zur Ausgangslage	6
1.2 Fragen zur Rolle der Betriebsräte	7
2 Zielsetzung und Methode	9
2.1 Zielsetzung	9
2.2 Methodische Hinweise.....	10
3 Verkehrs- und ordnungspolitische Rahmenbedingungen	11
3.1 EG-Grünbuch „Das Bürgernetz“ als Startsignal für die europäische Wettbewerbsdiskussion.....	11
3.2 Vorausschauende Anpassung der Rechtslage in Deutschland an einen europäischen Wettbewerb	12
3.3 Diskrepanz zwischen rechtlicher Lage und öffentlicher Debatte	13
3.4 Der EG-Verordnungsvorschlag als Leitmotiv für Veränderungen im Frankfurter ÖPNV	14
3.5 Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof relativieren den Ausschreibungsvorrang	16
3.6 Die Europäische Kommission schwenkt ein - aber Hessen bleibt unbeirrt	18
3.7 Die EG-Verordnung von 2007 verankert die Alternative zwischen Direktvergabe und Ausschreibung.....	19
3.8 Fazit zur realen Lage als Grundlage für die Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte.....	19
4 Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen unter der Fragestellung Ausschreibung oder Direktvergabe	21
4.1 Die Rolle von Bogestra und SSB im System der Direktvergabe	21
4.2 Die neue Unternehmensstruktur im Ausschreibungssystem Frankfurt/Main.....	22
5 Die Rolle der Betriebsräte in den kommunalen ÖPNV-Unternehmen ...	26
5.1 Angaben zu Organisation und Kommunikation der Betriebsräte	26
5.2 Informationsstand zu den Themen Ausschreibung und Direktvergabe	28
5.3 Externe Kontakte zur Unterstützung der eigenen Zielsetzung.....	30
5.4 Die Aktivitäten im Restrukturierungsprozeß	32
5.5 Reaktion der Belegschaften auf die Änderungsprozesse	34

5.6	Zusammenarbeit von Betriebsrat und Unternehmensleitung	37
5.7	Die Umsetzung der Ziele des Betriebsrates	40
5.8	Betriebsratspolitik zwischen Co-Management und Konfrontation	42
5.9	Ausblick auf die zukünftige Entwicklung	44
5.10	Ratschläge an andere ÖPNV-Unternehmen.	47
5.11	Beurteilung der Aktivitäten der Gewerkschaft ver.di.	49
6	Die Position der Betriebsräte der Ausschreibungsgewinner	51
6.1	Organisation und Kommunikation	51
6.2	Beurteilung der wirtschaftlichen Zukunft der Ausschreibungsgewinner durch die Betriebsräte	54
6.3	Die soziale Situation der Beschäftigten bei Alpina und ICB	54
6.4	Möglichkeiten und Grenzen für die Betriebsratsarbeit	56
7	Schlußfolgerungen und Thesen	58
8	Literaturverzeichnis.....	66
	Über die Hans-Böckler-Stiftung.....	68

1 Fragestellung der Untersuchung

1.1 Zur Ausgangslage

In der Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung zum Thema „Transaktionskosten im ÖPNV“ sind die *wirtschaftlichen* und *verkehrspolitischen* Folgen von Ausschreibungen und von Direktvergabe von Verkehrsleistungen im ÖPNV an drei Fallbeispielen verglichen worden. Es handelt sich um das Verkehrssystem in Frankfurt/Main mit einem Ausschreibungsverfahren im Vergleich zu den ÖPNV-Systemen in Bochum/Gelsenkirchen und Stuttgart mit der Direktvergabe.¹

Mit diesem Vergleich sollte die These überprüft werden, ob Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) per se wirtschaftlicher sind als die Wiedererteilung von Genehmigungen an kommunale ÖPNV-Unternehmen, sei es im traditionellen Genehmigungsverfahren oder in Form einer „marktorientierten Direktvergabe“². Die in zwei Etappen durchgeführte Untersuchung, einmal für die Zeit bis 2004 und dann in einer Aktualisierung für die Jahre 2005 und 2006, führte zu dem für viele Experten überraschenden Ergebnis, dass die beiden Systeme mit Direktvergabe verkehrlich und wirtschaftlich effektiver gearbeitet hatten als das Ausschreibungssystem.

Die Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung sollte den Arbeitnehmervertretern in den Unternehmensgremien dazu dienen, Position zu der ordnungspolitischen Alternative zwischen Ausschreibung und Direktvergabe von Verkehrsleistungen beziehen zu können. In den letzten Jahren ist diese Frage insbesondere durch den Alleingang der Landesregierung in Hessen mit ihrem Ausschreibungsdiktat immer dringender geworden. Die Lage hat sich noch dadurch zugespitzt, dass aufgrund des Inkrafttretens der EG-Verordnung 1370/2007 zum ÖPNV ab 3. Dezember 2009³, die den alternativen Weg zwischen Ausschreibung und Direktvergabe geöffnet hat, Entscheidungen bereits aktuell anstehen.

Vor diesem Hintergrund ist von besonderer Bedeutung, wie die Vertretungen der Arbeitnehmer - in diesem Falle die Betriebsräte - agiert haben, und wie sie sich zukünftig positionieren werden. Diese Frage ist in der Untersuchung zu den Transaktionskosten aus methodischen Gründen offen geblieben. Die Fallbeispiele entsprechen denen aus der Untersuchung zu den Transaktionskosten.

Im System der Direktvergabe handelt es sich um die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG (Bogestra) und die Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB), beim Ausschrei-

1 Neth/Resch: 2006; Aktualisierung der Studie 2008.

2 Als „marktorientierte Direktvergabe“ wird eine Direktvergabe verstanden, die bestimmte vom Europäischen Gerichtshof vorgegebene Kriterien einschließlich eines Vergleichs mit den Kosten vergleichbarer, „gut geführter Unternehmen“ berücksichtigt. Zu den vier Kriterien vergleiche das EuGH-Urteil in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH vom 24.7.2003.

3 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl), L 315/1 vom 3.12.2007.

bungssystem um die Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF). Hinzugekommen sind für diese Untersuchung das private ÖPNV-Unternehmen Alpina Bad Homburg GmbH (Unternehmen der Veolia Verkehr GmbH) und die VGF-Tochter In-der-City-Bus GmbH (ICB), die ebenfalls nach den privaten Bedingungen arbeitet.

Die Ausschreibungen beziehen sich nur auf den *Busverkehr*.

1.2 Fragen zur Rolle der Betriebsräte

Die zentrale Fragestellung für die Untersuchung gliedert sich in zwei Komplexe:

Erstens: Wie haben sich die Betriebsräte konkret im Zeitraum der Entscheidungsfindung verhalten und welche Ergebnisse konnten sie erzielen, haben sie die Entscheidungen im eigentlichen Sinne mitbestimmt?

Zweitens: Welche Einschätzung gibt es seitens der Betriebsräte über die bisherige Entwicklung und wie stellen Sie sich für die Zukunft auf?

Zum ersten Themenkomplex - der bisherigen Rolle der Betriebsräte - sind insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

- (1) Welche Rolle haben die Betriebsräte der betroffenen kommunalen Unternehmen in der Zeit gespielt, seit die Diskussion in der Europäischen Gemeinschaft (EG)/ Europäischen Union (EU) und in Deutschland zur Einführung von Wettbewerb und Ausschreibungsverfahren im ÖPNV aktuell geworden ist? Der Beginn dieser Phase kann auf das Jahr 1996 datiert werden, als die Europäische Kommission mit der Vorlage des Grünbuches „Das Bürgernetz“ erstmals einen Anspruch auf Regelungskompetenz für den ÖPNV erhoben und gleichzeitig zum Thema Ordnungspolitik die Zielvorgabe „Wettbewerb durch Ausschreibung“ fixiert hat.
- (2) Welche Position haben die jeweiligen Betriebsräte entwickelt, wie sind diese Positionen gegenüber der Unternehmensleitung vertreten worden und in welcher Form haben sie sich in den inhaltlichen Entscheidungen niedergeschlagen?
- (3) Da die Unternehmen in der Systementscheidung zwischen Ausschreibung und Direktvergabe unterschiedliche Wege gegangen sind, stellt sich die Frage, ob sich die Betriebsräte der betreffenden Unternehmen ebenfalls ähnlich unterschiedlich positioniert haben.

Zum zweiten Themenkomplex – dem zukünftigen Rollenverständnis – ist für die *kommunalen* ÖPNV-Unternehmen die Frage zu stellen, wie sie sich gegenüber eventuell verschärften finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen zukünftig verhalten wollen. Dazu ergeben sich folgende Fragen:

- (1) Wie schätzen die Betriebsräte die aktuelle Lage ein?

- (2) Für wie sicher und stabil wird die Direktvergabe angesehen, in welchen Fristen läuft sie?
- (3) Gibt es ein „Ende der Fahnenstange“ für Betriebsräte bei schärfer werdenden wirtschaftlichen und finanziellen Restriktionen unter der Direktvergabe? Und wie soll im Konfliktfall reagiert werden?
- (4) Wie stellt sich das kommunale Unternehmen auf, das Verkehre aufgrund von Ausschreibungen verloren hat?

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung sind neben den kommunalen Unternehmen die neu in den Markt eingetretenen *privaten ÖPNV-Unternehmen* sowie das mit vergleichbaren Bedingungen tätige Tochterunternehmen des kommunalen ÖPNV-Unternehmens mit einzubeziehen. Für diese Bus-Betreiber geht es um folgende Fragen:

- (1) Wie schätzen sie die Rolle ihres Unternehmens im gesamten Angebotsspektrum und damit im Verhältnis zu den anderen im Verkehrssystem tätigen ÖPNV-Unternehmen ein?
- (2) Wie sehen Sie ihre Rolle im Verhältnis zu den Betriebsräten der anderen ÖPNV-Unternehmen, speziell zu den kommunalen Unternehmen?
- (3) Worin unterscheiden sie sich vom kommunalen Unternehmen?

2 Zielsetzung und Methode

2.1 Zielsetzung

Ziel der Untersuchung ist es zunächst, die bisherige Rolle der jeweiligen Betriebsräte im Entscheidungsprozess zwischen Ausschreibung und Direktvergabe darzustellen. Dies soll entsprechend der Fragestellung einmal aus Sicht der *Betriebsräte* selbst erfolgen und zum anderen aus Sicht der *Unternehmensleitungen*, hier aus Sicht des jeweiligen Arbeitsdirektors bei den kommunalen Unternehmen. Es soll auch ermittelt werden, über welchen Kenntnisstand die Betriebsräte in den verschiedenen Etappen des Entscheidungsprozesses verfügt haben. Diese Zielsetzung bezieht sich allein auf die *kommunalen Unternehmen*.

Ob und wie intensiv die Betriebsräte von der Unternehmensleitung informiert worden sind, spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Frage nach der Vermittlung von Kenntnissen durch die zuständige Gewerkschaft, die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Im Mittelpunkt stehen die Kenntnisse über den jeweiligen Stand der Wettbewerbsdiskussion in der Europäischen Gemeinschaft im Verhältnis zum deutschen Personenbeförderungsrecht.

Aufgrund der Darstellung über die Rolle der Betriebsräte soll herausgearbeitet werden, welche Möglichkeiten und Spielräume sie im Vorfeld der Entscheidung über Direktvergabe oder Ausschreibung wahrgenommen haben und auch, ob die gegebenen Möglichkeiten voll ausgeschöpft worden sind.

In diesem Zusammenhang werden zunächst im Kapitel 3 die „*Verkehrs- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen*“ dargestellt. Denn erst vor dem Hintergrund der rechtlichen und politischen Bedingungen kann die Rolle der Betriebsräte beurteilt werden. Ebenfalls zu diesem Zweck wird in Kapitel 4 aufgeführt, in welcher Struktur sich „*Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen unter der Fragestellung Ausschreibung oder Direktvergabe*“ bewegen mussten.

So ist zum Beispiel für das System *Frankfurt/Main* zu berücksichtigen, dass ab dem Jahre 2000/2001 durch den politischen Vorgriff der Landesregierung und des Aufgabenträgers eine einseitige Entscheidung für den Ausschreibungswettbewerb getroffen wurde, während in *Bochum/Gelsenkirchen* und *Stuttgart* noch die Alternative Ausschreibung oder Direktvergabe anstand.

Um eine gewisse Typisierung der Verhaltensweisen der Betriebsräte vornehmen zu können, ist es das Ziel der Untersuchung, die Rolle der Betriebsräte in den untersuchten Unternehmen in Bezug zu einer bereits entwickelten Typologie von Betriebsratsarbeit zu setzen. Die Verfasser nehmen hierfür als Maßstab die von Heiner Minssen aus anderen Untersuchungen abgeleitete Typologie für Unternehmen im ÖPNV-Sektor.⁴

4 Minssen/Riese 2007.

2.2 Methodische Hinweise

Die Untersuchung bezieht sich, wie bereits erwähnt, auf die Betriebsräte der Fallbeispiele, die in der Untersuchung über „Transaktionskostenanalyse ÖPNV“ dargestellt worden sind. Es handelt sich um die Verkehrssysteme Frankfurt/Main als Ausschreibungssystem und Bochum/Gelsenkirchen wie Stuttgart als Systeme mit Direktvergabe. Im Unterschied zu der Transaktionskostenanalyse, die sich auf das gesamte Verkehrssystem der jeweiligen Regionen bezogen hat, liegt hier der Fokus auf den in den Systemen tätigen *ÖPNV-Unternehmen*.

Dies betrifft einerseits die Betriebsräte der Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF) und die nach Ausschreibungen in diesem System ebenfalls tätigen Unternehmen Alpina und ICB sowie andererseits die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG (Bogestra) und die Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB).

Für die Untersuchung sind folgende Instrumente eingesetzt worden:

- (1) Leitfadengestützte Interviews mit Vertretern der Betriebsräte.
- (2) Spiegelbildlich zu den Interviews mit den Betriebsräten leitfadengestützte Interviews mit den Arbeitsdirektoren in den kommunalen Unternehmen.
- (3) Ergänzende - nicht standardisierte - Gespräche mit Vertretern der Gewerkschaft ver.di.
- (4) Auswertung von schriftlichen Unterlagen, zum Beispiel Betriebsvereinbarungen.
- (5) Analyse von Unterlagen zum ordnungspolitischen Entscheidungsprozess für eine EG-Verordnung im ÖPNV.

3 Verkehrs- und ordnungspolitische Rahmenbedingungen

3.1 EG-Grünbuch „Das Bürgernetz“ als Startsignal für die europäische Wettbewerbsdiskussion

Um die Tätigkeit der Betriebsräte richtig einschätzen zu können, ist ein Abgleich mit der realen Lage und Entwicklung erforderlich. Der Abgleich soll sich auf die gegebene rechtliche Lage einschließlich der offiziellen Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum ÖPNV beziehen. Einzubeziehen sind weiterhin die ordnungspolitischen Entscheidungen im Bundesland Hessen, die den Status von rechtlichen Vorgaben haben wie zum Beispiel die jeweiligen Minister-Erlasse zum Thema Ausschreibung.

Parallel zu dieser rechtlichen Lage hat sich in Deutschland ein Diskussionsklima zu den Themen Wettbewerb und Ausschreibung im ÖPNV entwickelt, das geprägt war von der Annahme einer einseitigen Festlegung der EG/EU⁵ auf einen Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV. Da dieses faktisch vorherrschende Klima auch einen Einfluß auf die Rolle der Betriebsräte gehabt haben kann, werden die wesentlichen Grundzüge mit dargestellt.

Wichtigster Ausgangspunkt für die ordnungspolitische Neuorientierung war das Grünbuch „Das Bürgernetz“ der EG-Kommission aus dem Jahr 1996, mit dem die Kommission erstmals einen verbindlichen Anspruch auf die Regelung des ÖPNV anmeldete. Im Mittelpunkt des Grünbuches stand die Qualitätsverbesserung des ÖPNV-Angebots für die Bürger und die Ausweitung des ÖPNV-Anteils gegenüber dem Individualverkehr.

Dieses Thema geriet aber schnell ins Hintertreffen zugunsten der ordnungspolitischen Diskussion, die ebenfalls im Grünbuch angestoßen wurde. Zur Ordnungspolitik entwickelte das Grünbuch die Zielsetzung des Wettbewerbs. Die Forderung nach einem Wettbewerb im ÖPNV wurde hauptsächlich mit den hohen Kosten und der mangelnden Flexibilität der monopolistischen öffentlichen Unternehmen begründet.

Mit dem Grünbuch wurde einerseits die wettbewerbsorientierte Gesamtpolitik der EG-Kommission auf einen weiteren Sektor der bisher als Daseinsvorsorge angesehenen öffentlichen Wirtschaft ausgedehnt und andererseits der praktischen Entwicklung zum Thema Beihilferecht Rechnung getragen, die insbesondere in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes, gemeinwirtschaftliche Leistungen als unerlaubte Beihilfen zu bewerten, ihren Niederschlag fand.

⁵ In der Umgangssprache hat die Bezeichnung Europäische Union (EU) die der Europäischen Gemeinschaft (EG) ersetzt, obwohl es juristisch unterschiedliche Begriffe sind. Nach geltendem Recht ist einzig der EG-Rat jetzt EU-Rat. Die *EG-Kommission* ist als Bezeichnung so geblieben, wird aber in der Umgangssprache jetzt als Europäische Kommission bezeichnet. Verordnungen sind nach wie vor *EG-Verordnungen*.

Mit der Veröffentlichung des Grünbuches begann europaweit – und vor allen Dingen sehr intensiv in Deutschland - eine Diskussion pro Wettbewerb im ÖPNV. Diese Diskussion hatte sich bereits vorher abgezeichnet, da die einseitige wettbewerbsorientierte Marktordnungspolitik der EG-Kommission immer stärker an Bedeutung im öffentlichen Leben gewann.

Der Bezug der Kommissionspolitik zum ÖPNV-Sektor war allerdings nicht total neu, denn es existierte bereits eine Verordnung zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im regionalen und städtischen Verkehr seit dem Jahr 1969 als Folge ähnlicher Regelungen im gemeinschaftlichen Eisenbahnverkehr. Die betreffende EG-Verordnung 1191/69 regelte allerdings Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und stellte keine Wettbewerbsverordnung dar.⁶

3.2 Vorausschauende Anpassung der Rechtslage in Deutschland an einen europäischen Wettbewerb

Wichtig für die Entwicklung der realen Lage und auch für das Diskussionsklima in Deutschland ist in diesem Zusammenhang, dass bereits im Jahr 1993 unter dem Eindruck der sich abzeichnenden europäischen Entwicklung eine bedeutende Veränderung im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vorgenommen worden war. In der damals anstehenden Entscheidung zur Anwendung der genannten Ausgleichsverordnung für gemeinwirtschaftliche Verkehre war die Übernahme der entsprechenden EG-Verordnung 1191/69 nicht, wie eigentlich bei EG-Verordnungen vorgeschrieben, inhaltlich im Verhältnis eins zu eins erfolgt, sondern der deutsche Gesetzgeber hatte mit Blick auf die bevorstehenden rechtlichen Entwicklungen bereits eine Tür zu Wettbewerbsregelungen geöffnet.

Sinn dieser Aktion war es, den deutschen ÖPNV-Unternehmen und damit vorrangig den kommunalen ÖPNV-Unternehmen durch eine moderate Wettbewerbsöffnung einen zeitlichen Vorsprung und Raum für Anpassungsprozesse nach der erwarteten Einführung einer verbindlichen europäischen ÖPNV-Wettbewerbsverordnung zu gewähren. So wurde in Paragraph 8 Abs. 4 Personenbeförderungsgesetz das Postulat der Eigenwirtschaftlichkeit dahingehend modifiziert, dass so genannte „handelsrechtliche Erträge“ als eigenwirtschaftlich bewertet wurden. Hinter dem Begriff der „handelsrechtlichen Erträge“ verbargen sich in der Praxis die Zuschüsse der öffentlichen Hand, also der Kommunen, zum Ausgleich der Defizite im ÖPNV. So konnten für die kommunalen ÖPNV-Unternehmen die Genehmigungen nach Paragraph 13 Personenbeförderungsgesetz als eigenwirtschaftliche Verkehre vorgenommen werden.

⁶ Siehe VO (EWG) Nr. 1191/69, ABl. L 156 vom 28.6.1969, zuletzt geändert durch VO (EWG) Nr. 1893/91 (Abl. L. 169 vom 29.6.1991).

Eine Ausnahme war die Regelung nach dem neu geschaffenen Paragraphen 13 a zu Ausschreibung von Verkehren, die nicht eigenwirtschaftlich geleistet werden konnten. Voraussetzung für die Ausschreibung wäre gewesen, dass die öffentlichen Zuschüsse, also die „handelsrechtlichen Erträge“, nicht zur Finanzierung der Verkehrsleistung ausgereicht hätten. In der Praxis wurde hiervon seitens der Kommunen so gut wie kaum Gebrauch gemacht.

3.3 Diskrepanz zwischen rechtlicher Lage und öffentlicher Debatte

Diese rechtlich stabile ordnungspolitische Lage, an der sich die ÖPNV-Unternehmen und damit auch die entsprechenden Betriebsräte orientieren konnten, wurde durch die faktische Entwicklung in der Praxis konterkariert. So stellten die Befürworter einer Wettbewerbsordnung im ÖPNV wie auch jene Akteure, die einen Ausschreibungswettbewerb durch eine EG-Verordnung voraussahen und voraussagten, die deutsche Regelung im Personenbeförderungsgesetz mit Hinweis auf die wettbewerbspolitische Orientierung der EG-Kommission und auf die entsprechende Urteilsentwicklung des Europäischen Gerichtshofes zum Beihilferecht infrage.

Hinzu kam als weiterer Faktor die kritischer gewordene finanzielle Lage der Kommunen. Ihnen fiel es immer schwerer, die Zuschüsse für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der ÖPNV-Unternehmen zu finanzieren. So diente der Hinweis auf die Entwicklung in Europa, die aus Sicht der Kommunalpolitiker immer gerne angeführt wurde, dazu, über das wettbewerbsorientierte Diskussionsklima veränderte faktische Verhältnisse zu schaffen.

Gebündelt und auf den Punkt gebracht wurde die Situation durch die zunehmend im ÖPNV-Sektor tätigen Beratungsunternehmen, von denen viele bereits Liberalisierungserfahrungen aus anderen Branchen mitgebracht hatten, insbesondere aus dem Energiesektor. Die Wettbewerbskonzepte aus anderen Branchen wurden auf den ÖPNV-Sektor übertragen, ohne die Entscheidung aus Brüssel abzuwarten.

Als Zwischenfazit kann also gezogen werden, dass auf der einen Seite eine durchaus gesicherte Rechtsposition für die ÖPNV- Unternehmen gegeben war, während auf der anderen Seite in Brüssel an einem wettbewerbsorientierten Verordnungsentwurf gearbeitet wurde und gleichzeitig in Deutschland sich ein Diskussionsklima pro Wettbewerb entwickelte.

3.4 Der EG-Verordnungsvorschlag als Leitmotiv für Veränderungen im Frankfurter ÖPNV

Mit Datum vom 26. Juli 2000 legte die EG-Kommission einen ersten Verordnungsentwurf für den ÖPNV vor.⁷ Die geplante Verordnung sollte die Verordnung 1191/69 ablösen und einen Wettbewerbsrahmen für den ÖPNV schaffen. Zwar wurden in dem Verordnungsentwurf auch Verpflichtungen zur Qualitätsverbesserung ÖPNV genannt, aber Schwerpunkt der Verordnung war der kontrollierte Wettbewerb mit dem Instrument des Ausschreibungswettbewerbs.

Im selben Zeitraum wurden in Frankfurt/Main sozusagen im Vorgriff auf eine EG-Wettbewerbsverordnung erste Schritte von der Stadt und auch aus dem kommunalen Unternehmen heraus eingeleitet, um eine wettbewerbsorientierte Struktur im ÖPNV zu schaffen. Dabei stützte man sich auf Gutachten von Beratungsunternehmen.⁸ Die Gutachter gingen offensichtlich davon aus, dass die EG-Verordnung keinen anderen Weg als den des Ausschreibungswettbewerbs vorgeben würde.

Durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Frankfurt/Main vom 30. August 2001 wurde die Lokale Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (LNG) gegründet. Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft, die sich den Namen traffiQ gab, nahm am 1. September 2001 ihre Tätigkeit auf. Arbeitsfähig wurde die Gesellschaft aber erst ab dem 1. Februar 2002 durch den Übergang von 33 Mitarbeitern der VGF zur traffiQ. Die entsprechenden Personalüberleitungsvereinbarungen wurden zwischen VGF, LNG, Betriebsrat der VGF und der Gewerkschaft ver.di getroffen.⁹

Die Vorbereitungen zu dieser Maßnahme hatten bereits Mitte der neunziger Jahre begonnen, als die VGF selbst entsprechende Beratungsleistung beauftragt hatte. Das kommunale ÖPNV-Unternehmen war also aktiv an den Veränderungen beteiligt, um mit Blick auf die von ihm erwartete Entscheidung für eine EG-Verordnung seinen nachhaltigen Bestand als Unternehmen mindestens im Schienenverkehr zu garantieren. So sollte ein Szenario entwickelt werden, wie sich ein kommunales Verkehrsunternehmen angesichts der bevorstehenden EG-Wettbewerbsverordnung aufzustellen habe.

Grundgedanke des sogenannten „Frankfurt Modells“ war die Auftrennung der bisherigen gesamtheitlichen Unternehmensfunktion des kommunalen Unternehmens in eine *Bestellerebene* und eine *Erstellerebene*. Bisher vom Unternehmen wahrgenommene so genannte Regieaufgaben sollten auf die Bestellerebene übergehen.

7 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, Brüssel 26.7.2000, KOM (2000) 7 endgültig.

8 KCW GmbH, Berlin, Projekt: Wettbewerb im ÖPNV – Bewertung der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation, Handlungsalternativen, Restrukturierungskonzept, anschließend Supervision der Umsetzung, Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt mbH (VGF), 1998 – 2001.

9 Lokale Managementgesellschaft traffiQ 2002, S. 31.

In einem Gutachten aus dem Jahr 2002 wird das Modell näher beschrieben: Eine zentrale Voraussetzung für einen wettbewerblichen ÖPNV-Markt sei die Trennung von Besteller und Ersteller. Die Aufgabenträger als zuständige Behörde müssen für die Bestellerfunktion mit dem erforderlichen Know-how ausgestattet werden. Die ÖPNV-Betreiberunternehmen sollten sich auf ihr Kerngeschäft, das Erbringen der Fahrleistung, konzentrieren. Sie hätten nur dann eine Chance wenn sie in auskömmlicher Weise das wirtschaftlichste Angebot im Wettbewerb abgeben könnten.¹⁰

Auf dem Mobilitätsportal der traffiQ aus dem Dezember 2003 wird der bisherige Zustand wie folgt dargestellt: Wenn früher eine neue Buslinie eingerichtet werden sollte, habe das kommunale Unternehmen VGF die sämtlichen Kriterien definiert und die Linie auch selbst betrieben. Die VGF hatte also die neue Buslinie bestellt und sie zugleich erstellt. Diese „historisch gewachsene Monopolstellung“ habe es anderen Unternehmen nicht ermöglicht, als Konkurrent anzutreten. Deshalb sei es erforderlich, eine unabhängige Bestellerorganisation zu schaffen. Nicht erwähnt wird in diesem Zusammenhang, dass Unternehmen nach dem geltenden Personenbeförderungsgesetz bereits Anträge auf Erteilung von Genehmigungen stellen konnten, wenn auch der bisherige Genehmigungsinhaber einen „angemessenen“ Schutz beanspruchen konnte (§ 13 PBefG).

In Sinne des Besteller-Ersteller-Modells sollen aus ÖPNV-Unternehmen zukünftig ÖPNV-Betreiber-Unternehmen werden. Sie hätten sich dann auf die Fahrleistung zu konzentrieren, was bedeutet, dass wichtige unternehmerische Aufgaben herausfallen und auf einen Aufgabenträger oder eine entsprechende Managementgesellschaft – die traffiQ ist dies in einer Hand - übergehen würden. Die Aufgabe der Unternehmen würde sich – wie Kritiker dieser Regelung sagen – auf eine reine „Kutscherfunktion“ beschränken.

Bei den auf die Besteller-Ebene übergehenden Aufgaben handelt es sich um die so genannten *Regieaufgaben*. Was unter den Regieaufgaben zu verstehen ist und wie sie von den *unternehmerischen Aufgaben* zu unterscheiden sind und wo die Zuständigkeit liegt, ist nicht unumstritten. Unbestritten ist allerdings, dass die im Personenbeförderungsgesetz genannten verkehrspolitischen Steuerungsfunktionen als eine Art von Regieaufgaben in die Zuständigkeit der Aufgabenträger fallen, als da sind

- die Erstellung des Nahverkehrsplans als Rahmenplan insbesondere für die Schieneninfrastruktur,
- Erteilung eines Dienstleistungsauftrags nach der EG-Verordnung,
- die Definition des ÖPNV-Anteils am Modal-Split,
- die Grundsätze für die Finanzierung
- und die Grundsätze für das Tarifsystem (Fahrpreissystem).

Diese Aufgaben wären also von der traffiQ zu übernehmen, da sie von der Stadt Frankfurt als dem eigentlichen Aufgabenträger mit ihrer Wahrnehmung beauftragt worden ist.

¹⁰ Werner/von Kretschmann 2002, S. 16-19.

Zu den anderen Aufgaben, die über die Ersteller-Funktion hinausgehen und die die traffiQ für sich reklamiert und erhalten hat, also zu den so genannten Regieaufgaben zählen zum Beispiel:

- Netzplanung und -gestaltung für das Busangebot sowie Planung des Schienennetzes,
- Tarifgestaltung,
- Angebotsplanung,
- Fahrplanung,
- Marketing,
- Fahrgastinformation,
- Haltestellennetz und -gestaltung,
- Integration von Betriebs- und Verkehrssteuerung.¹¹

Es handelt sich aus der Sicht der überwiegenden Mehrheit der ÖPNV-Unternehmen, insbesondere der großen kommunalen Unternehmen, bei diesen sogenannten Regieaufgaben tatsächlich um *unternehmerische Aufgaben*.

Aus Sicht der *wettbewerbsorientierten* Aufgabenträger stehen diese Regieaufgaben ihnen zu, weil durch die Ausschreibungen mehrere Betreiber tätig würden und damit diese Kompetenzen nicht bei einem der Wettbewerber angesiedelt sein könnten, auch nicht beim kommunalen Verkehrsunternehmen.

Der Ausschreibungswettbewerb wird nicht allein in Frankfurt favorisiert, sondern die *hessische Landesregierung* strebt im Alleingang unter den Bundesländern eine Wettbewerbsregelung an. So heißt es zum Beispiel in einem Grundsatzpapier des hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom November 2002 zum Öffentlichen Personennahverkehr, die Landesregierung sehe im Wettbewerb ein entscheidendes Mittel für ein qualitativ hochwertiges kostengünstiges kundenorientiertes Angebot, das in der Lage sei, den Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr zu erhöhen.¹²

3.5 Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof relativieren den Ausschreibungsvorrang

Während in Frankfurt/Main und im Land Hessen im Gegensatz zur Rechtslage, aber sozusagen im Vorgriff auf die erwartete EU-Wettbewerbsordnung die Vorbereitungen für wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren intensiv vorangetrieben werden, kommt der

11 Es soll an dieser Stelle nicht im Einzelnen diskutiert werden, ob alle Aufgaben voll bei der traffiQ liegen oder ob auch noch Doppelarbeit bei der VGF stattfindet. Wenn aber der traffiQ-Geschäftsführer im Geschäftsbericht 2002 (S. 3) davon spricht, das breite Spektrum der traffiQ umfasse „die Verkehrsplanung, das Marketing, die Kundenbetreuung und die Öffentlichkeitsarbeit“, dann wird deutlich, dass die bisher eindeutigen unternehmerischen Aufgaben auf die Aufgabenträgersgesellschaft übergegangen sind.

12 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2002.

Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene vorübergehend ins Stocken: In seinem Beschluss vom 15. November 2001 lehnt das Europäische Parlament den Verordnungsentwurf der EG-Kommission in der vorgelegten Form ab und fordert unter anderem als Alternative neben dem Ausschreibungswettbewerb eine Direktvergabe an kommunale Unternehmen sowie weiterhin zusätzliche Qualitätskriterien, insbesondere zur sozialen Struktur.

Als Reaktion auf die Ablehnung im Europäischen Parlament legte die Kommission am 21. Februar 2002 einen geänderten Verordnungsentwurf vor.¹³ Darin wurden eine Reihe von Vorschlägen des Europäischen Parlamentes, insbesondere die Ergänzung der Qualitätskriterien um soziale Kriterien, übernommen, doch blieb die Kommission bei ihrem eindeutigen Vorrang für den Ausschreibungswettbewerb. Da unter diesen Vorzeichen keine Einigung zu erwarten war, blieb es bei einem schwebenden Verfahren.

In diese Phase hinein fiel ein aus Deutschland angestoßenes Rechtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). In diesem Rechtsstreit „Altmark“¹⁴ ging es um die Frage der Berechtigung von Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand als Gegenleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte Vorlagefragen zu dem Zusammenhang mit Beihilferegelungen in der EU sowie mit der Verordnung (EWG) 1191/69 beim EuGH eingereicht.

In seinem Urteil vom 24. Juli 2003 („Altmark-Urteil“) traf der EuGH zwei bedeutende Entscheidungen, die speziell die Lage in Deutschland betreffen:

Erstens wurde der - weiter oben - dargestellte deutsche Sonderweg mit der modifizierten Verankerung der EG-Verordnung 1191/69 im Personenbeförderungsgesetz (Paragraph 8 Abs. 4 in Verbindung mit Paragraph 13 und 13 a) als eine verordnungskonforme Teilbereichsausnahme voll anerkannt. Damit wurde die Möglichkeit „handelsrechtlicher Erträge“ einschließlich der Zuschussleistungen als rechtlich in Ordnung befunden.

Und zweitens stellte der EuGH klar, dass es neben einem Ausschreibungswettbewerb einen alternativen Weg mittels einer direkten Vergabe von gemeinwirtschaftlichen ÖPNV-Leistungen geben kann. Diese Direktvergabe wurde, da sie im europäischen Gesamtzusammenhang eher als eine Ausnahme anzusehen ist, an verschiedene Bedingungen geknüpft: erstens Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung, zweitens Transparenz in der Berechnung, drittens Angemessenheit und viertens Orientierung der Kosten an denen eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens.

Auch das „Altmark-Urteil“ vom Juli 2003 bringt die hessische Landesregierung nicht von ihrem Alleingang ab. Sie sieht die erklärte Teilbereichsausnahme als nicht gegeben an und erklärt die Verordnung 1191/69 für voll wirksam. In einem Erlass des Hessischen

¹³ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung, Brüssel, 21.2.2002, KOM (2002) 107 endgültig

¹⁴ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Urteil vom 24.7.2003 in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH, Slg. 2003, I-7747.

Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 12. März 2004 wird festgelegt, in Anwendung der EG-Verordnung 1191/69 in Verbindung mit dem Personenbeförderungsgesetz seien Verkehrsleistungen im Wettbewerb zu vergeben und Vergabeverfahren nach VOL/A durchzuführen.¹⁵ Die im Personenbeförderungsgesetz als eigenwirtschaftlich deklarierten „handelsrechtlichen Erträge“ werden in Hessen nicht als eigenwirtschaftliche, sondern als gemeinwirtschaftliche Leistungen deklariert. Im Klartext gibt der Erlass vor, dass die Aufgabenträger alle Verkehrsleistungen im Ausschreibungswettbewerb zu vergeben haben.

Wenn man eine weitere Zwischenbilanz zur rechtlichen Lage zieht, bleibt festzustellen, es gilt nach wie vor das Personenbeförderungsgesetz mit seinem eindeutigen Vorrang für eine Direktvergabe, der das bisherige Genehmigungsverfahren im Grundsatz entspricht. Allerdings sind die Entscheidungen bei der Vergabe an den vom EuGH genannten vier Kriterien zu messen. Soweit sie erfüllt sind, gibt es für einen Ausschreibungswettbewerb nur den sehr begrenzten Weg nach Paragraph 13a Personenbeförderungsgesetz.

3.6 Die Europäische Kommission schwenkt ein - aber Hessen bleibt unbeirrt

Zwischenzeitlich hat die EU-Kommission mit dem Hinweis, die Vorschläge der Kommission würden nunmehr seit fünf Jahren vom Rat blockiert, einen Schwenk in Richtung Ministerrat vorgenommen. In einem neuen Verordnungsvorschlag vom 20. Juli 2005 gesteht sie nunmehr neben der Ausschreibung auch die Möglichkeit zu, öffentliche Verkehrsdienste von den Kommunen selbst erbringen zu lassen oder einen internen Betreiber damit zu beauftragen.¹⁶

Selbst unter diesen von der Kommission gesetzten Vorzeichen, neben der Ausschreibung die Alternative der Direktvergabe zuzulassen, versucht die hessische Landesregierung weiterhin die Ausschreibungen als den zentralen Weg vorzugeben. Mit einem neuen Ministererlass vom 17. Februar 2006 wird zwar festgestellt, der in der Abstimmung befindliche Verordnungsentwurf räume grundsätzlich das Recht der kommunalen Aufgabenträger ein, Verkehrsleistungen durch die eigene Verwaltung beziehungsweise eigene Unternehmen erbringen zu lassen, aber dies sei nur in einem engen Rahmen möglich.¹⁷

Diese wohl sehr seltene Ausnahmemöglichkeit ändere aber nichts daran, dass die öffentliche Ausschreibung der Regelfall werden solle. Aber es sei Kompromissbereitschaft erforderlich, damit die Generallinie pro-Ausschreibungen erhalten bleibe. Entsprechend heißt es in einer Pressemitteilung des Hessischen Verkehrsministers vom 8. März 2006: „Hessen setzt weiter vorrangig auf Ausschreibung“.

15 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Akt.Z. V 9 – 66 I 28-59-02 vom 12.3.2004, („Güttler-Erlass I“).

16 Vorschlag für eine Verordnung, Brüssel, 20.7.2005, KOM (2005) 319 endgültig.

17 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Akt.Z.: V 8 – 66 I 28-59-02 vom 17.2.2006 („Güttler-Erlass II“).

3.7 Die EG-Verordnung von 2007 verankert die Alternative zwischen Direktvergabe und Ausschreibung

Mit dem verbindlichen Beschluss des EU-Ministerrats vom 23. Oktober 2007 ist die europaweite Diskussion um eine neue Marktordnung im ÖPNV abgeschlossen worden. Die EG-Verordnung 1307/2007 tritt am 3. Dezember 2009 in Kraft und ist in allen Mitgliedstaaten voll anzuwenden.¹⁸ Zentraler Inhalt der Verordnung ist die Alternative zwischen Direktvergabe und Ausschreibung. Insofern ist auch die vom Europäischen Parlament seinerzeit geforderte Wahlfreiheit der Kommunen zwischen diesen beiden Möglichkeiten verankert worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Direktvergabe auf die Verkehrsleistung durch Eigenerbringung der Kommune selbst oder durch einen ihr zugeordneten internen Betreiber bezieht.

Zurzeit wird in Deutschland von den zuständigen gesetzlichen Gremien sowie Verbänden und Gewerkschaften darum gerungen, wie die EG-Verordnung in das Personenbeförderungsgesetz eingefügt werden kann. Insbesondere die Wettbewerbsbefürworter kämpfen darum, ihre Interessenposition so weit wie möglich durch entsprechende Formulierungen im Personenbeförderungsgesetz durchzusetzen, sozusagen im zweiten Anlauf. So versucht das Bundesland Hessen, die Regelungen der EG-Verordnung – speziell die Direktvergabe – durch Verfahrensfestlegungen für den Genehmigungswettbewerb, der im Personenbeförderungsgesetz nicht im Detail geregelt ist, auszuhebeln.¹⁹

Angesichts der unumstößlichen Tatsache, dass eine Verordnung in jedem Mitgliedstaat voll anzuwenden ist, muss mit Verwunderung zur Kenntnis genommen werden, dass vom Bundesministerium für Verkehr bisher zwar Vorschläge vorliegen, aber kein eindeutig an dieser zwingenden Vorgabe orientierter Gesetzesentwurf. So wird immer wieder Raum gelassen für unterschiedliche interessenbezogene Positionen und entsprechende Unsicherheit bei den handelnden Akteuren.

3.8 Fazit zur realen Lage als Grundlage für die Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte

- Für den gesamten Zeitraum der hier vorgelegten Untersuchung gilt, dass die Regelungen im Personenbeförderungsgesetz verbindliche Rechtsgrundlage waren.
- Bezüglich der Wiedererteilung oder auch Neuerteilung von Genehmigungen auf der Basis eigenwirtschaftlicher Verkehre unter Einbezug „handelsrechtlicher Erträge“ sind seit dem EuGH-Urteil vom Juli 2003 die darin genannten vier Bedingungen für gemeinwirtschaftliche Verkehre anzuwenden.

¹⁸ Eine EG-Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, Art. 249, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

¹⁹ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Akt.Z.: V 8 – 066 I 28-59-24 vom 27.7.2007 („Güttler-Erlass III“).

- Der Sonderweg des Landes Hessen mit einem absoluten Vorrang für Ausschreibungen entspricht nicht der Rechtslage, sondern stellt eine einseitige politische Vorgabe dar. Da es weder Klagen noch andere rechtliche Schritte zur Korrektur gegeben hat, mussten ÖPNV-Unternehmen wie auch ihre Gremien, zum Beispiel Betriebsräte, auf dieser Basis arbeiten.
- Neben der Berücksichtigung einer realen rechtlichen Lage darf nicht übersehen werden, dass ein öffentliches Klima - wie in diesem Falle ein wettbewerbsorientiertes Diskussionsklima - Auswirkungen auf die handelnden Akteure haben kann.
- Inwieweit Einflüsse eines faktisch von der Rechtslage abweichenden Klimas wirksam werden können, hängt von den Informationsmöglichkeiten und der Wahrnehmung von Informationsmöglichkeiten durch die handelnden Akteure (z.B. Betriebsräte) ab.
- Mit der EG-Verordnung 1307/2007 und ihrem Wirksamwerden zum 3. Dezember 2009 herrscht nunmehr rechtliche Klarheit über das Verhältnis von Ausschreibung und Direktvergabe.
- Beim deutschen Gesetzgeber liegt es, die Verordnung eins zu eins in das Personenbeförderungsrecht umzusetzen.
- Umstritten ist noch, ob die Verordnung auf dem Wege der Vorwirkung bereits vor dem 3. Dezember 2009 in der Praxis angewandt werden kann.

Die genannten Kriterien werden bei der Darstellung der Rolle der Betriebsräte zur Einschätzung und Beurteilung herangezogen.

4 Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen unter der Fragestellung Ausschreibung oder Direktvergabe

4.1 Die Rolle von Bogestra und SSB im System der Direktvergabe

Bis auf die gesetzlich vorgegebene Einrichtung der Aufgabenträgerschaft bei den zuständigen Gebietskörperschaften hat es keine grundlegenden organisatorischen Änderungen im Verhältnis der Eigentümerkommunen zu den ÖPNV-Unternehmen gegeben. Für die Bogestra sind die jeweiligen Städte und Landkreise die Aufgabenträger, für die SSB ist entsprechend Stuttgart Aufgabenträger bzw. in der Region der jeweilige Landkreis.

Bei diesen beiden Unternehmen ist die ordnungspolitische und genehmigungsrechtliche Situation unverändert geblieben. Soweit Genehmigungen im Busverkehr ausgelaufen waren, ist eine Wiedererteilung der Genehmigungen im Rahmen des geltenden Personenbeförderungsrechts erfolgt. In diesen Fällen sind auch keine Alternativangebote anderer ÖPNV-Unternehmen eingegangen, was nach dem Personenbeförderungsgesetz möglich gewesen wäre. Diese - wenn auch praktisch eingeschränkte - Möglichkeit zum Wettbewerb ist also nicht wahrgenommen worden.

Hinsichtlich der Rolle von Kommunen und speziell in ihrer Funktion als Aufgabenträger im ÖPNV sind bis auf die zentralen verkehrspolitischen Entscheidungen keine der sogenannten Regieaufgaben aus den Unternehmen herausgenommen und etwa einer eigenständigen Managementgesellschaft übertragen worden. Grundlegende Entscheidungen zum Verkehrsangebot sind wie bisher den Aufsichtsräten vorbehalten geblieben.

Im Unterschied zum hessischen Modell, in dem die Unternehmen auf die „reine Fahrleistung“ (kritische Zungen sagen „reine Kutscherfunktion“) beschränkt werden sollen, ist in Bochum/Gelsenkirchen und Stuttgart die Unternehmerfunktion für die ÖPNV-Unternehmen im bisherigen Umfang voll erhalten geblieben.

Die Anteilseigner und Aufgabenträger vertrauen darauf, dass die Unternehmen diese Funktion ausfüllen können. Die Anteilseigner steuern beziehungsweise korrigieren über Entscheidungen in den Aufsichtsräten oder bei überregionalen bzw. unternehmensübergreifenden Themen durch Entscheidungen im Verkehrsverbund/Zweckverband. In der Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung zu den Transaktionskosten ist nachgewiesen worden, dass in dieser Konstruktion ein erheblicher Kostenvorteil gegenüber der Einrichtung einer Managementgesellschaft gegeben ist.²⁰

Bestimmte übergeordnete Belange werden von den Verkehrsverbänden wahrgenommen. Dazu zählen zum Beispiel Fahrpreispolitik (einheitliches Vertriebssystem) und überregionales Marketing.

²⁰ Vgl. Fußnote 1.

Für die zukünftige Entwicklung kann beispielhaft an der SSB gezeigt werden, wie sich die neue Rechtslage nach der EG-Verordnung darstellt:

„Nach einer Übergangszeit von 2 Jahren tritt die EG-Verordnung Ende 2009 in Kraft. Nach weiteren zehn Jahren müssen die Bestimmungen der Verordnung in allen Mitgliedsländern umgesetzt sein. Somit konnte endlich die jahrelange Rechtsunsicherheit für den ÖPNV in Europa beendet werden. Die Stadt Stuttgart kann nun selbst entscheiden, ob sie die Nahverkehrsleistungen im Wettbewerb vergeben, in Eigenproduktion erbringen oder über die Inhouse-Vergabe direkt an die SSB vergeben möchte. Sicher ist, dass die SSB weiterhin mit der Erbringung der Nahverkehrsleistungen in Stuttgart und Umgebung betraut werden kann.“²¹ Ähnliches gilt für die Bogestra mit Blick auf die dortigen Aufgabenträger.

4.2 Die neue Unternehmensstruktur im Ausschreibungssystem Frankfurt/Main

Die Besonderheit in Frankfurt liegt in der ab 2001 vorgenommenen und vorstehend beschriebenen Umstrukturierung der Verkehrsorganisation in eine Besteller-Ersteller-Struktur mit dem Instrument des Ausschreibungswettbewerbs. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es eine umfassende unternehmerische Verantwortung, einschließlich der so genannten Regieaufgaben, beim kommunalen ÖPNV-Unternehmen, der VGF.

Die durch den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 30. August 2001 gebildete Lokale Nahverkehrsgesellschaft traffiQ übernimmt nicht nur die praktische Funktion als Aufgabenträger, sondern auf Basis der neuen Wettbewerbsstruktur wesentliche Regieaufgaben von der VGF. Sie schreibt auch die Bus-Verkehrsleistungen aus.

Auf Basis des existierenden Busnetzes sind unter Berücksichtigung der Laufzeit der bisherigen Genehmigungen und aus wettbewerbsstrategischen Gründen - Zuschneidung auf private Anbieter – fünf Linienbündel gebildet worden. Sie sollen in etwa jeweils 20 % der Busleistung umfassen.

Bevor die Ausschreibung des ersten der fünf Linienbündel gestartet wurde, hatte die traffiQ im Jahr 2004 ein kleineres Linienbündel ausgeschrieben, das „Minibündel“, das außerhalb der anderen fünf Bündel gebildet worden ist. Das Minibündel ging ab Dezember 2004 in Betrieb und wird von der Regionalverkehr Kurhessen (DB) gefahren. Mit dieser Maßnahme wird allerdings noch nicht in den Bestand der kommunalen Gesellschaft VGF eingegriffen, denn dieses „kleine Linienbündel“ besteht aus neuen Linien und umfasst nur ein sehr kleines Volumen von 2 % bezogen auf das gesamte Busangebot.

21 Stuttgartener Straßenbahnen AG (SSB) 2007, S. 4.

Mit dieser ersten Ausschreibung/Vergabe war der Startschuss für die Ausschreibung von Linienbündeln aus dem 5er-Paket gegeben worden. Am 16. Oktober 2003 beschloss die Stadtverordnetenversammlung, dass die ersten zwei großen Linienbündel ausgeschrieben werden sollten. Es handelte sich um die Linienbündel D und A (siehe Tabelle Seite 25).

Das erste der beiden größeren Linienbündel – das Linienbündel D - wurde im Juni 2004 europaweit ausgeschrieben. Dieses Bündel fiel am 12. März 2005 per Zuschlag und nach Prüfung von 9 Angeboten an die „In der City-Bus GmbH (ICB)“, eine Tochtergesellschaft des kommunalen Unternehmens VGF. Das Linienbündel umfasste ein Volumen von ca. 3,01 Mio. Nutz-Kilometern und somit ca. 21 % der Bus-Verkehrsleistung. Die Betriebsaufnahme erfolgte im Dezember 2005.

Die VGF-Tochtergesellschaft ICB sollte der VGF mehr Chancen im Wettbewerb einräumen. Die In-der-City-Bus GmbH (ICB) war 1992 im Verbund mit der privaten Autobus Sippel GmbH gegründet worden. 1999 stieg die VGF mit 51 % bei der ICB ein. Mittlerweile hat die VGF die ICB im Jahr 2006 voll übernommen. Entscheidend für diese Schritte war die Möglichkeit, durch die privatwirtschaftliche Struktur und der damit verbundenen Zugehörigkeit zu einem niedrigeren Tarifvertrag die Lohnkosten zu senken. Den Angaben nach wird von ca. 30 Prozent ausgegangen.

Bereits ab dem Jahr 2000 war zwischen ICB und VGF ein Vertrag zur Konzernleihe geschlossen worden, um Mitarbeiter für den Fahrdienst im Frankfurter Linienverkehr nur noch bei der ICB einzustellen. Die bei der Mutter VGF freiwerdenden Mitarbeiter wurden in anderen Bereichen des Unternehmens untergebracht.

Im Juli 2005 fand die Ausschreibung des zweiten großen Linienbündels statt, und zwar des Linienbündels A. Nach Eingang von 4 Angeboten erfolgte die Vergabe im Dezember 2005 an die Alpina Bad Homburg GmbH, einem Unternehmen der französischen Veolia-Gruppe (vorher Connex, früher im Konzern Vivendi). Dieses Linienbündel machte ca. 3,35 Mio. Nutz-Kilometer und damit ca. 23,5 % der Busverkehrsleistung aus. Die Betriebsaufnahme durch das Unternehmen erfolgte im Dezember 2006. Im Unterschied zu der Vergabe des ersten großen Linienbündels gewann diesmal ein rein privates Verkehrsunternehmen die Ausschreibung. Das Unternehmen wendet den Tarifvertrag des privaten Verkehrsgewerbes (Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer, LHO) an, der wie bei der VGF-Tochtergesellschaft ICB etwa um 30 % unterhalb des kommunalen Unternehmens liegt. Zusammengenommen waren also bis zu diesem Zeitpunkt ca. 44,5 % der Busverkehrsleistung des kommunalen Unternehmens auf neue Anbieter übergegangen.

Vor einer Entscheidung über die weiteren drei Linienbündel – die Bündel C, B und E – hatte die Stadt Frankfurt im ausschreibungsfreien Jahr 2006, als aufgrund der Laufzeiten der bestehenden Genehmigungen keine Vergaben anstanden, die Möglichkeit, über das weitere Vergabeverfahren zu entscheiden. Nach einer lebhaften und kontroversen

sen Debatte beschloss die Stadtverordnetenversammlung am 5. Juli 2007, den Weg in die Ausschreibung fortzusetzen. Der Beschluss bezog sich sowohl auf das anstehende Bündel C als auch auf das Bündel B. Für das fünfte und letzte Bündel, das Bündel E, sollte demgegenüber die Prüfung einer Direktvergabe, aber zu Wettbewerbskonditionen vorgenommen werden.

Das Linienbündel C wurde entsprechend bereits im Juli 2007 ausgeschrieben. Das Bündel C umfasst rund 1,84 Mio. Nutz-Kilometer und damit ca. 13 %. Im Dezember 2007 erteilte traffiQ der Autobus Sippel GmbH den Zuschlag. Die Betriebsaufnahme erfolgte im Dezember 2008. Die Firma Sippel ist ein seit langem im Rhein-Main-Gebiet und auch Frankfurt eingeführtes Busunternehmen. Im Jahr 2005 wurde die Unternehmensgruppe an die englische Gruppe Arriva PLC verkauft. Busse von Arriva verkehren im Stadt- und Regionalverkehr in Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Mit Veolia (Linienbündel A, Alpina) und Arriva (Linienbündel C, Sippel) sind demnach zwei der ersten vergebenen drei großen Linienbündel an europaweit tätige internationale Konzerne vergeben worden. Nach diesen Entscheidungen werden ab Ende 2008 ca. 57,5 % des bis 2004 von der kommunalen Verkehrsgesellschaft VGF geleisteten Busverkehrs von neuen Anbietern betrieben, darunter ein Bündel von der Tochter ICB. Alle drei Linienbündel sind dadurch gekennzeichnet, dass die Betreiber unter den kostengünstigeren privaten Tarifvertrag fallen.

Ob die zwei verbliebenen Linienbündel B und E, die bis zum Jahr 2010 zur Vergabe anstehen, noch ausgeschrieben werden sollten, war in der Diskussion heiß umstritten. Zwischenzeitlich sah es so aus, als könnten beide direkt an das kommunale Verkehrsunternehmen bzw. ihr Tochterunternehmen vergeben werden, sofern die angestrebten Erfolge bei der geplanten Restrukturierung erreicht werden sollten. Das kommunale Verkehrsunternehmen wurde daher mitsamt seiner Tochter „unter Druck“ gesetzt, um die erforderliche Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

Am 26. Mai 2008 ist dann das vierte Bündel, das Bündel B, ausgeschrieben worden. Die Ausschreibung folgt nach Aussage des Verkehrsdezernenten der Stadt Frankfurt damit der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung vom 5. Juli 2007, die bereits der Ausschreibung des 3. Bündels (C) zugrunde lag. Zum Bündel B zählen rund 3,34 Mio. Nutz-Kilometer, was ca. 23,5 % ausmacht. Im Oktober 2008 ist das Bündel B von der traffiQ an die In-der-City-Bus GmbH (ICB) vergeben worden, da sie nach Angaben der traffiQ der günstigere von zwei Anbietern war. Die Betriebsaufnahme soll im Dezember 2009 stattfinden.

Bei dieser Ausschreibung hat sich überraschenderweise nicht ein privater Anbieter durchgesetzt, sondern die ICB als Tochtergesellschaft der VGF. Mit diesem Linienbündel sind insgesamt 81 % des Busangebotes von der kommunalen Gesellschaft VGF auf andere Anbieter übergegangen. Davon entfallen 36,5 % auf rein private Konkurrenten

und 44,5 % auf die eigene Tochtergesellschaft ICB. Mittlerweile - im Juni 2009 - hat die traffiQ auch das letzte Linienbündel, das Bündel E, ausgeschrieben. Es soll ab Dezember 2010 neu vergeben werden.

Abbildung 1: Anteile am Busverkehr in Frankfurt/Main

Betriebsaufnahme	Unternehmen	Linienbündel	Nutz-Kilometer	Prozent
11. Dezember 2005	ICB	D	3,01	21,0
10. Dezember 2006	Alpina/Veolia	A	3,35	23,5
14. Dezember 2008	Sippel/Arriva	C	1,84	13,0
Dezember 2009	ICB	B	3,34	23,5
Dezember 2010	Offen, jetzt VGF	E	2,35	17,0
12. Dezember 2004	RV Kurhessen	F (Midi-Bündel)	0,34	2,0
			14,23	100,0

Quelle: traffiQ-Pressestelle, 10. März 2009

Das Busangebot ist in 5 große Linienbündel aufgeteilt worden. Es handelt sich um die Linienbündel A bis E. Das Linienbündel F wird separat betrachtet, weil es sich um das vorweg ausgeschriebene Midi-Bündel handelt. Es umfasste damals Neuverkehre und ging nicht zu Lasten der VGF. In der obigen Rechnung ist es prozentual ins Gesamtbusangebot eingefügt worden.

Im Unterschied zur Vergabe im Busverkehr mit der Dominanz von Ausschreibungen zeichnet sich für den *Schieneverkehr* der VGF, den Straßenbahn und U-Bahnverkehr, eine *Direktvergabe* ab.

5 Die Rolle der Betriebsräte in den kommunalen ÖPNV-Unternehmen

Was ist von den Betriebsräten unter den genannten Rahmenbedingungen zu erwarten? Welche Rolle haben sie tatsächlich gespielt? Haben sie ihre Möglichkeiten ausgeschöpft? Gab und gibt es Grenzen bei ihren Handlungsmöglichkeiten? Welche Alternativen hätte es zu ihrem tatsächlichen Verhalten gegeben? Diese Fragen beziehen sich auf die drei *kommunalen ÖPNV-Unternehmen*. Ihre Rolle wird vor dem Hintergrund folgender Rahmenbedingungen beleuchtet:

Die *normativen Rahmenbedingungen* in Form von EG-Verordnungen und nationalen Gesetzen, wie zum Beispiel die Verordnung 1191/69 und die ab Dezember 2009 in Kraft tretende VO 1370/2007 (einschließlich ihrer Vorwirkung) sowie das Personenbeförderungsgesetz und die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer.

Die *verkehrspolitischen Entscheidungen* von Gebietskörperschaften, wie zum Beispiel die Erlasse des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, ohne Prüfung, ob sie mit den normativen Grundlagen in Einklang stehen.

Das *Diskussionsklima in der ÖPNV-Branche*, das von politischen Aussagen, Verbandspositionen, Gutachtern und Beratern pro Wettbewerb und Ausschreibung als informeller Teil der Rahmenbedingungen geprägt worden ist und noch geprägt wird. Sozusagen als verkehrspolitischer *Mainstream*.

Im folgenden sind die Ergebnisse der Interviews mit den Betriebsräten wiedergegeben. Zu einigen dieser Themen sind auch die Vorstände der kommunalen Unternehmen befragt worden. Ihre Aussagen sind denen der Betriebsräte hinzugefügt worden und durch *kursive Fassung* noch besonders kenntlich gemacht. Von den Vorständen ist jeweils der Arbeitsdirektor befragt worden. Soweit im Text vom Vorstand oder von der Unternehmensleitung gesprochen wird, bezieht sich das auf die Aussagen des Arbeitsdirektors.

5.1 Angaben zu Organisation und Kommunikation der Betriebsräte

Die Betriebsräte verfügen entsprechend der Beschäftigtenzahl über 19 Mitglieder (*Bogestra* und *VGF*) beziehungsweise 21 Mitglieder (*SSB*). Von ihnen sind fünf oder sechs Betriebsratsmitglieder als freigestellte tätig. In allen drei Unternehmen werden darüber hinaus im Bedarfsfall weitere anteilige Freistellungen ermöglicht. Die Ausstattung der Betriebsräte mit Büros und technischen Einrichtungen einschließlich Kommunikationsmöglichkeiten wird durchgehend als gut und zufriedenstellend bezeichnet. Dies gilt auch für die Unterstützung durch Verwaltungskräfte. „Was wir brauchen, das stellt uns das Unternehmen zur Verfügung“ (*SSB-BR*).

In allen *drei Betriebsräten* wird mit den nach dem Betriebsverfassungsgesetz vorgesehenen *Ausschüssen* gearbeitet. Darüber hinaus gibt es spezielle Ausschüsse, zum Beispiel für die verschiedenen Bereiche Bus, Schiene und Werkstatt oder nach anderen Kriterien wie zum Beispiel einen Dienstplanausschuss, EDV-Ausschuss, Kantinenausschuss. Die Ausschüsse entsprechen dem normalen Arbeitsanfall und Aufgabenbereich der Betriebsräte. Einen speziellen Ausschuss zur Behandlung der spätestens seit den neunziger Jahren bekannten Wettbewerbsproblematik hat kein Betriebsrat gebildet. Dieses Thema wie auch andere zentrale verkehrspolitische und unternehmenspolitische Themen werden im Gesamtgremium behandelt.

In der *internen Willensbildung* der Betriebsräte gibt es keine gravierenden Differenzen etwa aufgrund unterschiedlicher gewerkschaftlicher Herkunft. Dominierend in allen Betriebsräten sind Mitglieder der Gewerkschaft ver.di. Der Organisationsgrad ist relativ hoch (zum Beispiel bei der SSB mit 80 %), wenn auch rückläufig wie zum Beispiel bei der VGF aufgrund einer mit niedrigeren Beiträgen konkurrierenden Gewerkschaft (Komba).

Auch bezüglich der *Kommunikation mit der Belegschaft* kann durchweg von einer guten Ausstattung ausgegangen werden. Der Betriebsrat der Bogestra hat erst vor kurzem ein schriftliches Informationsblatt namens „Dialog“ gegründet, bei der SSB wird über das „blättle“ kommuniziert. Daneben gibt es in den Unternehmen eigene Plätze im Intranet sowie Informationsmöglichkeiten über schwarze Bretter. Die Betriebsräte verlassen sich aber nicht nur auf diese Medien, sondern auch auf die Aktivitäten der gewerkschaftlichen Vertrauensleute: „Die Vertrauensleute sind unser verlängerter Arm.“ (Bogestra-BR) Der Betriebsrat der SSB sieht im Fahrdienst die Fahrerbetreuer des Gruppensystems als zusätzliche Kommunikatoren: „Das sind echte Betreuer, die sich untereinander und mit dem Betriebsrat austauschen.“

Die *Kommunikation mit der Unternehmensleitung* findet regelmäßig durch die Monatsgespräche statt. Weitere ständige Kontakte mit dem Vorstand gibt es über den Wirtschaftsausschuss („mit dem kaufmännischen Direktor“ - SSB-BR) sowie über spezielle Gesprächsrunden mit den einzelnen Vorstandsmitgliedern. Als selbstverständlich werden regelmäßige Kontakte mit dem Arbeitsdirektor angesehen.

Fazit Für die Arbeit der Betriebsräte der drei kommunalen Unternehmen ist festzustellen, dass sie über eine optimale Organisation und Ausstattung verfügen. Für die Kommunikation mit der Belegschaft wie mit der Unternehmensleitung sind die notwendigen Ressourcen vorhanden. Sie werden aktiv genutzt. Von der Seite der Unternehmensleitung gibt es bezüglich der formalen Arbeit der Betriebsräte keinerlei Restriktionen, sondern eher eine offene Arbeitsweise.

5.2 Informationsstand zu den Themen Ausschreibung und Direktvergabe

Wie bereits dargestellt, begann die intensive Wettbewerbsdiskussion mit dem Grünbuch der EG-Kommission „Das Bürgernetz“ im Jahr 1996. Aber bereits früher hatte es schon aufgrund der finanziellen Situation der Gebietskörperschaften einen wachsenden Druck auf die Kostensituation in den ÖPNV-Unternehmen gegeben. Mit dem Beginn der Brüsseler Wettbewerbsdiskussion wurde die Argumentation von Seiten der Städte vorwiegend vor dem Hintergrund einer bevorstehenden EG-Wettbewerbsverordnung angefasst. Es war also für die Betriebsräte dringend erforderlich, sich auf die Inhalte und Absichten der EG-Kommission für einen Wettbewerb und für Ausschreibungen im ÖPNV einzustellen.

Am frühesten und wohl auch am intensivsten hat sich offensichtlich der *Betriebsrat der Bogestra* mit dem Wettbewerbsproblem auseinandergesetzt. Bis zu dem Jahr 1993, als die Stadträte eine Deckelung der Zuschüsse beschlossen hatten, war der Betriebsrat nach eigener Aussage „noch gar nicht so politisch angehaucht, sich mit solchen externen Sachen zu beschäftigen“. Die Unternehmensleitung habe den Betriebsrat aber gleich mit ins Boot geholt und aufgefordert, eigene Ideen zu entwickeln. Zu diesem Zeitpunkt hätten die Mitarbeiter noch gar nicht richtig mitbekommen, wie ernst die Lage in Wirklichkeit gewesen sei. Im Unternehmen wurden etwa ab dem Jahr 1996 Projektgruppen zur Bearbeitung der Problematik gebildet. Der damit beginnende Prozess wird wie folgt geschildert:

„Das Unternehmen hatte alle Beschäftigten reihum zu dreitägigen Schulungen eingeladen, wo über alles gesprochen wurde. Das war der ‚heiße Stuhl‘. Da hatten die Mitarbeiter hier zum ersten Mal das Gefühl, mit ihren Ideen auch an den Vorstand heranzukommen. Plötzlich war der Vorstand ganz nah. Der hat in allen Bereichen Rede und Antwort gestanden. Die hohen Herren haben den Mitarbeitern glaubwürdig versprochen, was zu tun. Das war dann unser ‚Bogestra-Weg‘. Die Botschaft lautete: Es muss gespart werden, damit das Unternehmen überleben kann. Und die Belegschaft machte bei der Suche nach Lösungen aktiv mit. Es hat im gesamten Prozess ständig umfassende und wahrhaftige Informationen gegeben. Dadurch blieb die Stimmung immer gut.“

Der Arbeitsdirektor der Bogestra sieht ebenfalls die Deckelungsbeschlüsse 1992/93 als Ausgangspunkt für das Umdenken im Unternehmen. „Die Zeit der Zunahme von kommunaler Zahllast würde vorbei sein. Das löste im Unternehmen ein intensives Nachdenken über die Zukunft aus. Gleichzeitig war die Differenz im Fahrerlohn zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Tarifen bereits sehr problematisch.“

Damals sind die ersten Sparprogramme aufgelegt worden. 120 Beschäftigte im Fahrdienst, 60 in der Verwaltung und 40 in der Werkstatt sollten eingespart werden, um Ergebnisverbesserungen zu erzielen. Parallel gab es 1992/93 Mitarbeiterbefragungen, wo herauskam, dass ein sehr großes Engagement in den Mitarbeitern schlummerte, aber

nicht freigelegt wurde. Die Mitarbeiter litten unter zu starker Hierarchie, das Verhältnis zum Fahrgast erschien mangelhaft. „Das hat den Prozess ‚Bogestra-Weg‘ angestoßen. Wir haben die Abschaffung der Disziplinarordnung eingeleitet, die Kommunikation mit den Mitarbeitern verbessert, eine Neuorganisation durch Projektarbeit vorgenommen. Wir haben keine Unternehmensberatungsfirma eingeschaltet, sondern ganz auf die Mitarbeiter gesetzt. Kostendeckungsgrad und Kilometerpreis verbesserten sich.“

In der Folgezeit kam es 1998 zu einer kompletten Neuorganisation. Die Arbeitsstruktur im Aufsichtsrat wurde verändert. Ein Arbeitskreis befasste sich mit den EU-Veränderungen. „Wir gestalteten den ganzen Prozess gemeinsam mit den Mitarbeitern.“

Der SSB-Betriebsrat nennt keinen konkreten Termin, ab wann er in die Wettbewerbsdiskussion eingeschaltet worden ist, denn er habe in seiner jetzigen Konstellation erst 2002 die Funktion übernommen und eine „völlig neue Art von BR-Arbeit“ begonnen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sowohl der frühere Betriebsrat als auch der jetzige von der Unternehmensleitung über die Grundzüge der europäischen Wettbewerbsdiskussion informiert worden ist. Bekannt ist ferner, dass sich der Betriebsrat Kenntnisse über die Wettbewerbspolitik in zentralen Seminaren der Gewerkschaft ver- di erworben hat.

Für den Vorstand der SSB bestätigt der Arbeitsdirektor, dass der damalige Betriebsrat durch ihn über die Absichten der EG-Kommission ausreichend informiert worden ist. Der SSB-Vorstand, insbesondere der Arbeitsdirektor, hat sich von Anfang an mit der Wettbewerbsthematik befasst: „Der Prozess wurde wegen der europäischen Wettbewerbsdiskussion und dem Ablauf der meisten Genehmigungen im Jahr 2005 vom Vorstand 1998 angestoßen. Der Vorstand hat die Restrukturierung und den Erhalt der SSB als Ganzes als Ziel verfolgt. Der Gemeinderat wollte entweder eine private Fahrdiensttochter oder aber die Einführung des Tarifvertrages Nahverkehr (TV-N) für alle Mitarbeiter. Das Thema Ausschreibungen wurde diskutiert und verworfen. Das Unternehmen hat sich mithilfe professioneller Beratung restrukturiert, zuerst den Bus, dann die Schiene, dann die Infrastruktur, und dafür gesorgt, dass der TV-N eingeführt beziehungsweise akzeptiert wird.“²²

Vom VGF-Betriebsrat wird zwar das Jahr 1996 mit dem Erscheinen des Grünbuches erwähnt, aber noch als ziemlich folgenlos für Aktivitäten des Betriebsrates angesehen. 1997 waren bei der VGF viele neue Leute in den BR gewählt worden, „die noch unsicher waren“. Richtig wach geworden ist der Betriebsrat erst zu einem Zeitpunkt, als die Politik bereits die Weichen in Richtung Wettbewerb gestellt hatte. Vorher war man offensichtlich der von Magistrat und der Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung, von Unternehmensleitung und Beratern verbreiteten These, eine Einführung des Ausschreibungswettbewerbs durch die EG-Verordnung sei unvermeidbar, gefolgt.

²² Die regional angelegten Tarifverträge Nahverkehr (TV-N) traten anstelle des bundesweiten Bundesmanteltarifvertrages für Arbeiter im öffentlichen Dienst, Gemeinden (BMT-G). Der jeweilige TV-N war mit materiellen Absenkungen verknüpft. Der TV-N hat den Charakter eines Spartentarifvertrages.

Die Unternehmensleitung hatte bereits fest gefügte Vorstellungen pro Wettbewerbsordnung. Dazu äußerte der Betriebsrat jetzt: „Der damalige Vorstandsvorsitzende hatte diese Unsicherheit (ab 1997 neu gewählte Mitglieder im Betriebsrat) ausgenutzt und hat sich hier und auch überregional als die Speerspitze der Ausschreibungspolitik profiliert. Im Jahr 2001 wurde es dann richtig ernst für uns. Dabei hat das schwarz-grüne Bündnis im Magistrat eine wesentliche Rolle gespielt.“

Bevor sich der Betriebsrat der VGF voll auf die Wettbewerbsproblematik eingestellt hatte, waren von Seiten des Unternehmensvorstandes und der Stadt schon die Weichen in eine andere Richtung gestellt worden: „Wir haben uns zu lange einem AngstszENARIO unterworfen. Denn, was KCW und andere uns weiszumachen versuchten, das haben wir zu lange kritiklos für bare Münze genommen.“

Der jetzige VGF-Vorstand sieht hauptsächlich die kommunalpolitischen Entscheidungsträger als treibende Kräfte für die Ausschreibungen an. Hinzu seien die Vorgaben der hessischen Landesregierung und vor allem juristische Gutachten gekommen. In Frankfurt sei politisch bedingt das Busnetz in 5 „mittelstandsfreundliche“ Bündel aufgeteilt worden.

Fazit In den beiden kommunalen ÖPNV-Unternehmen, in denen eine Direktvergabe gesichert worden ist, gab es von Anfang an einen besseren Informationsstand der Betriebsräte. Dieser beruhte nicht zuletzt darauf, dass die Vorstände die Betriebsräte frühzeitig über die Planungen in Brüssel informiert haben. Die Informationspolitik beruhte auch auf der Zielsetzung der Vorstände, gemeinsam mit den Arbeitnehmern eine Alternative zu der Wettbewerbsdoktrin der EG zu entwickeln. In diesen beiden Unternehmen haben sich Betriebsräte wie die Vorstände dafür eingesetzt, den ersten Verordnungsentwurf der EG-Kommission nicht als endgültig vorgegeben zu betrachten, sondern ihn durch eigene Aktivitäten in den entsprechenden Verbänden und gegenüber anderen Institutionen zu verändern.

Im Ausschreibungsfall Frankfurt war von Anfang an eine andere Konstellation gegeben. Die vom damaligen Vorstand und von der Politik geprägte Haltung einer erwarteten Wettbewerbsordnung hatte sich offensichtlich auch gegenüber dem Betriebsrat durchgesetzt. Zumindest hat er kaum Anstalten getroffen, um sich für alternative Vorstellungen zu machen.

5.3 Externe Kontakte zur Unterstützung der eigenen Zielsetzung

Die Aktivitäten des *Bogestra-Betriebsrates* waren von Anfang an darauf gerichtet, gemeinsam mit dem Vorstand die Direktvergabe durchzusetzen und Ausschreibungen zu verhindern. Der Betriebsrat hat deshalb frühzeitig damit begonnen, Kontakte in den politischen Raum hinein zu schaffen und zu pflegen. „Die BR-Kollegen aus Bochum und

Gelsenkirchen haben schon vor Jahren erkannt, wie wichtig Lobbyarbeit im politischen Raum ist. Da sind unsere SPD-Betriebsgruppen aktiv. Über die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) haben wir Einfluss auf die Stadträte genommen. Wir sind als Bogestraner überall dabei, wo die Entscheidungen fallen. Wir haben Bürgermeister, Bundestagsabgeordnete, Landtagsabgeordnete zu uns eingeladen. Wir sind so weit, dass Oberbürgermeister zu den Grillfesten der Betriebsgruppen kommen. Politischer Einfluss muss sein. Das machen wir wie die Bergleute.“

Auf der Ebene der Unternehmensleitungen zählten externe Kontakte selbstverständlich zum Handwerkszeug. Der Arbeitsdirektor verweist darauf, dass man „immer gut vernetzt war mit den Verbänden, mit der Politik und dem Verkehrsverbund.“ Aufgrund dieser politischen Kontakte habe es im Aufsichtsrat erst gar keine Grundsatzdebatte über das Für und Wider einer Ausschreibung gegeben.

Der *Betriebsrat der SSB* betreibt ebenfalls die Kooperation mit Externen. Diese Aktivitäten stehen unter der Zielsetzung, für das Unternehmen die Direktvergabe abzusichern. „Wir haben Kontakte zu den Politikern, die in unseren Aufsichtsräten sitzen. Wir treffen uns mit den Fraktionsspitzen aller Parteien, denen wir die Ängste unserer Belegschaft übermitteln. Morgen Abend bin ich beispielsweise beim Neujahrsempfang der SPD. Zur CDU ist der Kontakt nicht so gut.“ Interessanterweise gibt es auch gute Kontakte zu den Betriebsräten privater Busunternehmen. Auch werden andere Möglichkeiten für Kontakte im Betriebsratsinteresse genutzt, zum Beispiel in externen Gremien, in denen BR-Mitglieder vertreten sind, denn es gelte Netzwerke zu schaffen.

Auch der Vorstand der SSB hat intensive Kontakte mit Externen gepflegt, zum Beispiel mit der Branchenorganisation Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) sowie im internationalen Bereich mit den Verbänden UITP und CEEP²³. Ebenso ist mit den politischen Repräsentanten auf lokaler Ebene ein sehr intensiver Informations- und Meinungsaustausch gepflegt worden. Dieser Prozess geht weiter, denn auf der einen Seite gibt es einen massiven Druck aus dem Bereich der Politik zu Kostensenkungen, was Privatisierungen nicht ausschließt. Andererseits bestehen verbindliche Erklärungen, „die Direktvergabe zu favorisieren“.

Bei dem *Betriebsrat der VGF* beziehen sich die externen Kontakte hauptsächlich auf praktische Hilfen bei der Veränderung von internen Prozessen, zum Beispiel zu Rationalisierungsvorhaben. Die Einflussnahme auf verkehrs- und ordnungspolitische Rahmenbedingungen steht nicht mehr so sehr im Vordergrund, weil das Thema praktisch erledigt ist, jedenfalls für den Busverkehr.

Das gilt nicht für den U- und Straßenbahnverkehr der VGF. So hofft der Betriebsrat in diesem Fall auf eine Entscheidung für die Direktvergabe und sieht auch Ansatz-

²³ UITP: Internationaler Verband für öffentliches Verkehrswesen (Union Internationale des Transports Publics)
CEEP: Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (European Centre of Employers and Enterprises providing Public services).

punkte über Kontakte zu den verschiedenen Fraktionen: „Aber man muss auch sagen, dass quer durch die Fraktionen die Vernünftigen im Lauf der Entwicklung einen Schrecken vor den Folgen der von ihnen eingeleiteten Entwicklung gekriegt haben, und es gibt jetzt mehrheitlich die Linie, dass die Schiene im kommunalen Besitz bleiben soll. Den Grünen muss man zugute halten, dass sie es ehrlich meinen, wenn sie durch die Restrukturierungen Geld einsparen wollen, dass man für die Verbesserung der Verkehrsversorgung in der Frankfurter Region verwenden will. Aber um die Knochen der Beschäftigten sorgen die sich nicht.“

Hinsichtlich der Unternehmensleitung der VGF müssen praktisch zwei Phasen unterschieden werden. Der frühere Vorstand hat nicht nur Kontakte in die Politik hinein gehalten, sondern aktiv mit den führenden politischen Kräften im Magistrat den Weg der Wettbewerbspolitik verfolgt. Nachdem im Busverkehr das Wettbewerbs- und Ausschreibungsprinzip durchgesetzt worden ist, richten sich heute die politischen Bemühungen des VGF-Vorstandes allerdings auf die Direktvergabe der Verkehrsleistungen im Straßenbahn- und U-Bahn-Verkehr.

Mit einem Blick zurück sagt der Arbeitsdirektor heute: „Externe Kontakte, auch politische Parteien sind sehr wichtig. Ohne aktive Lobbyarbeit geht es nicht. Vielleicht war es ein Fehler, dass wir zu stark KCW²⁴ vertraut haben. Da war 1996 vielleicht zu viel Angst auf unserer Seite im Spiel.“

Fazit Die Entscheidung über Direktvergabe oder Ausschreibung ist eine politische Entscheidung. Die Betriebsräte der Bogestra und der SSB haben unter der Zielsetzung Direktvergabe von Anfang an politische Kontakte geknüpft. Sie lagen damit auf einer Wellenlinie mit den Vorständen. Der VGF-Betriebsrat hat es versäumt, rechtzeitig in die Politik hinein zu wirken. Allerdings war seine Ausgangslage auch schwieriger, weil er es mit einer auf Wettbewerb eingeschworenen Landes- und Stadtpolitik zu tun hatte, an der auch der eigene Unternehmensvorstand mitgewirkt hatte. Mittlerweile hat der VGF-Betriebsrat seine Strategie geändert, indem er für die Erhaltung des letzten Bus-Linienbündels sowie zur Vergabe des Schienenverkehrs an die VGF um Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsträger bemüht ist.

5.4 Die Aktivitäten im Restrukturierungsprozeß

In allen drei Unternehmen sind unter dem Eindruck des Kostendrucks durch die Trägerstädte und der EG-Wettbewerbsdiskussion tief greifende Restrukturierungen erfolgt. Sie unterscheiden sich allerdings schon grundsätzlich darin, dass die beiden Unternehmen mit der Zielsetzung einer Direktvergabe, also die *Bogestra und SSB*, eine interne

²⁴ KCW: Beratungsgesellschaft mit Sitz in Berlin und dem Schwerpunkt ÖPNV in der Beratungstätigkeit. Siehe auch Fußnote 8.

Restrukturierung unter dem Gesichtspunkt eines Erhalts des Gesamtunternehmens vorgenommen haben. Die Restrukturierung war also voll und ganz auf die Änderung der inneren Strukturen und der Prozesse ausgerichtet und nicht auf Ausgründungen. Bei der *VGF* dagegen stand zu Beginn der Restrukturierung zunächst die organisatorische Lösung einer Ausgründung der Busverkehre im Vordergrund.

Vom *Bogestra-Betriebsrat* wird zur Restrukturierung gesagt: „1998 kam dann die Restrukturierung, die wir durch eine Betriebsvereinbarung begleitet haben. Arbeitsplätze und Einkommen sollten prinzipiell sicher sein. Ab dann wurde massiv Geld eingespart, was dann durch den Sparten-Tarifvertrag bestätigt wurde.“ Hier wird bereits deutlich, was auch für die *SSB* gilt, der Restrukturierungsprozess bezog sich einerseits auf interne Reformen besonders durch Änderung der Prozesse und andererseits auf tarifpolitische Änderungen in Form von materiellen Einbußen.

Der *SSB-Betriebsrat* stellt dazu fest: „Die üben schon seit langem einen starken Kostendruck auf uns aus. Wir haben schon eine Menge Opfer gebracht. Durch den Spartentarifvertrag sind die Einkommen abgesenkt worden um im Schnitt 600 €. Wir haben dem zugestimmt, zähneknirschend. Durch den Spartentarifvertrag 2003 gab es noch einmal eine Absenkung.“ Dies ist die tarifpolitische Seite, aber auch in der inneren Struktur hat der Betriebsrat aktiv und offensiv mitgestaltet.

„Wir haben eine härtere Gangart an den Tag gelegt. Wir haben viele Dinge nicht hingenommen, die das Unternehmen wollte. Wir sind massiv in die Offensive gegangen, bis hin zur Art und zur Ausstattung der Fahrzeuge. Da haben wir selbst die Initiativen ergriffen. Wir haben das Projekt ‚Neubus‘ und ‚Neubahn‘ gestartet, wo unsere Netze neu gestaltet werden. Die Arbeitsgruppe macht Vorschläge, die vom Vorstand in der Regel nur abgenickt werden. Wir stellen den Vorstand praktisch nach dem Motto: ‚Friss Vogel oder stirb‘ vor vollendete Tatsachen. Da können die nur noch ja oder nein sagen.“

Vom *Betriebsrat der VGF* wird als „erster entscheidender Schritt zur Restrukturierung die Gründung der *ICB*“ genannt, „wozu wir als Betriebsrat auch eine Betriebsvereinbarung abgeschlossen haben“. Dann erst sei es zur Restrukturierung im Inneren gekommen: „2000 hatten wir noch 2680 Beschäftigte, heute liegen wir bei 1960. Wir haben also in diesem Zeitraum sozial verträglich über 600 Stellen abgebaut. Sogar heute noch befindet sich ein Viertel der Beschäftigten in aktiver Altersteilzeit. Das muss man sich einmal vorstellen.“

Auch dieser Personalabbau bezieht sich im wesentlichen auf den Abbau von Arbeitsplätzen durch Verlust der Linienbündel im Busverkehr und in begrenztem Umfang auf Maßnahmen der inneren Reform. Auf die Nachfrage, ob es aufgrund der organisatorischen Veränderungen (Verlust von Linienbündeln im Busverkehr) eine Art Modernisierungstau bei den inneren Reformen gegeben habe, wurde geantwortet, dies sei der Fall gewesen und das Unternehmen habe über die Jahre hinweg „Fett angesetzt“. Man habe relativ angenehm gelebt und gutes Geld verdient.

Der Betriebsrat der VGF hat „im Interesse der Überlebenschancen der Firma mit der Geschäftsleitung zusammengearbeitet“ und „durch gemeinsame Anstrengungen, bei denen Personal in allen Bereichen abgebaut wurde, den Kostendeckungsgrad von 70 % auf heute offiziell 93 % anheben können.“ Der Betriebsrat habe versucht, die Lasten gleichmäßig über alle Gruppen zu verteilen. Aber es sei nicht zu beschönigen, dass der Fahrdienst am meisten „bluten musste“. Aber in diesem Bereich seien auch die meisten übertariflichen Leistungen vorhanden gewesen. Und man habe nicht an die Tarife gehen wollen.

Aber auch die Verwaltung habe durch Personalausgründungen ihren Beitrag geleistet. „Die Personalabteilung hatte 1999 noch 43 Mitarbeiter, heute sind es noch 22. Der Bereich Technik musste den dritten Teil der Stellen einsparen. Es muss sich noch zeigen, ob dieser Schnitt nicht zu tief war.“

Fazit Die Betriebsräte von Bogestra und SSB haben bereits frühzeitig die Restrukturierung unter der Zielsetzung betrieben, damit die Direktvergabe durch die zuständigen Aufgabenträger zu erlangen. In diesem Sinne war aus der Sicht sowohl der Betriebsräte als auch der Unternehmensleitungen eine erfolgreiche Restrukturierung die Voraussetzung für die Direktvergabe. Unter dieser Zielsetzung konnten die beiden Betriebsräte auch die Belegschaften hinter sich bringen.

Bei der VGF hat die Restrukturierung später eingesetzt, weil zunächst die Ausschreibung der Busverkehre im Vordergrund stand. Der spätere Beginn der Restrukturierung hat sich übrigens dahingehend niedergeschlagen, dass die Kostenvorteile der Ausschreibungen im Busverkehr bezogen auf das Gesamtverkehrsangebot sich nicht wie erhofft entwickelt haben.²⁵ Im Restrukturierungsprozess selbst hat es bei der VGF ähnliche Vorhaben und Prozesse gegeben wie bei den beiden anderen kommunalen Unternehmen.

5.5 Reaktion der Belegschaften auf die Änderungsprozesse

Der Änderungsprozess ist bei der *Bogestra* relativ ruhig abgelaufen, was aber Auseinandersetzungen und Probleme nicht ausschließt: „Es war für die Betriebsräte nicht immer einfach. Es gab schon kritische Fragen. Aber insgesamt ging es schon geordnet zu, auch wenn wir als Betriebsräte manchmal Muffensausen hatten. Es gibt ja bei Restrukturierungen nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Wir haben uns bemüht, die Lasten möglichst gleichmäßig auf alle Schultern zu verteilen. Das zu vermitteln ist schwer. Man musste ehrlich und offen bleiben. Es gab zwischendurch immer wieder Turbulenzen, aber das hatten wir vor der Restrukturierung auch schon.“

25 Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung zu Ausschreibung und Direktvergabe, a.a.O. Siehe Fußnote 1.

Diskussionen habe es da verständlicherweise bei den Verlierergruppen gegeben, also insbesondere beim Fahrdienst, der einkommensmäßig am meisten habe bluten müssen. So habe es gegenüber den Angestellten von Seiten des Fahrdienstes auf den Betriebshöfen auch schon mal „gegrummelt“, aber auch die Angestellten hätten „bluten müssen“, zum Beispiel durch Arbeitsverdichtungen und auch durch Einsätze im Fahrdienst. Sie würden heute über deutlich mehr Stress klagen. Obwohl es untereinander auch schon manchmal Streit gegeben habe, sei immer klar gewesen: „Wir müssen zusammenhalten, denn sonst fliegt uns in der Belegschaft alles um die Ohren. Wir mussten vor allem darauf achten, dass alle Gruppen annähernd gleich belastet wurden von den Folgen der Restrukturierung.“

Andererseits musste der Betriebsrat die Beschäftigten sogar bremsen, wenn sie bei Einsparungsvorschlägen zu weit gingen: „Zum Beispiel haben einige gesagt, wir könnten Pausen einsparen. Da musste der Betriebsrat Stoppschilder hochhalten, denn das richtete sich zum Teil gegen bestehende Gesetze. Aber das zeigt auch, in welcher komischen Rolle wir uns teilweise befunden haben.“

Im Verlaufe des Diskussionsprozesses hätte sich aufgrund der vielfältigen anderen Informationsquellen die Rolle der Betriebsversammlungen insofern verändert, als dort kaum etwas Neues zu erzählen gewesen wäre, zumindest für „wirklich interessierte Kollegen“. Die Bedeutung der verschiedenen Fachausschüsse und auch von Teilbelegschaftsversammlungen habe sich demgegenüber erhöht. Auch für den Betriebsrat selbst habe sich die Arbeitsweise und die Struktur verändert. „Wir mussten untereinander viel mehr kommunizieren als vorher. Wir haben Arbeitskreise gebildet, zum Beispiel für Arbeitszeit, Entgelt, Personalplanung, Personalentwicklung, Qualifikation. Es war ein riesiger Berg von Problemen. Da konnte man sich schon rasch überfordert fühlen.“

Vom Vorstand der Bogestra wird auf die letzte Mitarbeiterbefragung im Jahr 2007 verwiesen, die eine Zufriedenheitsquote von 84 % ergeben habe. „Bei uns gibt es Geben und Nehmen, Fordern und Fördern. Wir garantieren bis 2019 einen Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen unter der Voraussetzung, dass die Finanzierungsziele erreicht werden. Wir sichern Qualifizierung unter der Voraussetzung der Qualifizierungsbereitschaft zu. Wir sichern das Einkommen ab, wenn die Veränderungsbereitschaft da ist. Wenn sie nicht da ist, kann das Einkommen auch reduziert werden. Das Ganze ist Gegenstand einer Betriebsvereinbarung.“

Bei den *Beschäftigten der SSB* gab es offensichtlich größere Probleme in der Anpassung an den Restrukturierungsprozess. Dazu der Betriebsrat: „Es gab in den neunziger Jahren in der Belegschaft bei den Restrukturierungen zum Teil erhebliche Unruhe. Wir hatten im BR selbst auch harte Diskussionen über unseren Weg. Plötzlich hatten wir für dieselbe Arbeit drei verschiedene Lohnniveaus. Vor allem die Fahrer waren unzufrieden. Denen sind viele Vergünstigungen gestrichen worden. Es gab aber keine wirklichen Unruhen. Wir mussten uns auf den Betriebsversammlungen zum Teil heftige Kritik anhören. Die meisten haben mittlerweile eingesehen, dass der Weg richtig war, den der BR

mit der Unternehmensleitung zusammen gegangen ist, zumal der BR immer versucht hat, so viel wie möglich von den Nachteilen abzuwenden. Aber wir sind zu keiner Zeit auseinandergebrochen.“

Die Angestellten und Werkstätten mussten auch „bluten, aber längst nicht so hart wie die Fahrer“. Völliges Unverständnis hatten die Angestellten, obwohl die am wenigsten „bluten“ mussten: „Die konnten gar nicht einsehen, dass man ihnen überhaupt noch etwas wegnehmen wollte gegenüber diesen ungelerten Fahrern, die in den Jahren vorher gehätschelt wurden. Viele Fahrer hatten ja ein erheblich höheres Einkommen als die Facharbeiter in den Werkstätten. Da war auch Schadenfreude im Spiel. Mittlerweile hat sich das alles abgeschliffen.“

Auch beim SSB-Vorstand wird gesehen, dass alle Beschäftigtengruppen unter einem „gewissen Belastungsdruck“ stehen. „Wir müssen den Älteren zulasten der Jüngeren Entlastungen gewähren, die wir bei den Jungen eventuell durch Einkommenselemente ausgleichen.“ Die SSB aber sei immer noch attraktiv, was sich darin zeige, dass man gar nicht so viel Leute einstellen könne, wie sich bewerben würden. Entgegen anderer Meinungen finde man auch bei den Fachbereichsleitern sehr qualifiziertes Personal.

Die Beschäftigten hätten kein Geld verloren, aber sie müssten mehr arbeiten. Es sind Zusatzleistungen abgebaut worden. 596 DM wurden 1996 in der ersten Lohngruppe als Einstieg bei neuen Beschäftigten eingesparrt. Einkommen ist demnach nur bei neuen Fahrern eingeschränkt worden. Auch hat es Verschiebungen in den Altersstufen gegeben. Im wesentlichen sind zwei Zuschläge in 2003 abgeschmolzen worden, was aber nicht ins Gewicht gefallen sei, weil es gleichzeitig eine Tariflohnerhöhung gegeben habe.

Demgegenüber sieht das Verhältnis der Beschäftigten zum Betriebsrat bei der VGF schon etwas anders aus: „Die Stellung des Betriebsrates ist schwächer geworden, weil wir Verschlechterungen beim Personal hinnehmen mussten. Das ist jedenfalls aus der Sicht der Beschäftigten so. Das ist auch ein Grund für unseren Mitgliederschwund bei ver.di. Man muss aber auch sehen, dass nicht unerhebliche Teile der Belegschaft sagen: unter den gegebenen Umständen hat unser BR eine gute Arbeit geleistet. Das wird anerkannt, aber ein Teil der Beschäftigten kann sich mental noch nicht aus der alten Zeit lösen. Sie schimpfen nur.“ In Teilen der Belegschaft habe sich folgender Eindruck verfestigt: „Der Fahrdienst blutet, in der Technik wird die Arbeit verdichtet und die Verwaltung kommt schadlos davon.“

Schwierig sei auch die Rolle des Betriebsrates bei den Betriebsversammlungen gewesen. Da die Angriffe auf die Substanz des Unternehmens von der Politik gekommen seien, habe sich der Betriebsrat in den Betriebsversammlungen auch nicht im kämpferischen Ton mit der Geschäftsleitung auseinandersetzen können. Sie sei ja nicht der Gegner gewesen.

Nach Ansicht des Arbeitsdirektors muss bei der VGF zwischen Kerngesellschaft und Tochtergesellschaft unterschieden werden. Bei den Altbeschäftigten habe es kaum Auswirkungen gegeben. Momentan werde ein Tarifvertrag TV-N in Hessen diskutiert. „Aber dadurch muss kein Mitarbeiter mit realen Verlusten rechnen. Bei der Tochter haben wir nur neu eingestellte Fahrer, aber auch 60 Altbeschäftigte auf LHO-Niveau²⁶. Die neu Eingestellten wissen, auf was sie sich eingelassen haben, materiell und konditionell. Die verdienen unter dem Strich nicht weniger als ihre Kollegen, müssen dafür aber länger arbeiten. Dabei gibt es keine Auswirkungen auf den Krankenstand.“

Fazit Die Belegschaften aller drei kommunalen ÖPNV-Unternehmen haben im Restrukturierungsprozess materielle Einbußen und eine Verdichtung der Arbeitsprozesse mit entsprechender Belastungserhöhung hinnehmen müssen. Aus den Äußerungen der Betriebsräte bei der Bogestra und der SSB kann geschlossen werden, dass trotz vieler Auseinandersetzungen in der Belegschaft die Politik des Betriebsrates letztlich mitgetragen wird. Es hat jedenfalls keine bedeutenden Vertrauensverluste gegeben. Mitarbeiterbefragungen bei der Bogestra zeigen sogar noch ein recht positives Bild. Beim Vergleich kann man sagen, dass der Änderungsprozess bei der Bogestra wohl am ruhigsten abgelaufen ist. Bei der VGF gab es dagegen erhebliche Kritik und einen gravierenden Vertrauensverlust.

Am negativsten reagiert haben die Fahrer, denn sie sind von Ausschreibungen und damit einer Konkurrenzsituation durch private ÖPNV-Unternehmen am meisten betroffen. Bei ihnen sind hauptsächlich außertarifliche Leistungen abgebaut worden.

Die relativ positive Beurteilung des VGF-Vorstandes über die Auswirkungen auf die Kerngesellschaft finden sich beim Betriebsrat nicht wieder. Es mag sein, dass die materiellen Auswirkungen nicht allzu hart gewesen sind, aber in der negativen Beurteilung durch die Belegschaft haben noch andere Faktoren eine Rolle gespielt: einerseits die Unsicherheit durch die Ausschreibungen und andererseits der in den früheren Zeiten gesicherte Status im öffentlichen Bereich.

5.6 Zusammenarbeit von Betriebsrat und Unternehmensleitung

„Für den gesamten Restrukturierungsprozess zeigte sich, dass sich unser prinzipiell vertrauensvolles Verhältnis bewährt hat.“ So beurteilt der *Bogestra-Betriebsrat* die Zusammenarbeit mit dem Vorstand des Unternehmens. „Wir haben zur Unternehmensleitung ein einigermaßen gutes Verhältnis. Der Vorstand hat prinzipiell immer ein offenes Ohr für uns. Auch zu den Bereichsleitern haben wir ein gutes Verhältnis. Trotz der unter-

26 LHO: Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer.

schiedlichen Interessen ist der Umgang miteinander fair. Gerade im gesamten Restrukturierungsprozess haben wir uns gegenseitig schätzen gelernt, bei allen Meinungsverschiedenheiten in Einzelpunkten.“

Auf die Frage nach den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten antwortete der Betriebsrat, dass diese gegeben seien, könne man an den zahlreichen Betriebsvereinbarungen sehen, in denen „wir unsere wesentlichen Ideen zumeist durchsetzen können“. Die Anstöße zu den Betriebsvereinbarungen kämen zu 80 % vom Betriebsrat, zu 20 % aus den verschiedenen Bereichen des Unternehmens. „Unsere zuständigen Ausschüsse bereiten Entwürfe vor, der BR entscheidet, dann geht es in die Auseinandersetzung mit der Unternehmensleitung. Unsere Mitarbeiterbefragungen der letzten Jahre haben uns zahlreiche Anregungen für Betriebsvereinbarungen geliefert. Wir bringen ja unsere Themen in die Befragungen ein.“ An einem Beispiel wird dies deutlich gemacht:

„Nehmen wir mal ein Beispiel, wie das bei uns läuft. Unsere Arbeitsgruppe (AG) zum rechnergesteuerten Betriebsleitsystem (RBL) kommt zum Vorschlag einer Betriebsvereinbarung. Da sind nur BR-Mitglieder drin. Die AG geht von sich aus auf den Arbeitgeber zu. Beide Seiten legen Entwürfe vor, die dann ausgehandelt werden. Eine überarbeitete Fassung geht dann in den BR, der sagt: Da und da wollen wir noch Veränderungen. Dann geht das zurück in die AG, von da aus Abstimmung mit der Unternehmensleitung, dann wieder in den BR und zum Schluss die Unterschrift.“

Der Vorstand der Bogestra schätzt die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat wie folgt ein: „Unsere Zusammenarbeit ist gut, sonst hätten wir den ganzen Prozess nicht so gut hingekriegt. Man muss natürlich täglich darum ringen, dass das Vertrauen erhalten bleibt. Man muss Betriebsräte und Belegschaft mitnehmen. Wir sitzen einmal im Monat mit dem BR zusammen und reden gerade auch über Zukunftsfragen der Firma. Aktuell geht es um die neue EG-Verordnung.“

Beim SSB-Betriebsrat spielt der bereits angesprochene Übergang auf einen neu zusammengesetzten Betriebsrat eine große Rolle in den Beziehungen zum Vorstand. Früher habe der BR-Vorsitzende „alles allein ausgekungelt“. Jetzt will der Betriebsrat transparenter und offener, aber auch härter an die Sache herangehen. Hauptsächlich der kaufmännische Vorstand habe mit der Vorgehensweise des Betriebsrates ein „Riesenproblem“. Er sehe das Vorgehen des Betriebsrats mit eigenen Initiativen als eine Art Co-Management²⁷ an. Der Betriebsrat aber lege auf das Wort keinen großen Wert und sehe seine Rolle auch etwas anders. „Wir wollen mitbestimmen und mitgestalten, aber die Verantwortung wollen wir schön brav beim Vorstand lassen.“ So wollten sicherlich beide Seiten die Arbeitsplätze sichern, „aber wie das geht, da unterscheiden wir uns manchmal vom Vorstand“. Das Verhältnis zum Vorstand sei weder „hinterlistig noch harmonisch“, aber man sei auf dem Weg, ein besseres Klima der Zusammenarbeit zu

²⁷ Zum Begriff Co-Management siehe die Ausführungen zu These 4 „Agieren statt reagieren“ im abschließenden Kapitel 7, „Schlussfolgerungen und Thesen“.

schaffen.

Die Einschätzung des SSB-Vorstandes über die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat ist zwiespältig: „Ein ganzes Stück weit ziehen Geschäftsleitung und Betriebsrat an einem Strick. Der Betriebsrat hat im Vorfeld des TV-N und bei der Neuregelung der Zusatzversorgung Kröten geschluckt. Er plant mit uns zusammen die Neustrukturierung der Netze. Das alles spricht für die Zusammenarbeit.“ Für die Zukunft sieht der SSB-Vorstand dagegen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit etwas problematischer, weil der Betriebsrat auf dem Standpunkt stehe, es dürfe überhaupt nichts mehr passieren, aber die Stadt meine, es müsse noch viel mehr passieren.

Das Klima der Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung wird vom VGF-Betriebsrat als „prinzipiell zufriedenstellend, aber als zum Teil angespannt durch die Einsparungen der letzten Jahre“ bezeichnet. „Bei der Restrukturierung des Infrastrukturbereichs hat sich gezeigt: Durch die von uns aufgegriffenen Vorschläge der Berater sind Arbeitsgruppen gebildet worden, ist das Personal in den Prozess aktiv einbezogen worden. Da hat der BR aktiv gestaltend eingegriffen. Anfangs haben wir zögerlich reagiert. Als wir aber erkannt hatten, dass wir den Prozess nicht aufhalten konnten, da haben wir begonnen, uns aktiv einzuschalten und haben den Prozess mitgestaltet. Unsere Leute im Aufsichtsrat und im BR haben gut kooperiert. Wir konnten nur einen Teil der Belegschaft bei unserer Politik mitnehmen. Bei anderen haben wir an Ansehen verloren. Vor allem die Fahrer haben sich schwer getan bis heute.“

Von der VGF-Unternehmensleitung wird die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat so beurteilt: „Im Einzelfall kämpfen wir sehr hart, etwa bei Stellenreduzierungen. Da prallen Unterschiede aufeinander. Am schwierigsten war es, als wir einen ganzen Geschäftsbereich mit 360 Mitarbeitern betrachteten, den Bereich Infrastruktur. Mit Hilfe externer Begleitung stießen wir auf einen Überhang von 25 bis 30 Prozent gegenüber Wettbewerbern. Das hat Angst erzeugt. Entlassungen, Belastungssteigerungen, Einkommensverluste, Umsetzungen, reduzierte Hierarchien waren die Folge. Nach langem hin und her haben wir uns verständigt für eine sozialverträgliche Regelung. Am Ende ging es um 36 Härtefälle, das andere konnten wir überwiegend durch Altersteilzeit regulieren. Dank guter Ideen der Betriebsräte konnten wir das gut hinkriegen. Arbeitsplätze und Einkommen konnten wir grundsätzlich sichern für die Betroffenen. Das hat alles sehr lange gedauert, zwei Jahre insgesamt einschließlich Sozialplan.“

Der Vorstand der VGF sieht sich in Grundsatzfragen wie zum Beispiel weiterer Ausschreibungen mit dem Betriebsrat darin einig, „alles daran zu setzen, dass wir die Firma erhalten, dass wir keine Freunde von Ausschreibungen sind. Wir sind uns auch einig, dass wir nur Leistungen im Unternehmen halten können, wenn wir uns den Bedingungen stellen, die die Politik setzt. Also wir auf der Kostenseite mithalten können.“

Fazit Die Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung wird von den Betriebsräten insgesamt recht positiv eingeordnet, allerdings durchaus unterschiedlich zwischen den Betriebsräten der drei Unternehmen. Am positivsten wird die Zusammenarbeit bei der Bogestra beurteilt, wo der Betriebsrat seine eigene Rolle als ganz ausschlaggebend für die gute Zusammenarbeit betrachtet. Der Betriebsrat der SSB hat offensichtlich einen schwierigeren Weg mit dem Vorstand hinter sich gebracht, sieht aber am Ende auch eine positive Entwicklung. Für den Betriebsrat der VGF war für die letztlich positive Beurteilung entscheidend, dass bei einem wichtigen Reformprozess die eigene Initiative des Betriebsrates den Ausschlag für eine Regelung gegeben hat.

Von der Seite der Unternehmensleitungen gibt es interessanterweise die positivste Einschätzung über die Zusammenarbeit neben dem Bogestra-Vorstand vom VGF-Vorstand. Also von Vorständen mit unterschiedlichem Weg zum Thema Direktvergabe und Ausschreibung. Der SSB-Vorstand ist bezüglich der bisherigen Entwicklung schon etwas zurückhaltender und hat mit Blick auf die zukünftige Situation Bedenken.

5.7 Die Umsetzung der Ziele des Betriebsrates

Bevor man die Frage beantwortet, ob die Betriebsräte ihre Ziele erreicht haben, muss man zunächst hinsichtlich der Zielsetzungen differenzieren. Bei der Bogestra und der SSB standen als Hauptziele fest, das Unternehmen in seiner Gesamtheit zu erhalten und gleichzeitig die Arbeitsplätze zu sichern. Der Betriebsrat der VGF dagegen hatte das erste Hauptziel, die Gesamtheit des Unternehmens zu erhalten, in seiner praktischen Politik nicht vorrangig im Auge, weil aufgrund politischer Entscheidungen bereits Ausschreibungen für die Linienbündel im Busverkehr beschlossen worden waren.

Der *Betriebsrat der Bogestra* ist sich sicher: „Wir haben unsere Ziele prinzipiell erreicht. Wir haben in einer schwierigen Phase Arbeitsplätze gesichert. Nach unserer Betriebsvereinbarung sind hier bis 2019 betriebsbedingte Kündigungen prinzipiell ausgeschlossen. Natürlich mussten wir Einkommenseinbußen hinnehmen. Aber wir haben auch das herausgeholt was drin war.“ Die Aussage, die Arbeitsplätze gesichert zu haben, schließt auch die Sicherung des Unternehmens als Gesamtunternehmen ein.

Das Hauptziel einer Sicherung des Gesamtunternehmens ist auch nach Meinung des *SSB-Betriebsrates* erreicht worden ist. „Bei uns ist keine Tochter gegründet worden. Es ist alles bei der SSB geblieben.“ Dies schließt auch die Sicherung der Arbeitsplätze ein. „Wir haben alles getan. Wir sind zwar optimal aufgestellt, aber man kann ja nie wissen. Wir sind gedeckelt auf 25 Millionen, haben nur 19 Millionen gebraucht.“

Aber der *SSB-Betriebsrat* verweist auch auf die Folgen des Einsparungsprozesses: „Durch den Spartentarifvertrag 2003 gab es noch einmal eine Absenkung. Bei den Pri-

vaten herrschen heute teilweise bessere Bedingungen für die Fahrer als bei uns, wenn man das Gesamtpaket betrachtet. Da darf der Fahrer zweimal im Monat an der Betriebstankstelle tanken, da kriegt er sonntags kostenlos einen Reisebus, womit er auf eigene Rechnung Geld verdienen kann. Solche Dinge stehen natürlich in keinem Tarifvertrag. So kommen die in der Summe auf ein höheres Niveau als unsere Leute. Vor allem die jungen Leute interessieren sich nur für das Geld. Die Altbeschäftigten haben finanziell gar nichts verloren, sie müssen aber mehr Leistung bringen als vorher.“

Dass der *Betriebsrat der VGF* bereits unter einer eingeschränkten Zielsetzung angetreten ist, haben wir eingangs dieses Abschnitts festgestellt. Er hat sich demnach eher im Rahmen der traditionellen Betriebsratsarbeit bewegt, während die Betriebsräte der Bogestra und der SSB darüber hinaus in die politische Auseinandersetzung um Ausschreibung oder Direktvergabe involviert waren. In dem engeren Rahmen sieht sich der Betriebsrat der VGF durchaus als erfolgreich an: „Insgesamt haben wir herausgeholt, was drin war.“ Hierfür wird folgendes Beispiel angeführt:

„Bei der Reduzierung des Infrastrukturbereichs hatten wir große Schwierigkeiten mit der Geschäftsleitung, ansonsten haben wir das alles in allem einvernehmlich über die Bühne gekriegt. Das größte Sperrfeuer kam nicht von ganz oben, sondern von den Bereichsleitern. Manchmal musste sich die Geschäftsleitung einschalten, damit Bereichsleiter die Bestimmungen der Betriebsvereinbarung umzusetzen bereit waren. Die wehrten sich z.B. dagegen, dass hier zukünftig auch die Stellen von mittleren Führungskräften ausgeschrieben und auch die mittleren Führungskräfte in Personalführung regelmäßig geschult werden müssen.“

Fazit In der Einschätzung über die Erreichung der Ziele gibt es prinzipielle Unterschiede aufgrund der zu Beginn gesetzten Ziele. Die Betriebsräte von Bogestra und SSB sehen ihre wichtigste Zielsetzung, die Erhaltung des Gesamtunternehmens als Systemanbieter, als erreicht an. Durch diese Tatsache werden auch die geschilderten Einbußen für die Belegschaft in Kauf genommen. Man hat neben dem Ziel, das Gesamtunternehmen zu erhalten, gleichzeitig erfolgreich die internen Prozesse verändert.

Die Aussagen des VGF-Betriebsrates dagegen beziehen sich allein auf die Zielerreichung unterhalb des Zieles eines Erhalts des Unternehmens als Systemanbieter. In diesem Rahmen wird auf eine erfolgreiche Bewältigung der Restrukturierungsziele hingewiesen. Besonders bezogen auf die aktuelle Restrukturierung im Infrastrukturbereich sieht sich der VGF-Betriebsrat durchaus als erfolgreich an.

5.8 Betriebsratspolitik zwischen Co-Management und Konfrontation

Wie beurteilt der jeweilige Betriebsrat seine Rolle, die er in dem gesamten Prozess gespielt hat, wie sieht er sich, eher passiv-reaktiv oder aktiv-gestaltend? Ohne das Problem klischeehaft zu beurteilen, spielt hier die Frage mit, wie sich die Betriebsräte bewegt haben und bewegen, stärker in Richtung Co-Management oder stärker in Richtung Konfrontationskurs.

Der *Betriebsrat der Bogestra* schätzt seine Rolle so ein: „Wir sind weder die Wilden mit den roten Fahnen noch sitzen wir beim Arbeitgeber auf dem Schoß. Wir wollen Arbeitsplätze zu möglichst günstigen Bedingungen sichern. Darum geht es. Aber wir fühlen uns auch dem Unternehmen verpflichtet, dass das nicht platt gemacht wird. Wenn es der Firma gut geht, dann geht es uns auch gut. Man muss fair bleiben.“

Bezogen auf seine taktische Rolle sieht sich der Bogestra-Betriebsrat auf eine entsprechende Frage hin durchaus in der Rolle des Co-Managements: „Ja, das kann man so bezeichnen. Wir können nicht sagen: Wir holen immer alles heraus, egal was drin ist, sondern man muss auch das Unternehmen sehen. Wir bewegen uns auf einem schmalen Weg, und der wird immer enger. Es ist manchmal schwierig, dafür in der Belegschaft Verständnis zu finden. Wir müssen unsere Schwierigkeiten der Belegschaft in den Betriebsversammlungen vielleicht noch besser erklären.“ Diese beiden letzten Sätze weisen darauf hin, dass die Rolle des Co-Managers in der Belegschaft wohl nicht ganz unumstritten ist.

Vom Bogestra-Vorstand wird die Aussage des Betriebsrates, man sehe sich durchaus in der Rolle als Co-Management, von der Unternehmensleitung bestätigt: „Wir sind in einem intensiven Dialog. Im Vergleich zu anderen Unternehmen ist das hier schon sehr harmonisch. Das hängt auch damit zusammen, dass wir hier im Betriebsrat Leute haben, die gut informiert sind und wissen, was sie wollen und was man erreichen kann. Vor allem: Denen geht es darum, die Arbeitsplätze und das Unternehmen stabil zu erhalten. Insgesamt arbeite ich sehr gern mit dem Betriebsrat zusammen. Unser Betriebsrat hat auch die Belegschaft hinter sich. Wir haben im Aufsichtsrat auch keine Kampfabstimmungen.“

Die Bezeichnung als Co-Manager möchte der *Betriebsrat der SSB* nicht so unbesehen für sich in Anspruch nehmen: „Wir sind sicher ein gestaltungsfreudiger Betriebsrat, wollen aber nicht Co-Manager sein. Bei uns herrscht ein ständiger Entscheidungsstau. Viele Meinungen prallen aufeinander. Wir als BR sind dann das treibende Rad. Im Busbereich haben wir Fahrgastzuwächse. Wir wollen längere Busse anschaffen als BR. Die Bereichsleiter sind nicht dafür. Da haben wir uns durchgesetzt. Wir wollen nach dem Motto handeln: Wer den ersten Schritt macht, der bestimmt die Richtung. In den Monatsgesprächen gibt es keine Tagesordnung, sondern ein fortzuschreibendes Protokoll. Die gehen an die Fachabteilungen zur Stellungnahme. Dann wird entschieden. Wir sind nicht gegen Mitverantwortung. Aber am Ende der Kette muss einer stehen, der seinen

Kopf hinhält. Das gestehen wir dem Vorstand gern zu. Er muss ja die Konsequenzen mittragen. Man hat uns unterstellt, wir wären hier der vierte Vorstand im Haus. Aber dann wären wir immer noch eins gegen drei. Natürlich sind die anderen hier mächtiger als wir.“

Vom Vorstand der SSB wird die Rolle des Betriebsrats anders als bei der Bogestra beurteilt. Auf der einen Seite wird die Rolle des Betriebsrates durchaus unter dem Aspekt des Co-Managements gesehen, zumindest vom Arbeitsdirektor: „Der Betriebsrat bringt sich aktiv und kreativ in die Unternehmenspolitik ein. Er hat auch die Restrukturierung mitgestaltet. Ich billige ihm eine prinzipiell positive Rolle zu, bei allen Konflikten im Detail. Ich hätte mit Co-Management keine Probleme. Man müsste mal exakt definieren, was Co-Management eigentlich ist. Der Vorstand ist voll verantwortlich für das Unternehmen, der Betriebsrat nicht. Das sind verschiedene Rollen. Man muss sich um einen vernünftigen Kompromiss bemühen. Bei Betriebsversammlungen versucht sich der Betriebsrat von der Gesamtverantwortung eher abzusetzen, wofür ich Verständnis habe.“

Der SSB-Vorstand bezweifelt aber auf der anderen Seite, ob man in Zukunft noch einvernehmliche Positionen erzielen könne. „Wir haben schon unterschiedliche Einstellungen im Hinblick auf weitere Einsparungen. Wir haben das Thema Personalwagen, Rufbereitschaft, Vordereinstieg. Da kommen wir schwer weiter, auch wenn das nicht weltbewegende Themen sind. Wir haben da eine permanente Spannungssituation. Der Betriebsrat denkt, die Restrukturierung ist abgeschlossen, aber wir müssen uns auf eine permanente Rationalisierungsdynamik einstellen. Durch die Marktsituation ist das Verhältnis zum Betriebsrat im Lauf der Zeit schwieriger geworden. Es kommt hinzu, dass wir eine völlig neue Generation im Betriebsrat haben. Vielleicht schleift sich das mal wieder ein, aber der neue Betriebsrat fährt eine härtere Gangart als der alte. Der BR beurteilt die Rahmenbedingungen des Unternehmens nicht so realistisch, wie wir im Vorstand das tun. Er meint, er könne mit Demonstrationen und Streiks viel bewegen. Da habe ich starke Zweifel. Wir sehen die Gestaltungsbereitschaft des Betriebsrates trotzdem positiv.“

Der Betriebsrat der VGF sieht sich in dem aufgezeigten Rahmen hauptsächlich als mitgestaltende Kraft: „Wir wollen konstruktiv zusammenarbeiten. Meistens sind wir uns intern einig, aber manchmal müssen wir uns auch zusammenraufen. Es hat eine Zeit gedauert, bis wir in der Restrukturierungsfrage an einem Strang ziehen konnten. Wir wollen mitgestalten im Betrieb, Krawall führt zu nichts. Wir wandeln auf einem schmalen Grat. Wenn wir die Firma zu stark unterstützen, dann murren manche Kollegen. Wenn wir mal stärker auf die Kacke hauen, dann kämen vielleicht auch Leute zu ver.di zurück, die wir damals an Komba²⁸ verloren haben. Insgesamt bemühen wir uns sehr um eine aktiv gestaltende BR-Arbeit.“

²⁸ Gewerkschaft für den Kommunal- und Landesdienst (komba gewerkschaft), Mitglied im dbb beamtenbund, organisiert Arbeitnehmer und Beamte.

An zwei Beispielen macht der Betriebsrat deutlich, wie er seine aktive Rolle sieht: Erstens bestimme er 90 % der Tagesordnungspunkte bei den Monatsgesprächen und zweitens hätte man eine umfangreiche Liste mit Betriebsvereinbarungen abgeschlossen, die zumeist auf seine Initiative zurückzuführen seien. Auch bei der Restrukturierung des Infrastrukturbereichs habe sich gezeigt, wie man sinnvoll gestaltend eingreifen könne. „Aber dennoch hatten wir in der Vergangenheit auch Phasen, wo wir nur reagieren konnten, weil ständig neue Einsparungsideen auf uns zukamen. Wenn wir aber wieder durchatmen und Fuß fassen konnten, haben wir auch wieder gestaltend eingegriffen. Das schwankt also im Zeitablauf auch.“

Vom Vorstand der VGF wird bei allen Unterschieden in Einzelfragen betont, grundsätzlich verfolgten beide Seiten das gleiche Ziel. „Bereitschaft zur Restrukturierung hat auch der Betriebsrat. Wir können uns über die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat in keiner Weise beschweren. Der Betriebsrat hat natürlich seine eigene Sicht, aber wir finden immer akzeptable Kompromisse in der Altgesellschaft. Bei der Tochtergesellschaft ICB mag das aufgrund der anderen sozialen Situation anders sein.“

Fazit Von ihrer tatsächlichen Rolle her gesehen haben die Betriebsräte der Bogestra und der SSB durchaus Co-Management betrieben, auch wenn das von der Begrifflichkeit her bei der SSB nicht unbedingt so etikettiert wird. Die Rolle als Co-Management beinhaltet durchaus Konflikte zwischen den Partnern und schließt nicht die letzte Verantwortlichkeit beim Unternehmensvorstand aus. Bei dem Thema „Ausschreibung oder Direktvergabe“, wo es um Bestand, Zukunft und Wohl des gesamten Unternehmens geht, könnte man fast von einem klassischen Fall für Co-Management sprechen.

Angesichts dieses Tatbestandes mag man die Rolle des VGF-Betriebsrates nicht unbedingt als Co-Management bezeichnen, obwohl es faktisch dafür durchaus Anzeichen gibt. Wahrscheinlich könnte man hier eher von einem, wie es in der Typologie von Minssen heißt, „ambitionierten Betriebsrat“ sprechen.

5.9 Ausblick auf die zukünftige Entwicklung

Auf die Frage nach der Zukunft antwortete der *Bogestra-Betriebsrat*: „Wir machen uns da keine übermäßig großen Sorgen.“ Aber andererseits weist er auf die bevorstehenden schweren Aufgaben hin: „Nächstes Jahr läuft der Spartentarifvertrag aus. Das wird nochmals spannend.“ Auch gibt es für die Zukunft noch weitere Verpflichtungen zum Personalabbau: „Die gibt es insofern, als wir bis 2012 noch 60 Millionen einsparen müssen. Es gibt auch noch Verhandlungen über Altersteilzeit. Wir müssen die Personalplanung von uns aus forcieren. Da steht Qualifizierung im Vordergrund. Da müssen wir uns aktiv einmischen.“

Vom Vorstand der Bogestra wird die zukünftige Entwicklung im Grundsatz positiv beurteilt: Es gebe fast gleichlautende Vertrauensbeschlüsse der Stadträte in BO und GE, fast einstimmig gefasst in der Jahresmitte 2008. Diese Beschlüsse beauftragten die Bogestra bis 2019 als Systemanbieter, also angefangen von der Verkehrsleistung über die Werkstätten und die Infrastruktur, das Marketing und die gesamte Verwaltung. Einen ähnlichen Beschluss gebe es im Kreis Recklinghausen und in Herne. Der noch fehlende Ennepe-Ruhr-Kreis werde einen entsprechenden Beschluss in Kürze fassen.

Unsicherheit bestehe noch zum Thema Finanzierung im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr sowie bezüglich der Reform des Personenbeförderungsgesetzes aufgrund der EG-Verordnung. Die Bogestra habe mit ihrer Gesamtpolitik strategisch gut gehandelt und könne mit dem Erreichten sehr zufrieden sein. Sie sei besser aufgestellt als vor der Restrukturierung, könne aber einen „gnadenlosen Ausschreibungswettbewerb nicht bestehen“. Das Dienstleistungsangebot der Bogestra sei stark verbessert worden und könne als gut bezeichnet werden, aber auf dem Gebiet der Kundenfreundlichkeit und der Qualität des Angebotes wie auch zu den Fragen von Sicherheit und Pünktlichkeit müsse noch vieles verbessert werden.

Im Gegensatz zu der recht optimistischen Haltung des Bogestra-Betriebsrates wird die Situation vom *Betriebsrat der SSB* wesentlich kritischer eingeschätzt. Diese Haltung bezieht sich erstens auf das Thema möglicher Ausschreibungen und zweitens auf ebenfalls denkbare weitere Einsparungen beim Personal.

Zum ersten Thema, der Möglichkeit von Ausschreibungen, wird darauf verwiesen, dass das Linienbündel außerhalb der Stadt Stuttgart im nächsten Jahr für weitere Genehmigungen ansteht, während das Bündel Stuttgart noch bis 2013 läuft. Bei dem Bündel außerhalb Stuttgarts wird die Situation der anstehenden Ausschreibung nicht so kritisch eingeschätzt, denn diese Linien seien heute bereits privat angemietet. Für die Stuttgarter Linien hingegen gebe es eine Aussage der Stadt für eine Direktvergabe: „Im Lauf dieses Jahres erwarten wir eine klare Zusage des Gemeinderates. Das bringt aber keine hundertprozentige Sicherheit, weil 2012 noch Kommunalwahlen sind. Wir sind aber optimistisch. Hundertprozentige Sicherheit gibt es nicht. Von den Lohnkosten wird das letztlich nicht abhängen, ob wir den Zuschlag kriegen. Das private Omnibusgewerbe um uns herum liegt mittlerweile vom Niveau her mit uns auf Augenhöhe. Die DB-Tochter Regio hat einen Einstiegslohn über unserem Fahrerlohn, nur steigt unser Lohn mit der Dauer der Dienstjahre mehr an als bei denen.“

Hinsichtlich weiterer Einsparmöglichkeiten und gegebenenfalls unter dem Druck, davon eine Direktvergabe abhängig zu machen, sieht der SSB-Betriebsrat eine schwierige Situation: „Der Betriebsrat sagt: Nun ist Schluss! Wenn einer noch mehr will, dann ist es uns egal, was oben auf dem Lohnzettel steht! Wir müssen im Gegenteil langsam versuchen, die Einkommen anzuheben, damit wir überhaupt unseren Nachwuchsmangel beheben können. Wer übrigens hier zu den gleichen Konditionen anbieten muss wie wir, der hat finanziell keine Chance eine schnelle Mark zu machen. In diesem Markt ist kein

Gewinn mehr drin. Wir sind als SSB so weit, dass wir die ausgelagerten Dienste zurückholen könnten, wenn wir wollten. Wir könnten jede Ausschreibung gewinnen.“

Bezüglich des Schienenverkehrs wird seitens des SSB-Betriebsrates noch kein Problem gesehen, denn die Genehmigungen würden noch sehr lange laufen.

Der Vorstand der SSB sieht sich als „für den Wettbewerb sehr gut aufgestellt, weil wir eine sehr gute Qualität haben und sehr gute Mitarbeiter vor allem im Fahrdienst“. Es sei gelungen, die Motivation zu steigern: Die Mitarbeiterbefragung von 2003 hatte ein niedrigeres Motivationsniveau als die letzte Befragung von 2007, trotz erheblicher Opfer mit der Einführung des TV-N, trotz anderer Opfer, trotz Absenkung bei der Versorgung, trotz Mehrarbeit in allen Bereichen. Die SSB stehe sehr gut da mit einer neuen Werkstatt, einem neuen Fahrzeugpark. „Daran hat auch der Betriebsrat sehr gut mitgewirkt.“

Andererseits sei die SSB im Kilometerpreis immer noch wesentlich teurer als private Wettbewerber. Das liege zum Teil an der Struktur des Verkehrs, aber zum Teil auch am Tarifvertrag, auch am Manteltarifvertrag. Das Thema Lenkzeit, Ruhezeit komme dazu. Es würden höhere Löhne in allen Altersstufen im Vergleich zu den Privaten gezahlt. „Die Schere öffnet sich eher zu unseren Ungunsten, was die Lohnkosten angeht. Wir zahlen zwischen 15 und 20% mehr, was die Frage aufwirft, ob das auf längere Sicht gut geht. Zum Lohnunterschied kommt noch der Produktivitätsunterschied, so dass sich private Wettbewerber durchaus von einem Ausschreibungswettbewerb Vorteile versprechen könnten. Es wird um Optimierungen beim Umlauf, beim Dienstplan, bei der Produktivität gehen. Die SSB muss permanent bereit sein, sich um Kosteneinsparungen zu bemühen. Im direkten Lohnkostenbereich ist die Zitrone aber weitgehend ausgequetscht.“

Der VGF-Betriebsrat verweist bezüglich der Zukunft darauf, dass die demografische Entwicklung ihnen Sorgen mache: „Wir kriegen zu wenig qualifizierten Fahrernachwuchs. Dazu sind auch die tariflichen Bedingungen zu schlecht geworden.“

Der VGF-Vorstand ist mit der gesamten Marktposition selbstverständlich nicht zufrieden, weil die Busverkehre aus dem Kernbereich der VGF ausgelagert wurden. Zwar habe man mit der Tochtergesellschaft ICB zwei von vier ausgeschriebenen Linienbündeln durch die günstigere Kostenstruktur gewinnen können, aber es bleibe eben durch die an private Unternehmen verloren gegangenen Linienbündel bei einem Verlust von Verkehren. Man müsse schon sehen, dass für die gleiche Arbeit heutzutage je nach Unternehmensstruktur unterschiedliches Geld gezahlt werde.

Im Interesse einer Konzernlösung habe das Unternehmen mit der Gründung der ICB 1999 eigentlich den Weg für eine Direktvergabe von Linienbündeln öffnen wollen: „Lange bevor die Frage der hessischen Ausschreibungspflicht spruchreif war, sind wir den Weg der Kostenreduzierung gegangen. Man kann das also auch ohne Druck von

außen machen. Natürlich hat der äußere Druck auch in der innerbetrieblichen Diskussion einiges in Bewegung gesetzt. Es ist einfacher, mit den Arbeitnehmervertretern unter dem Eindruck eines äußeren Drucks zurande zu kommen als ohne diesen Druck.“

Die Dienstleistungsqualität habe aber unter den Folgen der Ausschreibung, abgesehen von Umstellungsschwierigkeiten, nicht gelitten. Durch Einsparungen konnte die Stadt Frankfurt sogar die Verkehre verbessern, was Streckenumfang als auch die Takte betrifft. Das Geld wurde also reinvestiert in den ÖPNV. Mit der Gründung der Tochter ICB sei man auch im Wettbewerb besser aufgestellt als vorher. Man habe dadurch immerhin zwei Linienbündel gewonnen. Im übrigen bleibe es das Ziel der VGF, die Direktvergabe für die Schienenverkehre zu bekommen.

Fazit Bei der Bogestra wird die Zukunft des Unternehmens am positivsten eingeschätzt. Das gilt sowohl für die Aussagen des Betriebsrates als auch die des Vorstandes. Beide Seiten sind sich darin einig, den mit der Direktvergabe beschrittenen Weg in Zukunft erfolgreich fortsetzen zu können. Tatsächlich liegen entsprechende Beschlüsse mit einer längerfristigen Sicherheit für das Unternehmen vor (bis 2019).

So einheitlich wie bei der Bogestra fällt das Urteil bei der SSB nicht aus. Man habe zwar aufgrund der Zugeständnisse eine gute Ausgangsposition errungen, aber bei weiteren Einsparungen sei die Zukunft als kommunales ÖPNV-Unternehmen gefährdet. Statt Einsparungen bei Lohn und Gehalt müsse man allmählich an Einkommensverbesserungen denken. In dieser Position des Betriebsrates wiederum sieht der SSB-Vorstand ein Problem für die Zukunft, weil sie mit der Position der Stadt nur schwer in Einklang zu bringen sei. Aber ansonsten betrachtet sich auch der SSB-Vorstand als gut aufgestellt mit Bezug auf die Wettbewerbsverhältnisse im ÖPNV. Die Lohndifferenz zu den privaten Unternehmen wird zwischen Betriebsrat und Vorstand unterschiedlich bewertet.

Für die Zukunft der VGF sehen beide Betriebsparteien eine gute Chance, den Schienenverkehr durch Direktvergabe des Aufgabenträgers im Unternehmen zu halten. Im übrigen sieht man sich als gut aufgestellt für den Wettbewerb, von Seiten des Vorstandes insbesondere durch die ICB.

5.10 Ratschläge an andere ÖPNV-Unternehmen.

Aufgrund der Erfahrungen in den drei befragten kommunalen ÖPNV-Unternehmen drängt sich die Frage auf, was die Betriebsräte und Vorstände anderen Unternehmen raten könnten, die unmittelbar vor der Schwelle von Direktvergabe oder Ausschreibung stehen. Was solle unbedingt beachtet und was muss unbedingt vermieden werden?

„Hauptfehler ist, sich querzustellen! Man sollte verantwortungsbewusst mitarbeiten. Also konstruktives Co-Management machen, anders geht es nicht,“ rät der *Bogestra-Betriebsrat*.

Der Vorstand empfiehlt seinen Vorstandskollegen aus anderen kommunalen ÖPNV-Unternehmen, „offen und ehrlich mit der Belegschaft umzugehen und nicht Versprechungen zu machen, die man nicht halten kann.“ Allerdings müsse er – nach außen – auch „Kante zeigen, denn: Einen reinen Preiswettbewerb im Ausschreibungsfall kann man nicht durchhalten. Eine wichtige Lehre ist auch: Wer 60, 80 Jahre lang Monopolist war, kann sich nicht von heute auf morgen als Dienstleister im Wettbewerb behaupten. Das kann man in ein oder zwei Jahren nicht aufholen.“

Der *SSB-Betriebsrat* sieht einen Schwerpunkt in einer sorgfältigen Analyse der eigenen Bedingungen: „Man muss zunächst einmal die Umstände analysieren, unter denen das Unternehmen tätig ist. Bei uns steigen ständig die Fahrgastzahlen, hier haben wir höhere Fahrpreise als woanders. Dadurch hat das Unternehmen Vorteile, Umstrukturierungen zu meistern. Unsere Stadt hat viel Geld aus der Gewerbesteuer. Also der äußere Rahmen ist wichtig.“ Als zweiten Schwerpunkt empfiehlt der *SSB-Betriebsrat*, klare Grenzen in der Zumutbarkeit zu setzen: „Als BR darf man nicht alles hinnehmen. Man muss die Grenze ganz deutlich ziehen. Wir hier geben z.B. nicht den ‚Personalwagen‘ auf, der bei steigenden Spritpreisen für die Beschäftigten eine hohe Bedeutung hat. Das will der Vorstand immer abschaffen, aber das machen wir nicht mit. Bei aller Treue zur Firma muss man eine klare Grenze ziehen. Der Co-Manager kann eine solche Linie natürlich nicht denken, denn der macht letztlich alles mit.“

Für den SSB-Arbeitsdirektor ist es von hohem Stellenwert, einerseits Vertrauen bei der Stadt zu gewinnen und andererseits durch Veränderungen im eigenen Unternehmen die Basis für eine Direktvergabe zu schaffen: „Handle so, dass die Stadt dir vertraut. Totaler Streit mit dem Bürgermeister macht keinen Sinn. Frage dich sodann: Hast Du alles getan, um euer Unternehmen wettbewerbsfähiger zu machen? Hast du die Rationalisierungsreserven ausgenutzt, hast du den TV-N übernommen? Wenn du alles getan hast, geh zur Stadt und sage: Die Direktvergabe lohnt sich.“

Aufgrund seiner eigenen schlechten Erfahrungen verweist der *VGF-Betriebsrat* auf die Einbeziehung sachkundiger Externer: „Wichtigster Punkt: bedient euch externer Hilfe, bezieht die Gewerkschaft ein und informiert euch aus allen zugänglichen Quellen und dann: werdet euch klar darüber, was ihr wollt und was im Betrieb geht und was nicht geht. Man muss den Blick für die Realitäten behalten.“

Zunächst das eigene Umfeld zu analysieren, ist der Ausgangsgedanke des VGF-Vorstandes. „Was will der Aufgabenträger. Dann ist wichtig zu klären, was man selber will: Will man die bisherige Leistung auch weiter erbringen? Wenn man das will, dann muss man sich auf den Markt drum herum einstellen.“ Bezogen auf Ausschreibungen heiße das: „Nur der erste gewinnt. Das muss allen klar sein. Und dann muss man sich

mit dem Betriebsrat einig sein, dass man auf Platz eins will. Mit der Altgesellschaft kriegt man das kaum hin, also muss man sich mit Tochtergesellschaften auf dem Markt bewegen. Und die müssen marktkonform aufgestellt sein. Man könnte natürlich auch sagen: Wir sind 80 % Schiene, das reicht uns, weg mit dem Busbereich, damit ist sowieso kein Geld zu verdienen. Wenn man aber auf Platz eins will, muss ich zur Restrukturierung und zu neuen Tarifverträgen bereit sein.“

Fazit Es werden erfreulicherweise keine fertigen Rezepte erteilt, sondern lediglich Schlüsse aus eigenen Erfahrungen gezogen. Diese daraus abgeleiteten Empfehlungen lassen aber auch jeweils den Umkehrschluss zu, dass aus den Ratsschlägen hervorgeht, was den Ratgebern selbst am wichtigsten erscheint: Dem Bogestra-Betriebsrat die gute Zusammenarbeit mit dem Vorstand, dem SSB-Betriebsrat das Aufzeigen von klaren Grenzen der Kooperation, nachdem man wohl genug hinnehmen habe müssen, dem VGF-Betriebsrat eine rechtzeitige, umfassende und zutreffende Information, um dann einschätzen können, welchen Weg man gehen will. Der SSB-Betriebsrat tut sich schwer mit dem Begriff des Co-Managers.

Bei den Vorständen kann man eine ähnliche Richtung erkennen: Der Bogestra-Arbeitsdirektor betont den offenen Umgang mit der Belegschaft und eine klare Positionierung nach außen. Die SSB möchte weiterempfehlen, auf Vertrauen beim Anteilseigner zu setzen, was man sich selbst erarbeitet hat. Ob seine zweite Empfehlung, das Unternehmen sozusagen anteilseignerkonform zu reformieren, angesichts der Grenzziehung seines Betriebsrats realistisch ist, müsste sich noch zeigen. Der VGF-Arbeitsdirektor spiegelt seine Lage wider: Ausschreibungen kann man nur als erster gewinnen.

5.11 Beurteilung der Aktivitäten der Gewerkschaft ver.di.

An dieser Stelle drängt sich geradezu die Frage auf, was denn von der Gewerkschaft ver.di an Informationen und Unterstützung geleistet worden ist. Aus den Antworten wird keine herausgehobene Rolle von ver.di zum Beispiel in der Informationspolitik gegenüber den Betriebsräten erkennbar. Immerhin wird vom *Bogestra-Betriebsrat* auf die Seminarangebote von ver.di verwiesen, „die uns sehr geholfen haben“.

Gegenüber „früher“ sieht der Betriebsrat der Bogestra eine schwächere Vertretungsrolle bei ver.di. Besonders die direkte örtliche Vertretung wird als nicht ausreichend angesehen, weil es aufgrund der für die Betreuungssekretäre erweiterten Geschäftsbereiche an zeitlichem Potenzial fehle. Dafür pflege man auf Betriebsratsebene in einer „Kontaktgruppe westliches Ruhrgebiet“ gute Beziehungen ebenso wie in der Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Bereichen („zum Beispiel Stadtwerke, Rathaus“). Und auch auf Bundesebene habe man anlässlich von Seminaren nützliche Kontakte aufgebaut.

Bemerkenswert ist der Hinweis vom Bogestra-Betriebsrat wie auch vom Bogestra-Vorstand, man werde von seiten des Unternehmens Seminare organisieren, weil ver.di nicht mehr dazu in der Lage sei.

Der Wert der Seminararbeit wird auch vom *SSB-Betriebsrat* betont, denn man arbeite viel bei Schulungen mit, aber auch in anderen ver.di-Gremien, sehe sich aber nicht als „Interessenverband von ver.di“. Vom *SSB-Betriebsrat* wird also eine geringere Erwartungshaltung gegenüber ver.di geäußert.

Für den *VGF-Betriebsrat* ist weniger ver.di das Problem, sondern die Konkurrenzorganisation *Komba*, die einen deutlich niedrigeren Beitrag nehme und sich in allen wichtigen Fragen ansonsten bei ver.di dranhänge. Aber es wird auch bemängelt, dass ver.di am Anfang des Prozesses keine ausreichende Aufklärung über die Brüsseler Wettbewerbspolitik betrieben habe. Bei zwischenzeitlichen praktischen Hilfen zum Restrukturierungsprozeß verweist der *VGF-Betriebsrat* allerdings auf die Unterstützung von ver.di und vorrangig anderer Externer wie zum Beispiel von Technologieberatungsstellen, wie sie hauptsächlich vom *DGB* getragen werden. Dagegen habe der ver.di-Sekretär „viel zu viel um die Ohren“.

Fazit Hauptsächlich die Betriebsräte der Bogestra bemängeln das mangelnde Engagement von ver.di, das durch die zusätzlichen Betreuungsfelder in anderen Organisationsbereichen, die die zuständigen Sekretäre mit leisten müssten, bedingt sei. Diese Kritik misst sich offensichtlich an dem Betreuungszustand, der früher bei einer eigenständigen Gewerkschaft *ÖTV* gegeben war. Als Ausweg wird die Veranstaltung von Seminaren auf Unternehmensebene gesehen. Aber auch aus den Äußerungen bei der *SSB* und der *VGF* wird deutlich, dass von ver.di mehr Unterstützung auf der örtlichen Ebene in verkehrspolitischen Fragen erwartet wird.

6 Die Position der Betriebsräte der Ausschreibungsgewinner

Mittlerweile haben drei Unternehmen Linienbündel der kommunalen VGF übernommen, darunter zwei private Unternehmen und die Tochtergesellschaft der VGF, die ICB. Von den beiden privaten Unternehmen - Alpina und Sippel - haben wir den Betriebsrat eines Unternehmens, und zwar von Alpina, in die Untersuchung einbezogen und mit dem Betriebsrat der VGF-Tochtergesellschaft ICB verglichen. Die ICB ist zwar eine 100%ige Tochter des kommunalen Unternehmens VGF, operiert aber mit den Bedingungen des privaten Tarifvertrages.²⁹

Die Untersuchung richtete sich bei den Wettbewerbsgewinnern nicht wie bei den kommunalen ÖPNV-Unternehmen auf das Thema „Direktvergabe oder Ausschreibung“, sondern sollte die Rolle der neuen Anbieter darstellen und ihr Verhältnis zu den anderen Betriebsräten einschließlich der kommunalen VGF beleuchten.

Aufgrund der unterschiedlichen Problemlage sind bei den Wettbewerbsunternehmen die Unternehmensleitungen nicht befragt worden.

6.1 Organisation und Kommunikation

Der Betriebsrat der *Alpina* hat sechs Mitglieder. Sie vertreten über 180 Beschäftigte, von denen die größere Zahl in Frankfurt beschäftigt ist, während ungefähr 40 Beschäftigte in Darmstadt arbeiten. Der Betriebsratsvorsitzende ist der einzige Freigestellte. Die Freistellung bezieht sich noch auf die vorherige Organisationsform mit über 200 Beschäftigten. 2008 musste das Unternehmen um über 100 Beschäftigte wegen des „Lizenzverlustes der Firma in Bad Homburg reduziert“ werden. Zur Zeit der Befragung hatte der Betriebsratsvorsitzende seinen Sitz in einem engen Büro als „Behelfslösung“. Die notwendigen technischen Geräte sind vorhanden, über eine eigene Verwaltungsangestellte verfügt der Betriebsrat nicht.

Der *Betriebsrat der ICB* vertritt fast 400 Mitarbeiter und verfügt über einen Betriebsrat mit neun Mitgliedern, davon ein freigestelltes Mitglied. Die Büro- und Personalausstattung sei in Ordnung, allerdings habe man keine Unterstützung durch eine Verwaltungskraft.

Betriebsratssitzungen bei Alpina finden alle zwei Wochen statt. Auch der *ICB-Betriebsrat* tagt alle zwei Wochen. Während der *Betriebsrat bei Alpina* keine Ausschüsse gebildet hat, gibt es bei der *ICB* einen Betriebsausschuss und einen Öffentlichkeitsausschuss.

²⁹ Im folgenden Text wird aus Gründen der Vereinfachung von den beiden untersuchten Unternehmen Alpina und ICB als „privaten Unternehmen“ gesprochen, weil auch die VGF-Tochter ICB den privaten Tarif- und Arbeitsbedingungen unterworfen ist.

Der ICB-Betriebsausschuss tagt jede Woche. Alle Betriebsratsmitglieder von Alpina sind Mitglieder bei der Gewerkschaft ver.di. Ansonsten sind die Beschäftigten kaum gewerkschaftlich zu organisieren, der Organisationsgrad liegt bei unter 10 %. Im ICB-Betriebsrat sind sechs von neun Mitgliedern bei ver.di organisiert.

Zwecks *Kommunikation mit der Belegschaft* hält der Betriebsratsvorsitzende bei *Alpina* einmal in der Woche eine Sprechstunde mit 2 Stunden ab. Vertrauensleute zur Unterstützung des Betriebsrates existieren nicht, was bei dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad nicht verwunderlich ist. Eine Betriebszeitung oder die Kommunikation über ein Intranet gibt es nicht, dafür aber einige schwarze Bretter. Eine Betriebsversammlung hat erst vor kurzer Zeit stattgefunden.

Bei der *ICB* finden im Jahr zwei Betriebsversammlungen statt. Auf die zwei weiteren Betriebsversammlungen wird zu Gunsten von Sprechstunden verzichtet. Bei besonderem Anlass kommt man zu einer außerordentlichen Versammlung zusammen, zum Beispiel zuletzt bei einer verlorenen Ausschreibung. Die Kommunikation findet weiterhin über schwarze Bretter statt, für die der Öffentlichkeitsausschuss zuständig ist. Weiterhin gibt es einen Intranet-Auftritt. Auch bei der *ICB* gibt es keine Vertrauensleuteorganisation. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei ver.di liegt zurzeit bei etwa 30 %. Jahr 2002 gab es aufgrund eines Arbeitskampfes viele Eintritte, später aufgrund von Auseinandersetzungen zwischen Betriebsrat und ver.di wegen tarifvertraglicher Fragen auch wiederum Austritte. „Wegen unseres niedrigeren Organisationsgrades kann ver.di nicht viel tarifpolitisch für uns tun. Tarifvertrag für uns ist LHO, beim TV-N geht es nicht recht weiter.“

Die *Kommunikation mit der Unternehmensleitung* findet bei *Alpina* durch spontane Gespräche mit dem Geschäftsführer statt, feste Gesprächstermine gibt es nicht. Da der Geschäftsführer noch einen größeren Arbeitsbereich hat, steht er nicht dauernd zur Verfügung. „Das Klima der Zusammenarbeit war anfangs schwieriger als jetzt. Sie haben kürzlich einen Interessenausgleich für die Bad Homburger Staffel abgewickelt, das ging ganz gut. Davon waren 94 Beschäftigte betroffen. Da musste jede Seite Abstriche machen.“ Früher habe man sich auch schon öfter vor Gericht gesehen. Mittlerweile wisse die Geschäftsführung, dass sie mit dem Betriebsrat zu rechnen habe.

In der *ICB* findet die Kommunikation mit der Unternehmensleitung außer in regelmäßigen Monatsgesprächen auch von Fall zu Fall statt. Ein regelmäßiger Kontakt besteht zu dem Betriebsstättenleiter. „Das Klima der Zusammenarbeit ist kompliziert.“ Mit Blick auf die Ausschreibungen bringe die Geschäftsleitung mit schöner Regelmäßigkeit das Argument, um konkurrenzfähig zu bleiben, müssten Lohnkosten eingespart werden. „Wir sollen ohne viele Worte zustimmen. Wir müssen um jeden Pfennig kämpfen. Aber unser Organisationsgrad ist zu schwach. Einige Male haben wir uns schon vor dem Arbeitsgericht getroffen.“

Externe Kooperation des Alpina-Betriebsrats gebe es hauptsächlich mit dem Rhein-Main-Betriebsrat, die als Subunternehmer für Alpina tätig seien. „Ich kenne die BR-Kollegen von ICB und VGF, aber wir haben keinen Kontakt zueinander. Ich habe ab und zu Kontakt zu Herrn Wagner von ver.di.“

Bezüglich der *externen Kooperation* sieht der *ICB-Betriebsrat* noch einen großen Handlungsbedarf bei ver.di. „Die Gewerkschaft macht gegenüber den Privatunternehmen so gut wie gar nichts. Auch der Rechtsschutz ist bei der VGF besser. Das können wir an Einzelfällen beweisen. Mit dem VGF-Betriebsrat ist verabredet, alle zwei Monate zusammenzukommen, aber das hat noch nicht stattgefunden.“ Mit dem Betriebsrat der privaten Firma Sippel bestehe kein Kontakt, mit dem Betriebsrat von Alpina solle in diesem Jahr ein Kontakt hergestellt werden. „Eigentlich müsste der die Initiative ergreifen.“

Fazit Vom Organisatorischen her sind die Betriebsräte mit der Ausstattung zufrieden und sehen keine Einschränkungen ihrer Arbeitsmöglichkeiten, obwohl sie nach Eindruck des Verfassers nicht so gut ausgestattet sind wie die Kommunalen.

Die Kommunikationsmöglichkeiten mit den Belegschaften werden als reibungslos betrachtet.

In der Kommunikation mit der Unternehmensleitung sind zwei Ebenen angesprochen worden: auf der formalen Ebene ist es für den Betriebsrat des rein privaten Unternehmens schwierig, mit der Geschäftsführung zu kommunizieren. Bezüglich der inhaltlichen Situation wird für die Zukunft Besserung erwartet.

Bei der VGF-Tochtergesellschaft ICB ist die formale Zusammenarbeit in Ordnung (z.B. Monatsgespräche). Dagegen werden zu den Inhalten der Zusammenarbeit erhebliche Probleme gesehen. Der Betriebsrat sieht sich hier unter starkem Druck der Unternehmensleitung.

In der externen Kooperation liegt für den Betriebsrat des privaten Unternehmens insbesondere der Kontakt zu anderen Betriebsräten im Argen. Der Kontakt zu ver.di scheint ebenfalls nicht besonders intensiv zu sein. Noch deutlicher ist die Kritik seitens der VGF-Tochter an der Gewerkschaft. Von den anderen privaten Unternehmen wird erwartet, dass die dortigen Betriebsräte zunächst den Kontakt aufnehmen. Mit dem VGF-Betriebsrat sind regelmäßige Kontakte geplant.

6.2 Beurteilung der wirtschaftlichen Zukunft der Ausschreibungsgewinner durch die Betriebsräte

Der *Betriebsrat von Alpina* sieht die wirtschaftliche Zukunft der eigenen Firma als problematisch an: „Die wirtschaftliche Situation unserer Firma beurteile ich als sehr wackelig. Wir sind nicht sicher, ob unsere Genehmigung für die Linien verlängert wird, denn es gibt ja Anbieter, die sind noch billiger als wir. Bad Homburg ist für uns ein warnendes Beispiel. Vor zwei Jahren haben wir das Verkehrsbündel Friedrichsdorf/Bad Homburg gewonnen. Da war vorher eine andere Firma tätig, die nach zwei Jahren pleite war. Wir haben eine andere Ausschreibung verloren, wo der siegreiche Konkurrent heute auch schon wieder pleite ist. Unsere Lizenz läuft bis 2013. Was wird dann? Unsere Löhne werden nach dem LHO-Vertrag von 1999 berechnet, sind also nie aufgefrischt worden. Die Aufstockung von 2,6 % plus 1,8 % haben wir nicht bekommen. Falls wir mehr bekommen, werden wir vielleicht zu teuer für die nächste Ausschreibung. Das macht uns Sorgen.“

Die Einschätzung des *Betriebsrates der VGF-Tochtergesellschaft ICB* unterscheidet sich kaum von der des Betriebsrates bei Alpina. Auch der ICB-Betriebsrat blickt sorgenvoll in die Zukunft: „Die wirtschaftliche Situation der Firma beurteilen wir keinesfalls als stabil. Wenn man von Ausschreibung zu Ausschreibung schlittert und nicht weiß, wie das ausgeht, dann ist alles instabil. Wenn da ein Global Player mit Dumpingpreisen auftritt, gehen bei uns die Lichter aus. Die Firma hat kein Vermögen, keine Busse und nichts. Da ist keine Substanz zuzusetzen. Das kann einem schon Sorgen bereiten. Bis 2011 haben wir die bisherigen Linien fest.

Die letzte Ausschreibung haben wir überraschend gewonnen.“

Fazit Die Einschätzung der beiden Betriebsräte geht gleich lautend dahin, dass man aufgrund der befristeten Laufzeit der erteilten Verkehrsgenehmigungen in ständiger Unsicherheit bezüglich der Verlängerung lebt. Der Vorteil, dass man selbst die Verkehre durch Ausschreibung gewonnen hat, wird hier in gewissem Sinne wiederum als Nachteil angesehen.

6.3 Die soziale Situation der Beschäftigten bei Alpina und ICB

Die Beurteilung der sozialen Situation der Beschäftigten bezieht sich auf die Sicherheit der Arbeitsplätze, die Einkommenssituation und die Arbeitsbelastung.

Der *Betriebsrat von Alpina* sieht nur eine zeitlich begrenzte *Sicherheit der Arbeitsplätze*. „Bis zur nächsten Ausschreibung höchstens sind die Arbeitsplätze sicher. Und dann kann es gehen wie in Bad Homburg (die Verkehre in Bad Homburg sind nach einer Ausschreibung an ein anderes Unternehmen gefallen, die Verfasser). Die Privaten werden

auf dem Markt hin- und hergeschoben, die Kollegen bei ICB und VGF sind sicherer als wir.“

Vom *ICB-Betriebsrat* allerdings wird zu den Arbeitsplätzen kurz und knapp angemerkt: „Unsichere Arbeitsplätze.“ Die Sicherheit der Arbeitsplätze liege im Zusammenhang mit den Ausschreibungen in den Händen der Politiker. Andererseits gebe es im Rhein-Main-Gebiet in der ÖPNV-Branche durchaus eine gewisse Anzahl an relativ konstanten Arbeitsplätzen. Aber dabei bestehe ein Problem: „Wenn ich meinen Arbeitsplatz bei ICB durch Ausschreibungen verliere, dann bekomme ich woanders zwar einen neuen Platz wieder, aber unter schlechteren Bedingungen. Deshalb sind die Arbeitsplätze insgesamt sicher, aber nicht die Einkommen. Insgesamt sind wir bei den Privaten natürlich deutlich schlechter gestellt als die Kollegen bei VGF, in jeder Beziehung.“

Über die *Einkommenssituation* sind sich die Betriebsräte von Alpina und ICB ziemlich einig. So heißt es vom *ICB-Betriebsrat*: „Niedrige Bezahlung“. Der *Betriebsrat von Alpina* hat sich deutlicher und detaillierter ausgedrückt: „Die Einkommen der Kollegen sind beschissen niedrig. Wir haben keine Leistungen, die über den LHO-Tarifvertrag mit Stand 1999 hinausgehen. Pro Stunde verdienen die Kollegen bei uns etwa 10 € abzüglich ein Sechstel. Das mit dem Sechstel steht so im Manteltarifvertrag und hängt mit dem Pausenabzug zusammen. Wir verdienen dadurch etwa ein Drittel weniger als bei der VGF.“

Eine ebenso große Bedeutung wie der schlechten Einkommenssituation messen die beiden Betriebsräte der *Belastungssituation* bei. Der *Betriebsrat von Alpina* meint, die Kollegen seien wahrscheinlich nicht mehr belastet als bei der VGF, allerdings „in gewisser Weise schon, weil die Kollegen durch den niedrigen Lohn sehr viele zusätzliche Stunden fahren. Der Betriebsrat achtet aber darauf, dass keiner mehr als 200 Stunden im Monat fährt. Wir versuchen natürlich auf eine humane Dienstplangestaltung Einfluss zu nehmen. Nach unserem Krankenstand sind wir nicht besser oder schlechter als andere Vergleichsfirmer, eher geht der Krankenstand herunter. Es ist im Lauf der Zeit bei uns besser geworden mit dem Krankenstand. Im Moment verfügen wir über eine gute Personalreserve, weil wir 12 Leute aus Bad Homburg mitgebracht haben.“ Auch der *Betriebsrat der ICB* sieht in den vielen Stunden den Hauptpunkt der Belastung. Er vermutet sogar, dass Fahrer unbezahlte Überstunden leisten und sieht für sich keine Eingriffsmöglichkeiten, weil „die Leute das mitmachen.“

Fazit Die Arbeitsplätze in den beiden Unternehmen werden gleichermaßen als unsicher bezeichnet. Diese Aussage gelte nicht für die Branche insgesamt, da das Volumen des ÖPNV nicht eingeschränkt werde, doch würden zwangsweise Wechsel in andere Unternehmen wahrscheinlich zu finanziellen Einbußen führen.

Beide Betriebsräte bezeichnen die Einkommenssituation als völlig unbefriedigend. Man liege ungefähr ein Drittel unter den kommunalen ÖPNV-Unternehmen. Die

schlechte Einkommenssituation ziehe einen hohen Anteil an zusätzlichen Stunden nach sich, um auf einigermaßen günstige finanzielle Bedingungen zu kommen. Dadurch steige aber die Belastungssituation für die Fahrer.

6.4 Möglichkeiten und Grenzen für die Betriebsratsarbeit

Auf der einen Seite vertritt der *Betriebsrat von Alpina* die Position, dass man mit dem Geschäftsführer „Klartext“ spricht. Wenn der Betriebsrat entschieden hat, wolle man die „Interessen knallhart vertreten“. Aber auf der anderen Seite sieht man auch, dass die Basis für eine entsprechende Politik aufgrund der faktischen Verhältnisse schwach ist:

„Wir haben eine Eigenart in unserer Firma. Viele kommen hierher frisch von der Fahrschule. Die haben keine Ahnung vom Busfahren. Viele gehen bald wieder weg. Die meisten kommen aus der Arbeitslosigkeit her. Hier haben nur wenige Kollegen Spaß an der Arbeit. Die arbeiten, weil sie müssen. Das Betriebsklima hier ist schlecht. In Bad Homburg war es ganz gut, weil die Kollegen dort jahrzehntelang zusammen gearbeitet haben. Wenn ich hier Sprechstunde mache, höre ich nur Klagen von den Kollegen. Die Stimmung ist mies. 2006 sind auf einen Schlag 120 Fahrer eingestellt worden, aber die Hälfte der Mannschaft war nach einem Monat schon wieder weg, weil sie für zu lange Schichtzeiten zu wenig Geld verdienen.“

Es gab am Anfang kaum Betriebsbindung. Erst ganz langsam entwickelt sich eine Bindung an die Firma. Wir arbeiten daran, so etwas wie eine Stammebelegschaft aufzubauen. Dass wir den Zustand hinkriegen so ähnlich wie in Bad Homburg. Auch die Geschäftsleitung hat gelernt. Sie gucken sich die Leute, die sich hier bewerben, heute etwas genauer an als früher.“

Der Alpina-Betriebsrat sieht die zukünftige Entwicklung sehr pessimistisch. So heißt es: „Was will man erwarten bei einem Organisationsgrad niedriger als 10 %? Wir können von ver.di erst etwas verlangen, wenn wir mehr Kollegen organisieren“. Man wünscht sich auch entsprechend mehr Durchsetzungsvermögen des Geschäftsführers an höherer Stelle in der Firma. „Und dann muss sich am Einkommen was ändern. Die Leute gehen mit 1200 € nach Hause. Da kann die Arbeit keinen Spaß machen. Die Bezahlung ist der Dreh- und Angelpunkt. Erst danach können wir über Arbeitszeitverkürzungen und anderes reden. Und man muss das Ansehen der Busfahrer erhöhen. Viele Kollegen werden von Fahrgästen beschimpft.“

Auch vom *ICB-Betriebsrat* wird die zwiespältige Situation gesehen. „Wir möchten gern agieren, aber wir müssen uns auf das Reagieren beschränken. Stärker sind wir nicht. Wir haben kaum Gestaltungsspielräume. Wenn wir aufmucken beim Monatsgespräch, dann sagt der Geschäftsführer: Wenn ihr nicht mitzieht, dann machen wir eben den Laden zu.“ Wir können dem Arbeitgeber nicht mit einer konfliktbereiten Belegschaft drohen.“

Der ICB-Betriebsrat fasst seine Zukunftsperspektive in einem Satz zusammen: „Ob wir das schon niedrige Niveau überhaupt halten können, ist die Frage.“ In diesem Zusammenhang wird auf die Konkurrenz durch private Unternehmen verwiesen, die auf einem noch niedrigeren Niveau anbieten würden.

Fazit Die Betriebsräte der beiden Ausschreibungsgewinner haben nicht die Möglichkeiten, die ihren Kollegen aus den kommunalen ÖPNV-Unternehmen zur Verfügung stehen. Dabei geht es weniger um die technisch-organisatorische Ausstattung der Betriebsräte, sondern es fehlt zum Beispiel an gewerkschaftlicher Unterstützung. Damit in Wechselwirkung steht wiederum der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad.

Hinzu kommt, dass einer betrieblichen und gewerkschaftlichen Bindung die hohe Fluktuationsrate entgegensteht. Ob es dafür eine Rolle spielt, dass es vorwiegend Mitarbeiter mit einem Migrationshintergrund sind, die sich in diesen Unternehmen als Fahrer bewerben, kann hier nicht geklärt werden, sondern müsste speziell untersucht werden. Auffällig ist jedenfalls der hohe Anteil an Fahrern mit Migrationshintergrund.

Den Betriebsräten dieser Unternehmen mangelt es an der in den kommunalen ÖPNV-Unternehmen üblichen betriebsrätlichen und gewerkschaftlichen Machtbasis, die eine sozialpolitische Balance ermöglichen könnte. Entscheidend für diese Situation und die schwierige Position der Betriebsräte ist die Wettbewerbslage, denn es gibt genug andere Anbieter, die bei Verbesserungen für die Beschäftigten und den daraus resultierenden materiellen Auswirkungen sofort mit kostengünstigeren Angeboten einsteigen würden. Insofern sehen die Betriebsräte auch keine positive Zukunftsperspektive.

7 Schlussfolgerungen und Thesen

Aus den Ergebnissen der Untersuchung werden im folgenden Thesen abgeleitet, die auf den Schlussfolgerungen auf Basis der Ergebnisse der Untersuchung beruhen. Die Thesen gehen von der *Zielsetzung einer Direktvergabe mit Sicherung des Unternehmens und der Arbeitsplätze* aus. Die Betriebsräte der kommunalen ÖPNV-Unternehmen stehen praktisch geschlossen hinter der Forderung nach Direktvergabe. Diese Zielsetzung kann auch aus der Sicht von Verdi als die zentrale Position für die kommunalen ÖPNV-Unternehmen angesehen werden.

Die Thesen und Schlussfolgerungen beziehen sich vorrangig auf die kommunalen ÖPNV-Unternehmen, insbesondere was die Entscheidung über Ausschreibung und Direktvergabe betrifft. Für die Darstellung der zukünftigen Entwicklung sind die Betriebsräte der privaten Anbieter mit einbezogen worden, speziell zu These 5 „Strategie für gleiche Markt- und Sozialbedingungen“.

Den im folgenden aufgeführten *Thesen* sind jeweils *Schlussfolgerungen* und *Ergänzende Argumente* auf Grundlage der Ergebnisse der Untersuchung angefügt worden.

These 1: Umfassende Informationen rechtzeitig sichern

Voraussetzung für eine erfolgreiche Betriebsratspolitik in den kommunalen ÖPNV-Unternehmen ist ein umfassender Kenntnis- und Informationsstand über die verkehrspolitische und ordnungspolitische Diskussion in der EU wie auch in Deutschland. Diese Aktivität geht über die betriebsinterne und sozialpolitische Aufgabe der Betriebsräte hinaus.

Wenn sich Betriebsräte, wie in Frankfurt geschehen, nicht rechtzeitig um genauere Kenntnisse und Informationen bemühen, geraten sie in den Sog einer von Unternehmensberatern, Kommunalpolitikern und auch Vorstandsmitgliedern der ÖPNV-Unternehmen geprägten Pro-Wettbewerbspolitik.

Die Betriebsräte der beiden anderen Unternehmen, also der Bogestra und der SSB, haben sich von Anfang an besser informiert und sich bewusst auf die Forderung nach einer Direktvergabe festgelegt. Ihnen kam dabei entgegen, dass eine entsprechende Zielsetzung auch aus dem Vorstand heraus verfolgt worden ist.

Als Schlussfolgerung kann deshalb gezogen werden: Betriebsräte müssen zukünftig verstärkt die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Blick haben und versuchen, diese Rahmenbedingungen aktiv zu beeinflussen. Zur Unterstützung sind externe Kontakte und Netzwerke mit Betroffenen und Sachverständigen sinnvoll.

Ergänzende Argumente

Aus heutiger Sicht mag es unverständlich erscheinen, dass Unternehmen und Betriebsräte Ende der neunziger Jahre der Parole aufgesessen sind, die bevorstehende EG-Verordnung zum ÖPNV werde allein auf einen Ausschreibungswettbewerb ausgerichtet sein. Im Gegensatz zu dieser suggerierten Position enthält die 2007 verabschiedete EG-Verordnung sowohl die Möglichkeit der Direktvergabe wie auch der Ausschreibung, lässt also für die Kommunal- und Unternehmenspolitik Alternativen zu. Dass damals der Betriebsrat der VGF, wie er heute selbstkritisch feststellt, zu gutgläubig gewesen ist, erklärt sich aus einem fatalen Klima von Wettbewerbsideologie plus einem entsprechenden politischen Druck aus dem Magistrat.

Die Vorstände aller drei Unternehmen haben von Anfang an einen umfassenden Überblick über die Diskussionsentwicklungen im Zusammenhang mit der geplanten Verordnung gehabt. In der Einschätzung gab es dann aber deutliche Unterschiede zwischen Bogestra und SSB einerseits und der VGF andererseits. Während der Vorstand der VGF sich ganz der Tendenz des Verordnungsentwurfes der EG-Kommission mit der Wettbewerbsdoktrin angeschlossen hat, sind Bogestra und SSB darum bemüht gewesen, Alternativen wie zum Beispiel die Wahlfreiheit einschließlich einer Direktvergabe einzubeziehen.

Bei den Informationsdefiziten der Betriebsräte darf nicht übersehen werden, dass sich die Betriebsratsarbeit erstens von der Natur der Sache aus vorrangig betrieblich bewegt und nicht primär auf die Änderung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ausgerichtet ist. In den Defiziten der Betriebsratsarbeit kommen aber auch die Versäumnisse der zuständigen Gewerkschaft ver.di zum Ausdruck. Sie liegen offensichtlich auf der lokalen und regionalen Ebene. Auf der zentralen Ebene hat es eine aktive Lobbypolitik für die Direktvergabe im nationalen Bereich wie auch ganz besonders in der EU gegeben.

Wie wichtig die Hilfe von außen ist, macht eine Aussage des Bogestra-Betriebsrates deutlich. So antwortete der Betriebsrat auf die Frage, ob er die neue Verordnung aus dem Jahr 2007 kenne: „Nicht genau, aber prinzipiell, im Groben schon. Da wollen wir uns noch genau reinfuchsen. Dabei muss uns der Fachbereichsvorstand von ver.di helfen.“ Hilfreich war für alle Betriebsräte die Zusammenarbeit mit Externen. Sie bezog sich nicht nur auf die Verkehrspolitiker der verschiedenen Ebenen, sondern auch auf alternative fachliche und rechtliche Beratung bei der Beurteilung der EG-Verordnungsentwürfe.

These 2: Notwendige Restrukturierung offensiv mitgestalten

Eine aktive Rolle des Betriebsrates im Restrukturierungsprozess fördert die Chancen für eine Direktvergabe. Die Restrukturierung umfasst alle Bereiche des Unternehmens, also auch die Arbeitsorganisation sowie die sozialen und tarifpolitischen Bedingungen. Der Betriebsrat muss hier – und hat es in der Praxis auch getan – an für die Arbeitnehmer schmerzlichen Prozessen mitwirken. Sie beziehen sich sowohl auf die innerorganisatorischen Strukturen (Arbeitsverdichtung) als auch auf die materielle Situation. Den Betriebsräten ist es gelungen, hierbei eine vertretbare Balance zu schaffen und damit die Existenz des Unternehmens zu sichern.

Nach allgemeiner Erkenntnis waren und sind kostensenkende Strukturveränderungen in den kommunalen ÖPNV-Unternehmen erforderlich, um ihre Zukunft zu sichern. Hiermit rechtzeitig anzufangen, ist die Aufgabe von Vorständen, aber auch für die Betriebsräte, wenn sie nicht das Risiko von Ausgründungen oder gar eines Totalverlustes der öffentlichen Eignerschaft eingehen wollten.

Ergänzende Argumente

Bei der Bogestra wie auch bei der SSB ist frühzeitig mit der Restrukturierung begonnen worden. In den beiden Unternehmen ist es den Betriebsräten gelungen, trotz teilweiser Widerstände und gegenläufiger Meinungen und Diskussionen die Belegschaften auf einen gemeinsamen Weg mit den Unternehmensvorständen einzuschwören. Seitens der Bogestra betonen beide Betriebsparteien, dass sie den gemeinsamen Weg auch in der Zukunft weitergehen wollen, wobei organisatorische Rationalisierungsschritte im Vordergrund stehen. Bei der SSB in Stuttgart gibt es konträre Ansichten über Notwendigkeit und Machbarkeit weiterer Rationalisierungen. Für eine Zusammenarbeit dürfte es erforderlich sein, dass keine Seite die andere überfordert. Auch Widerstand und die Suche nach Alternativen gehören zu einer aktiven Mitgestaltung.

In Frankfurt hat der seinerzeitige VGF-Vorstand vorrangig auf eine veränderte Marktstruktur gesetzt, die nicht durch die Gesetzes- oder Verordnungslage vorgegeben war, sondern auf politischen Entscheidungen in der Stadt und dem Land Hessen beruhte. Als Konsequenz sind Teile des Unternehmens, also einzelne Linienbündel, ausgeschrieben worden und der VGF verloren gegangen.

Der Restrukturierungsprozess in Frankfurt hat entsprechend später eingesetzt. Er hat auch tief greifende Veränderungen bedingt, die sich auf Seite der Belegschaft zum Teil in Ablehnung niedergeschlagen hat, deren Folge auch die Mitgliederverluste der Gewerkschaft ver.di sind. Nach zunächst zögerlicher Haltung hat der Betriebsrat später den internen Restrukturierungsprozess offensiv mitgestaltet. Dies soll auch die künftige Marschroute sein.

These 3: Rolle als Systemanbieter sichern

Die erfolgreiche Restrukturierung sichert die Rolle des Unternehmens als Systemanbieter. Dies bedeutet, dass alle wesentlichen Funktionen wie der Fahrbetrieb auf Schiene und Straße, die Werkstätten, die Infrastruktur, die Vertriebs- und Marketingfunktionen, die Planungs- und Steuerungsfunktionen sowie die mit diesen Funktionen verbundenen Verwaltungsaufgaben in einem einheitlichen Unternehmen geleistet werden.

Die ganzheitliche Rolle als Systemanbieter erbringt Vorteile für die Angebotsqualität und somit für die Kunden. Die Vorteile müssen in Wirtschaftlichkeitsrechnungen nachgewiesen werden, wobei die Lohn- und Sozialkosten zu neutralisieren und einer separaten Beurteilung durch die verkehrspolitischen Entscheidungsgremien zur Verfügung zu stellen wären.

Mit dieser unternehmenspolitischen Rolle ist auch die Sicherung der Arbeitsplätze nach dem Maßstab ausgewogener und angemessener sozialpolitischer Bedingungen verbunden. Direktvergabe und Systemanbieter sind die eine Seite der Medaille, die Sicherung der Arbeitsplätze die andere.

Ergänzende Argumente

Die Bogestra und die SSB haben als Systemanbieter die Direktvergabe durch die zuständigen kommunalen Entscheidungsträger erreicht. Dies ist von unternehmenspolitischer und verkehrspolitischer Bedeutung, weil ein Verkehrsangebot aus einer Hand geliefert werden kann. Der Beitrag der Belegschaften und die Mitarbeit der Betriebsräte konnten diesen Erfolg ganz entscheidend befördern, er ist auch ein Erfolg der Arbeit der Betriebsräte.

Verknüpft war diese Sicherung aber zwangsläufig mit tarifpolitischen Absenkungen, die die gesamte Belegschaft betreffen, allerdings am stärksten die Fahrer, weil es bei Ausschreibungen allein um den Busverkehr geht. Trotz der Absenkungen liegt das Niveau noch über dem der Privaten. Dieser Tatbestand bedeutet, dass die Rolle als Systemanbieter von politischen Entscheidungen flankiert werden muss, denn – wie es der Bogestra-Vorstand sagt – bei Ausschreibungen mit reinem Preiswettbewerb wäre sonst keine Chance gegeben.

Bei der VGF in Frankfurt sind im Unterschied dazu große Teile des Busverkehrs an andere Anbieter übergegangen. Es ist zu erwarten, dass auch das letzte Linienbündel aus dem Gesamtunternehmen herausgebrochen wird, so dass der Betriebszweig Busverkehr nicht mehr zum kommunalen Unternehmen zu zählen ist. In dem kommunalen Unternehmen VGF sind einkommensmäßig und sozial besser ausgestattete Arbeitsplätze aufgrund der Ausschreibungen verloren gegangen.

An diesem Beispiel hat sich gezeigt, dass die kommunalen Unternehmen bei Ausschreibungen keine Chancen gegenüber privaten Anbietern haben.

These 4: Agieren statt reagieren

Die Rolle des Co-Managements ist für die Betriebsräte der kommunalen ÖPNV-Unternehmen die geeignete Methode, um verkehrs- und ordnungspolitische Ziele umzusetzen. Ihre entsprechende Rolle sollte in Betriebsvereinbarungen festgelegt werden.

Bei den drei kommunalen ÖPNV-Unternehmen kann in der Grundhaltung von einem Co-Management ausgegangen werden. Uneingeschränkt lässt sich diese Rolle für die Bogestra und die SSB feststellen, auch wenn der SSB-Betriebsrat seine Politik nicht ausdrücklich so bezeichnen möchte („wir sind nicht der ‚vierte Vorstand‘, wie uns manche unterstellen“).

Für den Betriebsrat der VGF ist die Frage nach dem Co-Management im Zusammenhang mit dem Thema „Ausschreibung oder Direktvergabe“ negativ zu beantworten. In der Praxis gab es hier eine Anpassungspolitik. Bei den nachfolgenden Restrukturierungsmaßnahmen kann man eine Entwicklung des Betriebsrates von einem „ambitionierten Betriebsrat“ (Minssen) bis hin zum Co-Management ausmachen.

Die Betriebsräte der privaten Unternehmen bewegen sich hauptsächlich in dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen, wobei man entsprechend der Typologie von Minssen eher von einem „konventionellen Betriebsrat“ als von einem „engagierten Betriebsrat“ sprechen kann. Dieses eingeschränkte Agieren ist aber mehr auf die Machtverhältnisse in den privaten Unternehmen zurückzuführen als auf den mangelnden Willen des Betriebsrates.

Die Typologie nach dem Muster bei Minssen lässt sich im Übrigen bei den untersuchten kommunalen und privaten ÖPNV-Unternehmen nicht trennscharf anwenden.³⁰ Es sollte darüber nachgedacht werden, den Begriff Co-Management durch eine andere Bezeichnung zu ersetzen.

Ergänzende Argumente

Unter Co-Management wird hier eine über die gesetzlichen Regelungen hinausgehende Gestaltungsmöglichkeit für die Betriebsräte in definierten Entscheidungsfeldern verstanden. Die Betriebsräte wirken gleichwertig und gleichgewichtig an Prozessen und Entscheidungen mit. Sie tragen damit eine faktische Mitverantwortung, insbesondere vor der Belegschaft, aber die formale Verantwortung und formale Letztentscheidung bleibt beim gesetzlich zuständigen Vorstand. Die Themen- und Aktionsfelder für die

30 Minssen benennt in Folgerung der Typologie von Müller-Jentsch (siehe Literaturangabe bei Minssen/Riese, a.a.O., S. 146) folgende vier Betriebsratstypen. Konventioneller Betriebsrat: Konzentriert sich auf die Wahrnehmung traditioneller Mitbestimmungsaufgaben. Engagierter Betriebsrat: Beschäftigt sich schon mit neuen Themen, aber seine Einflussnahme geht über den Abschluss von Betriebsvereinbarungen nicht hinaus. Ambitionierter Betriebsrat: nimmt Einfluss auf betriebliche Veränderungsprozesse. Co-Manager: Übt einen starken Einfluss auf betriebliche Reorganisationsmaßnahmen aus und erweitert sein gesetzliches Arbeitsfeld durch die Integration unternehmensstrategisch bedeutsamer Arbeitsfelder (vgl. Minssen/Riese, a.a.O., S. 50).

Gestaltungsrolle der Betriebsrates werden sinnvollerweise in Betriebsvereinbarungen festgelegt.

Während der Betriebsrat der Bogestra sich auch für die Zukunft auf dem Wege des Co-Managements sieht, wird vom SSB-Betriebsrat ein etwas anderes Szenario aufgezeichnet. Unter dem Eindruck der bisherigen Kostensenkungen und der optimalen Erfüllung der Sparvorgaben („Wir sind gedeckelt auf 25 Millionen, haben nur 19 Millionen gebraucht“) sagte SSB-Betriebsrat: „Wir sind jetzt an einem Punkt angekommen, wo nichts mehr geht. Nun ist Schluss! Wenn einer noch mehr will, dann ist es uns egal, was oben auf dem Lohnzettel steht!“ Mit dieser Aussage wird ein Konfrontationskurs angekündigt.

Die bisherige Tätigkeit des SSB-Betriebsrates kann inhaltlich durchaus dem Co-Management zugeordnet werden, wenn auch die Frage der Etikettierung sowohl bei ihm selbst als auch beim Vorstand unterschiedlich gesehen wird, beim Vorstand sogar auch unterschiedlich zwischen den Vorstandsmitgliedern.

Der Betriebsrat der VGF dagegen befindet sich auf dem Weg zum Co-Manager. Dass er aus seiner traditionellen Rolle heraustritt und gleichberechtigt mitgestalten will, hat er an der Restrukturierung des Bereichs Infrastruktur deutlich gemacht. Ebenso setzt er sich massiv für eine politische Entscheidung zugunsten einer Direktvergabe im Schienenverkehr ein.

Wenn man die Arbeit der untersuchten Betriebsräte ansieht, wird deutlich, daß sie nicht so leicht in die eine oder andere Kategorie nach Minssen einsortiert werden können. Am ehesten ist dies noch bei den Betriebsräten von Bogestra und SSB der Fall, deren Tätigkeit man ziemlich eindeutig als Co-Management bezeichnen kann. Falls für den SSB-Betriebsrat das angekündigte „Hier ist Schluss“ kommen sollte, hätte man es mit einer *Konfrontationspolitik* zu tun, für die sich keine Kategorie bei Minssen ausmachen läßt.

Bei der VGF würde man wohl einen ambitionierten Betriebsrat am Werk sehen, was sich aber vorrangig auf die Rolle der „vergangenen“ Vergangenheit bezieht, als man sich unternehmenspolitisch zu wenig eingemischt hatte. Heute versucht der VGF-Betriebsrat sich an der Co-Management-Rolle. Bei den beiden privaten Busgesellschaften können die Betriebsräte aufgrund der Marktlage nur konventionell arbeiten.

These 5: Strategie für gleiche Markt- und Sozialbedingungen erforderlich

Aus Sicht der Betriebsräte ist es dringend erforderlich, dass zusammen mit der Gewerkschaft ver.di eine Strategie für die Durchsetzung von Chancengleichheit entwickelt wird. Sie muss sowohl tarif- und sozialpolitische Themen beinhalten als auch die Marktstrukturen mit einbeziehen.

Durch Ausschreibungen gehen nicht nur Arbeitsplätze in den kommunalen Unternehmen verloren, sondern es kommt auch immer mehr zu einer zweigeteilten sozialpolitischen Landschaft im ÖPNV. Denn die Arbeitsplatzverluste in den kommunalen Unternehmen werden zwar durch Arbeitsplätze bei Tochterunternehmen oder privaten Anbietern kompensiert, aber zu sozial deutlich schlechteren Bedingungen.

Auf der anderen Seite sind durch den Ausschreibungswettbewerb keine qualitativen Angebotsvorteile und keine leistungsmäßigen Vorteile der privaten Anbieter erkennbar. Die wettbewerbspolitischen Vorteile sind eindeutig auf unterschiedliche tarif- und sozialpolitische Vorteile zurückzuführen.

Deshalb ist es erforderlich, ordnungspolitische Modelle zu schaffen, die neben der Direktvergabe einen Wettbewerb unter Leistungsbedingungen (Qualitätswettbewerb) ermöglichen statt des heutigen Preiswettbewerbs zu Lasten der sozialpolitischen Standards. Zum Gesamtkonzept muss auch eine neue tarifpolitische Konzeption entwickelt werden, die auf ein einheitliches Tarifsysteem ausgerichtet wäre.

Ergänzende Argumente

Durch Ausschreibung der Verkehrsleistungen kommunaler Unternehmen werden nicht nur zwei unterschiedliche Tarifniveaus geschaffen, sondern es wird praktisch eine Zweiklassengesellschaft von Fahrern im ÖPNV produziert. Die Beschäftigten und die Betriebsräte der auf dem privaten Tarifniveau operierenden ÖPNV-Unternehmen, seien es die privaten ÖPNV-Unternehmen oder sei es die Tochtergesellschaft des kommunalen Unternehmens, stehen den deutlich schlechteren Bedingungen im Grunde genommen machtlos gegenüber. Die Betriebsräte bei den Kommunalen wiederum befinden sich im Sog der Verhältnisse bei den privaten Konkurrenten.

Die Betriebsräte in beiden Segmenten des ÖPNV sind betroffen und an Änderungen interessiert. Die von beiden Seiten gewollte Zusammenarbeit könnte über die Gewerkschaft ver.di organisiert werden. Tarifpolitisch ginge es um einen einheitlichen Flächentarifvertrag. Momentan warten die Betriebsräte darauf, was bei den zurzeit laufenden Tarifverhandlungen in Hessen herauskommt und in welchem Maße es der Gewerkschaft ver.di gelingt, erstens eine akzeptable Linie für die privaten ÖPNV-Unternehmen und zweitens die Abstimmung mit den Bedingungen in den kommunalen ÖPNV-Unternehmen zu entwickeln.

Auch bezüglich der ordnungspolitischen Aspekte ist die Gewerkschaft ver.di gefordert, Einfluss auf die Marktbedingungen zu nehmen. So könnte es durchaus sinnvoll sein, entsprechend Ziffer 17 der Erwägungsgründe der EG-Verordnung 1307/2007 auf nationaler Ebene „soziale Kriterien und Qualitätskriterien festzulegen, um Qualitätsstandards für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufrechtzuerhalten und zu erhöhen, beispielsweise bezüglich der Mindestarbeitsbedingungen, sowie bezüglich der sich aus Kollektivvereinbarungen ergebenden Verpflichtungen und anderen Vorschriften und Vereinbarungen in Bezug auf den Arbeitsplatz und den Sozialschutz an dem Ort, an

dem der Dienst erbracht wird.“ Diese Regelungen können nach Art. 4 Abs. 5 und 6 der EG-Verordnung 1307/2007 auf nationaler Ebene gemäß dem Subsidiaritätsprinzip festgelegt werden.

Die Gewerkschaft ver.di hat in ihrer „Stellungnahme zum Entwurf des BMVBS zur Reform des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)“ vom 26.9.2008 eine entsprechende Festlegung zur Forderung erhoben.

8 Literaturverzeichnis

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Urteil vom 24.7.2003 in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH, Slg. 2003, I-7747.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Eckpunkte für den Wettbewerb, öffentlicher Personennahverkehr in Hessen, November 2002.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung:

Akt.Z. V 9 – 66 I 28-59-02 vom 12.3.2004, („Güttler-Erlass I“).

Akt.Z. V 8 – 66 I 28-59-02 vom 17.2.2006 („Güttler-Erlass II“).

Akt.Z.: V 8 – 066 I 28-59-24 vom 27.7.2007 („Güttler-Erlass III“).

KCW GmbH, Berlin, Projekt: Wettbewerb im ÖPNV – Bewertung der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation, Handlungsalternativen, Restrukturierungskonzept, Stadtwerke Verkehrsgesellschaft mbH (VGF), 1998 – 2001. Im Internet unter: <http://www.kcw-online.de/OEPNV-Organisation.162.0.html> [Zugriff: Juli 2009].

Lokale Managementgesellschaft traffiQ, Geschäftsbericht 2002, S. 31. im Internet unter: http://www.traffiq.de/fm/20/traffiq_Geschaeftsbericht_2002.pdf [Zugriff Juli 2009].

Minssen, Heiner/Riese, Christian: Professionalität der Interessenvertretung – Arbeitsbedingungen und Organisationspraxis von Betriebsräten, Forschungsprojekt der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, 2007.

Neth, Dieter/Resch, Hubert: ÖPNV zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe, Düsseldorf, 2006.

Neth, Dieter/Resch, Hubert: Direktvergabe oder Ausschreibungen in ÖPNV-Systemen, Aktualisierung der Studie aus 2006, Düsseldorf, 2008.

Stuttgarter Straßenbahnen AG: Geschäftsbericht (SSB), Stuttgart, 2007.

Verordnung (EWG) Nr. 1191/69, ABl. L156 vom 28.6.1969, zuletzt geändert durch VO (EWG) Nr. 1893/91 (ABl. L. 169 vom 29.6.1991).

Verordnung (EG) Nr. 2370/2007 vom 23. Oktober 2007, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl), L 315/1 vom 3.12.2007.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, Brüssel 26.7.2000, KOM (2000) 7 endgültig.

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, Brüssel, 21.2.2002, KOM (2002) 107 endgültig.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, Brüssel 20.7. 2005, KOM (2005) 319 endgültig.

Werner, Jan/von Kretschmann, Caroline: Modelle künftiger ÖPNV-Strukturen, Handlungsoptionen zur Vorbereitung auf einen wettbewerblich organisierten Nahverkehrsmarkt. In: Der Nahverkehr, Heft 12, 2002, S. 16–19.

Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225



www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

