

FALLSTUDIEN GROSSBRITANNIEN

1. FALLSTUDIE: GROSSBRITANNIEN ELEKTRIZITÄT

1.1. Hintergrundinformationen

Ende der 70er Jahre waren nach Michael Pollitt, der seine Angaben auf die National Accounts⁴⁵ stützt, in Großbritannien noch 8% der ArbeitnehmerInnen in öffentlichen Unternehmen, die damals 10% des nationalen Outputs produzierten, beschäftigt. Der eigentliche Beginn der Privatisierungen ist mit der zweiten Periode der Regierung Thatcher anzusetzen. Bereits 1992 (also vor der Privatisierung der Eisenbahnen) hatte sich die Zahl der in öffentlichen Unternehmen Beschäftigten auf 3% und deren Anteil am nationalen Output auf ebenfalls 3% reduziert (Pollitt 1999). Nach der Privatisierung der Eisenbahn waren 1998 z.B. noch das Post Office und London Underground in öffentlicher Hand. Nach Pollitt zielten die Privatisierungen in Großbritannien v.a. auf die Einführung von Marktanzwängen in den jeweiligen Sektoren, insbesondere durch Veränderung der Eigentümerstruktur und Kontrolle durch eigene Regulatoren. Obwohl die im Vergleich als zu niedrig angesehene Effizienz und Produktivität im öffentlichen Sektor Großbritanniens als Begründung für die Restrukturierung angegeben wurden, heben zahlreiche Kommentatoren (vgl. Pollitt 1999, Deakin/Freedland 2000) die Schwächung der Gewerkschaften und Stärkung des ‚Managerialismus‘ und damit den unverhohlenen ideologischen Charakter der Privatisierungs-/Liberalisierungsstrategien der konservativen Regierungen als eigentliche Ziele hervor.

1.2. Privatisierung des Elektrizitätssektors in Großbritannien

Grundsätzlich wurde die staatliche Elektrizitätswirtschaft im Zuge der Privatisierung in die Bereiche Erzeugung, Übertragung, Verteilung und Versorgung aufgeteilt. Die Erzeugung wurde als Duopol geregelt, die Verteilung ging an 12 lokale RECs (Regional Electricity Companies), die aber auch Strom produzieren dürfen. Die Nuklearkraftwerke blieben in öffentlichem Besitz. Die Privatisierung erfolgte in den Jahren 1989 und 1990. Ursprünglich war keine Preisregulierung durch den Regulator vorgesehen. Aufgrund der oligopolistischen Struktur kam es aber zu Preisabsprachen, sodass schließlich die Festlegung von Maximalpreisen durch das sogenannte RPI-X System erfolgte (Pollitt 1999).

Dieses System bindet den Anstieg der Preise an die Inflationsrate minus eines Faktors X, der sich aus den zu erwartenden Produktivitätsgewinnen ergeben soll. Später wurde

⁴⁵ National Accounts: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung - VGR

das System ergänzt um die Festlegung von Qualitätsstandards. Auf dieser Basis erfolgte zwischen 1994 und 1998 eine völlige Öffnung des Marktes.

Bald nach der Privatisierung kommt es zu zahlreichen vertikalen und horizontalen Fusionen, neue Anbieter kommen hinzu, Firmen werden von Multinationals-Konzernen gekauft, durch die Fusion mit Unternehmen aus der ebenfalls privatisierten Wasserwirtschaft entstehen ‚Multi-Utilities‘. Nach einer Studie des PSIRUs (Public Services International Research Unit) können die britische Stromunternehmen nach der Privatisierung kaum auf den internationalen Märkten expandieren und stellen eher Übernahmekandidaten dar (Hall 1999:6).

1.3. Auswirkungen auf die Beschäftigung im Elektrizitätssektor in Großbritannien

Personalabbau

Die durch die Privatisierung des Elektrizitätssektors in Großbritannien bewirkte Umstrukturierung der Energiewirtschaft führte zwischen 1990 und 2001 zu einer Reduktion der Beschäftigung von bis zu 58,7%, auf etwa 60.000 Personen.

Daten zum Beschäftigungsabbau in der E-Wirtschaft in Großbritannien liegen nur bis etwa Ende der 1990er Jahre vor. Diese Daten ergeben sich v.a. aus Analysen der ILO bzw. des PSIRUs (Public Services International Research Unit), auf die auch die meisten anderen Untersuchungen zur Beschäftigungsentwicklung im Bereich Versorgungsbetriebe bzw. E-Wirtschaft in Großbritannien zurückgreifen.

Eine genaue Einschätzung des Beschäftigungsabbaus ist aber schwierig. Das hat mehrere Gründe. Zum einen wird der Elektrizitätssektor statistisch selten getrennt ausgewertet. Meist erfolgt eine Analyse der Daten unter der Kategorie öffentliche Versorgungseinrichtungen. Dazu kommt zum anderen, dass Arbeitsplatzverluste durch die Restrukturierung des Energiesektors auch in anderen Wirtschaftsbereichen auftreten können. So gingen etwa in GB nicht zuletzt durch die Umstellung vieler Kraftwerke auf Gasturbinen und die Ersetzung der nationalen Produktion durch billigere Importe in den 90er Jahren noch einmal an die 80.000 Arbeitsplätze im Bergbau (280.000 seit Anfang der 80er) verloren (vgl. ECOTEC 2001).

Der Personalabbau kann je nach Situation der Unternehmen in der Vorbereitungsphase der Liberalisierung, unmittelbar danach oder in der Abwehr von feindlichen Übernahmen oder nach Fusionen erfolgen. Personalabbau kann als zentrales Instrument der durch die Privatisierung veränderten Managementstrategien angesehen werden, um Arbeitskosten zu senken und die Produktivität zu erhöhen. Tatsächlich weisen die meisten Studien eine immense Steigerung der Produktivität aus, gleichzeitig wird aber betont, dass durch den massiven Personalabbau die langfristige Sicherung der Qualität der Dienstleistungen bedroht ist.

Die Reduktion der Belegschaft hing auch mit der Schließung der Kundenzentren/Elektro-Shops (Energy Centres, British Gas Showrooms), die Elektrogeräte oder Gas-

heizungen verkauften und Anlaufstellen für Kunden bei Beschwerden, Rechnungsproblemen etc. darstellten, zusammen. Durch die Privatisierung wurde die Quersubventionierung aus anderen Bereichen der Elektrizitätswirtschaft beendet. Die Outlets waren im Vergleich zu den Elektroschops der großen Ketten nicht konkurrenzfähig. Außerdem entstanden durch Internet und Callcenter neue kostengünstigere Möglichkeiten des Kundenkontaktes.

Tabelle 1-1: Datenlage: Beschäftigungsentwicklung im Elektrizitätssektor in Großbritannien

	1990/1	1995/6	1998/9	2001
EGÖD/EPSU (Elektrizitätssektor)	140.000			60.000 (-58,7%)
David Hall/PSIRU (Versorgungsbetriebe*)	263.300	152.600 (-42%)		
ILO	142.623	96.143	85.000 (-40,4%)	
ILO/ECOTEC			minus 30-42%	
National Power Power Gen	15.713 8.840	4.850 (-69,1%) 4.148 (-53,1%)	3.000 (EIRO-Schätzung) 3.000 (EIRO-Schätzung)	
REC (Regional Electricity Group)	83.000 (Preetum und Pollit)		47.800 (Preetum und Pollit) 30% (ILO)	

*...Versorgungsbetriebe umfassen auch den gesamten Utility-Bereich, also z.B. auch Wasserversorgungsunternehmen

Quellen: EPSU/FSESP/EGÖD (2002), Hall (1999), ILO (1999), ECOTEC (2001), EIRO (2000), Preetum/Pollitt (2000)

Daten der EGÖD/EPSU zeigen eine Reduktion der Beschäftigung im Elektrizitätssektor in Großbritannien zwischen 1990 und 2001 von 58,7%. Demgemäß fiel die Beschäftigung in diesem Zeitraum von knapp über 140.000 auf etwa 60.000. Obwohl nach der Auswertung von EGÖD/EPSU auch einige andere Staaten Europas (BRD, Spanien, Portugal, Tschechien) in diesem Zeitraum eine Reduktion der Beschäftigung um etwa 40% verzeichnen, bestätigt dieser Wert doch, warum in anderen Studien aus Mitte der 90er Jahre hervorgehoben wird, dass von etwa 212.000 seit 1990 in der EU abgebauten Arbeitsplätzen im Bereich Versorgungsbetriebe fast die Hälfte in Großbritannien verloren gingen (vgl. Hall 1998).

David Hall weist für Großbritannien eine Reduktion der Beschäftigung von 263.300 auf 152.600 im Bereich Versorgungsbetriebe zwischen 1990 und 1995 aus. Das entspricht einer Reduktion der Beschäftigten um 42%.

Nach Auswertungen der ILO waren im Elektrizitätssektor 1990/1 142.623 Personen beschäftigt, 1995/6 noch 96.143. Ende der 90er Jahre soll diese Zahl auf 85.000 zurückgegangen sein, was mit den obigen Daten der EGÖD/EPSU korrespondiert, aber

auch den für den Elektrizitätssektor genannten wachsenden Arbeitslosenzahlen Mitte der 90er Jahre (trotz einsetzenden Wirtschaftswachstums) entspricht (Hall 1998).

ILO und ECOTEC (letztere in einem Bericht an die Europäische Kommission) weisen etwas konservativere Schätzungen aus. Nicht nur wird hier der Personalabbau im europäischen Energiesektor zwischen 156.000 und 212.000 veranschlagt, auch der Personalabbau in Großbritannien wird in einer Bandbreite von 30-42% angegeben (ILO 1999, ECOTEC 2001).

Insbesondere die Beschäftigungszahlen des Duopols – National Power und Power Gen – sind zwischen 1990 und 1995/6 um 69,1% von 15.713 auf 4.850 (National Power) und 53,1% von 8.840 auf 4.148 (Power Gen) gefallen. Eine Studie des EIRO (European Industrial Relations Observatory, 1999) geht sogar davon aus, dass beide Unternehmen die Zahl ihrer Beschäftigten weiter auf je etwa 3.000 gesenkt haben. Die in der ILO Studie (ILO 1999) aufgelisteten RECs haben im selben Zeitraum – bis auf wenige Ausnahmen - ihre Beschäftigten um je etwa 30% abgebaut.

Preetum und Pollit (2000) weisen für RECs zwischen 1988/9 und 1998 eine Reduktion der Beschäftigung von 83.000 auf 47.800 aus, in der selben Zeit ist nach ihren Angaben die Produktivität um 100% gestiegen.

Eine detaillierte Analyse zum Beschäftigungsabbau nach Beschäftigtengruppen im Elektrizitätssektor ist mit den vorliegenden Daten nicht möglich. Grundsätzlich scheint aber – bei einem Beschäftigungsanteil der Frauen von etwa 20 – 30% im Sektor (ECOTEC 1999) – der Abbau eher zulasten der Männer zu gehen und v.a. Arbeiter in überproportionalem Ausmaß zu treffen. So weist ECOTEC für das untersuchte Unternehmen in Großbritannien zwischen 1993 und 1997 einen Beschäftigungsabbau um 32,21% aus. Die Zahl der männlichen Beschäftigten im untersuchten Unternehmen ging in diesem Zeitraum um 33,55% zurück. Der Abbau weiblicher Beschäftigter betrug hingegen 28,33%. ECOTEC sieht in diesen Ergebnisse eine Bestätigung der Ergebnisse der Untersuchungen des PSIRU und der ILO, die in Tabelle 1-1 ausgewiesen wurden.

1.4. Industrielle Beziehungen im Elektrizitätssektor

Vor der Privatisierung wies der Elektrizitätssektor für Großbritannien typische Formen industrieller Beziehungen und der Kollektivvertragsverhandlungen des öffentlichen Sektors auf. Das heißt Arbeitsbedingungen/-verträge und das Entlohnungssystem wurden durch eine zentralisierte landesweite Struktur von Verhandlungen – organisiert durch das Electricity Supply Trade Union Committee, das heute irrelevant ist - geregelt.

Wie schon ausgeführt, war die Schwächung der Gewerkschaften explizites Ziel der Privatisierungsstrategien in Großbritannien. Die mit der Privatisierung verbundene Restrukturierung des Elektrizitätssektors, seine Aufteilung in verschiedene Bereiche brachten eine Dezentralisierung und Fragmentierung der Kollektivvertragsverhandlungen mit sich. Dies wurde durch Strategien der Auslagerung und dem Einsatz von LeiharbeiterInnen noch verstärkt.

Die Restrukturierungsmaßnahmen gingen Hand in Hand mit der von der konservativen Regierung entwickelten Gesetzgebung zur Disziplinierung der Gewerkschaften und brachten eine Annäherung der industriellen Beziehungen im Elektrizitätssektor an die Verhältnisse in der Privatwirtschaft.

Im Kontext Versorgungsbetriebe ist hier auf das Verbot des ‚Closed Shops‘⁴⁶, das Verbot des ‚Secondary Picketing‘⁴⁷, und das Verbot politischer Streiks wozu auch Kampfmaßnahmen gegen Privatisierungen gezählt wurden, zu verweisen. Grundsätzlich hat die Privatisierung des Sektors die Position der Gewerkschaften und ihr Verhältnis zum Management nicht unberührt gelassen, auch wenn hervorgehoben wird, dass die Reaktionen und Entwicklungen der Unternehmen sehr unterschiedlich sind.

Trotzdem weisen viele Studien (exemplarisch Cully et al. 1999, Brown et al. 1998) darauf hin, dass die Gewerkschaften zumindest in den Kernbereichen ihre Positionen halten konnten, natürlich aber neue Strategien und Aktionsformen gegenüber dem Management wie auch gegenüber den AktivistInnen und Belegschaften entwickeln mussten. So erforderte etwa die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen die Mobilisierung und Schulung einer größeren Zahl von AktivistInnen, damit diese mit den sie erwartenden Anforderungen und Konflikten auf dezentraler Ebene umgehen können.

Grundsätzlich wurde im Zuge der Restrukturierung der Energiewirtschaft das System überbetrieblicher Kollektivvertragsverhandlungen zerschlagen und durch ‚Single-Employer‘- und ‚Single-Table‘-Verhandlungen (so es mehrere Gewerkschaften in einem Betrieb gibt) ersetzt. In neu entstehenden Tochterfirmen, bzw. ausgelagerten Bereichen gibt es oft keine gewerkschaftliche Vertretung oder sie wird von der Betriebsleitung nicht als Verhandlungspartner anerkannt. In diesem Fall gibt es keine kollektiven Vereinbarungen über Arbeitsbedingungen und Entlohnung.

Einige Studien heben hervor, dass der Personalabbau letztlich auch zu rückläufigen Mitgliedszahlen (Brown et al. 1998) geführt hat. Obwohl in der Regel von einer gewissen Stabilität der industriellen Beziehungen im Elektrizitätssektor ausgegangen wird, kam es doch in einigen Fällen zur Aufkündigung von Verhandlungen (‚derecognition‘) mit den Gewerkschaften. Das ist auf die Veränderung der Managementstrategien in und nach der Privatisierung zurückzuführen, schreibt aber gleichzeitig die eher als konflikthaft zu kennzeichnende Tradition der industriellen Beziehungen in manchen Bereichen des Elektrizitätssektors fort. Erst in den letzten Jahren haben sich,

⁴⁶ Als ‚Closed Shops‘ wurden Unternehmen bezeichnet, in denen die Gewerkschaften durchgesetzt hatten, dass neueingestellte Beschäftigte gleichzeitig der jeweiligen Gewerkschaft beitreten mussten (und dies gegebenenfalls sogar vom Unternehmen empfohlen wurde). Diese Unternehmen hatten in der Regel einen Organisationsgrad von 100%.

⁴⁷ ‚Secondary Picketing‘ bezeichnet eine Strategie der britischen Gewerkschaften, Streikaktivitäten und andere gewerkschaftliche Maßnahmen auf Betriebe, die nicht oder schlecht organisiert waren, durch das Aufstellen von Streikposten (Pickets) auszudehnen. Auf diese Weise konnten auch Unternehmen, die noch keine Gewerkschaft anerkannt hatten, gezwungen werden Kollektivvertragsverhandlungen zu führen und eine kollektive Interessensvertretung der Belegschaften zuzulassen. Dies war v.a. für die Organisation ausgelagerter oder neuer Betriebsstätten von Bedeutung.

nicht zuletzt aufgrund der Förderung der ‚Social Partnership‘ Ideologie durch die neue Labour-Regierung, neue Formen der Kooperation und Einbindung der Gewerkschaften in einigen Betrieben entwickelt. Aus einer eigenständigen Vertretung der Belegschaften werden sie in eine Position der Unterstützung des Managements gezwungen. Viele Unternehmen suchen die Einbeziehung der Gewerkschaften, um in Restrukturierungsphasen Konflikte zu vermeiden (Telljohann 2001).

Zwischen 1980 und 1998 ist laut WERS (Workplace Employee Relations Survey) die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder im Bereich Versorgungsbetriebe von 91% auf 68% gesunken (vgl. Millward u.a. 2000). 1998 anerkennen aber immer noch 98% der Betriebe Gewerkschaften als Verhandlungspartner. In Betrieben, die Gewerkschaften anerkennen, lag die Mitgliedschaft 1998 bei etwa 75%. Der Labour Force Survey weist für 1999 im Bereich Versorgungsbetriebe 58% Mitgliedschaft aus. Auch die Ergebnisse des WERS bezüglich der Existenz sogenannter Joint Consultative Committees (innerbetriebliche Beteiligungs- und Mitbestimmungsinstitutionen) in den Betrieben zeigen für den Sektor Versorgungsbetriebe in Großbritannien immer noch sehr hohe Werte, die durchaus jenen des öffentlichen Dienstes entsprechen. Dies gilt besonders mit Blick auf die Frage, wie weit es diese auf der Ebene der jeweiligen Betriebsstätte (nur Betriebsstättenenebene 15%), wie auch darüber hinaus gibt (Komitees auf Betriebsstätten- und höheren Ebenen in 46% der Unternehmen).

Auch in bezug auf gewerkschaftliche Maßnahmen weist der Sektor Versorgungsbetriebe relativ hohe Werte auf (Cully u.a. 1999:132). So gab es an 13,5% der Arbeitsstätten im Untersuchungszeitraum irgendeine Kampfmaßnahme. Nur der Transport und Kommunikationssektor aber auch der Sektor finanzielle Dienstleistungen liegen über diesem Wert. Abgesehen vom öffentlichen Dienst liegen alle andere Sektoren in dieser Studie Ende der 90er weit unter 5%.

1.5. Veränderungen der Arbeitsbedingungen und Managementstrategien

Für den Elektrizitätssektor in Großbritannien liegen auch einige qualitativ orientierte Fallstudien zu Veränderungen der Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation und Managementstrategien vor. Diese beziehen sich jedoch v.a. auf vormals staatliche Betriebe, die auch nach der Privatisierung weiterhin zu Kernunternehmen der Branche gehören. Studien zur Situation in neu entstandenen Unternehmen bzw. in den Subunternehmen, die in weiten Bereichen des Sektors ausgelagerte Aufgaben übernehmen, liegen nicht vor.

Da von den Befürwortern der Privatisierung und Liberalisierung des Sektors Versorgungsbetriebe in Großbritannien die ‚Effizienz und Produktivitätsprobleme‘ nicht nur im sogenannten ‚Overmanning‘ (also im Personalüberhang) verortet wurden, sondern auch in angeblich wenig effektiven Formen der Arbeitsorganisation, Organisationsstruktur und des Managements, spielten umfangreiche Restrukturierungsmaßnahmen für diese Bereiche von Anfang an eine zentrale Rolle (Pollitt 1999).

Simon Deakin und Mark Freedland (2000) betonen v.a. die Individualisierung (vgl. auch Brown et al. 1998) der Beschäftigungsverhältnisse, für die nicht zuletzt die bereits

oben ausgeführte Zerschlagung der landesweiten Kollektivvertragsverhandlungen und die Fragmentierung der industriellen Beziehungen unabdingbare Voraussetzungen darstellten. Während es in einigen Fällen nach der Re-Orientierung des Management an Praktiken der privaten Wirtschaft zu Versuchen kommt, den Gewerkschaftseinfluss weitgehend zurückzudrängen (‚derecognition‘), versuchen andere die Restrukturierungen in Kooperation mit den Gewerkschaften umzusetzen und diese in neuen Partnerschaften einzubinden oder sie dazu zu zwingen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vor die Interessen der Belegschaft zu stellen.

Die kooperative Orientierung mancher Betriebe ändert aber nichts daran, dass die Individualisierung der Arbeitsverträge zu einem wichtigen Instrument des Management wird, das auf Kosten kollektiver Regulierungen geht. Um die Belegschaften dazu zu bringen auf derartige Verträge umzusteigen, werden den ArbeitnehmerInnen etwa Einmalzahlungen/-erhöhungen des Lohnes, bessere Gesundheitsversorgung oder ein besserer Grundlohn geboten, was zu hohen Lohndifferenzialen im Sektor führt. Verlangt wird dabei von den Belegschaften etwa mehr Flexibilität (bezüglich Arbeitszeit, Arbeitsaufgaben ...) oder die Akzeptanz einer Reduktion der Pay Grades (Lohnstufen). Bezüglich der Veränderung der Arbeitsanforderungen und den Abgrenzungen zwischen verschiedenen Tätigkeiten ist die Reorganisation der Arbeitsteilungen zwischen ‚Craftworkers‘ und ‚Processworkers‘, manuellen und nicht manuellen Aufgaben sowie die Einführung verschiedener Formen des Teamworkings hervorzuheben. Deakin und Freedland (2000) heben hervor, dass es sich bei dieser Form der Individualisierung um eine prozedurale und nicht inhaltliche handelt. D.h. Individualisierung bezieht sich auf die Einführung variabler Lohnkomponenten, die an die individuelle Leistung der Beschäftigten gebunden werden.

Hervorzuheben ist weiters, dass es trotz der Flexibilisierung der Entlohnungsformen gerade im Bereich der Zulagen zu gegenläufigen Tendenzen kommt. Die Ursache dafür ist der erhöhte bürokratische Aufwand, den individualisierte, an der Leistung orientierte Entlohnungsformen in den Betrieben verursachen.

Brown et al. (1998) zeigen, dass die genannten Elemente der Restrukturierung der Arbeitsorganisation und Arbeitsverhältnisse durchaus kompatibel sind mit der Erhaltung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades auf Betriebsebene. Es zeigen sich zumindest in den qualitativen Untersuchungen keine markanten Unterschiede zwischen gewerkschaftlich und nicht-gewerkschaftlich organisierten Betrieben bezüglich der Umsetzung neuer HRM-Strategien. In nicht-gewerkschaftlich organisierten Betrieben scheint es aber eine stärkere Orientierung an symbolischen Formen der Anerkennung hoher Leistungen zu geben.

Die vorliegenden Studien betonen, dass trotz aller Rhetorik über Partnerschaft und Kooperation die Demotivierung der Belegschaften, die Gefährdung der Dienstleistungserbringung, sowie die Fortsetzung einer Dynamik niedrigen Vertrauens und geringer Kooperation zwischen dem Management und den Beschäftigten drohen.

Einen weiteren interessanten Einblick in die Veränderung der Arbeitsorganisation und Arbeitsverhältnisse gibt eine Studie von Chris Carter und Frank Mueller (2001) über die

Paradoxien der Deprofessionalisierung. Carter und Mueller zeigen, wie durch die Veränderung der Managementstrukturen in privatisierten Betrieben des Sektors Versorgungsbetriebe innerbetriebliche Formen der Arbeitsteilung und die damit verbundenen Hierarchien, Positionen und Machtverhältnisse verändert werden. Sie zeigen, wie durch die Neuzusammensetzung des Management insbesondere die Rolle von Technikern aufgebrochen wurde. Diese verfügten traditionell über hohe Autonomie und Entscheidungsfreiheit in der Erfüllung ihrer Aufgaben und hatten damit eine eigene Berufsidentität entwickelt, die sich an ihren Qualifikationen und ihrer Bedeutung für den Ausbau der Dienstleistung festmachte.

Durch das neu aufgenommene Managementpersonal werden Instrumente des Total Quality Management eingeführt und es soll eine Reorientierung der Arbeitsabläufe an Best Practice Beispielen erfolgen. Die unter dem Namen ‚Job Rethink‘ eingeführte Teamarbeit bedroht die Autonomie und Entscheidungsfreiheit der Techniker, die in den zu bildenden Teams sogenannten ‚Distributions-, oder ‚Teammanager‘ mit anderem professionellen Hintergrund untergeordnet werden.

Durch den gleichzeitig stattfindenden Personalabbau und die Übernahme administrativer Aufgaben durch die neue Gruppe von Managern entsteht Personalknappheit, welche wiederum mit dem Vorschlag einer weiteren Restrukturierung der Aufgaben der Techniker beantwortet wird. Unter dem Titel des ‚Rule Based Engineering‘⁴⁸ soll eine neue, natürlich weniger kostenintensive Gruppe von Beschäftigten geschaffen werden, die für Routineaufgaben im technischen Bereich angelernt werden. In den entstehenden Konflikten versuchen die Techniker ihre Position zu retten, indem sie die Relevanz des ‚Warum‘ etwas zu tun ist, gegenüber dem ‚Wie‘ hervorheben. Durch den hohen bürokratischen Aufwand, den die neuen Managementgruppen erzeugen (permanente Leistungsmessungen, aufwändige Gespräche), setzt sich im Betrieb schließlich eine dritte ebenfalls nicht aus dem Bereich der technischen Aufgaben kommende Gruppe von Managern durch, deren Philosophie Carter und Mueller mit der Phrase ‚Just fucking do it‘ (etwa: Nicht lange fackeln, tun) beschreiben. Die Folge ist die zügige Umsetzung der geplanten Dequalifizierungsstrategie durch die Schaffung einer neuen Beschäftigungskategorie für Routineaufgaben im technischen Bereich und ein 23%iger Personalabbau im betreffenden Unternehmen.

Deakin und Freedland fassen die Veränderungen im Sektor Versorgungsbetriebe, die durch die Privatisierungen und die Einführung von Marktverhältnissen und ihre Forcierung durch die Regulatoren induziert wurden, folgendermaßen zusammen.

„These forces have combined to encourage corporate restructuring as a way of saving costs, leading to redundancies and, as a result, a greater intensification of work efforts as more is required from those workers who retain their employment.“
(Deakin/Freedland 2000:33)

Eine vom EIRO in Auftrag gegebene Studie zu den Implikationen der Liberalisierungen im Elektrizitätssektor hebt folgerichtig folgende Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen hervor (EIRO 1999): Gefühle der Arbeitsplatzunsicherheit, wachsende Arbeitsbe-

⁴⁸ ‚Rule based engineering‘: Regelgeleitete technische Tätigkeiten.

lastung, Stress, Gesundheitsgefährdung durch Reduktion der Sicherheitsstandards, weniger Möglichkeiten des beruflichen Aufstiegs.

Die meist in den Betrieben umgesetzten, mit ‚Golden Handshakes‘ erleichterten freiwilligen Kündigungen sind solche oft nur dem Namen nach, für die Betriebe notwendige Qualifikationen gehen gerade durch den Verlust älterer Beschäftigter, die die Möglichkeit in Frühpension zu gehen nutzen, verloren.

Die unter den Bedingungen der Verstaatlichung dominierende Kultur lebenslanger Beschäftigung ist definitiv beendet. Obwohl die Altersstruktur im Elektrizitätssektor Strategien des sozialverträglichen Beschäftigungsabbau förderte, haben gerade gekündigte ArbeitnehmerInnen mit mittleren und hohen Qualifikationen Probleme anderswo eine Anstellung zu finden, da ihre Fähigkeiten nicht nachgefragt werden. Durch die Schaffung flacherer Organisationsstrukturen ist auch das mittlere Management besonders von den Restrukturierungen betroffen.

1.6. Zusammenfassung

- Der Elektrizitätssektor in Großbritannien wurde in eine Reihe von Aufgabenbereichen (Produktion, Netz, Übertragung etc.) geteilt und Anfang der 1990er Jahre privatisiert. Dies hatte einen massiven Abbau von Beschäftigung zur Folge. Zwischen 1990 und 2001 sank die Zahl der Beschäftigten von etwa 140.000 auf knapp 60.000, was einem Rückgang von fast 60% entspricht. Europaweit ist der Rückgang der Beschäftigung im Elektrizitätssektor in Großbritannien einer der markantesten. Durch die technische Umstellung der Kraftwerke auf Gasturbinen sind auch in anderen Sektoren (Bergbau) massive Beschäftigungsverluste zu verzeichnen.
- Die Auswirkungen der Liberalisierung und Privatisierung des Elektrizitätssektors in Großbritannien kann nicht von den gewerkschaftsfeindlichen Maßnahmen der konservativen Regierungen der 1980er und -90er Jahre getrennt betrachtet werden. Die Schwächung der Gewerkschaften in den vormals öffentlichen Sektoren ist eines der Ziele, das mit den Privatisierungen verbunden war. Die Umstrukturierung des Elektrizitätssektors führte zu einer Dezentralisierung und Fragmentierung des vormals zentral organisierten Systems industrieller Beziehungen öffentlicher Versorgungsbetriebe. Zwar scheint es, als hätten die Gewerkschaften alles in allem ihre Position in den Betrieben behaupten können, trotzdem ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträchtlich zurückgegangen, nach unterschiedlichen Quellen um 23% bzw. sogar um rund 30% auf knapp 60%. In einigen Fällen kam es zu einer Aufkündigung der Kollektivvertragsverhandlungen durch das Management. Trotz oder wegen veränderter Managementstrategien in und nach der Privatisierung kann von einer Fortsetzung der eher konflikthaften industriellen Beziehungen ausgegangen werden. Erst in den letzten Jahren haben sich, nicht zuletzt aufgrund der Förderung der ‚Social Partnership‘-Ideologie durch die neue Labour-Regierung, neue Formen der Kooperation und Einbindung der Gewerkschaften in einigen Betrieben entwickelt. Aus einer eigenständigen Vertretung der Belegschaften werden sie in

eine Position der Unterstützung des Management zur Kooperation in der Umstrukturierung gezwungen.

- Qualitative Studien zu Arbeitsbedingungen und Managementstrategien in der Elektrizitätswirtschaft nach der Liberalisierung und Privatisierung heben Veränderungen in folgenden Bereichen hervor, die zur Lösung der angeblichen Effizienz- und Produktivitätsprobleme im Bereich Versorgungsbetriebe beitragen sollen:
 - Individualisierung der Arbeitsverträge
Durch die Reduktion der Bedeutung von Kollektivvertragsverhandlungen können die Unternehmen auf individualisierte Arbeitsverträge mit den Beschäftigten umsteigen. Diese zielen auf eine Flexibilisierung und Vereinfachung der Entgeltsysteme in den Betrieben und die Einführung leistungsbezogener Lohnbestandteile ab. Die Veränderungen stehen im Kontext weitergehender Maßnahmen der Flexibilisierung der Arbeitsabläufe und Arbeitszeitregelungen. Neue Managementstrategien zur ‚MitarbeiterInnenführung‘ wie Human Resource Management und Total Quality Management werden eingeführt.
 - Veränderung der Arbeitsplatzbeschreibungen, Berufsprofile und Dequalifizierung
Die Restrukturierungsmaßnahmen führen zu weitreichenden Versuchen die traditionellen Formen der innerbetrieblichen Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzbeschreibungen und auch scheinbar überkommene berufliche Abgrenzungen und Identitäten (Techniker, Elektriker) zu reorganisieren. Dies führt zu einem innerbetrieblichen Bedeutungsverlust des technischen auf Kosten des kaufmännischen Personals und zu Strategien der Dequalifizierung.
- Die Umgestaltung der Arbeitsbedingungen führten zu einer Intensivierung der Arbeitsanforderungen und damit zu gestiegenen Arbeitsbelastungen, die sich in Stresserscheinungen und Unsicherheit manifestieren. Durch den fortgesetzten Personalabbau ist ein nicht zu ersetzender Verlust an Qualifikationen festzustellen, was auf Dauer die Qualität der Dienstleistungserbringung bedrohen kann.

2. *FALLSTUDIE: GROSSBRITANNIEN ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR (ÖPNV)*

2.1. *Hintergrundinformation – Privatisierung des ÖPNV in Großbritannien*

1980 wurden in Großbritannien 98% aller lokalen Busreisen auf Buslinien in öffentlichem Eigentum getätigt, Ende der 1990er Jahre wurden 97% aller lokalen Busreisen von privaten Firmen übernommen. Der Sektor öffentlicher Personennahverkehr, der mit Ausnahme Londons hauptsächlich auf Bussen beruhte, galt Anfang der 80er Jahre als hochgradig reguliert (Bayliss 1999). Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) war in den 30ern und 40er Jahren verstaatlicht worden, wobei sich ein Teil der Unternehmen traditionell in Besitz der Kommunen befunden hatte. Obwohl der vorwiegend auf Bussen beruhende ÖPNV zwar bis Anfang der 70er Jahre als mehr oder weniger profitabel galt, setzte schon in den 50er Jahren ein kaum zu stoppender Rückgang der Passagierzahlen bei gleichzeitig steigenden Kosten ein. Der Rückgang der Passagierzahlen wird unter anderem auf die Zunahme des Autoverkehrs zurückgeführt. Seine endgültige Struktur erhielt der britische ÖPNV Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre.

Keith Forrester (1993) teilt die Struktur des Sektors Ende der 70er in folgende Gruppen ein: Erstens nennt er den ‚nationalisierten Sektor‘, der aus der National Bus Company (NBC) und der Scottish Bus Group, die erst 1969 geschaffen worden waren, besteht. Nach einigen Aufkäufen bestand die NBC Ende der 70er aus 37 relativ eigenständigen Subunternehmen. Diese Unternehmen übernahmen v.a. den zwischenstädtischen und ländlichen Personentransport. Als zweite Gruppe nennt Forrester die London Transport Executive (LTE), die Passenger Transport Executives (PTEs) und die gemeindeeigenen Betriebe. Die LTE stellte das größte Teilunternehmen im ÖPNV Großbritanniens dar, das aber im Zuge der Konflikte der konservativen Regierung der 80er Jahre mit den Labour-geführten Stadtverwaltungen zur London Regional Transport (LRT, später LT) umbenannt, der Stadtverwaltung entzogen und direkt dem Verkehrsminister unterstellt wurde. Der ÖPNV mit Bussen wurde in London in weiterer Folge in 13 Subunternehmen geteilt. Mitte der 90er wurde durch Ausschreibungen der Buslinien ein beschränkter Wettbewerb in London zugelassen und unter Koordinierung durch die Stadt vergeben. Die Hälfte der Unternehmen ging an Tochtergesellschaften von LT, die andere Hälfte an private BetreiberInnen. LT kontrolliert das Busnetz durch die Festlegung von Fahrpreisen und Leistungen. Die privaten Unternehmen tragen kein wesentliches wirtschaftliches Risiko, da sie von der Stadt für erbrachte Leistungen bezahlt werden (ÖGPP 2002).

Die PTEs hatten nach der Reorganisation Ende der 60er Jahre den ÖPNV in den städtischen Ballungsräumen (Metropolitan Areas) übernommen. In 51 kleinen und mittleren Gemeinden wurde der ÖPNV durch gemeindeeigene Betriebe organisiert.

Ende der 70er Jahre gab es außerdem einen kleinen privaten Bereich im Sektor Passagiertransport, der aus einer großen Zahl von kleinen Unternehmen bestand. 5.536 von insgesamt 5.639 Unternehmen im Bereich ÖPNV gehörten zu dieser Kategorie (Forrester 1993). Die privaten Unternehmen beförderten jedoch weniger als 4% aller Passagiere und konzentrierten sich insbesondere auf Ausflugsfahrten und dergleichen. Durch das seit 1930 existierende Lizenzierungsverfahren waren sie aus dem ÖPNV im engeren Sinne ausgeschlossen.

Durch den bereits erwähnten Niedergang des ÖPNV – Zahlen sprechen von einer Reduktion der Passagierzahlen von 17 Millionen 1950 auf 6 Millionen 30 Jahre später – musste 1968 ein System der Quersubventionierung eingeführt werden, um gesellschaftlich notwendige Verbindungen aufrechtzuerhalten. Anfang der 80er machte die Quersubventionierung 45-50% der Gesamteinnahmen im ÖPNV aus, was zu einem massiven ideologischen Angriffspunkt der Thatcher Regierung wurde.

Der ÖPNV galt als überregulierter und rigider Sektor. Die garantierten staatlichen Subventionen galten als Ursache für ausbleibende Innovationen, wenig effiziente und effektive Arbeits- und Organisationsformen, geringe Produktivität sowie überhöhte Löhne in den wenig profitablen Bereichen. Die Abschaffung der Busschaffner außerhalb Londons wird als die wichtigste Innovation im britischen ÖPNV in dieser Zeit gesehen. Wenig kompetitive Manager, eine wenig kooperative ArbeitnehmerInnenschaft, die an einer Verbesserung der Produktivität nicht interessiert sei, sowie die Stärke der Gewerkschaften werden zu zentralen Ursachen des Niedergangs der ÖPNV in Großbritannien erklärt.

Insbesondere die Lohn- und Arbeitskosten, die im arbeitsintensiven Sektor ÖPNV 70% ausmachen, spielten eine zentrale Rolle, bei den in die Privatisierung und Deregulierung gesetzten Hoffnungen.

Schon 1980 werden die ersten Schritte zur Deregulierung des ÖPNV gesetzt, die auf einer Lockerung der strengen Lizenzierungsverfahren beruhen und Unternehmen den Marktzutritt im Bereich Express Coach Services (Busfernverbindungen) erleichtern. Auch die Kontrolle der Fahrpreise wird gelockert. Beide Maßnahmen haben aber nur wenig Auswirkungen auf die Industrie in dieser Zeit, da es den dominanten öffentlichen Unternehmen gelingt, potenzielle Konkurrenten abzuwehren.

Wichtiger hingegen war die von der Regierung implementierte Begrenzung der öffentlichen Subventionierung des ÖPNV in den städtischen Ballungsräumen, was zwischen 1985 und 1987 zu einer Reduktion der staatlichen Unterstützung um 26% führte.

Die vollständige Privatisierung und Deregulierung des ÖPNV – mit Ausnahme Londons - erfolgte im Transport Act 1985. Die Eckpfeiler dieses Gesetzes sahen folgende Punkte vor (Forrester 1993, Bayliss 1999): Durch die Abschaffung der Lizenzierung kann jeder mögliche Anbieter 42 Tage nach der Registrierung bei der zuständigen Behörde eine Busverbindung beginnen. Zwar konnten Gemeinden weiterhin nicht-kommerzielle Linien fördern, mussten diese aber gemäß des ‚Compulsory Competitive Tendering‘ (Verpflichtung zur Ausschreibung öffentlicher Aufgaben) öffentlich ausschreiben.

Die NBC wurde in 79 Subunternehmen zerschlagen, von denen ein Teil vom Management, einige wenige auch durch ‚Employee Shareownership Schemes‘ (Besitzbeteiligung der ArbeitnehmerInnen) übernommen wurden. Die gemeindeeigenen Busbetriebe, wie auch die PTEs in den städtischen Ballungsräumen wurden ausgelagert. Gemäß der im White Paper on Busses Anfang der 80er Jahre anvisierten Effekte sollte die skizzierte Umstrukturierung des ÖPNV eine Kostenreduktion um 30% ermöglichen und die Quersubventionierung des ÖPNV mehr oder weniger beenden. Tatsächlich kam es am Anfang zu einer Zunahme der Anbieter und einer massiven Erhöhung des Wettbewerbs, der in einigen Studien (exemplarisch Forrester 1993, Stevenson ohne Jg.) und Darstellungen der Auswirkungen der Deregulierung auf den ÖPNV sehr plastisch als ‚chaotisch‘ beschrieben wird.

2.2. Auswirkungen der Privatisierung des ÖPNV auf die Beschäftigten

Aufgrund des hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten im Sektor waren Strategien der Kostenreduktion, der Produktivitätssteigerung und wo sich das als möglich erwies, des Personalabbaus zu erwarten. Dies ist tatsächlich eingetreten.

2.2.1. Personalabbau

Eine umfassende Darstellung des Personalabbaus im ÖPNV ist durch die Fragmentierung des Sektors, die oben beschrieben wurde, mit dem vorliegenden Material nicht möglich.

Der Personalabbau im ÖPNV hatte aufgrund der Einführung der ‚One-person-operations‘ (Einpersonenbetrieb), also der Abschaffung der Busschaffner, schon im Jahrzehnt vor der Deregulierung begonnen und betrug nach Angaben Forresters (1993) bei PTEs etwa 22% und bei NBC 32%. Der Trend ist nach der Privatisierung etwa doppelt so hoch wie aus längerfristiger Perspektive zu erwarten gewesen wäre. So wurde etwa in den neugeschaffenen Public Transport Companies, den ausgelagerten Busunternehmen der Gemeinden und städtischen Ballungszentren, in den ersten zwei Jahren nach der Privatisierung 26% des Personal abgebaut (der im Sinne des langfristigen Trends zu erwartende Rückgang lag bei etwa 4,4%). Die unabhängigen Firmen konnten zwischen 1978 und 1988 ihren Personalstand um 30% erhöhen. Alles in allem ist jedoch offensichtlich, dass dadurch der Beschäftigungsverlust im Sektor nicht aufgehalten werden konnte.

Graham Stevenson (ohne Jg.) von der Transport and General Workers Union verweist auf eine Reduktion der Beschäftigung in den städtischen Ballungsgebieten zwischen

26% und 41%. In absoluten Zahlen ist zwischen 1985 und 1992 nach Kinnera Murthy die Beschäftigung im ÖPNV von 174.200 auf 151.500, also um 13% zurückgegangen.⁴⁹

Heseltine und Silcock (1991, siehe auch Forrester 1993) weisen anhand eines regionalen Beispiels, nämlich South Yorkshire Transport, nach, dass zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit und Abdeckung jährlicher Verluste von 45 Millionen Pfund die Operating Costs um 26% gesenkt wurden. Dies wurde durch einen Abbau von 13% des sogenannten ‚Platform‘-Personals (Fahrer und Schaffner), v.a. aber durch eine Reduktion der Verwaltungs- und anderer Unterstützungsjobs (-57%) sowie der Techniker (Engineers, -52%) erreicht.

Heseltine und Silcock (1991) heben zwar hervor, dass es in den von ihnen untersuchten Fallstudien kaum zu unfreiwilligen Entlassungen gekommen ist, trotzdem muss betont werden, dass ihre Analysen die massiven Auswirkungen der Umstrukturierungsmaßnahmen auf die Motivation der Belegschaften und die Stimmung in den Betrieben hervorheben.

Dass der Personalabbau im Sektor aber alles in allem relativ reibungslos vonstatten zu gehen schien, hing vermutlich auch mit der allgemeinen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und der Löhne im britischen ÖPNV zusammen, was die sogenannte natürliche Fluktuation der Beschäftigten erhöhte. Viele verließen den Sektor mit seinen sich verschlechternden Arbeitsbedingungen ‚freiwillig‘. Auch David Bayliss hebt hervor (1999), dass es den Unternehmen in London nicht gelang ihr Personal zu halten, und dass sie sich schwer tun neues zu finden.

2.2.2. *Reduktion der Löhne*

Im White Paper on Busses aus dem Jahr 1984 und im Gesetz des darauffolgenden Jahres war eine Kostenreduktion in der Busindustrie um etwa 30% anvisiert worden. Aufgrund der hohen Arbeitsintensität des Sektors machen die Personalkosten etwa knapp 70% aus – etwas mehr als 40% für die ‚Platform‘-Staff und etwas mehr als 25% für Verwaltung und Professionisten (Association of Metropolitan Countries 1990). Während die durchschnittlichen Löhne der Busfahrer in den 70ern und 80er etwa dem Durchschnitt der ArbeiterInnen entsprachen, lagen sie in den 90ern etwa 20% unter dem Durchschnitt. Zwar gehen die genauen Angaben zur Lohnreduktion etwas auseinander, da manche Studien sogar betonen, dass Busfahrer vor der Privatisierung 5% über dem Durchschnitt männlicher Arbeiter lagen. Einen guten Überblick über die Tendenz der Lohnentwicklung im ÖPNV in Großbritannien gibt folgende Statistik des Transport Committees des britischen Unterhauses aus dem Jahr 1995 (Transport Committee 1995).

⁴⁹ Der fortgesetzte Personalabbau im ÖPNV wird übrigens sehr gut in der von Stanley (1987) präsentierten Tabelle erkennbar. So waren 1968 noch 253.000 Personen im Bussektor beschäftigt, 28.500 davon in privaten Unternehmen. Schon 1980 war demnach die Zahl der Beschäftigten auf 202.000 – nicht zuletzt durch die Abschaffung der Schaffner – reduziert worden. Im privaten Bereich hatte sich die Beschäftigung bereits auf über 34.000 erhöht.

Tabelle 2-1: Durchschnittliche Löhne von Bus and Coach Drivers, Pfund/Stunde, Basis 1994

	Bus and Coach drivers	All manual workers	Bus and coach as % of manual
1975	5.51	5.38	102%
1976	5.30	5.34	99%
1977	4.83	4.95	97%
1978	5.00	5.14	97%
1979	4.78	5.34	90%
1980	5.06	5.37	94%
1981	5.16	5.35	96%
1982	5.27	5.37	98%
1983	5.58	5.59	100%
1984	5.48	5.61	98%
1985	5.48	5.60	98%
1986	5.70	5.80	98%
1987	5.34	5.91	90%
1988	5.44	6.08	89%
1989	5.27	6.07	87%
1990	5.18	6.09	85%
1991	5.08	6.18	82%
1992	5.17	6.29	82%
1993	5.09	6.37	80%
1994	5.03	6.31	80%

Quelle: Transport Committee 1995.

Tabelle 2-1 zeigt sehr deutlich den Einbruch der Löhne im ÖPNV nach 1986. Mitte der 90er liegen die Löhne in diesem Sektor nicht über dem durchschnittlichen Lohnniveau für Busfahrer in den 70ern, ganz zu schweigen vom Durchschnitt aller ArbeiterInnen.⁵⁰

Ende der 90er Jahre und am Anfang des neuen Jahrzehnts scheint es, nicht zuletzt aufgrund der veränderten Bedingungen unter Labour, eine leichte Umkehrung des Trends zu geben, da die Löhne für BusfahrerInnen stärker steigen als die Durchschnittslöhne der ArbeiterInnen. Dies liegt aber auch an den Rekrutierungsproblemen

⁵⁰ Das Lohnniveau sowohl der Busfahrer, wie auch der ArbeiterInnen weist in den 70er erhebliche Schwankungen auf. Dies reflektiert die instabile ökonomische Situation der britischen Wirtschaft und die damals noch existente relative Stärke der ArbeiterInnenbewegung in Großbritannien. Während aber Anfang der 80er-Jahre Löhne und Gehälter durch die hohe Arbeitslosigkeit und die durch Austeritätspolitik verschärfte Krise unter Druck geraten, können die Busfahrer bis 1985 ihren relativen Rückstand zum Durchschnitt der ArbeiterInnen aufholen.

der Busunternehmen nicht zuletzt in den städtischen Ballungszentren. So liegt der durchschnittliche Jahresverdienst eines Busfahrers in London bei 17.000 Pfund, mehr als 10.000 Pfund unter dem Durchschnitt der U-BahnfahrerInnen und weit unter dem allgemeinen Durchschnitt in London von 39.200 Pfund. Um die Rekrutierung von FahrerInnen in London zu erleichtern, wurde ein sogenannter Mayor's Bonus von 20% pro Woche eingeführt (TGWU 2002).

Die ausgewiesene Lohnreduktion im ÖPNV-Sektor in Großbritannien wurde durch eine ganze Reihe verschiedener Maßnahmen erreicht. Die am häufigsten genannte ist die Einführung sogenannter Mini-Busse und Midi-Busse, die weniger Qualifikation erfordern (niedrigerwertige Fahrlizenz). Dies überschneidet sich mit der Einstellung jüngerer Beschäftigter für diese Fahrzeuggruppen (Forrester 1993). MinibusfahrerInnen erreichen nur 75% des Lohnniveaus der klassischen BusfahrerInnen. In den meisten Unternehmen wurde daher eine Neustrukturierung der Lohnkategorien für verschiedene Kategorien von FahrerInnen, vorgenommen (,tiered wage structure'). In manchen Unternehmen kam es auch zu Abfertigungszahlungen, damit die Beschäftigten allgemeine Lohnkürzungen akzeptieren (sogenannte ,bribes', also Bestechungen, von bis zu 3.000 Pfund).

Zur Neustrukturierung der Lohnkategorien gehörte auch eine Vereinfachung der Lohnstrukturen durch die Abschaffung bzw. Reduktion aller Zuschläge für Überstunden, Wochenendarbeit, sozial ungünstigen Arbeitszeiten sowie der Kranken- und Urlaubsgelder und die Abschaffung der bezahlten Essenspause. Abgeschafft wurden auch die vom Unternehmen zur Verfügung gestellte Arbeitskleidung und Kantinen (in 50% der Unternehmen gibt es diese Dinge nicht mehr). Neue Prämien werden eingeführt für pünktliches Erscheinen bei der Arbeit bzw. Erscheinen bei der Arbeit überhaupt, und auch unfallfreies Fahren. In manchen Unternehmen erhalten FahrerInnen einen Prozentsatz der ,daily takings'⁵¹ (täglichen Einnahmen) der Busse. Auch betriebseigene Pensionen gibt es in immer weniger Unternehmen. Mehr noch, nach Stevenson (1994) wurde die National Bus Company von der Regierung um 300 Millionen Pfund zu billig verkauft. Die Regierung übernahm aber die Pensionsfonds der Belegschaft, um die Rechte gegenwärtiger PensionistInnen des Sektors zu garantieren. Durch einen Aufschwung der Börse in dieser Zeit konnte sie Zusatzprofite von 200 Millionen Pfund einnehmen. In privaten Unternehmen sei es hingegen vorgekommen, dass die Gelder der Pensionsfonds zur Abdeckung von Verlusten herangezogen wurden. Dies führte nach dem Bankrott von National Welsh zur Entdeckung, dass 1 Million Pfund fehlten und PensionistInnen dieses Unternehmens eine Reduktion ihrer Renten um 20% hinnehmen mussten.

Insgesamt werden die sogenannten indirekten Lohnkosten, also die Kosten für Tätigkeiten, für die kein Kunde unmittelbar bezahlt, in den meisten Unternehmen nach der Privatisierung auf etwa 15% von vormals 50% reduziert (Heseltine/Silcock 1991).

⁵¹ Die Beteiligung von Fahrern an den täglichen Einnahmen ist wohl eine der zentralen Ursachen für die sehr plastischen Beschreibungen des chaotischen Wettbewerbs zwischen den BusfahrerInnen in einigen der untersuchten Studien, auf die hier aber nicht eingegangen werden kann.

Perrett et al. fassen in einem Bericht an das Transportministerium diese Entwicklung konzis zusammen.

„All these schemes reflect the aims of these operators of offering a friendlier, sager and more reliable service than the established operator, whilst avoiding the costs of spare drivers, spare vehicles and accident repair bills.“ (Perrett et al. 1989:29)

Einige Studien betonen wörtlich, dass den Beschäftigten im Austausch für diese Reduktion die Möglichkeit (!) eines sechsten Arbeitstages/Woche und von Überstunden geboten wurde, damit sie ihr relatives Lohnniveau halten können (Perrett et al. 1989). Perrett et al. heben in ihrem Bericht für das Transport Ministerium aus dem Jahr 1989 hervor.

„There is usually sufficient schedule overtime and need to cover for holidays and sickness to guarantee drivers a 6th day of work. Some of the former NBC operator increased the availability of overtime to compensate drivers for loss of earnings when the PTE support parity ceased.“ (Perrett et al. 1989:28)

In London sollte im Zuge der Privatisierung eine Lohnreduktion von 12-25% erreicht werden, wobei den Beschäftigten auch hier teilweise Abfindungen (die sogenannten ‚bribes‘) für die Akzeptanz der Kürzungen geboten werden. Einige Streiks erreichten zwar eine Rücknahme der Kürzungen, dennoch bringen die Veränderungen des ÖPNV, v.a. durch die Verpflichtung der Kommunen den Personennahverkehr auszuschreiben, Kürzungen um 16%. Die Ausschreibungen des ÖPNV in London sollten einen Kostenreduktion von 135 Millionen Pfund erreichen, allein 110 Millionen bei den Lohnkosten. Graham Stevenson (ohne Jg.) hebt hervor, dass in London die Entlohnung der Busfahrer teilweise so niedrig ist, dass sie Rechte auf soziale Transferleistungen haben.

2.2.3. *Arbeitsbedingungen und Produktivität*

Die Befürworter der Privatisierung feiern diese als einen großen Erfolg, da es gelungen sei die Produktivität im ÖPNV-Sektor massiv zu erhöhen. Es ist aber offensichtlich, dass dies darauf ankommt, wie Produktivität errechnet wird und wie die Gesamtsituation des Sektors eingeschätzt wird. Wie bereits angeführt wurde, konnte der Rückgang der Passagierzahlen nicht gestoppt werden und wird heute das Bussystem als Transportmittel v.a. der unteren Schichten angesehen, während andere eher dem Individualverkehr den Vorzug geben würden. Ein Teil der Erhöhung der Produktivität ergab sich aus dem verstärkten Einsatz von Minibussen, die niedrigere ‚operating costs‘ aufweisen (50% von Doppeldeckerbussen). Die von der Association of Metropolitan Areas und der Passenger Transport Executive Group in Auftrag gegebene Studie (Tyson 1992) zu den Auswirkungen der Busderegulierung weist eine Produktivitätssteigerung des ÖPNV nach allen Indikatoren aus. Zu diesen Indikatoren zählen Beschäftigung pro Fahrzeug, gefahrene Kilometer pro Belegschaft und gefahrene Kilometer pro Fahrzeug. Insbesondere in den PTCs, den Busunternehmen in den städtischen Ballungsräumen, ist es nach diesen Analysen zu erheblichen Produktivitätssteigerungen gekommen. So wurde etwa die Zahl der Beschäftigten je Fahrzeug um 21,5% reduziert (auf 3,11), die gefahrenen Kilometer pro Beschäftigten um 40,61% erhöht. In einem etwas niedrigeren Ausmaß

hat sich auch die Zahl der gefahrenen Kilometer je Fahrzeug erhöht, nämlich um 10,51%. Gemäß der Studie von Tyson wurde der größte Teil dieser Steigerungen unmittelbar nach der Privatisierung erreicht.

Außerdem streicht Tyson hervor, dass die Zahl der Passagiere pro Fahrzeug bis 1990 um fast 17% gefallen ist, die Zahl der Passagiere pro Beschäftigten jedoch um 5,9% gestiegen ist. Die Kosten je Beförderungsfall haben sich daher kaum reduziert. Mit den oben ausgewiesenen ansteigenden Indikatoren ergibt sich daher:

„... the impact on load factors has been adverse – passengers have fallen but vehicle-kilometres have increased.“ (Tyson 1992:12)

Die Zahl der Passagiere je gefahrenen Kilometer ging in den Ballungsräumen um fast 25% zurück (von 3,78 auf 2,85).

Es ist also nicht gelungen die Reduktion der Passagierzahlen umzudrehen, dafür fahren weniger Personen längere Strecken. Die oben ausgeführten Zahlen sagen auch wenig über die Qualität des ÖPNV aus, da gleichzeitig eine Konzentration der Dienste auf die am meisten befahrenen Routen, sowie auf die ‚Peak-Times‘ (‚Stoßzeiten‘) erfolgte.⁵²

2.2.4. *Arbeitszeit*

Wesentliches Element in den ausgewiesenen Veränderungen der Produktivität waren Eingriffe in die von Regierungsberatern als komplex beschriebenen Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitregelungen der Beschäftigten. Zentral hierfür war die Veränderung der existierenden Arbeitszeitarrangements. Einige Studien weisen eine leichte Erhöhung der Wochenarbeitszeit von FahrerInnen auf 49h aus (Stokes et al. 1990), die aber alles in allem stärker ausfällt als für männliche ArbeiterInnen insgesamt (Anstieg von durchschnittlich knapp über 44h auf knapp über 45h pro Woche).

Drastischer fielen jedoch die Veränderungen bezüglich Pausenzeiten, Nettofahrzeiten etc. aus: In den 70ern betrug die Nettofahrzeit von BusfahrerInnen im ÖPNV etwa 73%, der Rest der Zeit bestand aus bezahlten Pausenzeiten, Wende- und Übergabezeiten, kleineren Wartungsarbeiten etc. Die Veränderungen nach der Privatisierung zielten darauf ab, die Nettofahrzeit der FahrerInnen auf über 80% zu erhöhen. Dies wurde durch eine Verkürzung der Wende- und Übergabezeiten, Abschaffung der bezahlten Essenspausen und ähnliche Maßnahmen erreicht (Forrester 1993). Abgeschafft wurde auch der garantierte Arbeitstag von 7h48min. Ersetzt wurde diese Regelung durch eine garantierte wöchentliche (Mindest-)Arbeitszeit von 39h. Graham Stevenson von der TGWU hebt hervor, dass nach der Privatisierung eine tägliche Arbeitszeit von 16h

⁵² In den Studien wird zwar vermutet, dass die Erhöhung der gefahrenen Kilometer mit der Schaffung neuer Dienste in entferntere Gegenden zusammenhängt, die durch die Einführung der Minibusse möglich geworden sei. Aus persönlicher Beobachtung/Erfahrung der Studienautoren sei jedoch darauf hingewiesen, dass kürzere Entfernungen eher wieder zu Fuß zurückgelegt werden, da auf wenig befahrenen Routen im Stau steckende Busse zu nicht durchschaubaren Zeiten und dann oft in dreifacher Ausführung kommen. Für längere Fahrten werden Fußmärsche zu befahreneren Routen in Kauf genommen. (Diese Anmerkung reflektiert Erfahrungen der Verfasser).

erlaubt ist und FahrerInnen erst nach 5h30 ein Recht auf eine (unbezahlte) Pause haben (Stevenson ohne Jg.). Die garantierte tägliche Erholungszeit wurde auf 8h30, bzw. 24h einmal alle 14 Tage reduziert (TGWU 2002). Die TGWU kritisierte daher im Jahr 2002 auch, dass weder die Europäische Arbeitszeitrichtlinie noch die Sonderbestimmungen für Fahrer im ÖPNV angewendet werden.

Auch die Urlaubstage, die im (vormals) öffentlichen Sektor bei 24 Tagen lagen, wurden auf das Niveau des privaten Sektors (18 Tage) gebracht.

2.2.5. *Arbeitsbelastungen*

Vertreter der TGWU betonen, dass diese Veränderungen die Arbeitsintensität im ÖPNV massiv erhöht haben, die Beschäftigten seien ‚stretched to the limit‘ (bis an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit beansprucht). Die Steigerung der Arbeitsintensität wurde nicht nur durch eine Ausdehnung der Nettofahrzeit, sowie der Verpflichtung andere Arbeiten (Reinigung der Busse) während diverser Stehzeiten zu übernehmen, bewirkt. Die genannten Produktivitätssteigerungen wurden auch durch eine Erhöhung der Geschwindigkeit, in der Strecken befahren werden müssen, und z.B. auch durch die Verpflichtung mit Bussen anderer Unternehmen auf der Strecke zu konkurrieren (woran ja in manchen Fällen auch Teile des Lohns gebunden sind), erreicht.

Dies hat nach Graham Stevenson (ohne Jg.) der sich auf eine Studie der TGWU aus dem Jahr 1998 bezieht, eine massive Erhöhung der Unfallgefahr (diese ist nach 13h Fahrzeit 2,5 mal höher als bei einer Fahrzeit unter 10h) zur Folge. Auch Stresserscheinungen gehören nach TGWU zu Folgeerscheinungen dieser Entwicklungen, die zu Frühpensionierungen, vorzeitigen Todesfällen, Herz- und Koronarerkrankungen, Invalidität durch einseitige Belastungen des Rückens, aber auch psychischen Problemen und Angstzuständen aufgrund der permanenten Anspannung führen. Außerdem ist auch eine Zunahme der Angriffe auf BusfahrerInnen durch Passagiere zu verzeichnen.

2.2.6. *Arbeitsbedingungen im öffentlichen Verkehr in Großbritannien*

Einen interessanten Überblick über die Wahrnehmung der Veränderung der Beschäftigungsbedingungen durch ArbeitnehmerInnen in Großbritannien gibt die Studie von Eveline Ruiters und Remko Mast (2000) zu Auswirkungen von Marktkräften auf Beschäftigte im öffentlichen Verkehr. Leider sind der Eisenbahnsektor und der ÖPNV hier nicht getrennt ausgewiesen. Die Studie wurde in Schweden, Dänemark, Großbritannien und Frankreich durchgeführt, sie beruht auf einer Fragebogen gestützten Umfrage unter 2.400 Beschäftigten in den genannten Staaten.

Grundsätzlich ist der extrem hohe Anteil an kritischen Einschätzungen bezüglich der Arbeitsbedingungen und ihrer Verschlechterung seit der Liberalisierung bemerkenswert. Dies steht, wie die AutorInnen zeigen, in großem Gegensatz zu Angaben der öffentlichen Verwaltungen und des Managements. Auffällig ist insbesondere, dass mehr als drei Viertel der ArbeitnehmerInnen in diesem Bereich

betonen, dass sich seit der Liberalisierung die Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsverhältnisse verschlechtert haben.

Tabelle 2-2: Arbeitsbedingungen im öffentlichen Verkehr in Großbritannien nach Ruiter und Mast

Beschäftigungsbedingungen	Niedrigerer Lohn	46,00%
	Unterbrochene Schichten	39,30%
	Zunahme der irregulären Schichten	75,00%
	Weniger Pausen	70,70%
Arbeitsbedingungen	Unzufrieden mit gegenwärtigen Arbeitsbedingungen	60,70%
	Verschlechterung seit Beginn der Liberalisierung	72,10%
	Größere Arbeitsbelastung	94,50%
	Mehr physisch anstrengende Arbeit	77,00%
	Einige physische Klagen	77,80%
	Stress	90,30%
	Qualität des Equipment schlechter	48,10%
	Qualität der Sicherheitsvorkehrungen schlechter	36,50%
	Mehr gefährliche Situationen	83,20%
	Schlechtere Kommunikationsflüsse im Unternehmen	69,50%
	Weniger Kontakt mit Management	60,60%
	Unzufrieden mit Arbeitsbedingungen	67,10%
	Unzufrieden im Vergleich zur Zeit vor Liberalisierung	81,30%
Arbeitsinhalte	Jobinhalt weniger interessant	43,60%
	Einfluss auf alltägliche Arbeit geringer	43,90%
Ausbildung	Ausbildung und Qualifizierung niedriger	27,40%
	Verbesserungsmöglichkeiten der Qualifikation reduziert	27,50%
Beschäftigungssicherheit	Nehmen Reduktion der Beschäftigung wahr	59,00%
	Reduktion der Beschäftigungssicherheit	33,80%
	Zunahme der Zahl von Leih- bzw. ZeitarbeiterInnen	20,20%
Allgemeine Beschäftigungssituation	Mit allgemeiner Situation unzufrieden	52,00%
	Zufriedenheit geringer im Vergleich zur Situation davor	73,60%
	Mit Liberalisierung unzufrieden	81,60%

Quelle: Ruiter/Mast (2000).

Alles in allem bestätigen die Ergebnisse die obige Darstellung der Entwicklung der Beschäftigungsbedingungen im ÖPNV in Großbritannien und verweisen auf eine massive Veränderung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in diesem Bereich, der die Arbeitskräfte erheblichen Belastungen aussetzt.

So zeigt sich, dass in bezug auf Veränderungen der Beschäftigungsbedingungen mehr als 70% der Beschäftigten im öffentlichen Verkehr in Großbritannien auf Veränderungen der Arbeitszeiten (75%, Zunahme irregulärer Schichten,) und der Pausenregelungen (70,7%) verweisen. Mehr als 72,1% der Beschäftigten verweisen auf eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen seit dem Beginn der Liberalisierung. Dies gilt v.a. für die steigende Arbeitsbelastung auf die 94,5%(!) der Befragten verwiesen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass mehr als 90% der Beschäftigten im öffentlichen Verkehr über Stress und mehr als 70% über vermehrt physisch anstrengende Arbeit (77,0%) bzw. physische Auswirkungen der veränderten Arbeitsbedingungen klagen. 83,6% verweisen sogar auf eine Zunahme gefährlicher Situationen. Fast 70% verweisen auf schlechtere Kommunikationsflüsse im Unternehmen und etwa 60% auf geringere Kontakte mit dem Management. Insgesamt sind daher 81,3% mit den Veränderungen der Arbeitsbedingungen seit der Liberalisierung unzufrieden.

2.3. *Industrielle Beziehungen*

Wie bereits ausgeführt, stellte die Stärke der Gewerkschaften und die Struktur der Industriellen Beziehungen im ÖPNV in den Augen der konservativen Regierungen einen wesentlichen Grund für die Probleme des Sektors dar. Wie in den meisten öffentlichen Sektoren war auch im ÖPNV der gewerkschaftliche Organisationsgrad extrem hoch und lag im staatlichen Sektor bei über 90% (Pendleton 1999). In vielen Betrieben gab es sogenannte ‚Closed Shops‘. Kollektivvertragsverhandlungen verliefen in relativ zentralistischen Institutionen. So verhandelte das National Joint Industrial Council Löhne und Arbeitsbedingungen für die gemeindeeigenen Betriebe, das National Council for the Omnibus Industry (NCOI) für andere Unternehmen. Das NCOI verhandelte Löhne und Arbeitsbedingungen für 90% der BusfahrerInnen und SchaffnerInnen. Auch die London Transport Executive hatte eine eigene zentralisierte Struktur für Kollektivvertragsverhandlungen. Vertreten wurden die Beschäftigten vorwiegend von der Transport and General Workers Union (TGWU).

„The terms and conditions of employment set by the NCOI and NJIC agreements were similar and interrelated (...).“ (Forrester 1993:217)

Die Privatisierung des ÖPNV führte zu einer Dezentralisierung und Fragmentierung der industriellen Beziehungen. Zwar gelingt es der Gewerkschaft die Mitgliederzahlen hoch zu halten, es kommt auch nur zu wenigen Fällen, in denen das Management von Unternehmen des ÖPNV keine Kollektivvertragsverhandlungen mehr mit Gewerkschaften führen will (‚derecognition‘). Trotzdem ist hervorzuheben, dass die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaft in den Umstrukturierungen nach der Privatisierung eine Demoralisierung der Mitglieder bewirkt hat. Im Gegensatz zu anderen Bereichen kam es im ÖPNV-Sektor auch zu keiner großen Streikwelle.

In der Privatisierung wurde dem Management, aber auch den Belegschaften, die Möglichkeit geboten, die Unternehmen selbst zu kaufen. Employee Share Ownership Schemes unterschiedlichen Ausmaßes (vollständige Übernahme oder Ankauf bestimm-

ter Anteile) gab es in 24 Unternehmen mit insgesamt etwa 20.000 Beschäftigten (Stevenson ohne Jg.).

2.4. Zusammenfassung

- Die Liberalisierung und Privatisierung des ÖPNV in Großbritannien beschleunigte den schon in den 70er Jahren einsetzenden Personalabbau in diesem Sektor. Dieser ist besonders stark in den städtischen Ballungsgebieten. Am stärksten betroffen vom Personalabbau sind TechnikerInnen und Verwaltungspersonal, was eine Verschlechterung der Qualität des fahrenden Materials im Sektor erwarten ließ (die tatsächlich auch oft kritisiert wurde). Der Personalabbau scheint relativ problemlos vonstatten zu gehen, was auf die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Entlohnung im ÖPNV zurückgeführt werden kann. Viele verlassen den Sektor freiwillig, vakante Arbeitsplätze sind für die Anbieter in manchen Gebieten schwer zu besetzen.
- Die Liberalisierung und Privatisierung des ÖPNV in Großbritannien führte zu einer Reduktion des durchschnittlichen Lohnniveaus um 20%. Dies korrespondiert mit der von neoliberaler Seite geäußerten Kritik, dass die Quersubventionierung des überregulierten und rigiden ÖPNV durch die öffentliche Hand in nicht-marktkonforme, überhöhte Löhne münde. Die Reduktion der Löhne wurde durch eine Veränderung der Entgeltsysteme und die Abschaffung diverser Zulagen und Sonderzahlungen (für Überstunden, Wochenendarbeit und sozial ungünstige Arbeitszeiten, Kranken- und Urlaubsgelder und die bezahlte Essenspause) erreicht. Gleichzeitig wurden z.B. Prämien für pünktliches Erscheinen bei der Arbeit bzw. Erscheinen bei der Arbeit überhaupt eingeführt. In manchen Unternehmen erhalten FahrerInnen einen Prozentsatz der täglichen Einnahmen ihres Busses. Auch die Einführung neuer Fahrzeuge, der sogenannten Mini- und Midibusse, für die niedrigerwertige Fahrlizenzen benötigt werden, wird als Möglichkeit zur Lohnreduktion genutzt.
- Die Liberalisierung und Privatisierung des ÖPNV scheint zu einer erheblichen Steigerung der Produktivität geführt zu haben. Dies ist jedoch von den zur Berechnung herangezogenen Indikatoren abhängig. Dies hat natürlich zum einen mit der Reduktion der Arbeitskosten, zum anderen mit der Einführung billigerer Busse (Minibusse) zu tun. So ist die Zahl der Beschäftigten je Fahrzeug zurückgegangen, die Zahl der Passagiere je Beschäftigten wie auch die gefahrenen Kilometer je Fahrzeug sind gestiegen. KritikerInnen heben jedoch hervor, dass die Zahl der Passagiere je gefahrenen Kilometer in den Ballungszentren stark zurückgegangen ist und heute weniger Passagiere längere Strecken fahren. Der Niedergang des Bussektors konnte nicht gestoppt werden, die Dienstleistung wurde durch eine Konzentration der privaten Anbieter auf vielbefahrene Strecken verschlechtert.
- Die Flexibilisierung der Arbeitszeitregime im Bussektor stellte ein wesentliches Element der Umstrukturierungen im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung dar. Dies führte zu einem leichten Anstieg der Arbeitszeiten auf durchschnittlich 49h/Woche. Um die Nettofahrzeit der FahrerInnen auf 80% zu erhöhen, wurden Pausen, Steh- und Wendezeiten gekürzt oder fortan nicht mehr bezahlt. Um den

Arbeitseinsatz der Passagiernachfrage anzupassen, wurde die garantierte tägliche Mindestanzahl an Arbeitsstunden (7h49min) durch eine Mindestanzahl von Wochenarbeitsstunden (39h) ersetzt. GewerkschafterInnen kritisieren überlange Arbeitstage von bis zu 16h und inadäquate Pausenregelungen (erste Pause nach 5h30min Fahrzeit) und fordern die Umsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie.

- Die genannten Maßnahmen haben zu einer massiven Steigerung der Arbeitsintensität (Erhöhung der Fahrgeschwindigkeit) geführt. Für die Beschäftigten hatte dies vermehrte Stresserscheinungen aber auch eine erhöhte Gesundheits- und Unfallgefährdung zur Folge.
- Die Privatisierung des ÖPNV führt zu einer Dezentralisierung und Fragmentierung der industriellen Beziehungen. Zwar gelingt es der Gewerkschaft die Mitgliederzahlen hoch zu halten. Ebenso kommt es auch nur zu wenigen Fällen, in denen das Management von Unternehmen des ÖPNV keine Kollektivvertragsverhandlungen mehr mit Gewerkschaften führen will („derecognition“).