

## 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.<sup>49</sup>

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).

---

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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

<sup>50</sup> 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'<sup>51</sup> (tägliches 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).

---

<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

#### 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

---

<sup>52</sup> 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“).