

## 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