

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LIBERALISIERUNG DES EISENBAHNPERSONENVERKEHRS IN ÖSTERREICH



Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Österreich

Argumentarium erstellt im Auftrag von:

Arbeiterkammer Wien

Gewerkschaft der Gemeindebediensteten - Kunst, Medien, Sport, freie Berufe

Österreichischer Städtebund

Verband der Öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs

Gewerkschaft vida

Autor: Mag. Fjodor Gütermann
agnes streissler – wirtschaftspolitische projektberatung
1090 Wien, Nussdorferstraße 38, 5. OG

Lektorat: Mag.a Bettina Absenger, Stefan Krase, M.A. (VÖWG)

Bearbeitung, Layout: Christine Schwed (AK Wien)

Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Abteilung Umwelt und Verkehr
1040 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22
Telefon: +43 / 1 / 50165-2698
E-Mail: uv@akwien.at

Stand Juni 2013
Medieninhaber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
1040 Wien Prinz Eugen-Straße 20-22
Druck: Eigenvervielfältigung
Verlags- und Herstellort: Wien

ISBN: 978-3-7063-0461-0

INHALTSVERZEICHNIS

1	Abstract (de)	1
2	Zusammenfassung	3
2.1	Ausgangslage: Fragestellung	3
2.2	Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung auf Seiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen	4
2.3	Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung auf der Leistungsseite	5
2.4	Die Motivation des vierten Eisenbahnpakets	6
3	Abstract (en)	9
4	Summary	11
4.1	Starting position: matter in question	11
4.2	Economic effects of liberalisation on Railway operators	12
4.3	Economic effects of liberalisation on performance	13
4.4	The motivation of the Fourth Railway Package	14
5	Die Eisenbahnpolitik der EU	17
5.1	Eisenbahnpakete Eins bis Drei	18
5.2	Das vierte Eisenbahnpaket	19
5.2.1	Vorschläge der Europäischen Kommission	20
5.2.2	Ziele der Europäischen Kommission	20
5.3	Ziel des Argumentariums	20
6	Volkswirtschaftliche Auswirkungen des vierten Eisenbahnpakets	23
6.1	Kosteneinsparungen und Serviceverbesserung durch Liberalisierung?	23
6.1.1	Fallstudie Großbritannien	23
6.2	Fallstudie: Schweden	28
6.3	Direktvergabe versus Ausschreibungswettbewerb	31
6.3.1	Fallbeispiel 1: Vergleich des Ausschreibungswettbewerbs in Frankfurt/Main mit Direktvergaben in Stuttgart und Bochum/Gelsenkirchen	32
6.3.2	Fallbeispiel 2: Berliner S-Bahn	34
6.3.3	Fallbeispiel 3: Langfristig sinkende Anbieterzahlen führen zu Oligopolbildung	35
6.4	Rollmaterial	37
6.5	Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsdienstleistern	38

7	Das System Bahn in Österreich	41
7.1	Die Performance des österreichischen Bahnsektors	41
7.1.1	Österreich Steckbrief: Die führenden ÖSPV-Anbieter	41
7.1.2	Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigte	42
7.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen des vierten Eisenbahnpakets in Österreich	42
7.2.1	Effekte für das System Bahn und den Wirtschaftsstandort Österreich	43
7.2.2	Effekte für die Beschäftigten	47
7.2.3	Effekte für die BahnpassagierInnen	49
7.3	Schlussfolgerungen für das vierte Eisenbahnpaket	53
8	Abkürzungsverzeichnis	57
9	Literatur	59

1 ABSTRACT (DE)

Ziele der Europäischen Kommission im vierten Eisenbahnpaket

- Einsparungen von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen
- Erhöhung der Fahrgastzahlen
- Verbesserung der Servicequalität

Geplante Maßnahmen der Europäischen Kommission im vierten Eisenbahnpaket

- Vollständige Öffnung des nationalen Schienenpersonenverkehrs Streichung der Direktvergabemöglichkeit im Schienenpersonenverkehr
- Weitere Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdienstleister

Internationale Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben zeigen

- Nur bei der ersten Ausschreibungswelle kommt es zu Einsparungen.
- Langfristig steigen die Preise wegen der Marktberreinigung wieder.
- Die vertikale Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsdienstleistern führt zu erheblichen Mehrkosten.
- Der Ausschreibungswettbewerb realisiert sich zu Lasten der Qualität der erbrachten Leistungen.
- Der Ausschreibungswettbewerb realisiert sich zu Lasten der Lohn- und Sozialstandards der Beschäftigten.
- Untersuchungen in Großbritannien und Schweden zeigen, dass die Ticketpreise nach der Liberalisierung signifikant gestiegen sind.
- Sowohl in Großbritannien als auch in Schweden kam es nach der Liberalisierung zu teils immensen Verspätungen und Zugausfällen.
- Es kann kein Zusammenhang zwischen KundInnenzufriedenheit und steigendem Grad der Liberalisierung festgestellt werden.
- Es gibt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Liberalisierungsgrad und Anteil der Eisenbahn am Gesamtverkehrsaufkommen.

Für Österreich bedeutet das

- Die vertikale Trennung von Infrastruktur und Verkehrsdienstleistung könnte – abhängig vom zukünftigen Wachstum des Verkehrs – bis zu einer Milliarde Euro kosten.
- Eine zehnprozentige Reduzierung von Löhnen und Gehältern würde die Existenz von ca 120 Arbeitsplätzen dauerhaft gefährden.
- Ein Ticketpreisanstieg um rund zehn Prozent würde aufgrund der dadurch ausgelösten Konsumreduktion die österreichische Bruttowertschöpfung um knapp 29 Mio. Euro verringern und die Existenz von rund 500 Arbeitsplätzen dauerhaft gefährden.
- Bereits eine halbe Stunde Verspätung pro Woche bei der Reisezeit aller PendlerInnen in Österreich würde jährliche volkswirtschaftliche Kosten von rund 70 Mio. Euro verursachen.
- Die Zufriedenheit der österreichischen BahnpassagierInnen liegt mit 66 Prozent an zweiter Stelle in der EU und 20 Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt.

2 ZUSAMMENFASSUNG

2.1 Ausgangslage: Fragestellung

Das System Bahn in Österreich

Der Eisenbahnsektor in Österreich ist nicht nur Teil einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, sondern zugleich auch ein sehr bedeutender Wirtschaftsfaktor. Das System Bahn generiert in Österreich mit rund 54.000 Beschäftigten einen Umsatz in Höhe von rund 8,4 Mrd. Euro jährlich. Daraus resultiert eine Bruttowertschöpfung von rund 4,1 Mrd. Euro, das entsprach rund 1,4 Prozent des österreichischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2011. Schätzt man auch die indirekten und induzierten Effekte auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich, so erzeugt das System Bahn in Summe eine Inlandswertschöpfung von rund neun Milliarden Euro und sichert die Arbeitsplätze von rund 128.000 Beschäftigten in Österreich.

Zu den führenden Anbietern im öffentlichen Schienenpersonenverkehr (ÖSPV) zählen neben den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) ebenfalls die Privatbahnen (Graz-Köflacher Bahn, Salzburger Lokalbahn, Wiener Lokalbahn usw.) sowie zahlreiche kommunale Verkehrsbetriebe, die das Rückgrat des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bilden. Diese Regionalbahnen sind nicht nur die "Lebensader" für die Regionen, sondern auch für die Hauptstrecken wichtig, denen sie Personen- und Güterverkehr zuführen. Attraktive Regionalbahnen stärken die Regionen als Wirtschaftsstandort, sichern die tägliche Mobilität, transportieren Güter in und aus den Regionen, machen den Nahverkehr umweltverträglich und sind wichtiger Bestandteil der Flächenbahn in Österreich.

In Österreich wird ein Großteil des Nah- und Regionalverkehrs direkt vom Bund über den Vertrag der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) finanziert. GWL im Schienenpersonenverkehr (SPV) sind Leistungen, deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten jedoch nicht allein aus Tarifierlösen gedeckt werden können. Da solche Leistungen am freien Markt nicht angeboten würden, bedarf es einer Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand. Auch der Straßenverkehr muss subventioniert werden, da die erzielten Einnahmen, laut österreichischer Wegekostenrechnung nur ein Drittel der Kosten decken.

Das vierte Eisenbahnpaket der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission (EK) hat im Januar 2013 das vierte Eisenbahnpaket vorgelegt, in dem die vollständige Liberalisierung des SPV sowie die weitere strukturelle Trennung von Infrastruktur und Verkehrsbetrieb vorgesehen sind. Außerdem strebt die EK ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörden zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im Schienenverkehr an: Alle Verkehre, die mit öffentlichen Mitteln gestützt werden, um Aufgaben der Daseinsvorsorge nachkommen zu können, müssten dann EU-weit ausgeschrieben werden.

Die EK begründet diese Maßnahmen mit zu erwartenden Einsparungen von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Im Fokus sind ebenso die BahnkundInnen: Durch die weitere

Liberalisierung erwartet sich die EK eine Erhöhung der Fahrgastzahlen und die Verbesserung der Servicequalität im öffentlichen Schienenpersonenverkehr (ÖSPV).

Ziel des Argumentariums

Im vorliegenden Argumentarium wird aufgrund der Erfahrungen europäischer Länder, in denen der Liberalisierungsprozess bereits fortgeschritten ist, die Frage untersucht, inwieweit die von der EK prognostizierten Ersparnisse realistisch sind und ob nicht vielmehr die Gesamtkosten durch langfristige volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen steigen könnten. Zentrales Ziel dieses Argumentariums ist somit die Relativierung der Behauptung, dass Liberalisierung zu Einsparungen führen würde durch die Darstellung der dadurch möglicherweise entstehenden Mehrkosten für die österreichische Volkswirtschaft.

2.2 Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung auf Seiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Effekte für das System Bahn und den Wirtschaftsstandort

Der Bund wendet im Jahr 2013 für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bei den ÖBB rund 592 Mio. Euro auf. Hinzu kommen die Leistungen, die Länder und Gemeinden bei den ÖBB bestellen sowie gemeinwirtschaftliche Leistungen diverser Privatbahnen. Im Jahr 2011 stammten z.B. insgesamt 812,5 Mio. Euro, das sind rund 46 Prozent der Umsatzerlöse der ÖBB-Personenverkehr AG, aus der Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Aufträgen.

Diese Zahlen verdeutlichen nicht nur die Bedeutung der GWL-Verträge für alle österreichischen Eisenbahnunternehmen, sondern auch das Risiko für diese Unternehmen, falls es zu einem Verbot der Direktvergabe kommt.

Ein Unternehmen wie die ÖBB ist nicht in der Lage seine Unternehmensgröße beliebig zu verkleinern. Um Synergieeffekte zu erzielen, wird eine gewisse Betriebsgröße benötigt. Im Fall von Ausschreibungswettbewerben müssten die ÖBB deswegen versuchen, durch den Gewinn vieler Lose ihre Größe und ihr Geschäftsmodell zu halten. Unter anderem auch indem bei Ausschreibungen "unterpreisig" angeboten wird, um diese zu gewinnen.

In Schweden hatte eine ähnliche Situation 2003 kostspielige Folgen: Die Insolvenz des nationalen Betreibers Statens Järnvägar (SJ) konnte nur durch hohe staatliche Subventionen (fast 200 Mio. Euro) abgewendet werden.

Durch den verpflichtenden Ausschreibungswettbewerb würde die öffentliche Hand außerdem Steuerungskompetenzen verlieren, da der Staat gezwungen wäre Lose auszuschreiben, die er bisher mit seiner eigenen Bahn befahren hat – was eine Schwächung des Volksvermögens bedeutete.

Ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörden zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im Schienenverkehr würde viele österreichische Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), aber auch die ausschreibenden Stellen vor große Schwierigkeiten stellen.

Die vollständige Liberalisierung (Open Access) des SPV hat außerdem zur Folge, dass es nur noch dort ein Angebot gibt, wo Gewinne eingefahren werden können. Neue Anbieter beschränken sich auf gewinnbringende Strecken (Beispiel WESTbahn). Diese „Rosinenpickerei“ führt im besten Fall

dazu, dass eine Fahrt in einzelnen Zügen zu bestimmten Zeiten tatsächlich günstiger wird. Einer verschwindend geringen Zahl an davon profitierenden Reisenden steht allerdings der Großteil der täglichen BahnkundInnen aus Peripherieregionen gegenüber: Sie leiden besonders in dünn besiedelten Regionen und zu Zeiten geringerer Auslastung.

Eine europaweit durchgeführte Studie des europäischen Eisenbahndachverbandes CER aus dem Jahr 2012 kommt zu dem Ergebnis, dass die vertikale Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsdienstleistern in der Europäischen Union (EU) zu Mehrkosten zwischen 5,8 und 14,5 Mrd. Euro jährlich führen könnte – abhängig von der Zunahme der Verkehrsleistung in Europa. Für Österreich analog geschätzt würden bei einer derartigen Trennung jährliche Mehrkosten zwischen 420 Mio. Euro bei gleichbleibender Verkehrsleistung und bis zu einer Milliarde Euro bei einer Steigerung der aktuellen Verkehrsleistung um 50 Prozent entstehen.

Die internationalen Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben zeigen weiters, dass es nur bei der ersten Ausschreibungswelle zu Einsparungen kommt (Billigbieterprinzip). Langfristig steigen die Preise wegen der Marktbereinigung und der damit verbundenen Oligopolisierung wieder. Zusätzlich fehlt durch den Ausschreibungswettbewerb auch die Flexibilität bei Veränderungen. Was vertraglich nicht vereinbart war, muss nachverhandelt werden (z.B. Zusatzbestellungen aufgrund höherer Fahrgastzahlen) und wird unverhältnismäßig teuer. Da Nachverhandlungen meistens günstiger sind als Neuausschreibungen, entsteht durch den Ausschreibungswettbewerb für Unternehmen ein Anreiz mittels aggressiver Preisstrategie möglichst viele Ausschreibungen für sich zu entscheiden und gezielt auf Nachverhandlungen während der Vertragslaufzeit zu spekulieren.

Effekte für die Beschäftigten

Gemäß der Devise “der Billigste bekommt den Zuschlag” realisiert sich der Wettbewerb weitgehend zu Lasten der Qualität der erbrachten Leistungen sowie zu Lasten der Lohn- und Sozialstandards für die Beschäftigten der Verkehrsunternehmen.

In Deutschland und Großbritannien versuchten sich private Verkehrsunternehmen mit Lohn-Dumping Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren öffentlichen Konkurrenten zu verschaffen. Dies wurde erreicht, indem sie sich weigerten kollektivvertragliche Regelungen einzuhalten oder eigene Kollektivverträge anzuwenden.

Im Leistungsbereich des österreichischen Schienenpersonenverkehrs sind rund 10.000 Personen beschäftigt. Würden deren Löhne und Gehälter um zehn Prozent reduziert, würde sich auch die österreichische Bruttowertschöpfung um immerhin fast sieben Mio. Euro verringern, was die Existenz von 120 Arbeitsplätzen in der Volkswirtschaft dauerhaft gefährden würde.

2.3 Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung auf der Leistungsseite

Effekte auf die Qualität

In der Bewerbung des vierten Eisenbahnpakets beruft sich die EK auf eine aktuelle Eurobarometer-Umfrage, laut der nur 46 Prozent der europäischen BahnkundInnen mit dem nationalen und regionalen Bahnverkehr zufrieden sind. Die EK argumentiert, dass die Attraktivität des Eisenbahnsektors durch eine Liberalisierung stiege, da es zu einer Erhöhung der Fahrgastkapazität und einer Verbesserung der Servicequalität käme.

In Österreich zeigt sich jedoch ein gänzlich anderes Bild: Die Zufriedenheit der österreichischen PassagierInnen mit dem nationalen und regionalen Bahnverkehr liegt in der Eurobarometer Umfrage mit 66 Prozent an zweitbesten Stelle in der EU und damit 20 Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt. Die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung ist laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts SORA von Januar 2012 zudem der Meinung, dass ganz allgemein öffentliche Dienstleistungen unter direkter staatlicher Kontrolle bleiben sollten. Beim öffentlichen Verkehrsangebot halten das 44 Prozent der Befragten für sehr wichtig und 36 Prozent für ziemlich wichtig. Ein ähnliches Bild zeichnete sich im Rahmen der Wiener Volksbefragung im März 2013 ab. Diese hat ergeben, dass 87% den öffentlichen Verkehr vor Privatisierungen schützen wollen.

Bei Gegenüberstellung des Liberalisierungsindex im SPV 2011 mit den Daten des Eurobarometers zur KundInnenzufriedenheit konnte keine Korrelation festgestellt werden. Es gibt somit keinen Zusammenhang zwischen dem Grad der Liberalisierung und der Zufriedenheit der BahnpassagierInnen in der EU.

Sowohl in Großbritannien als auch in Schweden kam es nach der Liberalisierung zu teils immensen Verspätungen und Zugausfällen.

Schätzt man mittels Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), welche Kosten regelmäßige Verspätungen der Bahn für die österreichische Volkswirtschaft verursachen würden, so ergeben sich bereits bei einer kumulierten Verspätung von 30 Minuten pro Woche und PendlerIn volkswirtschaftliche Kosten von rund 70 Mio. Euro. Die ÖBB ist (laut eigenen Angaben) derzeit mit einem Pünktlichkeitswert im gesamten Personenverkehr von 96,5 Prozent die pünktlichste Bahn in der EU und die zweitpünktlichste in Europa (nur die Schweizerischen Bundesbahnen – SBB - sind laut eigenen Angaben noch pünktlicher).

Effekte auf Preisniveau und -gestaltung

Ein weiterer wichtiger Punkt in der Argumentation für die Liberalisierung des Bahnsektors ist das behauptete Einsparungspotenzial von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Diese Einsparungen sollten in weiterer Folge durch niedrigere Ticketpreise an die BahnpassagierInnen weitergegeben werden.

Jedoch haben die Untersuchungen in Großbritannien und Schweden gezeigt, dass die Ticketpreise nach der Liberalisierung signifikant angestiegen sind.

Analog bedeutet dies für Österreich: Eine Preissteigerung um zehn Prozent würde aufgrund der dadurch ausgelösten Konsumreduktion die österreichische Bruttowertschöpfung um knapp 29 Mio. Euro verringern und die Existenz von ca. 500 Arbeitsplätzen in der Volkswirtschaft gefährden. Ein Preisanstieg um dreißig Prozent würde die österreichische Bruttowertschöpfung bereits um fast 90 Mio. Euro verringern und die Existenz von knapp 1.500 Arbeitsplätzen gefährden.

2.4 Die Motivation des vierten Eisenbahnpakets

Priorisierung des Schienenverkehrs ist dringend notwendig ...

Das europäische Verkehrssystem ist in seiner heutigen Form, vor allem wegen der negativen Effekte des Straßenverkehrs, langfristig nicht nachhaltig. Angesichts der Prognosen zum Wachstum der Verkehrsleistungen in der EU bis 2050 wird deutlich, dass sich die Verkehrsverteilung nicht auf dem bisherigen Pfad weiterentwickeln kann. Bleibt alles beim Alten wird unser Verkehrssystem auch 2050 zu rund 90 Prozent von Öl abhängig sein und die CO₂-Emissionen werden um ein Drittel

höher ausfallen als noch 1990. Die EU erkannte diese Gefahr und formulierte 2011 im Weißbuch Verkehr nicht nur konkrete Ziele zur Verlagerung der Verkehrsleistung von der Straße auf die Schiene, sondern berücksichtigte erstmals auch die externen Kosten, die durch Lärmbelastung und Luftverschmutzung des Verkehrs entstehen.

... die Motivation des vierten Eisenbahnpakets dürfte aber in eine andere Richtung gehen

Diese bewusste Priorisierung des Schienenverkehrs fehlt im vierten Eisenbahnpaket jedoch zur Gänze. Aus dem vorliegenden Argumentarium geht vielmehr hervor, dass die Entscheidung pro oder contra viertes Eisenbahnpaket nicht rein ökonomisch (geschweige denn ökologisch), sondern vielmehr ideologisch sein dürfte.

Die von der EK behaupteten Einsparungsziele von bis zu 30 Prozent, die Erhöhung der Fahrgastkapazität sowie die Verbesserung der Servicequalität erscheinen unrealistisch. Vielmehr wurden Preissteigerungen der Gesamtsysteme in GB und in Schweden festgestellt. Worum es den LiberalisierungsbefürworterInnen wirklich gehen dürfte, ist die Streichung der Direktvergabemöglichkeit und somit die Ausschreibungspflicht für GWL im SPV: EVU, die den Legislativvorschlägen zufolge nicht über Rollmaterial verfügen müssen, bewerben sich um die Konzession, eine bestimmte Strecke für einen bestimmten Zeitraum zu betreiben. Das Unternehmen, welches den Zuschlag bekommt (privat oder öffentlich) betreibt den Verkehr für diesen Zeitraum als Monopolist. Allein im kleinen Österreich handelt es sich um ein jährliches Auftragsvolumen von fast einer Milliarde Euro – ein Volumen, das sich multinationale Verkehrsunternehmen nicht entgehen lassen wollen.

Im Endeffekt geht es also darum, wer in den Genuss der GWL-Subventionen kommt. Es stellt sich nur die Frage, zu welchen Kosten für Volkswirtschaft, Beschäftigte und BahnpassagierInnen?

Beibehaltung der Möglichkeit der Direktvergabe sinnvoll

Zusammenfassend ist die Direktvergabe ein sinnvolles juristisches Instrument zur Vergabe öffentlicher Verkehrsleistungen. Das System Bahn ist insgesamt zu komplex und die Gegebenheiten der einzelnen Länder sind zu unterschiedlich, als dass man für 25 sehr unterschiedliche Länder (einzig Zypern und Malta haben keine Bahn) in Europa (EU27) einen einzigen Lösungsansatz finden könnte. Die Wahlfreiheit zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe sollte deswegen für die zuständigen demokratisch legitimierten Gebietskörperschaften unbedingt erhalten bleiben.

Die Vorschläge der EK zum vierten Eisenbahnpaket gehen allerdings in die entgegengesetzte Richtung.

3 ABSTRACT (EN)

Targets of the European Commission outlined in the Fourth Railway Package

- Savings of up to 30 percent for tendering bodies
- Increasing passenger numbers
- Improving service quality

Planned measures of the European Commission outlined in the Fourth Railway Package

- Complete opening of the national rail passenger transport; removal of the option to award contracts directly in respect of rail passenger transport
- Further separation of infrastructure operator and transport service provider

International experiences with competitive tendering show

- Only the initial wave of tendering results in savings.
- Due to market adjustment prices are rising again in the long term.
- The vertical separation of infrastructure operators and transport service providers leads to significant additional costs.
- Competitive tendering is realised at the expense of the quality of the services provided.
- Competitive tendering is realised at the expense of employees' wage and social standards
- Studies in Great Britain and Sweden show that rail fares significantly rose after liberalisation.
- Both Great Britain and Sweden experienced immense delays in some cases and train cancellations after liberalisation.
- No connection between customer satisfaction and increase in the degree of liberalisation can be established.
- There is no clear association between degree of liberalisation and the share of rail transport in the overall traffic volume.

This means for Austria

- The vertical separation of infrastructure and transport service could - depending on the future growth of transport - cost up to a billion Euro.
- A ten-percent reduction of wages and salaries would permanently put the existence of ca. 120 jobs at risk.

- An increase in rail fares by ten percent would, due to the reduction in consumption it triggers, reduce the Austrian gross value added by almost 29 million Euro and permanently put the existence of about 500 jobs at risk.
- A delay of half an hour per week adding to the travelling time of all commuters in Austria would cost the economy about 70 million Euro p.a.
- At 66 percent, the level of satisfaction of Austrian rail passengers ranks in second place in the EU and 20 percentage points above European average.

4 SUMMARY

4.1 Starting position: matter in question

The Rail System in Austria

The Austrian rail sector is not only part of an efficient transport infrastructure, but at the same time a very important economic factor. Employing about 54,000 people, the rail system in Austria generates an annual turnover of about 8.4 billion Euros. This amounts to a gross value added of about 4.1 billion Euros, which is equivalent to about 1.4 percent of the Austrian gross domestic product (GDP) in 2011. If one also estimates the indirect and induced effects on value added and employment in Austria, the rail system generates a total of domestic value added of about nine billion Euros and secures the jobs of about 128,000 employees in Austria.

Apart from the Austrian Federal Railways (ÖBB), the leading providers in respect of public rail passenger transport also include private railways (Graz-Köflacher Bahn, Salzburger Lokalbahn, Wiener Lokalbahn etc.) as well as a large number of municipal transport services, which form the backbone of local public transport. These regional railways are not only the "lifeline" for the regions, but they are also important for the main lines, to which they feed passenger and freight transport. Attractive regional railways strengthen the regions as economic location, secure daily mobility, transport goods to and from the regions, make local transport environmentally sustainable and are an important part of thinly populated areas in Austria.

A major part of commuter and regional transport in Austria is funded directly by the Federation via the "Public Services Contract". Public Services Contract in rail passenger transport (SPV) are services, whose provisions are in the public interest, but whose cost cannot be covered by tariff revenues alone. As such services are not provided in the free market, co-funding by the public sector is required. Road transport too must be subsidised as, in accordance with Austrian transport cost calculation, the revenue generated only covers a third of the costs.

The Fourth Railway Package of the European Commission

In January 2013, the European Commission has presented the Fourth Railway Package, which aims at the complete liberalisation of the SPV as well as the further structural separation of infrastructure and transport service. Apart from that the European Commission intends to introduce a ban on the currently possible freedom of the responsible authorities to choose between direct award and competitive tendering in rail transport: all forms of transport, which are supported by public funds to be able to fulfil the tasks of providing services of general interest, would then have to be invited to tender throughout the EU.

The European Commission explains these measures with expected savings of up to 30 percent for tendering bodies. The focus is also on rail customers: based on further liberalisation, the European Commission expects an increase in passenger numbers and an improvement in the service quality of public rail passenger transport.

Target of the argumentarium

Based on experiences in European countries, where the liberalisation process is already advanced, the present argumentarium investigates the question as to which extent the savings forecast by the European Commission are realistic or whether there might be a chance that the overall costs, due to long-term undesirable economic developments, could rise. Hence, the key objective of this argumentarium is to put into perspective the claim that liberalisation would lead to savings, given the fact that this would probably incur additional costs for the Austrian economy.

4.2 Economic effects of liberalisation on Railway operators

Effects on the rail system and the economic location

In 2013, the Federation is spending about 592 million Euros for public services provided by Austrian Federal Railways ÖBB. Added to this are services, which states and municipalities order from the ÖBB as well as public services, provided by various private railways. In 2011, for example, a total of 812.5 million Euros, i.e. about 46 percent of the sales revenues of ÖBB-Personenverkehr AG, was generated as a result of fulfilling public contracts. These figures do not only explain the significance of Public Services Contracts for all Austrian rail operators, but also illustrate the risk for these operators, if a ban on the direct awarding of contracts should materialize.

An enterprise, such as the ÖBB is in no position to downsize its company arbitrarily. A corporation requires a certain size in order to achieve synergy effects. Thus, with regard to competitive tendering the ÖBB would have to try to gain as many contracts as possible in order to maintain its size and its business model, even to the extent to make “under-priced” offers in order to be successful.

In 2003, a similar situation in Sweden proved to be very expensive: the insolvency of the national operator Statens Järnvägar (SJ) could only be avoided by high state subsidies (almost 200 Million Euros).

Apart from that, mandatory competitive tendering would mean that the public sector would lose steering competencies as the state would be forced to tender lines, which so far were serviced by using national rail operators - this in turn would mean a weakening of national wealth.

A ban of the currently possible freedom of responsible authorities to choose between awarding contracts directly and competitive tendering in respect of rail transport would confront many Austrian railway operators, but also tendering bodies with great difficulties.

The complete liberalisation (Open Access) of the SPV would also mean that offers will only be made where profits are guaranteed. New providers will restrict themselves to profit-making routes (example WESTbahn). At best, this “cherry picking” will result in a journey on individual trains at certain times becoming actually cheaper. However, the tiny number of travellers benefiting from this has to be compared with the majority of daily commuters from peripheral regions: they suffer in particular in sparsely populated regions and in less active periods.

A Europe-wide study of the Community of European Railway and Infrastructure Companies CER from 2012 comes to the conclusion that the vertical separation of infrastructure operators and transport service providers in the European Union (EU) could lead to additional costs between 5.8 and 14.5 Billion Euros p.a. - depending on the increase of transport services in Europe. Estimates for Austria show that such a separation would incur additional costs between 420 Million Euros p.a. in case of unchanged transport services and up to a billion Euros if current transport services were increased by 50 percent.

International experiences with competitive tendering also show that only the initial wave of tendering will result in savings (cheap provider principle). Due to market adjustment and oligopolization associated with it, prices rise again in the long-term. In addition, competitive tendering also entails a lack of flexibility in respect of changes. Anything, which had not been contractually agreed, has to be renegotiated (e.g. additional services because of higher passenger numbers) and becomes disproportionately expensive. Due to the fact that in most cases renegotiations are less expensive than retendering, competitive tendering provides an incentive for companies to adopt an aggressive price strategy to ensure that as many bids as possible are decided in their favour and to speculate on renegotiations during the term of the contract.

Effects on employees

According to the motto “the cheapest wins the bid”, competition is often realised at the expense of the quality of services provided and at the expense of the wage and social standards for employees of transport companies.

Private transport companies in Germany and Great Britain tried to gain a competitive advantage over their public competitors by wage dumping. They achieved this by refusing to comply with collective agreement regulations or by applying their own collective agreements.

The Austrian rail passenger transport sector employs about 10,000 people. If their wages and salaries would be reduced by ten percent, the Austrian gross value added would also be reduced by almost seven Million Euros, which could put the existence of 120 Jobs in economy permanently at risk.

4.3 Economic effects of liberalisation on performance

Effects on quality

In promoting the Fourth Railway Package, the European Commission refers to a recent Eurobarometer survey, according to which only 46 percent of European rail customers are satisfied with national and regional rail transport. The Commission argues that the activity of the railway sector would increase through liberalisation, as the latter would result in increasing the number of passengers and improve service quality.

However, a completely different picture emerges in Austria: according to the Eurobarometer survey, at 66 percent, the level of satisfaction of Austrian passengers with national and regional rail transport ranks in second position in the EU and thereby 20 percentage points above European average. According to a survey conducted by the Austrian research institute SORA in January 2012, the majority of the Austrian population also thinks that in general public services should remain under direct government control. In respect of public transport, 44 percent of interviewees considered this very important and 36 percent rather important. A similar picture emerged within the scope of the Vienna Referendum in March 2013, which revealed that 87 percent want to protect public transport against privatisation.

The comparison of the liberalisation index in SPV 2011 with data of the Eurobarometer on customer satisfaction did not establish any correlation. Hence, there is no connection between the level of liberalisation and the satisfaction of rail passengers in the EU.

Both Great Britain and Sweden experienced immense delays in some cases and train cancellations after the liberalisation.

If one applies the cost-benefit analysis (CBA) to estimate how much regular train delays would cost the Austrian economy, a cumulated delay of 30 minutes per week per commuter would already arrive at an amount of about 70 Million Euros. Having 96.5 percent of its trains running on time, the ÖBB (by its own calculations) is currently the most punctual rail operator in the EU and the second most punctual in Europe (only Swiss Federal Railways SBB is by its own account even more punctual).

Effects on price level and pricing

Another important point in the argumentation for the liberalisation of the rail sector is the alleged savings potential of up to 30 percent for the tendering bodies. Subsequently, these savings shall be passed on to rail passengers in form of lower rail fares.

However, studies in Great Britain and Sweden have shown that rail fares increased significantly after liberalisation.

The impact for Austria would be as follows: a fare increase by ten percent would, due to reduced consumption as a result, lessen the Austrian gross value added by almost 29 million Euros and put the existence of about 500 jobs in the economy at risk. A price increase by thirty percent would reduce the Austrian gross value added by almost 90 million Euros and put the existence of almost 1,500 jobs.

4.4 The motivation of the Fourth Railway Package

Prioritizing rail transport is urgently needed ...

The European transport system in its current form is not sustainable in the long term, in particular because of the negative effects of road transport. In view of the prognoses concerning the growth of transport services in the EU until 2050, it becomes clear that the distribution of transport cannot continue on the same path. If nothing changes, our transport system will still depend to about 90 percent on oil in 2050 and compared to 1990, CO2 emissions will have trebled. The EU recognised this danger and outlined in its 2011 White Paper on Transport not only the concrete targets to shift transport services from road to rail, but also for the first time considered the external costs, which are the result of noise and air pollution caused by traffic.

... however, the motivation of the Fourth Railway Package is probably going into a different direction

However, the Fourth Railway Package does not even mention this conscious prioritization of rail transport. In fact, the argumentarium suggests that the decision for or against the Fourth Railway Package would not be purely economic (let alone ecological), but rather ideological.

The savings targets of up to 30 percent, the increase in the number of passengers as well as the improvement of the service quality, which the European Commission claims would happen, appear to be unrealistic. On the contrary, all the transport systems in Great Britain and Sweden experienced price increases. What is probably behind the thinking of the liberalisation supporters is abolishing the option to award contracts directly and thereby introducing the mandatory tendering for public services contracts in respect of rail passenger transport: Austrian railway operators, which according to the legislative proposals are not obliged to have rolling stock, apply for the licence to operate a certain route for a certain period. During this period, the enterprise, which is awarded the contract

(private or public), is acting as a monopolist. Even in Austria, which is a relatively small country, we are talking about an annual contract volume of almost a billion Euros - a volume, which multinational transport operators do not want to let slip through their fingers.

The ultimate question is who will benefit from the “Public Services Contract” subsidies and what will be the expense for the economy, employees and rail passengers?

Retaining the option of awarding contracts directly makes sense

Overall, awarding contracts directly is a sensible legal instrument to award public transport services. The rail system in its entirety is too complex and the conditions in the individual countries are too different to find a single problem-solving approach for 25 very different countries (only Cyprus and Malta do not have a rail system) in Europe (EU27). Hence, the option to choose between competitive tendering and awarding contracts directly should definitely be retained for the responsible democratically legitimised regional administrative bodies.

However, the proposals of the European Commission on the Fourth Railway Package are heading in the opposite direction.

5 DIE EISENBAHPOLITIK DER EU

Mit dem im Jahr 2011 veröffentlichten "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" (Weißbuch Verkehr) hat die Europäische Kommission die Weichen für die zukünftige Entwicklung im Verkehrsbereich bis 2050 gestellt.

Prognosen der EK zufolge wird die Verkehrsleistung in der EU bis 2030 im Personenverkehr um rund 30 Prozent und im Güterverkehr um rund 40 Prozent steigen. Bis 2050 wird sogar eine Steigerung um rund 50 Prozent respektive 80 Prozent erwartet. Vor diesem Hintergrund definierte die EK im Weißbuch Verkehr folgende vier Hauptziele, die nur durch eine Verlagerung von Straße auf Schiene und Wasser erreicht werden können:

- Senkung der CO₂-Emissionen um 60 Prozent bis 2050 gegenüber dem Stand von 1990
- Reduktion der Ölabhängigkeit des Verkehrssystems von derzeit 96 Prozent
- Staubekämpfung auf der Straße
- Erhöhung der Verkehrssicherheit

Angesichts der Tatsache, dass der Marktanteil der Bahn in vielen EU-Mitgliedstaaten stagniert oder sich rückläufig entwickelt, ein ambitioniertes Ziel. Trotz der positiven Entwicklung in einigen Ländern blieb der Modal Split des Personenverkehrs auf Schiene im Intra-EU-Verkehr seit 2000 im Durchschnitt konstant bei rund sechs Prozent, während der Modal Split des bereits liberalisierten Schienengüterverkehrs im gleichen Zeitraum von 11,5 Prozent auf 10,2 Prozent gesunken ist.

Die Themen Verkehr, Energie und Mobilität stehen somit vor einem strukturellen Umbruch, der nach Meinung der EK nur durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraumes, der umweltschonend und ressourceneffizient ist, zu bewältigen ist.

Die EK sieht in der noch nicht vollendeten Liberalisierung des Eisenbahnsektors die Hauptursache für den zu geringen Schienenanteil am Gesamtverkehr und hat deswegen am 30. Januar 2013 einen Vorschlag für das vierte Eisenbahnpaket vorgelegt. Für den ÖSPV relevant sind die Vorschläge:

- zur Liberalisierung des nationalen Personenverkehrs (Wettbewerb „auf der Schiene“),
- zur Ausschreibungspflicht aller Personenverkehre, die aufgrund der Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen Abgeltungen durch öffentliche Mittel bekommen um der Aufgabe der Daseinsvorsorge nachkommen zu können (Wettbewerb „um die Schiene“)
- sowie zur weiteren Trennung von Infrastruktur und Betrieb.

Zur genauen Analyse und Beurteilung des vierten Eisenbahnpakets ist ein kurzer historischer Rückblick der Eisenbahnpakete eins bis drei und der Public Service Obligation (PSO-) Verordnung hilfreich.

5.1 Eisenbahnpakete Eins bis Drei

Bisher wurden drei Eisenbahnpakete verabschiedet (2001, 2004, 2007), die große Reformschritte in Richtung der durch die Europäische Kommission angestrebten Bahnliberalisierung bedeuteten.

Das erste Eisenbahnpaket

umfasst die im Februar 2001 verabschiedeten EG-Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG. Zentrale Maßnahmen waren:

- Unabhängigkeit bei Zugtrassenvergabe durch nationale Regulierungsstellen um Eisenbahnunternehmen den Zugang zu „fremden Netzen“ zu ermöglichen
- Rechnerische Trennung von Betrieb und Infrastruktur (Eisenbahninfrastrukturinvestitionen bleiben in der Verantwortung der Mitgliedstaaten) um Diskriminierung zu verhindern
- Regelung für das Infrastrukturbenützungsentgelt
- Vereinheitlichung der Zulassung von Eisenbahnunternehmen in der EU
- Güterverkehrsliberalisierung (ab 2007 komplette Öffnung des Marktes)
- Finanzielle Sanierung der Bahnen

Das zweite Eisenbahnpaket

umfasst die im April 2004 verabschiedeten EG-Richtlinien 2004/49/EG, 2004/50/EG, 2004/51/EG und die Verordnung (EG) 881/2004. Zentrale Maßnahmen waren:

- Harmonisierung der Sicherheitsstrukturen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs
- Interoperabilitätsbestimmungen im konventionellen und transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem
- Gründung der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) als zentrale Koordinierungsinstanz in den Bereichen Sicherheit und Interoperabilität

Das dritte Eisenbahnpaket

umfasst die im Oktober 2007 verabschiedeten EG-Richtlinien 2007/58/EG, 2007/59/EG bzw. die Verordnungen (EG) 1370/2007 und (EG) 1371/2007. Zentrale Maßnahmen waren:

- Personenverkehrsliberalisierung: Stärkung des Wettbewerbs im öffentlich bestellten Verkehr; Vergabe im Rahmen von Ausschreibungen (zahlreiche Ausnahmeregelungen, auf deren Grundlage Direktvergaben¹ und Inhouse-Vergaben² möglich sind)

¹ Eine Direktvergabe ist eine Vergabe eines öffentlichen Auftrags ohne vorherige Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens.

² Die Inhouse-Vergabe stellt einen - europäischen - Ausnahmetatbestand von der Anwendung der Normen über die öffentliche Auftragsvergabe dar. Voraussetzung für das Vorliegen einer rechtsgültigen Inhouse-Vergabe ist demnach die hundertprozentige Beteiligung der öffentlichen Auftraggeberin/des Auftraggebers an der Auftragnehmerin/dem Auftragnehmer sowie die rechtlich gesicherte, konkrete Einflussnahme auf die Geschäftsführung des Aufgabenträgers.

- Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs ab 2010, sofern der Großteil der Fahrgäste international transportiert wird
- Einheitliches europäisches Passagierrecht, das die Informationspflicht, Haftungsregelungen, Mindestanforderungen an Qualität und Sicherheit, Entschädigungsleistungen bei Verspätungen sowie die Nichtdiskriminierung von Reisenden mit eingeschränkter Mobilität im Fernverkehr regelt
- Europäischer Lokführerschein zur Harmonisierung der Berufsgruppe

Die PSO-Verordnung

Die PSO-Verordnungen (VO (EG) 1370/2007 und VO (EG) 1371/2007) betreffen den gesamten öffentlichen Verkehr (nicht nur Eisenbahn). Sie enthalten insbesondere folgende Maßnahmen:

- Ausschreibungspflicht mit Sonderregeln für alle gemeinwirtschaftlichen Leistungen im öffentlichen Verkehr
- Ausnahme 1 (Art. 5 Abs. 2): Direktvergabemöglichkeit bei Inhouse-Vergabe
- Ausnahme 2 (Art. 5 Abs. 6): Direktvergabemöglichkeit für Eisenbahnverkehrsleistungen mit Auflagen zur Nichtdiskriminierung

De facto bewirken die Verordnungen einen Ausschreibungswettbewerb im Regionalbusbereich, aber lassen für weite Teile des innerstädtischen Verkehrs sowie des Schienenverkehrs die Wahlfreiheit.

Der Recast (Neufassung) des ersten Eisenbahnpakets

umfasst die im Juli 2012 verabschiedete EG-Richtlinie 2012/34/EU, welche bis Anfang 2015 von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist. Zentrale Maßnahmen waren:

- Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums
- Weitere Aufspaltung der integrierten Eisenbahnunternehmen
- Stärkung der Unabhängigkeit der Bahnregulatoren
- Verbesserte Kontrolle für fairen Zugang zu Serviceeinrichtungen
- Genauere Definition der Berechnungsgrundsätze für das Infrastruktur-Benützungsentgelt

5.2 Das vierte Eisenbahnpaket

Obwohl sich das dritte Eisenbahnpaket noch bis 2015 in der Beobachtungsphase befindet, schlägt die Kommission mit dem im Januar 2013 vorgelegten vierten Eisenbahnpaket bereits vor der vollständigen Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten neue Maßnahmen vor. Im vierten Eisenbahnpaket der EK sind die vollständige Liberalisierung des SPV sowie die weitere strukturelle Trennung von Infrastruktur und Verkehrsbetrieb vorgesehen.

5.2.1 Vorschläge der Europäischen Kommission

Um die Liberalisierung und Vereinheitlichung des europäischen Eisenbahn-Verkehrsmarkts zu forcieren, wurden Gesetzesentwürfe zu folgenden Themen vorgelegt:

- Totale Öffnung des nationalen Personenverkehrs (Open Access³)
- Streichung der Direktvergabemöglichkeit für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr über eine Änderung der Verordnung (EG) 1370/2007: Bund, Ländern und Gemeinden wird die Wahlfreiheit genommen
- Weitere vertikale Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdienstleister
- Stärkung der Rolle der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) hinsichtlich Vereinheitlichung der Fahrzeugzulassungen und Harmonisierung der Infrastruktur (Richtlinie über die Interoperabilität) und Vereinheitlichung der Sicherheitsbestimmungen (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

Die EK strebt ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörde zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr an: Alle Verkehre (auch S-Bahn und Regionalverkehre), die mit öffentlichen Mitteln gestützt werden, um Aufgaben der Daseinsvorsorge nachkommen zu können, müssten dann ausgeschrieben werden. Einzig die Inhouse-Vergabe wird weiterhin möglich sein.

5.2.2 Ziele der Europäischen Kommission

Begründet wird die Streichung der Direktvergabe mit zu erwartenden Einsparungen von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Durch die vollkommene Liberalisierung erwartet sich die EK zudem ein Ende der Ungleichheit zwischen jenen Mitgliedstaaten, die ihre Märkte bereits geöffnet haben und jenen, die ihre Märkte weiterhin dem Wettbewerb nicht aussetzen. Neben den ausschreibenden Stellen sind die BahnkundInnen im Fokus der Bemühungen der EK. Durch die Liberalisierung erwartet sich die EK eine Erhöhung der Fahrgastzahl und die Verbesserung der Servicequalität im SPV. Die EK beruft sich hier auf eine aktuelle Eurobarometer-Umfrage, laut der nur 46 Prozent der europäischen PassagierInnen mit dem nationalen und regionalen Bahnverkehr zufrieden sind. Letztlich erwartet sich die EK aufgrund der erhofften Effizienzsteigerung eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors und eine Steigerung der Attraktivität des SPV.

5.3 Ziel des Argumentariums

Die zu klärenden Fragen sind, inwieweit die von der EK prognostizierten Ersparnisse überhaupt realistisch sind und ob nicht vielmehr die Gesamtkosten durch langfristige volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen steigen. Diese externen Kosten werden im Angebotspreis von privaten Anbietern nicht widerspiegelt. Zudem ist unklar, ob die Ersparnisse und Verbesserungen überhaupt bei den BahnkundInnen ankommen und nicht durch Shareholder abgeschöpft werden.

³ Als Open Access wird der freie Zugang zur Verkehrsinfrastruktur bezeichnet.

Zentrales Ziel dieses Argumentariums ist somit die Gegenüberstellung der vermeintlichen Einsparungen durch die Liberalisierung und den dadurch möglicherweise entstehenden Mehrkosten für die Allgemeinheit.

6 VOLKSWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN DES VIERTEN EISENBAHNPAKETS

6.1 Kosteneinsparungen und Serviceverbesserung durch Liberalisierung?

Anhand von zwei Ländern, in denen der Liberalisierungsprozess bereits abgeschlossen ist – Großbritannien und Schweden – soll die Hypothese der Kommission überprüft werden, dass Öffnung bzw. Ausschreibungspflicht im SPV Kosten einsparen und die Qualität verbessern.

6.1.1 Fallstudie Großbritannien

Ähnliche Zielsetzungen wie die EK hatte auch die britische Regierung bei der Bahnreform Anfang der neunziger Jahre. Durch mehr Marktorientierung sollten die Effizienz gesteigert, die Kosten gesenkt, das Angebot verbessert sowie eine Stärkung des SPV herbeigeführt werden.

Privatisierung und Liberalisierung

Die Privatisierung der British Rail wurde mit drei zentralen Bahnreformen (Railway Regulation Act 1992, Railway Act 1993 und Railway Regulations 1994) umgesetzt. Im Zuge der Liberalisierung wurde der bisherige Betreiber British Rail in mehr als 100 Unternehmen zersplittert, unter anderen 25 Personenverkehrsunternehmen (TOC - Train Operating Companies) sowie vier Güterverkehrsunternehmen (FOC - Freight Operating Companies). Zudem wurde das Rollmaterial (Rolling Stock) der British Rail auf drei im Wettbewerb stehende Rolling Stock Leasing Companies (ROSCO) aufgeteilt (Kummer et al 2013, S. 67).

Der Infrastrukturbetrieb (Schiene, Signalanlagen und Bahnhöfe) wurde dem ab 1996 vollständig privatisierten Unternehmen Railtrack übertragen, welches auf Basis einer für 25 Jahre ausgestellten Netzlizenz die Infrastruktur betreiben sollte. Aufgrund von unterlassenen Instandhaltungsarbeiten kam es jedoch vermehrt zu Zugunfällen. Nach dem dritten schwerwiegenden Unfall im Jahr 2000 (nach 1997 und 1999) mit insgesamt 42 Toten und mehr als 730 Verletzten wurde die Bahninfrastruktur 2002 für 795 Mio. Euro⁴ wieder verstaatlicht. Zusätzlich wurde auch der Schuldenberg von 11,3 Mrd. Euro durch das neu gegründete öffentliche Unternehmen Network Rail übernommen (Butcher 2010, S.18).

Regulierung

Das Department for Transport (DfT, Verkehrsministerium) vergibt nahezu alle bestellten Strecken im SPV über Ausschreibungen mit Exklusivrechten (Franchise-System). Das heißt: Open-Access ist

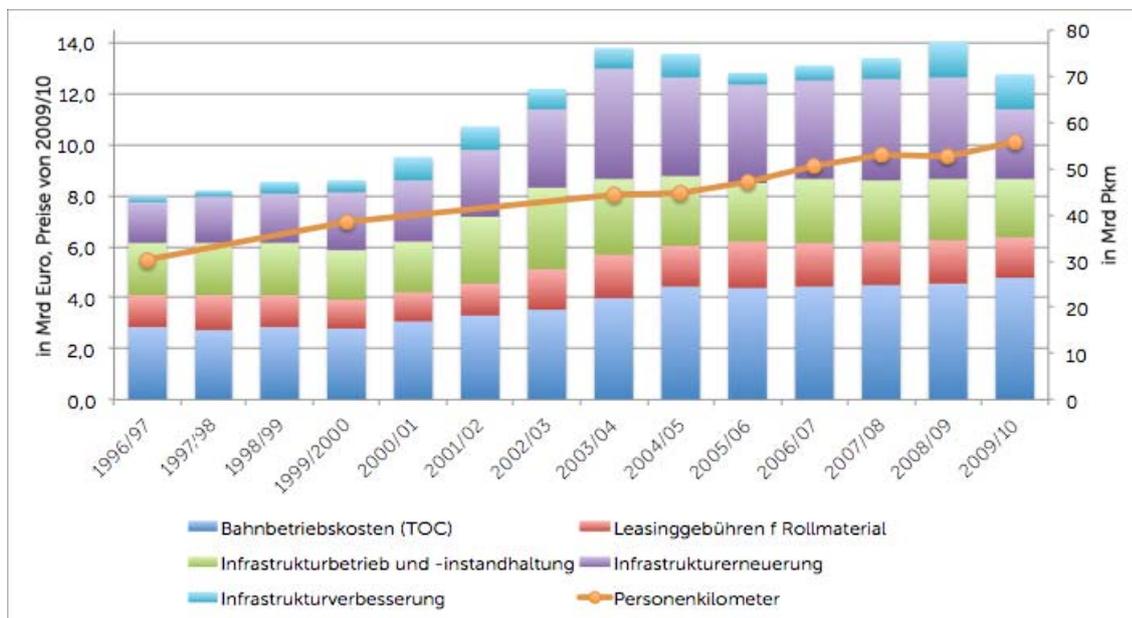
⁴ umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs GBP/EUR 2002: 1,59.

zwar theoretisch erlaubt, aber kaum möglich, da der Gewinner der Ausschreibung (Lead Operator) nicht behindert werden darf. Zusätzlich zum DfT ist das Office for Rail Regulation (ORR, Bahnregulator) für die Marktregulierung sowie für die Einhaltung wettbewerbsrechtlicher und sicherheitsspezifischer Aspekte verantwortlich.

Wie aktuelle Untersuchungen zeigen (McNulty 2011, Kummer et al 2013), konnten durch die Liberalisierung in Großbritannien jedoch weder die Kosten des Systems Bahn noch die staatlichen Subventionen gesenkt werden.

Die im Auftrag von DfT und ORR verfasste Studie (Mc Nulty 2011) kommt zum Schluss, dass das System ineffizient ist. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sollte es zu einer Effizienzsteigerung von rund 40 Prozent kommen.

Wie die nachstehende Abbildung zeigt, sind die realen Ausgaben des SPV seit 1996/97 um rund 60 Prozent auf ca. 12,5 Mrd. Euro im Jahr 2009/10 gestiegen.



Quelle: eigene Darstellung von Grafik 2.2 in McNulty (2011), mit Daten aus Transport in Figures (EK 2011a) und Eurostat; umgerechnet zu Wechselkurs 1,14 (GBP/EUR im Jahr 2009/10).

Abbildung 6-1: SPV-Ausgaben in Großbritannien von 1996/97 bis 2009/10

Vier Hauptursachen können für die gestiegenen Kosten identifiziert werden: die Betriebskosten der TOCs, die Kosten für das Rollmaterial sowie die gestiegenen Kosten für die Erneuerung der Infrastruktur seit dem Zusammenbruch der privaten Infrastrukturgesellschaft Railtrack. Die gestiegenen Infrastrukturkosten sind vor allem auf Versäumnisse der Railtrack in den Jahren 1996 bis 2002 zurückzuführen (McNulty 2011, 19-21).

Betriebskosten TOCs	+ 1.940 Mio. Euro	+ 68 Prozent
Kosten für Rollmaterial	+ 345 Mio. Euro	+ 27 Prozent
Infrastruktur Erneuerung	+ 1.250 Mio. Euro	+ 83 Prozent

Quelle: McNulty (2011).

Tabelle 6-1: Reale Kostensteigerungen im SPV von 1996/97 bis 2009/10

Als vierte Ursache für die steigenden Kosten kann die gestiegene Verkehrsleistung ausgemacht werden. Sowohl der SPV als auch der Güterverkehr entwickelten sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2009 positiv. Gemessen an den Personenkilometern konnte ein Plus von 74 Prozent und an den Tonnenkilometern ein Plus von 59 Prozent verzeichnet werden. Wie McNulty (2011, S. 5) jedoch relativierend anmerkt, sind die Gründe für einen Kostenanstieg nicht nur auf die gestiegene Verkehrsleistung zurückzuführen sondern mit der systemimmanenten Ineffizienz zu begründen: Seit Mitte der 90er-Jahre haben sich die Kosten pro Passagierkilometer nicht verbessert.

Im Rahmen der Einführung des Franchise-Systems sind auch neue Kosten entstanden, beispielsweise für das Management der Ausschreibungen. Der Regulierungsapparat bestehend aus DfT und ORR ist als umfangreich und teuer zu bezeichnen (Kummer et al 2013, S. 65). Durch den Ausschreibungswettbewerb sind auch zusätzliche Kosten auf Seiten der Anbieter entstanden: Im Jahr 2007/08 kostete den TOC jedes individuelle Angebot zwischen vier und sieben Mio. Euro⁵ (Kummer et al 2013, S. 85).

Diese signifikante Steigerung der Systemkosten bedingt einerseits einen höheren Subventionsbedarf durch die öffentliche Hand und führt andererseits zu höheren Ticketpreisen für die BahnpassagierInnen. Britische SteuerzahlerInnen zahlen nicht nur um mindestens 30 Prozent mehr Subventionen für die Bahn als SteuerzahlerInnen in Frankreich, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz, die durchschnittlichen Ticketpreise (bezogen auf Personenkilometer) sind in Großbritannien mindestens um 30 Prozent höher (McNulty 2011, S. 5). Berechnungen von Lawlor (2011)⁶ zufolge würden sich die britischen Bahnreisenden 5,3 Mrd. Euro⁷ pro Jahr sparen, wenn die Ticketpreise auf dem gleichen Niveau wären wie in Frankreich, wo die Tarife lediglich ein Viertel betragen.

Wie die British Broadcasting Corporation (BBC) im November 2009 berichtete, transportierte selbst der Infrastrukturbetreiber Network Rail 200 MitarbeiterInnen per Bus von Reading nach Coventry (Entfernung 137 km) zu einer Konferenz, da die Bahntickets um 27.000 Euro teurer gewesen wären⁸.

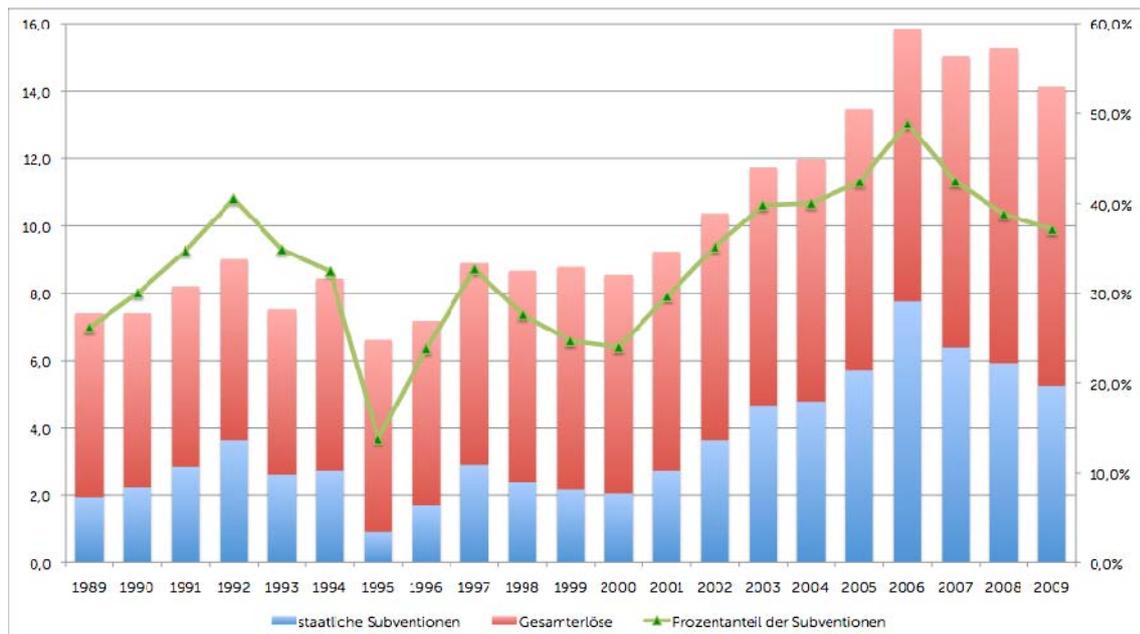
Wie die nachstehende Abbildung zeigt, reduzierten sich die staatlichen Subventionen zwar in den ersten Jahren nach der Liberalisierung, stiegen in der Periode zwischen 1996 und 2009 jedoch wieder deutlich an (McNulty 2011, S. 22f) und liegen deutlich über dem Niveau vor der Liberalisierung.

⁵ umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs GBP/EUR 2007/08: 1,36.

⁶ <http://www.rmt.org.uk/templates/internal.asp?nodeid=145744&int1stparentnodeid=89732>, 27.5.2013

⁷ umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs GBP/EUR 2011: 1,15.

⁸ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/8354358.stm, 27.5.2013



Quelle: eigene Darstellung der Grafik 2.5 in McNulty (2011); umgerechnet zu Wechselkurs 1,14 (GBP/EUR im Jahr 2009).

Abbildung 6-2: Umsatz des Bahnsektors und Subventionen in Großbritannien 1989 bis 2009

Ein Teil dieser staatlichen Zuwendungen wurde überdies in Form von Dividenden an den privaten Sektor weitergegeben und ist daher nicht zur Verbesserung des Bahnverkehrs verwendet worden (Kummer et al 2013, S. 78).

Private Betreiber müssen möglichst schnell Rendite für Investoren erzielen, ohne dass daraus notwendigerweise ein Nutzen für die Allgemeinheit entsteht. Die Gewinne werden privatisiert, zusätzliche Kosten trägt die Allgemeinheit.

Beförderungszahlen

Als einzig positiver Effekt seit der im Jahr 1993 eingeleiteten Liberalisierung des Bahnsektors kann der Anstieg der Fahrgastzahl (gemessen in Personenkilometer) gewertet werden. Jedoch muss relativierend angemerkt werden, dass diese Steigerung von vielen externen Faktoren abhängig ist: Sowohl die Einführung der City-Maut in London (2003) als auch die hohen Miet- und Immobilienpreise in London sind entscheidende Determinanten für den Anstieg der beförderten PendlerInnen.

Servicequalität

Die Einführung des Franchise-Systems sollte überdies zu einer signifikanten Angebotsverbesserung für die PassagierInnen führen. Die Qualität des ÖSPV in Großbritannien wird über den Public Performance Measure (PPM) erhoben. Der PPM misst die Pünktlichkeit und Verlässlichkeit der angebotenen Schienenverkehrsdienstleistungen. Während in den Jahren 1999 bis 2001 eine signifikante Verschlechterung der Servicequalität gemessen wurde, kam es insbesondere in der Periode nach der Übernahme der Infrastruktur durch Network Rail wieder zu einer kontinuierlichen Steigerung der Performance (Kummer et al 2013, S. 85f). Zur Messung der Pünktlichkeit im Bahnverkehr wird, wie international üblich, ein Schwellenwert von fünf Minuten im Nahverkehr und

zehn Minuten im Fernverkehr angewendet. Mittels dieser Messmethode hatten die Züge in Großbritannien im Jahr 2012 einen Pünktlichkeitswert von 91,5 Prozent. Im Vergleich dazu hatten die ÖBB im Jahr 2011 laut eigenen Angaben einen Pünktlichkeitswert von 96,5 Prozent⁹ (und sind damit die pünktlichste Bahn in der EU).

Preisgestaltung

Die bisherigen Ausführungen haben die starke Fragmentierung des britischen Eisenbahnsektors gezeigt. In einem derartigen System ist die Abstimmung von Fahrplänen (Taktfahrplan), Tickets und Preisen besonders komplex und schwierig.

Bei der Preisgestaltung kann zwischen regulierten und nicht regulierten Tarifen unterschieden werden. Regulierte Tarife wurden zum Schutz der PassagierInnen eingeführt, die gar nicht oder nur schlecht auf alternative Transportangebote ausweichen können. Das DfT reguliert derzeit rund 60 Prozent aller Preise.

Für nicht regulierte Tarife können die TOC die Preise selbst festsetzen. Für jede Verbindung ist ein TOC (Lead Operator) zuständig und hat das Recht die Fahrpreise auf dieser Route zu bestimmen. Diese sind auch für die anderen Anbieter bindend. Dies betrifft jedoch nur jene Tickets, die für alle Anbieter auf dieser Strecke gültig sind. TOC, die Teile dieser Strecke bedienen, können günstigere Tarife für diese Teilstrecken anbieten, den PassagierInnen ist dann aber nur die Benützung dieser TOC-eigenen Züge erlaubt. Somit ist auf diesen Strecken auch direkter Preiswettbewerb zwischen unterschiedlichen TOC möglich (Kummer et al 2012, S. 92f).

Der Komplexitätsgrad wird zudem durch die uneinheitlichen Rabattsysteme weiter erhöht. Jährlich werden rund 300 Mio.¹⁰(sic!) Tarife definiert, vom Verkehrsministerium überprüft und den PassagierInnen zum Kauf angeboten. Die meisten dieser Tarife werden jedoch nie benutzt, da die fragmentierte Struktur dazu führt, dass TOC-übergreifende Verkehrsdienstleistungen nicht nachgefragt werden und Reisen (aus Kostengründen) mit mehreren Anbietern individuell geplant werden. Die Absurdität dieses Systems manifestiert sich in den folgenden Zahlen: Im Jahr 2009/10 standen 1,26 Mrd. Reisen in Relation zu 300 Mio. definierten Tarifen. Folglich ist für Bahnreisende dieses komplexe Preissystem nicht zu durchblicken (McNulty 2011, S. 116).

- Das Wettbewerbssystem in Großbritannien hat zu einem intransparenten Preissystem sowie einem uneinheitlichen Informationssystem geführt. Der Staat muss, um eine Mindestkoordination sicherzustellen, relativ große MitarbeiterInnenstäbe in den Regierungsapparaten bereitstellen. Er muss außerdem im Falle von Insolvenzen einspringen und sieht sich aufgrund zunehmender Konsolidierungen einer Oligopolbildung gegenüber, die erhebliche Kostensteigerungspotenziale in sich birgt.
- Zwar kann bei den PassagierInnenzahlen (oft mangels Alternativen) ein Wachstum festgestellt werden, doch steht diese Entwicklung stark steigenden Systemkosten und damit verbundenen Subventions- und Ticketpreiserhöhungen gegenüber. Die deutlich höheren Gesamtkosten des britischen Bahnsektors, sowohl die staatlichen Subventionen als auch die Ticketpreise (jeweils plus 30 Prozent), liegen in Großbritannien signifikant über jenen anderer europäischer Länder. Das Beispiel Großbritannien zeigt außerdem, dass die Fragmentierung im System Bahn einen erhöhten Regulierungsaufwand (auf rechtlicher, technischer und organisatorischer Ebene) erzeugt.

⁹ <http://www.oebb.at/de/Services/Puenktlichkeitsstatistik/>, 27.5.2013

¹⁰ Ergibt sich durch die zahlreichen Kombinationsmöglichkeiten der Tarifoptionen.

- Selbst eine im Auftrag der britischen Regierung verfasste Studie stellt dem System Bahn keine gute Note aus und veranschaulicht zudem die Kostenexplosion nach der Privatisierung und Liberalisierung.
- Das prioritäre Ziel der Privatisierung und Liberalisierung (nämlich Verbesserung von Preis-Leistungs-Verhältnis und Kosten-Leistungs-Verhältnis) wurde folglich verfehlt. Die britischen SteuerzahlerInnen müssen sowohl für den privatisierten Bahnsektor als auch für die Fahrkarten weit mehr bezahlen als zu Zeiten der staatlichen British Rail.

6.2 Fallstudie: Schweden

Schwedens regulatorische Änderungen im Eisenbahnsektor begannen 1988 mit der vertikalen Trennung von Infrastruktur und Betrieb. Während die schwedische Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) fortan als Eisenbahnverkehrsunternehmen lediglich den Betrieb durchführt, ist die neu gegründete Behörde Banverket (jetzt: Trafikverket) für die Infrastruktur zuständig. Die schwedische Regierung erhoffte sich durch die Marktöffnung eine Effizienzsteigerung, höhere Servicequalität für die PassagierInnen sowie eine Senkung der Gesamtkosten des Systems Bahn (Alexandersson et al 2012, S. 18).

Liberalisierung und Dezentralisierung

Die Gesetzesreformen von 1988 sahen die Dezentralisierung vor, durch die es zu einer klaren Trennung der Kompetenzen zwischen Provinzen und Nationalstaat kam. Die Provinzen sind seitdem für den Nah- und Regionalverkehr und der Nationalstaat für den Fernverkehr zuständig.

Auf nationaler Ebene ist die Behörde Rikstrafiken (seit 2011 Teil der Transportbehörde Trafikverket) Auftraggeberin für den gesamten Fernverkehr. Ihre Aufgaben sind die Gestaltung des Fernverkehrs, die Ausschreibung des nicht eigenwirtschaftlichen Verkehrs (Bahn, Schiff und Flugverkehr) sowie die Auftragsvergabe.

Auf regionaler Ebene sind die Country Public Transport Authorities (CPTA) die Auftraggeber. Ihre Aufgaben sind das Evaluieren von lokalen und regionalen Verkehrsbedürfnissen im Interesse der EinwohnerInnen, die Ausschreibung des kompletten Schienenpersonennahverkehrs sowie die Vertragskontrolle. Zusätzlich zu diesen Aufgaben stellen die CPTA den Eisenbahnverkehrsunternehmen auch Rollmaterial zur Verfügung.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Der Staat (in Form der Behörde Trafikverket) bestellt und bezahlt überregionale und Fernverkehrsleistungen, während die CPTA die regionalen Verkehrsleistungen bestellen und finanzieren. Zudem arbeiten die Transportbehörde sowie die CPTA untereinander eng zusammen um größere Netze zu bilden und ein höheres Maß an Koordination zu bieten.

Open Access

Die schwedische Regierung schaffte ab 1993 die Möglichkeit auch den interregionalen Verkehr auszuschreiben. 2012 setzte die Regierung den vorerst letzten Schritt und führte ein Open-Access-Modell ein. Das bedeutet, dass der Markt für den SPV vollständig für den Wettbewerb geöffnet ist. Jedes Eisenbahnunternehmen hat das Recht im regionalen, interregionalen und im Fernverkehr Trassen zu beantragen und Verkehre durchzuführen. Die Auftraggeber (CPTA und Trafikverket) haben keine Möglichkeit solche Initiativen zu verhindern. Bereits heute kommt es beispielsweise im

Raum Stockholm, vor allem auf Strecken mit Personen- und Güterverkehr, zu Verspätungen, da die Schienenkapazitäten nicht ausreichen (Kummer et al 2013, S. 112). Es besteht die Gefahr, dass durch Open Access die Anzahl an Angeboten und demzufolge die Komplexität zunimmt, falls Unternehmen neue Verbindungen anbieten, die sich teilweise mit bereits existierenden, vertraglich vereinbarten Dienstleistungen überschneiden.

Aktuelle Marktanteile

Die aktuellen Marktanteile für Regional- und Fernverkehr betragen (Kummer et al 2013, 116):

- Staten Järnvägar: 56 Prozent
- andere Eisenbahnverkehrsunternehmen: 44 Prozent

Zerschlagung

Parallel zu dem beschriebenen Liberalisierungsprozess kam es 2001 zur weiteren Zerschlagung der ehemals integrierten schwedischen Staatsbahn sowie zum Teil auch zu Privatisierungen. Die Zerschlagung hatte den gleichberechtigten Zugang zu Infrastruktur und Dienstleistungen für alle Bahnbetreiber zum Ziel. So kam es zur Gründung eines Personenverkehrsunternehmens (SJ), eines Güterverkehrsunternehmens (Green Cargo), eines Immobilienunternehmens (Jernhusen) sowie eines Wartungsunternehmens (EuroMaint). Zwei Unternehmen, TraffiCare (Reinigungsunternehmen) und Unigrd (Informations- und Kommunikationsdienstleistungen), wurden wenige Monate nach der Zerschlagung privatisiert, EuroMaint erst einige Jahre später (Alexandersson; Hultén al 2008, S. 24f).

Gesamtkosten des Systems Bahn

Wie aktuelle Untersuchungen zeigen (Kummer et al 2013, Alexandersson et al 2012, Alexandersson; Hultén 2008), war das schwedische Modell aus wirtschaftlicher Sicht nur kurzfristig erfolgreich. Eines der zentralen Ziele der Liberalisierung, die Senkung der Kosten, konnte nicht erreicht werden. Jedoch stieg, der Subventionsbedarf durch die öffentliche Hand signifikant an. Zwar konnten die Personenkilometer um 58 Prozent von 6,5 Mrd. im Jahr 1988 auf 10,3 Mrd. im Jahr 2009 gesteigert werden. Dabei versiebenfachten sich jedoch im gleichen Zeitraum die Kosten für den schwedischen Staat.¹¹

Als Gründe werden, neben höheren Investitionen in die Infrastruktur¹², vor allem die Zersplitterung und Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Unternehmen sowie der Aufbau eines kostenintensiven Verwaltungsapparates für die Durchführung des Ausschreibungswettbewerbs genannt. Zudem ist durch die Liberalisierung sowie durch die Zerschlagung die Komplexität innerhalb des Systems Bahn stark gestiegen. Die Aufgaben, die zuvor von einem Unternehmen zentral durchgeführt wurden, sind nun auf viele unterschiedliche Akteure verteilt. Dadurch wurden mitunter auch neue, diesmal private, Monopole geschaffen (Kummer et al 2013, S. 112 und 121).

¹¹ Laut Alexandersson et al (2012, S. 6) betragen sie 1988 2,4 Mrd SEK und stiegen auf 16,6 Mrd SEK bis 2008 an (gerechnet in Preisen von 2008). Umgerechnet in Euro wären dies mit dem durchschnittlichen Wechselkurs 2008 226 Mio Euro 1988 gegenüber 1,56 Mrd Euro im Jahr 2008 gewesen.

¹² Ab 1988 rund 1 Mrd. SEK (ca. 140 Mio. Euro) pro Jahr, während den 90er-Jahren rund 3 Mrd. SEK (das sind ca. 350 Mio. Euro) pro Jahr und einer Prognose aus 2008 zufolge rund 10 Mrd. SEK (bzw. ca. 940 Mio. Euro) pro Folgejahr (Alexandersson; Hultén 2008, S. 29).

Ticketpreisentwicklung

Die Behörde Banverket hat die Entwicklung der Ticketpreise in den Jahre von 1988 bis 2003 untersucht und kam zum Schluss, dass die Ticketpreise um 125 Prozent gestiegen sind, während der Verbraucherpreisindex im gleichen Zeitraum lediglich um 57 Prozent gestiegen ist. Ein kleiner Teil dieses Preisanstieges kann mit der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes im Jahr 1991 erklärt werden, ein weiterer Teil mit der stärkeren Differenzierung der Preisstruktur zwischen teureren Hochgeschwindigkeitszügen und billigeren InterCity-Zügen. Aber auch beide Faktoren zusammen erklären nicht den immensen Preisanstieg seit der Liberalisierung des schwedischen Bahnsektors (Alexandersson; Hultén 2008, S. 31).

Bahnbetreiber in finanzieller Schieflage

Dass der Ausschreibungswettbewerb bei den ehemaligen Monopolisten zu großen Problemen führen kann, wurde Anfang 2003 klar, als die im öffentlichen Eigentum befindliche Betreiberin SJ kurz vor der Insolvenz stand und durch hohe staatliche Subventionen (198 Mio. Euro¹³) gerettet werden musste (Alexandersson et al 2012, S. 5). Auf diese Weise konnte die Mobilität der Bevölkerung weiterhin sichergestellt werden. Da die SJ aufgrund ihrer Struktur nicht in der Lage war und ist, ihre Unternehmensgröße beliebig zu verkleinern, wurde versucht Größe und Geschäftsmodell zu halten. SJ fuhr eine aggressive Preisstrategie (teils mit zu niedrigen Angeboten) um möglichst viele Ausschreibungswettbewerbe für sich zu entscheiden. In Summe hatte dieses Verhalten jedoch sehr teure Folgen.

Ein ähnlicher Fall ereignete sich 2011, als bekannt wurde, dass das zweitgrößte EVU in Schweden, die Dänischen Staatsbahnen Danske Statsbaner (DSB), in massive finanzielle Probleme geraten waren und die Auslandsaktivitäten der DSB hohe Defizite verzeichneten. Die seit 2009 bei Ausschreibungen in Schweden dominierende DSB hatten offensichtlich ihren Ausschreibungserfolg ebenfalls durch viel zu niedrige Angebote erzielt. Das für die Auslandsexpansionen verantwortliche Management wurde daraufhin ausgetauscht und alle Auslandsaktivitäten der DSB gestoppt. Der Wegfall der DSB als aggressiver Wettbewerber bedeutet allerdings mittelfristig eine Ausdünnung der Bieterlandschaft bei Ausschreibungen in Schweden (Kummer et al 2013, S. 122).

Der Konkurs sowohl privater als auch öffentlicher Unternehmen wird für die Steuerzahler teuer (Ersatzmaßnahmen, Notfallpläne, Rückkauf). Während die Gewinne im privaten Unternehmen bleiben, trägt die Allgemeinheit die Kosten beim Versagen. Das Risiko bleibt somit immer beim Besteller, das heißt, der Allgemeinheit.

Servicequalität

Die SJ verlor im Jahr 2000 den Ausschreibungswettbewerb um den Betrieb des Vorort-Zugsystems in Stockholm. Der Übergang des Betriebs von SJ an Citypendeln führte zu massiven Störungen und Problemen: Ein starker Rückfall der Pünktlichkeitsrate sowie bis zu 13 Prozent Zugausfälle im Anfangsjahr waren die Folgen. Außerdem funktionierte das Fahrgastinformationssystem vor allem bei Betriebsunterbrechungen und Störungen nicht zufriedenstellend. Dementsprechend war die KundInnenzufriedenheit sehr gering. Obwohl der Vertrag auf zehn Jahre ausgelegt war, wurde er 2004/05 vorzeitig aufgelöst und neu ausgeschrieben. Den neuen Ausschreibungswettbewerb gewann das Unternehmen Stockholmståg (Kummer et al 2013, S. 117ff).

¹³ umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs SEK/EUR 2003: 0,11.

- Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch den Liberalisierungsprozess in Schweden weder die verkehrspolitischen noch die wirtschaftspolitischen Ziele im schwedischen Bahnsektor erreicht wurden: Seit der Liberalisierung haben sich die staatlichen Subventionen versiebenfacht und die Komplexität des Systems ist stark gestiegen. Es wurden neue, private Monopole geschaffen. Das bedeutet, die SchwedInnen müssen sowohl für ihre Fahrkarten als auch über Steuern für den liberalisierten Bahnsektor weit mehr zahlen als zu Zeiten der staatlichen Bahn.
- Um den Ausschreibungswettbewerb durchführen zu können, war der Aufbau eines kostenintensiven Verwaltungsapparats notwendig.
- Ähnlich wie in Großbritannien verstärkt die zunehmende Konsolidierung des Sektors die Gefahr der Oligopolisierung, was erhebliche Mehrkosten mit sich bringt.
- Zudem führte der Ausschreibungswettbewerb zu umfangreichen Problemen im Betrieb: Viele Züge fielen aus und es kam zu Verspätungen.
- Schließlich hat der ehemalige Monopolist SJ versucht durch zu günstige Angebote möglichst viele Ausschreibungswettbewerbe für sich zu entscheiden, was letztendlich zu einer Fast-Insolvenz geführt hat, die nur durch hohe Kosten (umgerechnet 198 Mio. Euro) für die öffentliche Hand abgewendet werden konnte.

6.3 Direktvergabe versus Ausschreibungswettbewerb

Die Ergebnisse der Fallstudien Großbritannien und Schweden werfen berechtigte Zweifel auf, ob Ausschreibungssysteme tatsächlich leistungsfähiger und wirtschaftlich effektiver sind als ein System mit Direktvergabe.

Die PSO-Verordnung 1370/2007, die bereits seit längerer Zeit den zuständigen Behörden die Wahlfreiheit zwischen einer Ausschreibung der Verkehrsleistungen oder einer Direktvergabe ermöglicht, hat durch die Änderungsvorschläge der EK erneut an Bedeutung gewonnen, da dadurch der EU-weite Ausschreibungswettbewerb im „heavy rail“-Bereich (Eisenbahn ohne U-Bahn und Straßenbahn) verpflichtend werden soll.

Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landentwicklung formulierte die Ansprüche an einen Ausschreibungswettbewerb folgendermaßen:

„Wettbewerb ist ein entscheidendes Mittel, um qualitativ hochwertiges, kostengünstiges Angebot und Kundenorientierung zu fördern sowie dies zu einem marktkonformen Preis-Leistungs-Verhältnis anzubieten. Der Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr soll mittels des Wettbewerbssystems erhöht werden.“ (Resch; Neth 2008, S. 6)

Anhand von drei Fallbeispielen aus Deutschland soll dieser Anspruch auf seinen Realitätsgehalt geprüft werden. Es gilt zu klären ob Ausschreibungswettbewerb tatsächlich kostengünstiger, kundInnenorientierter und qualitativ hochwertiger ist, oder ob er zu langfristigen Problemen führt.

6.3.1 Fallbeispiel 1: Vergleich des Ausschreibungswettbewerbs in Frankfurt/Main mit Direktvergaben in Stuttgart und Bochum/Gelsenkirchen

Die Hans-Böckler-Stiftung (Resch; Neth 2008) hat für den Zeitraum 1995 bis 2006 ein System des Ausschreibungswettbewerbs (Frankfurt/Main) mit zwei Systemen der Direktvergabe (Stuttgart und Bochum/Gelsenkirchen) unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz verglichen.

Im Wesentlichen wurden dabei folgende zwei Fragen untersucht:

- Sind Ausschreibungssysteme leistungsfähiger und wirtschaftlich effektiver und somit ein geeignetes Mittel um Kosten zu senken?
- Führen Ausschreibungswettbewerbe zu einer Angebotsverbesserung?

Beförderungszahlen

Bei der Gewinnung neuer Fahrgäste, dem wichtigsten verkehrspolitischen Ziel, hat das Direktvergabe-System Bochum/Gelsenkirchen die höchsten Wachstumsraten vorzuweisen. Im Zeitraum 1995 bis 2006 konnte die Zahl der Fahrgäste in Bochum/Gelsenkirchen um 31 Prozent, in Stuttgart um elf Prozent und in Frankfurt/Main um fünf Prozent gesteigert werden. Die Ergebnisse ab 2001, also ab dem Zeitpunkt, ab dem in Frankfurt/Main der Ausschreibungswettbewerb eingerichtet worden ist, sind noch bemerkenswerter: Während das ÖPNV-System in Frankfurt/Main ab 2001 keine Zuwächse aufweisen kann, konnte Bochum/Gelsenkirchen die Fahrgastzahl um 22 Prozent und Stuttgart um fünf Prozent steigern.

Fahrgastzuwachs	1995 - 2006	2001 - 2006
Stuttgart	+11 %	+ 5 %
Frankfurt/Main	+5 %	kein Zuwachs
Bochum/Gelsenkirchen	+31 %	+ 22 %

Quelle: Resch; Neth 2008, S. 7.

Tabelle 6-2: Vergleich des Fahrgastzuwachses

Auch im Verhältnis der Fahrgastzahlen zu den Personenkilometern liegt die Steigerung der Fahrgastzahlen im System Bochum/Gelsenkirchen bei 31 Prozent, während die Zahlen in den beiden anderen Systemen unverändert geblieben sind. Das Direktvergabesystem Bochum/Gelsenkirchen hat also im Verhältnis zur angebotenen Leistung am meisten Fahrgäste dazu gewonnen. Laut einer Befragung im Rahmen der Studie ist dieser Zuwachs vor allem auf ein besseres Service und einen erhöhten Personalaufwand zurückzuführen. Diese Ergebnisse gelten ausdrücklich auch für den Zeitraum 2004 bis 2006, als Frankfurt/Main bereits mehrere Jahre Praxiserfahrung mit der Gestaltung von Ausschreibungen hatte (Resch; Neth 2008, S. 7f).

Wirtschafts- und Finanzdaten

Die Wirtschaftlichkeit der drei ÖPNV-Systeme kann unter anderem anhand des Kostendeckungsgrades verglichen werden. Stuttgart hatte eine Steigerung um zwölf Prozent auf 93

Prozent, Frankfurt/Main eine Steigerung um 21 Prozent auf 80 Prozent und Bochum/Gelsenkirchen hatte eine Steigerung um 18 Prozent auf 67 Prozent.

Kostendeckungsgrad	1995	2006	Veränderung
Stuttgart	82 %	93 %	+ 12 %
Frankfurt/Main	66 %	80 %	+ 21 %
Bochum/Gelsenkirchen	57 %	67 %	+ 18 %

Quelle: Resch; Neth 2008, S. 8f.

Tabelle 6-3: Vergleich des Kostendeckungsgrades

Eine weitere Vergleichszahl ist der Verlustausgleich pro EinwohnerIn. In Stuttgart kam es zu einer Reduktion um sieben Prozent, während es in Frankfurt/Main zu einer 24 prozentigen und in Bochum/Gelsenkirchen zu einer 17 prozentigen Steigerung gekommen ist. Zudem weist auch absolut gesehen Frankfurt/Main den höchsten Verlustausgleich in den drei betrachteten Regionen auf.

Verlustausgleich	2001	2006	Veränderung
Stuttgart	25,10 Euro	23,44 Euro	- 7 %
Frankfurt/Main	59,58 Euro	73,90 Euro	+ 24 %
Bochum/Gelsenkirchen	49,19 Euro	57,49 Euro	+ 17 %

Quelle: Resch; Neth 2008, S. 9.

Tabelle 6-4: Vergleich des Verlustausgleiches pro Einwohnerin

Insgesamt zeigt der Vergleich der diversen Wirtschafts- und Finanzdaten (für Details siehe Resch; Neth 2008), dass Bochum/Gelsenkirchen wirtschaftlich in etwa gleichauf mit Frankfurt/Main liegt. Das heißt, trotz qualitativ verbessertem Angebot und PassagierInnenzuwachs konnte das Direktvergabesystem auch in wirtschaftlichen Belangen nicht vom Ausschreibungssystem überholt werden.

Kostensenkung durch Lohnsenkung?

Das System Frankfurt/Main ließ sich zur Legitimierung seines Ausschreibungswettbewerbes von einem Beratungsunternehmen untersuchen. Das Ergebnis ließ aufhorchen: Bei einer noch umfassenderen Vergabe über Ausschreibungswettbewerb würden die Kosten weiter sinken. Bei genauerer Betrachtung gründeten sich diese Kostenersparnisse allerdings ausschließlich auf der Anwendung eines niedrigeren Tarifvertrages (Resch; Neth 2008, S. 10).

Tatsächlich konnten im Ausschreibungssystem Frankfurt/Main durch die Anwendung eines niedrigeren Tarifvertrages eines Tochterunternehmens die Lohnkosten der ArbeitnehmerInnen

gesenkt werden. Dem stand seit 2001 der gestiegene Personalaufwand des stark gewachsenen Managements gegenüber. Per Saldo hatte diese Verschiebung der Gehaltsstruktur hin zum Management bei gleichzeitiger Reduktion der Beschäftigtenzahl eine Steigerung des Gesamtpersonalaufwands zur Folge (Resch; Neth 2008, S. 10).

Das ist ein weiterer Beweis dafür, dass der Ausschreibungswettbewerb ausschließlich auf dem Rücken der Beschäftigten erfolgt, zumal sich, wie die Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung zeigt, die Reduktion der Lohnkosten im Gesamtsystem im Vergleich zur Direktvergabe nicht entsprechend auswirkt. Vielmehr sind die Transaktionskosten in Systemen mit Ausschreibungswettbewerb der entscheidende Kostenfaktor.

Transaktionskosten

Der Grund für die besseren wirtschaftlichen Daten der Systeme mit Direktvergabe gegenüber den Systemen mit Ausschreibungswettbewerb ist in den Transaktionskosten zu finden. Bereits in den Fallstudien Großbritannien und Schweden konnte gezeigt werden, dass die Administration von Ausschreibungsverfahren (Erstellung eines Fahrplans, Durchführung des Wettbewerbsprozesses sowie die Kontrolle der Qualitätskriterien) erhebliche Kosten erzeugt.

In Frankfurt/Main überstiegen die Steigerungen der Verwaltungskosten die Kostensenkungen, die hauptsächlich durch Lohnsenkungen und nicht durch die Vergabe im Wettbewerb per se erreicht wurden. Der zusätzliche Aufwand betrug rund vier Prozent (8,3 Mio. Euro) bezogen auf die Gesamtkosten des Systems (Resch; Neth 2008, S. 21).

Das stellt eine klassische Verlust-Situation sowohl für die Beschäftigten (niedrigere Löhne) als auch für die ausschreibenden Gebietskörperschaften (höhere Kosten) dar.

- Auf Basis des Vergleichs von Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe in deutschen Städten kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich durch Direktvergabe im ÖPNV tendenziell die Werte in den Kategorien Verkehrsleistung und Produktivität positiver entwickeln als in ÖPNV-Systemen mit Ausschreibungswettbewerb.
- Systeme mit Direktvergabe bieten darüber hinaus aufgrund der stärkeren Verankerung in bestehenden kommunalen Strukturen eine bessere Balance zwischen verkehrspolitischer Steuerung und wirtschaftlicher Verantwortung. Dies manifestiert sich in einer tendenziell höheren Effektivität kommunaler Unternehmen.

6.3.2 Fallbeispiel 2: Berliner S-Bahn

Ausschreibungswettbewerb bringt viele Probleme mit sich, unabhängig davon, ob private oder öffentliche Unternehmen die Ausschreibung gewinnen – wie das Beispiel der Berliner S-Bahn zeigt.

Mit werktags mehr als 1,3 Mio. PassagierInnen ist die Berliner S-Bahn das Rückgrat des öffentlichen Verkehrs in Berlin.

Wie in der Zeitschrift Lunapark 21 (2012) umfassend analysiert, wurde mit dem Rationalisierungsprogramm "Optimierung S-Bahn" aus dem Jahr 2004, welches die Ausgangsbedingungen für den Börsengang der Deutschen Bahn (DB) AG schaffen beziehungsweise verbessern sollte, die Grundlage für die S-Bahn-Krise in Berlin gelegt.

Laut internen Bahndokumenten sollte das Programm sicherstellen, dass bis Ende 2006 ein jährliches Einsparungspotenzial von 40 Mio. Euro in den S-Bahnsystemen in Berlin und Hamburg

realisiert wird. Dieses Ziel wurde in Berlin mit konkreten Maßnahmen wie Personalabbau, Schließung von Werkstätten, Verlängerung der Wartungsintervalle sowie der Reduktion der Reservekapazitäten (132 funktionsfähige S-Bahn-Wagen wurden verschrottet) umgesetzt. Zwischen 2005, als das Rationalisierungsprogramm in Kraft trat, und 2009 kam es zum Abbau der Beschäftigten um ein Viertel (Rückgang von 3.676 auf 2.769 Beschäftigte). Darüber hinaus hatten die Schließung von drei der sieben Werkstätten (Friedrichsfelde wurde 2009 wiedereröffnet) sowie die Reduktion der Beschäftigten im Bereich der Wartung und Instandhaltung um rund zwei Drittel (Lunapark 21 2012, 10) nachteilige Auswirkungen: Mitte 2009 kam es zu den schwersten Störungen der Berliner S-Bahn in den letzten drei Jahrzehnten, die teilweise noch bis heute andauern:

Nach vorangegangenen Unfällen und nicht eingehaltenen Wartungsintervallen stellte das Eisenbahn-Bundesamt im Juni 2009 schwerwiegende Sicherheitsmängel an zahlreichen S-Bahn-Zügen fest. Aufgrund fehlender Reparaturkapazitäten kam es neben Verzögerungen bei Wartung und Überprüfung der Züge, auch zu unzureichenden Vorbereitungen auf den Winter. Das hatte zur Folge, dass ab Mitte Dezember reihenweise Motoren versagten. Das Fehlen von Ersatz-Rollmaterial (Ende Juli 2009 stand nur noch ein Viertel des notwendigen Rollmaterials zur Verfügung) machte das Chaos perfekt. Über Wochen wurde der Verkehr auf mehreren Strecken komplett eingestellt und auf den übrigen nur mit einem Notfahrplan gefahren.

Wie Zahlen aus internen Liefernachweisen an den Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg zeigen, kam es 2006 zu 8.891 Zugausfällen und Verspätungen. 2010 waren es bereits 67.200 und 2012 wurden 82.180 Zugausfälle und Verspätungen registriert¹⁴.

Das verkehrspolitische Desaster im Berliner Nahverkehr belastet jedoch nicht nur die Berliner Bevölkerung, sondern auch die Bilanz der DB. Mitverursacht durch die Ausfälle wurde die zuvor regelmäßig gewinnbringende Berliner S-Bahn defizitär. Im Januar 2011 schätzte die DB die Kosten für die S-Bahn-Krise bis Ende 2010 auf 370 Mio. Euro. Diese sollen bis 2014 auf bis zu 700 Mio. Euro ansteigen. Am Leben bleibt die Berliner S-Bahn nur, weil die DB vertraglich verpflichtet ist den Verlust zu übernehmen¹⁵.

Müsste ein privatwirtschaftliches Unternehmen die zu erwartenden Verluste von etwa 700 Mio. Euro tragen, wäre es sehr wahrscheinlich zwischenzeitlich zum Konkurs der S-Bahn gekommen. Die öffentliche Hand hätte mit Steuergeldern eingreifen müssen und die Versorgungssicherheit wäre nicht mehr gegeben gewesen: mit unabsehbaren Folgen für Millionen PassagierInnen, die täglich die S-Bahn nutzen.

6.3.3 Fallbeispiel 3: Langfristig sinkende Anbieterzahlen führen zu Oligopolbildung

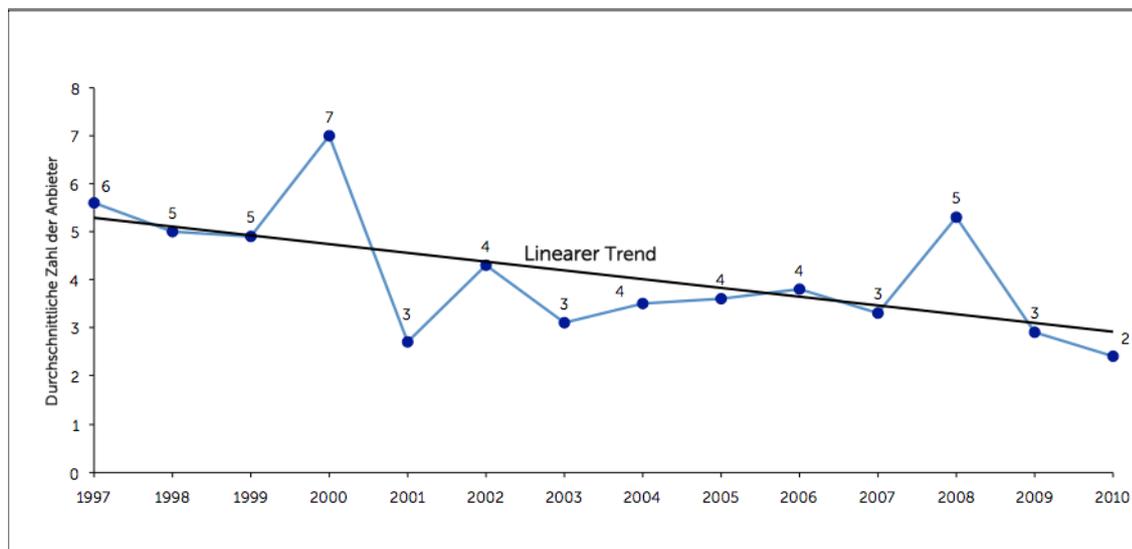
Deutschland hat bereits in mehreren Regionen Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben gemacht. Wie eine empirische Untersuchung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) aus dem Jahr 2011 zeigt, funktioniert dieser Ausschreibungswettbewerb jedoch oft nur unzureichend. Problematisch gestaltet sich die beobachtete langfristig sinkende Anbieterzahl.

In den letzten Jahren haben sich immer weniger Unternehmen an den einzelnen Verfahren beteiligt – ein Indiz für hohe Kosten und Finanzierungsschwierigkeiten auf Seiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Kaum ein Unternehmen ist auf Dauer in der Lage für die Erarbeitung zuschlagsfähiger Angebote die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Teilweise

¹⁴ <http://www.bz-berlin.de/aktuell/berlin/s-bahn-chaos-b-z-zeigt-die-wahren-zahlen-article1633583.html>, 27.5.2013

¹⁵ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/deutsche-bahn-berliner-s-bahn-chaos-kostet-700-millionen-euro-a-738665.html>, 27.5.2013

lagen den ausschreibenden Stellen in Deutschland lediglich zwei zuschlagsfähige Angebote vor. Damit droht die Oligopolisierung des Eisenbahnsektors.



Quelle: Kummer et al 2013, S. 160; eigene Darstellung.

Abbildung 6-3: Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Bieter in Deutschland

Deswegen forderte auch zuletzt der VDV die bereits bestehende Wahlfreiheit zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb beizubehalten.

Diese Tendenz zur Oligopolisierung ist auch in anderen europäischen Eisenbahnmärkten festzustellen. In Großbritannien ist zu beobachten, dass die meisten Anbieter Staatsbahnen anderer Länder beziehungsweise deren Tochtergesellschaften sind. Insbesondere die Staatsbahnen aus Frankreich, Deutschland und den Niederlanden konnten sich in den letzten Jahren erfolgreich am britischen Markt positionieren (Kummer et al 2013, S. 89). Langfristig besteht die Gefahr, dass lediglich diese großen Player übrig bleiben werden.

Auch die WESTbahn Management GmbH, die in Österreich seit Dezember 2011 als privater Konkurrent zur ÖBB auftritt und eine Fernverkehrsstrasse zwischen Wien und Salzburg betreibt, ist zu 35 Prozent im Besitz der französischen Staatsbahn Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Es zeigt sich, dass aufgrund der langfristig rückläufigen Zahl an Anbietern sowie der damit verbundenen Oligopolisierung die Direktvergabe ein sinnvolles juristisches Instrument zur Vergabe öffentlicher Verkehrsleistungen ist. Die Wahlfreiheit zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe sollte deswegen für die zuständigen demokratisch legitimierten Gebietskörperschaften unbedingt erhalten bleiben. Die Vorschläge der EK zum vierten Eisenbahnpaket gehen allerdings in die entgegengesetzte Richtung.

Neben den Änderungen bei den Ausschreibungen im Rahmen der PSO-VO ist vorgesehen, den nationalen Personenverkehr auch dort zu liberalisieren, wo keine Vergaben oder Ausschreibungen stattfinden (Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU). Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen könnte, geht es nach der EK, europaweit eine Trasse beantragen und Verkehrsleistungen uneingeschränkt, also ohne jegliche Vorgabe (Ticketing, Mindestangebot, Taktverkehre, Sozialkriterien, Qualitätskriterien), anbieten. Derzeit ist nur der internationale

Schienenpersonenverkehr liberalisiert. Zwar können auf internationalen Verbindungen Fahrgäste beliebig aufgenommen werden. Der Hauptzweck des Verkehrs hat allerdings die grenzüberschreitende Verbindung zu sein.

Das österreichische Schienennetz ist ein Verbundprodukt. Es gibt gewinnbringende Verbindungen (etwa der Fernverkehr von Wien Richtung Westen) und eine Vielzahl an nicht eigenwirtschaftlich durchführbaren Strecken (etwa Regionalverkehre). Gleichmaßen gibt es Zeiten in denen Züge stark genutzt werden (Früh- und der Abendspitzen) und Zeiten an denen Züge schwach frequentiert werden. Löst man, wie es die EU-Kommission beabsichtigt, einzelne Strecken oder Verbindungen aus dem Verbundsystem heraus, kann dieses maßgeschneiderte Angebot nicht mehr erbracht werden. Vertaktete und aufeinander abgestimmte Verkehrsangebote werden mit steigender Zahl konkurrierender Unternehmer erschwert. Es werden lediglich gewinnbringende Strecken umworben. Diese Tendenz zeigt sich in Österreich am Beispiel der WESTbahn Management GmbH, welche sich ausschließlich auf eine gewinnbringende Strecke fokussiert. Diese „Rosinenpickerei“ kann zu Verbesserungen auf diesen wenigen gewinnbringenden Strecken führen. Davon profitiert jedoch eine geringe Zahl an Reisenden. Im Falle der WESTbahn Management GmbH sind das 26 der 4.000 täglich österreichweit geführten Züge. Dieser Zahl steht der Großteil der täglichen BahnkundInnen gegenüber, welche unter den weitreichenden Konsequenzen und der folgenden Ausdünnung des Angebots zu Schwachlastzeiten und in den Regionen leiden. Die Einstellung, bzw. Verteuerung inneralpiner Verkehre (Salzburg-Graz, Salzburg-Klagenfurt) ist ein Vorbote des sich abzeichnenden Wettbewerbs.

Gleichmaßen war ein Rückzug aus der Fläche beim Güterverkehr festzustellen. Während einzelne, ohnedies gut versorgte Achsen, wie der Brenner, heiß umkämpft sind und ein Preisverfall festzustellen ist, wird die Region, etwa der regionale Güterverkehr, wie in der Steiermark, ausgedünnt. Es kommt zur Schließung von Verteilzentren, zu Erhöhung der Preise, zur Anpassung von Mindesttransportmengen.

6.4 Rollmaterial

Laut Europäischer Kommission ist der schwierige Zugang zu Rollmaterial einer der Hauptgründe für die geringe Beteiligung privater Unternehmen an Ausschreibungswettbewerben. Schienenfahrzeuge sind ausgesprochen teuer und werden über eine Lebensdauer von 30 bis 40 Jahren abgeschrieben.

Die Laufzeit öffentlicher Dienstleistungsaufträge ist jedoch laut EU-Recht auf maximal 15 Jahre begrenzt. Aktuelle Daten aus Großbritannien und Schweden zeigen jedoch, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Regel Schwierigkeiten haben, Ausschreibungswettbewerbe für das gleiche Los zweimal in Folge für sich zu entscheiden (Alexandersson; Hultén 2008, S. 29).

Um diesen Widerspruch zwischen Gesetzgebung und betriebswirtschaftlicher Planung zu klären, plant die EK eine einheitliche Regelung für den Fahrzeugrestwert bei Beendigung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Andernfalls wären die Betreiber gezwungen das Restwertrisiko in ihren Angeboten mit einzuberechnen, was zu einer unverhältnismäßigen Verteuerung des Angebots führen würde.

Um dies zu vermeiden und den Zugang zu Rollmaterial zu erleichtern, schlägt die EK daher im vierten Eisenbahnpaket vor, entweder das Eigentum - Rollmaterial - an Leasinggesellschaften zu übertragen oder die zuständigen Behörden zur Übernahme des Restwertrisikos zu verpflichten.

In Großbritannien wurde aufgrund der typischen Dauer eines Franchise-Vertrags (sieben bis 15 Jahre) und der sehr langen Amortisationszeit des Rollmaterials das Leasingmodell gewählt. Das

Rollmaterial der British Rail wurde auf drei im Wettbewerb stehende ROSCO aufgeteilt. Von diesen können die TOC Lokomotiven und Waggons leasen. Während die TOC für die laufende Instandhaltung und Reinigungsaufgaben zuständig sind, sind die ROSCO für die Beschaffung von neuem Rollmaterial und für größere Reparaturen verantwortlich. Dem britischen Fahrzeugkonzept wird jedoch kein gutes Zeugnis ausgestellt: zu wenig Interoperabilität, nur eingeschränkte Möglichkeiten den Anbieter zu wechseln, bedingtes Marktversagen aufgrund der oligopolistischen Strukturen sowie hohe Kosten im internationalen Vergleich (Kummer et al 2013, S. 71).

Für österreichische Gebietskörperschaften, die neben der Infrastruktur auch das Rollmaterial samt Werkstätten und Remisen bereitstellen müssten, würde dies zu hohen budgetären Belastungen und hohen Investitionsrisiken führen.

Die Vorgehensweise der EK würde hohe Kosten (Rollmaterial) und große Teile des unternehmerischen Risikos auf die öffentliche Hand verlagern. Den privaten Bahnbetreibern blieben hingegen Gewinnmöglichkeiten auf Kosten der Infrastruktur und des Rollmaterials, die beide mit Steuergeldern finanziert werden.

6.5 Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsdienstleistern

In der EU ist seit 1991 die verpflichtende Trennung der Rechnungsführung von Betrieb der Infrastruktur und der Erbringung von Verkehrsdiensten vorgeschrieben. Seit 2001 müssen insbesondere die "wesentlichen Funktionen" des Infrastrukturbetreibers, Zuweisung von Zugtrassen und die Erhebung von Weegeentgelt vom Verkehrsbetrieb getrennt sein.

Die EK vertritt jedoch die Ansicht, dass durch die bestehende Trennung Interessenkonflikte nicht wirksam vermieden werden können. Weiters könnten Funktionen, die derzeit noch als nicht wesentlich eingestuft sind (etwa Investitionsplanung, Finanzierung und Instandhaltung), zur Diskriminierung neuer Marktteilnehmer führen (EK 2013, S. 4).

Laut EK äußern neue Marktteilnehmer insbesondere mit Blick auf die in Holdingstrukturen integrierten Infrastrukturbetreiber deutliche Kritik dahingehend, dass sie beim Markteintritt im Personenverkehr diskriminiert werden. Diese Kritik verwundert insofern, da selbst die private WESTbahn den EU-Plänen einer Trennung von Infrastruktur und Bahnbetrieb in Österreich wenig abgewinnen kann: Entscheidend für das Funktionieren von Wettbewerb seien vielmehr die nationalen Regulierungsbehörden (in Österreich: Schienen-Control GmbH), deren Aufgabe es ist den diskriminierungsfreien Zugang zur Bahninfrastruktur zu gewährleisten und zu überwachen. Laut WESTbahn wird diese Aufgabe in Österreich hervorragend erfüllt¹⁶.

Dennoch hält die EK an ihrem Vorhaben, institutionelle Trennung zwischen Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen (ohne jegliches Eigentumsverhältnis) herzustellen, im vierten Eisenbahnpaket fest.

Im Hinblick auf die vollständige Öffnung des Personenverkehrsmarkts bis 2019 könnte Eisenbahnunternehmen, die Teil eines vertikal integrierten Unternehmens sind, der Betrieb in anderen Mitgliedstaaten verwehrt werden. Für die Zulassung in anderen Mitgliedstaaten müssten sie erst nachweisen, dass ein fairer Wettbewerb in ihrem Heimatmarkt möglich ist.

Eine europaweit durchgeführte Studie des europäischen Eisenbahndachverbands CER (van de Velde et al 2012) stellt jedoch in Frage, ob im Falle einer Kosten-Nutzen-Analyse die vertikale

¹⁶ http://www.solidbau.at/home/artikel/Infrastruktur/Westbahn_und_OeBB_wollen_sich_vertragen/aid/16127/p/2?analytics_from=pages, 27.5.2013

Trennung tatsächlich die beste Lösung sei. Zudem gebe es keine Evidenz, dass durch die Trennung der Wettbewerb intensiver werde als bei Weiterbestehen einer Holdingstruktur.

Im Gegenteil: Die Studie kommt zum Schluss, dass die vertikale Trennung in jenen europäischen Ländern, die bis jetzt nicht getrennt haben (und deswegen entweder vertikal integriert sind oder ihre Holding-Strukturen adaptiert haben), zu Mehrkosten zwischen 5,8 und 14,5 Mrd. Euro jährlich führen würde. Dies ist abhängig von der Zunahme der Verkehrsleistung in Europa. Prognosen der EK im Weißbuch Verkehr (EK 2011b) zufolge soll es im Personenverkehr bis 2030 Zunahmen um rund 30 Prozent und im Güterverkehr um rund 40 Prozent geben. Bis 2050 werden sogar Zunahmen um rund 50 Prozent respektive rund 80 Prozent prognostiziert.

aktuelle Verkehrsleistung	aktuelle Verkehrsleistung +10% *	aktuelle Verkehrsleistung +20% *	aktuelle Verkehrsleistung +50% *
5,8 Mrd. Euro	7,8 Mrd. Euro	9,6 Mrd. Euro	14,5 Mrd. Euro

Quelle: van de Velde et al 2012, Tabelle 7; zu konstanten Preisen 2005.

*) Es wurde darauf Rücksicht genommen, dass höheres Wachstum höhere Kapazitäten erfordert.

Tabelle 6-5: Jährliche Mehrkosten bei vertikaler Trennung in Europa (für jene Länder ohne derzeitige Trennung)

Da die länderspezifischen Erfordernisse sehr unterschiedlich sind, empfehlen die AutorInnen der CER-Studie die Wahlfreiheit beizubehalten und auf paneuropäische Einheitslösungen zu verzichten. Jedes Land sollte die Möglichkeit haben diejenige Struktur wählen zu können, die den jeweiligen Marktbedingungen am besten entspricht.

7 DAS SYSTEM BAHN IN ÖSTERREICH

7.1 Die Performance des österreichischen Bahnsektors

Der Eisenbahnsektor in Österreich ist nicht nur Teil einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, sondern zugleich auch ein sehr bedeutender Wirtschaftsfaktor für Österreich. Angesichts der Wachstumsprognosen des Verkehrsaufkommens bis 2050 hat Österreich zudem aufgrund seiner geografischen Lage (Österreich liegt im Zentrum von drei der wichtigsten transeuropäischen Verkehrskorridore: Brennerachse, Donauachse sowie Baltisch-Adriatische Achse) die Chance sich als Bahninfrastrukturdrehscheibe in Europa zu positionieren und dadurch weitere Wertschöpfung zu schaffen.

7.1.1 Österreich Steckbrief: Die führenden ÖSPV-Anbieter

Zu den führenden ÖSPV-Anbietern zählen neben den ÖBB zahlreiche kommunale Verkehrsbetriebe, die das Rückgrat des ÖPNV bilden. Zu diesen gehören (unter anderen) die Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH, die Linzer Lokalbahnen (Stern und Hafferl Verkehrsgesellschaft m.b.H), Raaberbahn AG, die Salzburger Lokalbahnen (Salzburg AG), die Innsbrucker Verkehrsbetriebe sowie die Wiener Lokalbahnen AG.

Als führender Mobilitätsanbieter im ÖSPV in Österreich beförderten die ÖBB Personenverkehr AG im Jahr 2011 auf einem Streckennetz von 4.825 km 209 Mio. Fahrgäste (Fernverkehr: 34 Mio., Nahverkehr: 175 Mio.).

Davon entfallen fast 80 Mio. Fahrgäste auf das S-Bahn-Netz des Verkehrsverbunds Ost-Region (VOR). Hinzu kommen rund 9,6 Mio. Fahrgäste der Wiener Lokalbahnen AG (Badner Bahn) und rund 1,4 Mio. der Regionalbahnen (Raaberbahn & ÖBB). Somit wurden im VOR (Einzugsgebiet 2,8 Mio. Menschen) auf einem Streckennetz von 1.839 km im Jahr 2011 insgesamt rund 90,5 Mio. Fahrgäste befördert¹⁷. Die Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH beförderten auf einem Streckennetz von 98 km im Jahr 2011 rund 5,1 Mio. Fahrgäste. Die Salzburger Lokalbahnen beförderten auf einem Streckennetz von 34 km im Jahr 2011 rund 4,8 Mio. Fahrgäste. Die Linzer Lokalbahnen beförderten auf einem Streckennetz von 58,6 km im Jahr 2011 rund 1,9 Mio. Fahrgäste. Die Innsbrucker Verkehrsbetriebe (STB-Bahnbetrieb) beförderten im Jahr 2011 rund 1,05 Mio. Fahrgäste.

An diesen Beispielen sieht man, dass die Regionalbahnen und S-Bahnen die "Lebensadern", nicht nur für die Regionen, sondern auch für die Hauptstrecken sind, denen sie Personen- und Güterverkehr zuführen. Attraktive Regionalbahnen stärken die Regionen als Wirtschaftsstandort, sichern die tägliche Mobilität, transportieren Güter in und aus den Regionen, machen den Nahverkehr umweltverträglich und sind wichtiger Bestandteil der Flächenbahn in Österreich.

¹⁷ Zahlen ohne die Wiener Linien.

7.1.2 Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigte

Im Rahmen der Erstellung von volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden von den nationalen Statistikinstitutionen auch sogenannte Input-Output-Tabellen publiziert. Diese stellen den volkswirtschaftlichen Kreislauf von Waren und Dienstleistungen sowie die Generierung von Einkommen im Produktionsprozess in einem geschlossenen und abgestimmten System dar. Mit Hilfe dieser Tabellen kann geschätzt werden, welche Wertschöpfung in einem Unternehmen selbst (direkter Effekt) generiert wird und welche Wertschöpfung bei den Zulieferern dieses Unternehmens und deren Zulieferern (indirekter Effekt). Die zugrundeliegende Tabelle (Statistik Austria 2012) bezieht sich auf das Jahr 2009. Bei allen mit dem System Bahn verbundenen Unternehmen entstehen durch die Wertschöpfung Einkommen in Form von Löhnen, Gehältern und Gewinnen. Diese wiederum fließen zu einem großen Teil als Nachfrageimpuls in die Wirtschaft zurück und lösen damit ihrerseits wieder Wertschöpfung aus (induzierter Effekt). Schlussendlich kann somit geschätzt werden, wie viel Wertschöpfung in der Volkswirtschaft mit der des Bahnsektors verbunden ist und wie viele Arbeitsplätze dadurch gesichert werden.

Laut der Studie „Der ökonomische Fußabdruck des Systems Bahn“, die anlässlich des Jubiläumsjahres „175 Jahre Eisenbahn für Österreich“ von der Industriellenvereinigung in Auftrag gegeben wurde (Helmenstein 2013), generiert das System Bahn¹⁸ in Österreich mit rund 54.000 Beschäftigten einen Umsatz in Höhe von rund 8,4 Mrd. Euro pro Jahr. Daraus resultiert eine Bruttowertschöpfung von rund 4,1 Mrd. Euro, das sind rund 1,4 Prozent des österreichischen Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2011.

Ausgehend von Helmenstein (2013) wurden mit Hilfe einer Input-Output-Rechnung die indirekten und induzierten Effekte auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich geschätzt. Nach dieser Schätzung erzeugt das System Bahn zusätzlich zu seinen direkten Effekten noch weitere rund 4,8 Mrd. Euro an Wertschöpfung und sichert rund 76.000 weitere Arbeitsplätze.

In Summe erzeugt das System Bahn damit eine Inlandswertschöpfung von rund 8,9 Mrd. Euro und sichert die Arbeitsplätze von rund 128.000 Beschäftigten in Österreich. Es sei betont, dass die hier angewandte Methode deutlich gröber ist als beispielsweise die Simulation durch das MultiREG Modell von WIFO und Joanneum Research, das eine regionale Feingliederung erlaubt und auch steuerliche Effekte berechnen kann. Es sollten die hier dargestellten Ergebnisse daher nicht ausschließlich in ihrer absoluten Höhe interpretiert, sondern vor allem als Veranschaulichung der Dimension verstanden werden.

7.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen des vierten Eisenbahnpakets in Österreich

Die Ergebnisse der Fallstudien Großbritannien, Schweden und Deutschland haben bereits klar belegt, dass Bahnsysteme mit Liberalisierung, Privatisierung und Ausschreibungswettbewerb nicht systematisch leistungsfähiger und wirtschaftlich effektiver sind als Systeme mit Direktvergabe. An dieser Stelle muss jedoch festgehalten werden, dass keines dieser Systeme in seiner Gesamtheit unmittelbar mit Österreich vergleichbar ist. Die Gegebenheiten der einzelnen Länder sind signifikant unterschiedlich und das System Bahn insgesamt sehr komplex. Die folgenden Ausführungen sind deswegen als Annäherung zu verstehen.

¹⁸ Das System Bahn setzt sich aus den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Personen- und Güterverkehrs sowie aus den Unternehmen der Bahnindustrie zusammen.

7.2.1 Effekte für das System Bahn und den Wirtschaftsstandort Österreich

In Österreich wird ein Großteil des Nah- und Regionalverkehrs direkt vom Bund über den Gemeinwirtschaftlichen Leistungs-Vertrag finanziert. GWL im SPV sind Leistungen, deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten jedoch nicht allein aus Tarifierlösen gedeckt werden können. Da solche Leistungen am freien Markt nicht angeboten würden, bedarf es einer Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand.

In Umsetzung der europarechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere des dritten Eisenbahnpakets, wurde die Schieneninfrastruktur Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG mbH) vom Bund beauftragt, „bedarfsgerechte, sichere, effiziente und qualitativ hochwertige Schienenpersonenverkehrsdienste“ zu bestellen¹⁹.

Die GWL-Verträge wurden im Februar 2011 auf die Dauer von knapp zehn Jahren abgeschlossen²⁰. Mit den neuen Verträgen kehrte man dem bisherigen System pauschaler Zahlungen im Rahmen der sogenannten Tarifstützungen den Rücken, hin zu einem Modell basierend auf Menge, Preis und Qualität. In den Verkehrsdiensteverträgen ist nunmehr die Leistungsbeziehung zwischen Besteller (Bund) und den Verkehrsunternehmen auf Basis von konkreten Verpflichtungen (Zugfahrten) und zusätzlichen Qualitätskriterien klar definiert.

Als Anreizsystem zur Verbesserung der Qualität wurden Zielvorgaben für ein Bonus-Malus-System vereinbart. Werden die vorgegebenen Zielwerte nicht erreicht, sind Abschlagszahlungen, beziehungsweise bei Übererfüllung der Zielwerte Bonuszahlungen, von bis zu maximal drei Prozent der Vertragssumme vereinbart. Insgesamt erfolgt die Messung anhand von 14 kundInnenrelevanten Parametern. Die entscheidenden Qualitätskriterien sind: Pünktlichkeit, Komfort/Sauberkeit, Fahrgastinformation, Beschwerdemanagement und die Schadenfreiheit des Materials.

Die Verträge ermöglichen es relativ flexibel auf geänderte Nachfrageentwicklungen zu reagieren und steuernd einzugreifen. Zudem können einzelne Lose vom Bund mit einer zweijährigen Frist gekündigt werden.

Ein Großunternehmen wie die ÖBB kann nicht beliebig verkleinert werden ohne Gefahr zu laufen insolvent zu werden

Der Bund bestellt im Jahr rund 72 Mio. Fahrplankilometer bei den ÖBB, davon rund 58,5 Mio. Fahrplankilometer im Nah- und Regionalverkehr und zusätzlich rund 13 Mio. Fahrplankilometer im Fernverkehr. Zusätzlich bestellt der Bund rund sechs Millionen Fahrplankilometer bei Privatbahnen.

Der Bund wendet im Jahr 2013 für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bei den ÖBB rund 592 Mio. Euro auf. Bei anderen EVU liegt die Abgeltung bei rund 51 Mio. Euro. Die Bundesländer und Gemeinden bestellten im Jahr 2011 zusätzlich für rund 247 Mio. Euro Leistungen bei der ÖBB-Personenverkehr AG. Im Jahr 2011 stammten insgesamt 812,5 Mio. Euro, das sind rund 46 Prozent der Umsatzerlöse der ÖBB-Personenverkehr AG aus der Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Aufträgen (ÖBB 2012, S. 30). Diese Zahl verdeutlicht die Bedeutung der GWL-Verträge sowie das damit zusammenhängende Risiko für alle österreichischen Eisenbahnunternehmen, insbesondere den ÖBB: Die ÖBB sind ähnlich wie die ehemalige schwedische Staatsbahn SJ nicht in der Lage ihre Unternehmensgröße beliebig hinunter zu skalieren. Im Fall von Ausschreibungswettbewerben müssten die ÖBB deswegen versuchen, durch

¹⁹ http://www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/gvp/faktenblaetter/oev/fb_oev_gwsl_spv.pdf, 27.5.2013

²⁰ <http://www.bmvit.gv.at/presse/aktuell/nvm/2011/0204OTS0065.html>, 27.5.2013

den Gewinn vieler Lose ihre Größe und ihr Geschäftsmodell zu halten, etwa indem bei Ausschreibungen „unterpreisig“ angeboten wird um diese zu gewinnen.

Das Beispiel Schwedens, wo die Insolvenz des nationalen Betreibers nur mit hohen öffentlichen Kosten verhindert werden konnte, sollte als abschreckendes Beispiel für diese Strategie dienen.

Da Ausschreibungswettbewerbe primär über Lohnkosten geführt werden, haben potenzielle Wettbewerber nur dann eine realistische Chance Ausschreibungen zu gewinnen, wenn billige Arbeitskräfte angestellt werden. Etablierte Bahnunternehmen hätten aufgrund der Kosten- und Altersstruktur ihrer Beschäftigten somit einen komparativen Nachteil. Der Teufelskreis der sinkenden Konkurrenzfähigkeit würde dadurch weiter fortgeführt.

Durch den verpflichtenden Ausschreibungswettbewerb würde die öffentliche Hand außerdem Steuerungskompetenzen verlieren, da der Staat gezwungen wäre Lose auszuschreiben, die er bisher mit seiner eigenen Bahn befahren hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörden zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im SPV viele österreichische Eisenbahnverkehrsunternehmen vor große Schwierigkeiten stellen würde.

Kosten der Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdienstleister

Wie dargestellt, kommen van de Velde et al (2012) in der europaweit durchgeführten CER-Studie zum Ergebnis, dass die vertikale Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsdienstleistern – abhängig von der Zunahme der Verkehrsleistung – in der EU zu Mehrkosten zwischen 5,8 und 14,5 Mrd. Euro jährlich führen würde.

Für Österreich analog geschätzt (auf Basis von Personenkilometern) würden bei einer Trennung jährliche Mehrkosten zwischen 424 Mio. Euro bei gleichbleibender Verkehrsleistung und 1,06 Mrd. Euro bei einer Steigerung der aktuellen Verkehrsleistung um 50 Prozent entstehen.

Außerdem lässt sich keine Evidenz finden, dass durch die vertikale Trennung der Wettbewerb in Österreich erhöht würde. Dieses Ergebnis verwundert nicht, da mit der nationalen Regulierungsbehörde (Schienen-Control GmbH) bereits eine Behörde geschaffen wurde, deren Aufgabe es ist, den diskriminierungsfreien Zugang zur Bahninfrastruktur zu gewährleisten sowie diesen zu überwachen.

aktuelle Verkehrsleistung	aktuelle Verkehrsleistung +10% *	aktuelle Verkehrsleistung +20% *	aktuelle Verkehrsleistung +50% *
424 Mio. Euro	571 Mio. Euro	703 Mio. Euro	1060 Mio. Euro

Quelle: Schätzung analog zu van de Velde et al 2012, Tabelle 7 mit Daten aus Transport in Figures (EK 2011a); mit konstanten Preisen 2005.

*) Es wurde darauf Rücksicht genommen, dass höheres Wachstum höhere Kapazitäten erfordert.

Tabelle 7-1: Geschätze jährliche Kosten bei vertikaler Trennung von Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen in Österreich

Viele regionale Bahnbetreiber in Österreich würden aufgrund der bei ihnen heute bestehenden Integration von Bahnbetrieb und -infrastruktur durch die zwingende Trennung in finanzielle Schwierigkeiten gedrängt werden.

Das Beispiel der Wiener Lokalbahnen AG („Badner Bahn“)

So haben beispielsweise die Wiener Lokalbahnen AG (Umsatz 27 Mio. Euro; Badner Bahn: 9,6 Mio. Fahrgäste; 1,85 Mio. Personenkilometer) eine Kostenschätzung über die Auswirkungen einer Trennung von Infrastruktur und Betrieb auf den Personal- und Sachaufwand erstellt. Zu betonen ist dabei, dass es sich bei den Berechnungen um Durchschnittswerte und noch keine Maximalvariante handelt.

	einmalig	jährlich
Aufwand für Immaterielles		
Konzession	10	
Zertifizierung, Sicherheitsgenehmigung, -bescheinigung	16	9
Personalkosten		
BetriebsleiterIn und -stellvertreterIn		184
GF / Vorstand (1 Pers)		140
Sekretariat (1 Pers)		36
Rechtsdienst (1 Pers)		64
Controlling (1 Pers)		55
Buchhaltung		36
IT		56
Wirtschaftsprüfung		16
Schulungskosten BetriebsleiterInnen (externe Kosten)	20	
Sachkosten		
Versicherung zusätzlich		50
Abspaltung in neue Gesellschaft	50	
Ausschreibungskosten, Vergabeverfahren	50	
Räumlichkeiten		50
Büroausstattung (Annahme: 10 Büros)	100	
IT Kosten	17	49
	263	746

Quelle: Berechnungen der Wiener Lokalbahnen AG gemäß den Anforderungen im vierten Eisenbahnpaket.

Tabelle 7-2: Zusätzliche Kosten bei Trennung von Infrastruktur und Personenverkehr der Wiener Lokalbahnen AG (Badner Bahn), in 1.000 Euro

Bei den Personalkosten würde die Trennung eine Steigerung von 20 Prozent – bezogen auf die aktuellen Personalkosten der Sparte Infrastruktur – bewirken. Zieht man die aktuellen Gesamtpersonalkosten von Infrastruktur und Verkehrsdienstleistungen (nur Bahn) als Grundlage heran, ergäbe sich eine Kostensteigerung von immerhin fünf Prozent. In Summe würde die Trennung von Infrastruktur und Betrieb für die Wiener Lokalbahnen einmalige Kosten von 263.000 Euro und jährliche Mehrkosten von 746.000 Euro verursachen. Bezogen auf das Streckennetz der Badner Bahn von 30 km ergäben sich daher durch die Trennung von Infrastruktur und Personenverkehr jährliche Mehrkosten in Höhe von rund 25.000 Euro pro Streckenkilometer – eine erhebliche Summe für ein relativ kleines Unternehmen wie die Wiener Lokalbahnen AG.

Kosten des Ausschreibungswettbewerbs

Die verschiedenen internationalen Beispiele (Großbritannien, Schweden und Deutschland) belegen, dass die Administration von Ausschreibungen erhebliche Kosten erzeugt. Bei Verkehrssystemen mit Ausschreibungswettbewerb können auf folgenden drei Ebenen Mehrkosten entstehen. Erstens müssen Gebietskörperschaften dreifach für Personal sorgen: jenes, das die Ausschreibung betreut, jenes, das den Fahrplan erstellt und jenes, das die Einhaltung der Qualitätskriterien überprüft. Diese Kosten für den Overhead in den ausschreibenden Stellen (Verwaltung, Festlegung der Ausschreibungskriterien) werden beim Lob der Liberalisierung meist nicht einkalkuliert. Zusätzlich sind öffentliche Körperschaften mit derart komplexen europaweiten Ausschreibungen oft überfordert, da kein Know-how vorhanden ist und Angebote oft nur schwer vergleichbar sind. Als Alternative werden Ausschreibungen an teure Rechtsanwaltskanzleien ausgelagert. Diese Methode hat zur Folge, dass immer öfter an den KundInnen vorbeigeplant wird, da der Besteller nicht im direkten KundInnenkontakt steht und somit etwas ausschreibt, wovon er zu wenig Ahnung hat.

Im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen gibt es bei privaten Unternehmen auch weniger Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Durch die Prüfung des Rechnungshofes kann bei öffentlichen Unternehmen bei Fehlentwicklungen schneller durchgegriffen werden somit kann die demokratische Kontrolle in einem wichtigen Bereich der Daseinsvorsorge sicher gestellt werden.

Wie etwa die Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung zeigt, überkompensieren die Kosten zur Organisation des Ausschreibungswettbewerbs in Frankfurt/Main die Kostensenkungen durch die Vergabe im Wettbewerb (bezogen auf die Produktionskosten des Systems) um ca. vier Prozent.

Zudem entstehen Kosten für die am Ausschreibungswettbewerb teilnehmenden Verkehrsunternehmen. Laut internen Schätzungen benötigen die ÖBB zur Ausarbeitung eines Angebots rund ein Jahr und zehn Vollzeitbeschäftigte. Dadurch entstehen den ÖBB pro Ausschreibungsverfahren Kosten in der Höhe von rund 0,5 Mio. Euro. Diese Mehrkosten entstehen jedoch nicht nur für den Sieger der Ausschreibung, sondern für alle am Ausschreibungswettbewerb teilnehmenden Unternehmen. Folglich müssen diese zusätzlichen Kosten bei der Angebotslegung mit einkalkuliert werden, was langfristig zu einer Verteuerung des Systems Bahn und der Ticketpreise führt.

Schließlich zeigen die Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben, dass es nur bei der ersten Ausschreibungswelle zu Einsparungen kommt (Billigbieterprinzip). Langfristig steigen die Preise wegen der Marktbereinigung und der damit verbundenen Oligopolisierung wieder an. Zusätzlich fehlt durch den Ausschreibungswettbewerb auch die Flexibilität bei Veränderungen. Was vertraglich nicht vereinbart war, muss nachverhandelt werden und wird mitunter unverhältnismäßig teuer. Beispielsweise ist es unmöglich über die vollständige Vertragslaufzeit die Nachfrage vorherzusehen.

Ist es in Großbritannien einer TOC nicht möglich ihre Aufgaben bis zum Ende der Vertragslaufzeit zu erfüllen, so können die Verträge nachträglich adaptiert oder neu ausgeschrieben werden. Aufgrund der hohen Kosten einer Neuausschreibung ist es jedoch meistens günstiger nachzuverhandeln und gegebenenfalls die Subventionen zu erhöhen (Kummer et al 2013, S. 73). Hier entsteht durch den Ausschreibungswettbewerb ein negatives Anreizproblem, da Unternehmen versuchen werden durch eine aggressive Preisstrategie möglichst viele Ausschreibungen für sich zu entscheiden und während der Vertragslaufzeit auf Nachverhandlungen (auch finanzieller Natur) spekulieren.

Risikoübernahme des Rollmaterials durch die öffentliche Hand

Da die EK im schwierigen Zugang zu Rollmaterial einen der Hauptgründe für die geringe Beteiligung bei Ausschreibungswettbewerben sieht, plant sie im vierten Eisenbahnpaket eine Neuregelung: Entweder soll das Eigentum am Rollmaterial an Leasinggesellschaften übertragen, oder die zuständigen Behörden sollen zur Übernahme des Restwertrisikos verpflichtet werden.

Was das in der Praxis bedeutet, veranschaulicht das folgende Beispiel. Im Frühjahr 2013 bestellten die ÖBB um 581 Mio. Euro hundert neue Züge für den Nah- und Regionalverkehr²¹. Ab 2015 kommen 30 dieser Züge im S-Bahn-Verkehr von Wien und Niederösterreich zum Einsatz. Der Rest ist für den Einsatz im Regionalverkehr in anderen Bundesländern vorgesehen. Würden die ÖBB 2019 theoretisch das Los für den S-Bahn Verkehr in Wien verlieren, müsste der VOR Verkehrsverbund Ost-Region das Rollmaterial mit einem Restwert (bei Annahme einer dreißigjährigen Abschreibungsdauer) von rund 150 Mio. Euro von den ÖBB übernehmen. Die Übernahme des Restwerts des Rollmaterials kann die Gebietskörperschaften in gravierende Finanzierungsprobleme und langfristige Investitionsrisiken stürzen könnte. Die Übernahme des Rollmaterials durch die öffentlichen Körperschaften führt auch dazu, dass der Benutzer kaum Anreize hat, mit diesem sorgsam umzugehen. Es ist zu befürchten, dass Unternehmen versuchen werden möglichst viel Profit zu Lasten der Langlebigkeit des Materials zu erwirtschaften. Außerdem stellt sich die Frage, ob die damit notwendig werdende Risikoübernahme durch die öffentliche Hand aufgrund der neuen Regelung zum Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) nicht jedenfalls Maastricht-relevant wäre (Erhöhung der Staatsverschuldung). Dadurch würden die notwendigen Konsolidierungsbemühungen der Gebietskörperschaften wiederum erschwert werden.

7.2.2 Effekte für die Beschäftigten

Gemäß der Devise "der Billigste bekommt den Zuschlag" realisiert sich der Wettbewerb weitgehend zu Lasten der Qualität der erbrachten Leistungen sowie zu Lasten der Lohn- und Sozialstandards für die Beschäftigten der Verkehrsunternehmen.

Lohnreduktionen bei den Beschäftigten

Unternehmen in liberalisierten Märkten reagieren vor allem mit Kostensenkungen. Insbesondere in arbeitsintensiven Branchen ist es für Unternehmen naheliegend ihre Kosten durch Beschäftigungsabbau zu senken.

In Deutschland und Großbritannien versuchten private Verkehrsunternehmen mit Lohn-Dumping sich Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren öffentlichen Konkurrenten zu verschaffen. Dies wurde erreicht, indem sie sich weigerten kollektivvertragliche Regelungen einzuhalten oder eigene Kollektivverträge anzuwenden (Brandt; Schulte 2009, S. 42f)²².

Die Trennung von Infrastruktur und Betrieb hätte auch einen Zuwachs des Managements zu Folge (wie auch das Beispiel Frankfurt/Main gezeigt hat). Integrierte Regionalbahnen oder Lokalbahnen wie die Badner Bahn mit rund 300 MitarbeiterInnen bräuchten dann verhältnismäßig mehr Personal

²¹ <http://derstandard.at/1358305163974/OeBB-kaufen-100-neue-Zuege-bei-Siemens>, 27.5.2013

²² Dieses Beispiel ist nicht eins zu eins auf Österreich übertragbar, da hier sowohl die Kollektivverträge anders geregelt als auch die Gewerkschaften in Deutschland schwächer sind als in Österreich.

in der Führungsebene. Das heißt, gerade die kostenintensivsten Stellen müssten verdoppelt werden.

Eine im Februar 2006 durchgeführte Befragung bei den Mitgliedsgewerkschaften der Europäischen TransportarbeiterInnen-Föderation (ETF) kam zum Ergebnis, dass es im Zuge der Restrukturierung des Bahnsektors häufig zu folgenden Maßnahmen kommt (siehe Lahounik 2006, S. 9ff):

- enormer Personalabbau,
- neue Arbeitszeitregimes: Flexibilisierung, Verdichtung und Verlängerung, wachsende Intensivierung der Arbeit und Stress, Einführung von prekären und atypischen Beschäftigungsformen,
- Lohneinbußen: Reduktion der Gehaltssprünge, schlechtere oder gar keine Kollektivverträge (etwa bei Auslagerungen) – Lohnreduktionen um bis zu 25 Prozent für neue Arbeitskräfte, niedrigere Löhne bei Outsourcing und neuen Anbietern, Reduktion der Zulagen und Prämien, Tendenzen zum Lohndumping –, Etablierung von Niedriglohnsektoren, Individualisierung der Beschäftigungsverhältnisse mit entsprechender Einkommensunsicherheit,
- Reduktion der Lehrstellen und der Weiterbildung.

Derartige massive Veränderungen (ausgelöst bzw. unterstützt durch die Strategie der Generaldirektion (GD) für Mobilität und Transport der EK führen die Bemühungen der anderen Generaldirektionen, insbesondere der GD für Beschäftigung, ad absurdum.

Ebendort wird nämlich versucht:

- die Menschen länger in Beschäftigung zu halten,
- qualitative Arbeitsplätze zu schaffen und
- die Beschäftigungsfähigkeit zu stärken.

Außerdem wurden die Gehälter laut der ETF-Befragung in Deutschland und Österreich um etwa acht bis zehn Prozent und in Italien und Luxemburg um 20 bis 30 Prozent reduziert (Lahounik 2006, S. 11). Niedrige Löhne wirken sich jedoch auch negativ auf die Kaufkraft und die damit verbundene Wertschöpfung aus.

Geht man davon aus, dass im SPV ca. 10.000 Beschäftigte arbeiten, so würde eine weitere Reduzierung von Löhnen und Gehältern zu folgenden volkswirtschaftlichen Effekten führen: Über die Konsumkontraktion würde bereits eine fünfprozentige Gehaltssenkung die österreichische Bruttowertschöpfung um 3,5 Mio. Euro reduzieren und die Existenz von 60 Arbeitsplätzen in der Volkswirtschaft gefährden. Eine zwanzigprozentige Lohnreduktion würde die österreichische Bruttowertschöpfung bereits um 14 Mio. Euro reduzieren und die Existenz von 240 Arbeitsplätzen gefährden.

	5% Lohnreduktion	10% Lohnreduktion	20% Lohnreduktion
Δ-Bruttowertschöpfung	- 3,5 Mio. Euro	- 7 Mio. Euro	- 14 Mio. Euro
gefährdete Arbeitsplätze	60	120	240

Quelle: Schätzung anhand der Input-Output-Analyse unter der Annahme eines durchschnittlichen verfügbaren Nettoeinkommens von 21.000 Euro im Jahr.

Tabelle 7-3: Geschätzte Effekte auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigte bei einer Reduktion der Löhne der Beschäftigten von Schienenverkehrsunternehmen

Lehrlingsausbildung in der Bahnindustrie

Das System Bahn in Österreich weist einen überdurchschnittlich hohen Lehrlingsanteil auf. Die ÖBB gehören zu den größten Lehrlingsausbildungsbetrieben Österreichs und bilden derzeit insgesamt knapp 1.900 Lehrlinge in 22 unterschiedlichen Lehrberufen aus²³. Aktuell sind 4,6 Prozent aller ÖBB-Beschäftigten Lehrlinge. Zudem gelingt es den ÖBB vergleichsweise gut junge Frauen für technische Berufe zu begeistern: Die Hälfte aller weiblichen Lehrlinge absolviert eine technische Lehre. In Anbetracht der hohen EU-Jugendarbeitslosigkeit ist die Ausbildung von Jugendlichen gerade heute eine besonders wichtige Aufgabe, die von öffentlichen Unternehmen ausgeführt wird.

Frauenquote und Diversity

Um den Anteil der Frauen in den ÖBB zu heben wurden konkrete Gleichstellungsziele formuliert: Bis 2015 soll der Frauenanteil von 8,4 Prozent auf elf Prozent, bei den Führungskräften von 8,6 Prozent auf 15 Prozent und bei den Lehrlingen von 18,5 Prozent auf 20 Prozent angehoben werden. Bei den Aufsichtsratsmitgliedern soll bis 2013 jeweils der Anteil auf 25 Prozent angehoben werden. Gerade in öffentlichen Unternehmen nehmen Gender und Diversity einen hohen Stellenwert ein, da sie auch Vorbildfunktion für andere Unternehmen haben.

7.2.3 Effekte für die BahnpassagierInnen

Die SPV-Unternehmen bekommen über die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen Abgeltungen der öffentlichen Hand um den Aufgaben innerhalb der Daseinsvorsorge nachkommen zu können. Diese Abgeltung ermöglicht günstige Tarife (u.a. für PendlerInnen, Jugendliche und SeniorInnen) und dichte Taktungen. Gleichzeitig werden damit eine flächendeckende Versorgung (räumlich und zeitlich) sowie hohe Qualität und Sicherheit gewährleistet.

Konträr dazu zeigen internationale Beispiele, dass die Liberalisierung die Abstimmung der Züge (Taktverkehr) sowie das gemeinsame Ticketing erschwert beziehungsweise verunmöglicht. Zudem gehen zum Nachteil der BahnpassagierInnen Synergieeffekte beim Reserve-Rollmaterial sowie beim fahrenden Personal verloren, da jeder Betreiber für seine eigenen Reserven sorgen muss.

²³ Die anderen Unternehmen der Bahnindustrie bildeten im Jahr 2011 502 Lehrlinge aus.

Fahrgastzufriedenheit der BahnpassagierInnen

In der Bewerbung des vierten Eisenbahnpakets beruft sich die EK immer wieder auf eine aktuelle Eurobarometer Umfrage, nach der nur 46 Prozent der europäischen BahnkundInnen mit dem nationalen und regionalen Bahnverkehr zufrieden sind. Die EK argumentiert, dass die Attraktivität des Eisenbahnsektors durch eine Liberalisierung stiege, da es zu einer Erhöhung der Fahrgastkapazität und einer Verbesserung der Servicequalität käme.

In Österreich zeigt sich jedoch ein gänzlich anderes Bild: Die Zufriedenheit der österreichischen PassagierInnen mit dem nationalen und regionalen Bahnverkehr liegt in der Eurobarometer-Umfrage mit 66 Prozent an zweitbesten Stelle in der EU (Finnland 67 Prozent) und damit 20 Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt. Laut einer im Jahr 2012 durchgeführten Studie des VCÖ sind 64 Prozent der Fahrgäste mit dem Angebot an Zugverbindungen in Österreich zufrieden, während nur acht Prozent unzufrieden beziehungsweise sehr unzufrieden sind.

Fahrgastzufriedenheit	VCÖ Umfrage 2012	VOR Umfrage 2011
Pünktlichkeit	2,1 *	2,23
Freundlichkeit des Zugpersonals	1,8	2,05
Sauberkeit	1,9	2,01
Sitzplatzangebot	2,1	2,15
Komfort	2,3	2,12
Preis/Leistungsverhältnis		2,22
Fahrplan/Intervalle		2,55

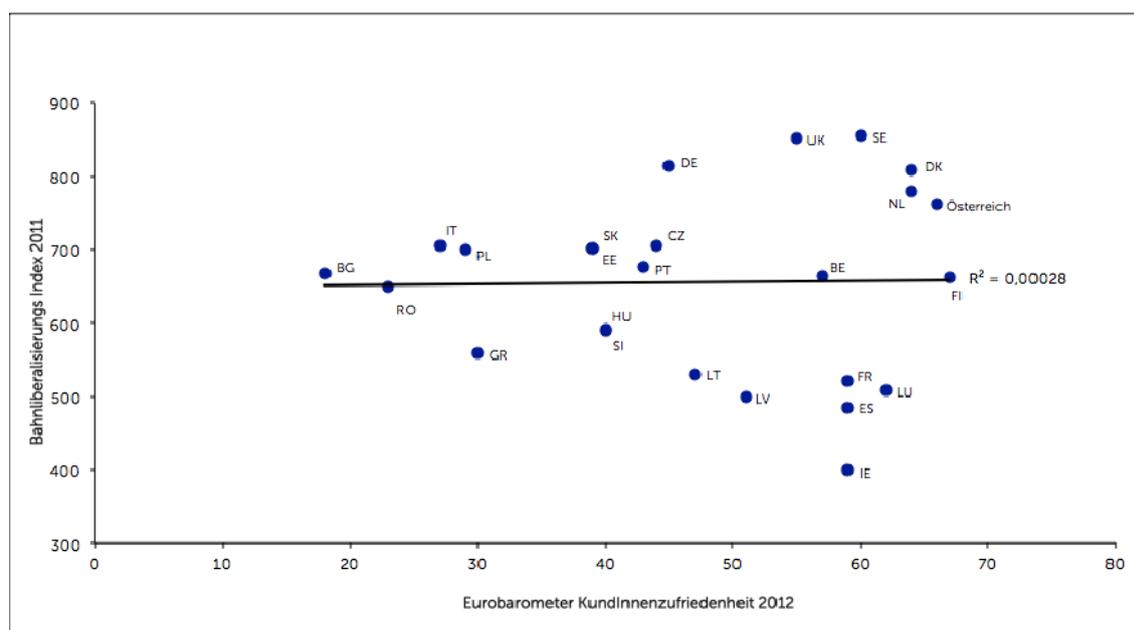
Quelle: VCÖ-Bahntest 2012, VOR Zahlenspiegel 2011.

*) geschätzt aus den Zufriedenheitswerten: 67 Prozent sind mit Pünktlichkeit zufrieden oder sehr zufrieden, nur neun Prozent sind unzufrieden oder sehr unzufrieden.

Tabelle 7-4: Fahrgastzufriedenheit nach Schulnotenprinzip

Das Meinungsforschungsinstitut SORA führte im Januar 2012 im Auftrag der AK Wien eine österreichweite repräsentative Umfrage zum Thema "Die Angebote der Daseinsvorsorge im Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung" durch: Allen Privatisierungs- und Liberalisierungsbemühungen der EK zum Trotz kam die Umfrage zum Ergebnis, dass ein Großteil der österreichischen Bevölkerung Liberalisierung und Privatisierung von Daseinsvorsorgeleistungen ablehnt. Die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung ist der Meinung, dass öffentliche Dienstleistungen im Eigentum des Staates beziehungsweise unter direkter staatlicher Kontrolle bleiben sollten. Beim öffentlichen Verkehrsangebot halten das 44 Prozent der Befragten für sehr wichtig, 36 Prozent für ziemlich wichtig (zusammen 80 Prozent), zwölf Prozent für weniger wichtig und nur sieben Prozent für gar nicht wichtig. Auch das Ergebnis der Wiener Volksbefragung hat dies jüngst bestätigt: 87 Prozent der gültig abgegebenen Stimmen waren der Meinung, dass kommunale Betriebe vor Privatisierung geschützt werden sollten.

Bestätigt werden diese Ergebnisse auch bei Gegenüberstellung des Liberalisierungsindex im SPV 2011 mit den Daten des Eurobarometers zur KundInnenzufriedenheit: Wie die Abbildung eindeutig zeigt, gibt es keinen Zusammenhang zwischen Liberalisierungsgrad und Fahrgastzufriedenheit.



Quelle: Kirchner 2011, EK 2011c; eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 7-1: Korrelation Bahnliberalisierungsindex 2011 und Eurobarometer KundInnenzufriedenheit 2012

Ticketpreise & gemeinsames Ticketing

Ein weiterer wichtiger Punkt in der Argumentation für die Liberalisierung des Bahnsektors ist das erhoffte Einsparungspotenzial von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Diese Einsparungen sollten in weiterer Folge durch niedrigere Ticketpreise an die BahnpassagierInnen weitergegeben werden.

Jedoch haben die Untersuchungen aus Großbritannien und Schweden bereits gezeigt, dass die Ticketpreise nach der Liberalisierung signifikant angestiegen sind. In Großbritannien leiden insbesondere sozial benachteiligten Familien unter den hohen Preisen, da sie mangels Alternativen besonders auf die öffentlichen Verkehrsdienstleistungen angewiesen sind (Lawlor 2011). Die Fragmentierung hat in Großbritannien außerdem zu einem komplexen Preissystem geführt, das für Bahnreisende nur schwer zu durchblicken ist.

Endeffekt dieser Entwicklungen könnte sein, dass in Österreich gerade die HauptkundInnen der Bahn, die PendlerInnen, unter teureren Tickets zu Spitzenzeiten leiden müssten.

Die direkten Absatzleistungen der ÖBB Personenverkehr AG mit dem Markt (Bahn und Bus) beliefen sich im Jahr 2011 auf rund 861 Mio. Euro.

Eigenen Schätzungen zufolge würde eine Preissteigerung um zehn Prozent die österreichischen BahnkundInnen rund 86 Mio. Euro und eine Steigerung um 30 Prozent gar 255 Mio. Euro kosten. Diese Preissteigerung würde wiederum zu einer Konsumkontraktion führen und sich negativ auf das BIP und die Beschäftigung auswirken. Über die Konsumkontraktion würde ein zehnprozentiger Preisanstieg die österreichische Bruttowertschöpfung immerhin um 29 Mio. Euro reduzieren und die Existenz von 485 Arbeitsplätzen in der Volkswirtschaft gefährden. Ein Preisanstieg um dreißig Prozent würde die österreichische Bruttowertschöpfung bereits um 87 Mio. Euro reduzieren und die Existenz von 1.455 Arbeitsplätzen gefährden.

	aktuelle Ticketpreise +10%	aktuelle Ticketpreise +20%	aktuelle Ticketpreise +30%
zusätzliche Ticketkosten	86 Mio. Euro	172 Mio. Euro	255 Mio. Euro
damit verbunden wären Reduktionen bei Bruttowertschöpfung und Beschäftigung			
Δ-Bruttowertschöpfung	- 29 Mio. Euro	- 58 Mio. Euro	- 87 Mio. Euro
gefährdete Arbeitsplätze	485	970	1.455

Quelle: Schätzung anhand der Input-Output-Analyse.

Tabelle 7-5: Geschätzte Effekte einer Ticketpreissteigerung auf die österreichische Bruttowertschöpfung und Beschäftigte

Dass Wettbewerb nicht immer mit billigeren Ticketpreisen gleichzusetzen ist, zeigt ein aktuelles Beispiel aus Österreich: Seit Dezember 2011 ist die WESTbahn in Konkurrenz zu den ÖBB auf der Fernverkehrsstrecke zwischen Wien und Salzburg unterwegs. Mit rund vier Mio. Euro Umsatz pro Monat hat die WESTbahn ursprünglich gerechnet. Im März 2012 lag der Umsatz jedoch bereits 20 Prozent unter Plan. Laut WESTbahn waren daran die Sparschiene-Tickets der ÖBB schuld, welche den Wettbewerb verzerrten. Deswegen wurde bei der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) eine Beschwerde gegen die ÖBB eingebracht²⁴. Mittlerweile sind jedoch alle anhängigen Beschwerden ruhend gestellt und ein Mediationsverfahren bei der Bundeswettbewerbsbehörde ist im Gange²⁵.

Kosten von Unpünktlichkeit und geringerer Dichte der Taktung

Die Fallstudien zeigten, dass es sowohl in Großbritannien als auch in Schweden nach der Liberalisierung zu teils immensen Verspätungen und Zugausfällen kam.

Mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse lässt sich ableiten, welche Kosten regelmäßige Verspätungen der Bahn für die österreichische Volkswirtschaft verursachen würden: Hierzu wird zunächst, ausgehend vom österreichischen Netto-Vollzeiteinkommen im Median (2011: 25.392 Euro²⁶) und den durchschnittlichen jährlichen Werktagen (222), der Nettostundenlohn mit 12,67 Euro berechnet.

Laut einer aktuellen VCÖ-Studie fahren in Österreich von 2,1 Mio. PendlerInnen rund 500.000 täglich mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu ihrem Arbeitsplatz²⁷.

Eine halbe Stunde Verspätung (über die Woche kumuliert) bei der Reisezeit für alle PendlerInnen in Österreich würde daher jährliche Kosten von geschätzt rund 70 Mio. Euro verursachen. Bei einer Stunde wöchentlich würden sich die jährlichen Kosten auf rund 140 Mio. Euro für die österreichische Volkswirtschaft verdoppeln.

²⁴ <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/741596/Westbahn-will-Schadenersatz-von-OeBB>, 27.5.2013

²⁵ <http://www.format.at/articles/1304/525/350745/westbahn-oebb-haselsteiner-kern-kuschelkurs>, 27.5.2013

²⁶ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/einkommensbericht/Einkommensbericht_2012.pdf, 27.5.2013

²⁷ <http://www.vcoe.at/de/presse/aussendungen-archiv/details/items/Ausgabe2012-67>, 27.5.2013

30 Minuten Verspätung pro Woche	60 Minuten Verspätung pro Woche	90 Minuten Verspätung pro Woche
70 Mio. Euro	140 Mio. Euro	210 Mio. Euro

Quelle: Schätzung anhand der KNA laut Boardman et al 2011, S.420.

Boardman et al setzen dabei den Schattenpreis einer Reisestunde mit der Hälfte des durchschnittlichen Stundenlohns an.

Tabelle 7-6: Geschätzte jährliche Kosten für die österreichische Volkswirtschaft durch Zugverspätungen

Die ÖBB sind laut eigenen Angaben derzeit mit einem Pünktlichkeitswert im gesamten Personenverkehr von 96,5 Prozent die pünktlichste Bahn in der EU und die zweitpünktlichste in Europa (nur die Schweizerischen Bundesbahnen sind, ebenfalls eigenen Angaben zufolge, noch pünktlicher). Die Pünktlichkeit im Personenverkehr konnte dabei 2011 noch signifikant gesteigert werden: Während im Fernverkehr mit einer Steigerung von über elf Prozent eine Pünktlichkeit von 87 Prozent erreicht werden konnte, waren im Nahverkehr 97 Prozent aller Züge pünktlich.

Unfälle und Sicherheit

Während in Großbritannien das Experiment der Infrastrukturprivatisierung nach drei schwerwiegenden Unfällen kostspielig beendet werden musste, ist die Eisenbahn in Österreich das sicherste Verkehrsmittel: Das Risiko einer Verletzung ist 64-mal geringer als bei einer Pkw-Fahrt. Die Zahl der Schienenunfälle sinkt trotz mehr Verkehr auf der Schiene seit 1991 kontinuierlich. Die Zahl der Entgleisungen ist seit 1991 von 50 auf zwölf pro 100 Mio. Zugkilometer gesunken. Auch die Zahl der Arbeitsunfälle ist laut Arbeitsinspektorat zwischen 2001 und 2010 um 23 Prozent gesunken²⁸.

Manche KritikerInnen befürchten, dass die Liberalisierung auch zu geringerer Sicherheit führen könnte, da es abgesehen von dem britischen Beispiel hierfür aber wenig Belege gibt, wurde dies in der vorliegenden Studie bewusst nicht angenommen und daher keine Effekte daraus geschätzt.

7.3 Schlussfolgerungen für das vierte Eisenbahnpaket

Ziel der CO₂-Reduktion wichtig ...

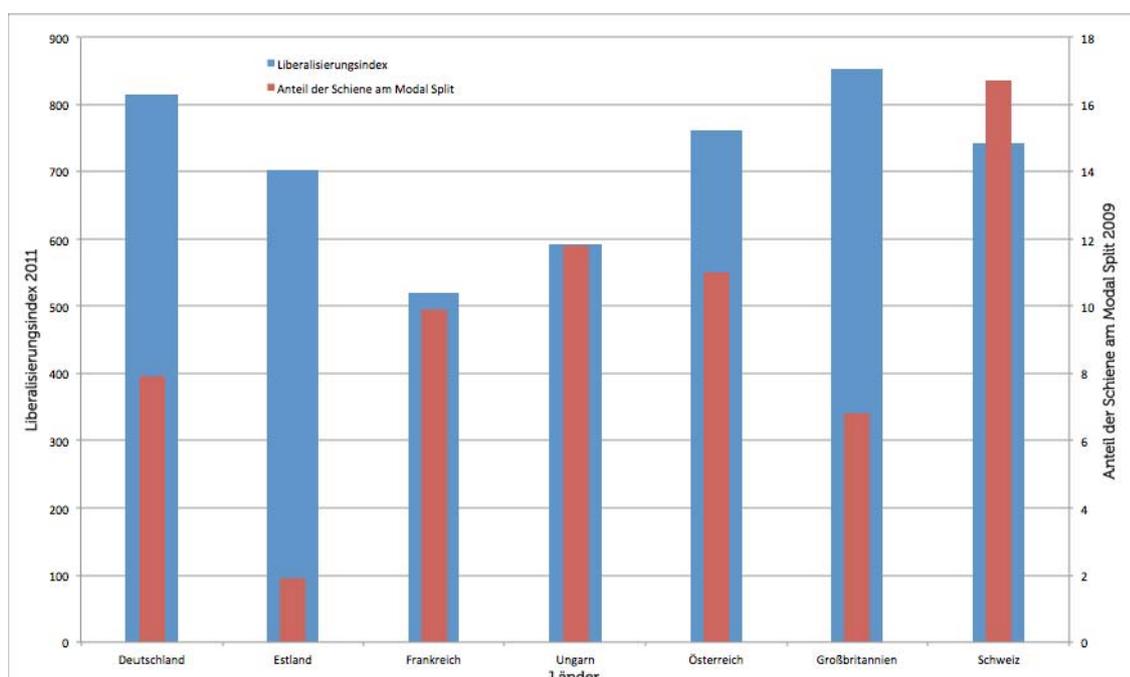
Das europäische Verkehrssystem ist in seiner heutigen Form langfristig nicht nachhaltig. Angesichts der Prognosen zum Wachstum der Verkehrsleistungen in der EU bis 2050 wird deutlich, dass sich der Verkehr nicht auf dem bisherigen Pfad weiterentwickeln kann. Bleibt alles beim Alten, wird unser Verkehrssystem 2050 weiterhin zu rund 90 Prozent vom Öl abhängig sein und die CO₂-Emissionen werden um ein Drittel höher ausfallen als noch 1990. Die EU erkannte diese Gefahr und formulierte 2011 im „Weißbuch Verkehr“ nicht nur konkrete Ziele zur Verlagerung der Verkehrsleistung von der Straße auf die Schiene, sondern berücksichtigte erstmals auch die externen Kosten, die durch Lärmbelastung und Luftverschmutzung des Verkehrs entstehen.

... aber im vierten Eisenbahnpaket nicht prioritär

²⁸ <http://www.bmvit.gv.at/presse/aktuell/nvm/2012/1219OTS0126.html>, 27.5.2013

Diese konkreten Direktiven zur Priorisierung des Schienenverkehrs fehlen im vierten Eisenbahnpaket jedoch zur Gänze. Ohne jegliche empirische Evidenz erhofft sich die EK durch die vollständige Liberalisierung (Open Access), durch das Verbot der Direktvergabe sowie durch die weitere Trennung von Infrastruktur und Betrieb ein Einsparungspotenzial von bis zu 30 Prozent im Eisenbahnsektor, eine Erhöhung der Fahrgastkapazität sowie die Verbesserung der Servicequalität im ÖSPV.

Das vorliegende Argumentarium zeigt jedoch anhand von internationalen Fallstudien, dass die Liberalisierung des Eisenbahnsektors ebendort zu Steigerung der Systemkosten, Ticketpreiserhöhungen und zur Fragmentierung des Sektors im Allgemeinen geführt hat. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass liberalisierte Märkte auffallend oft von einem hohen Grad an Marktkonzentration geprägt sind und erste Oligopolisierungstendenzen in Europa beobachtbar sind. Langfristig besteht die Gefahr, dass kleine und öffentliche Schienenverkehrsunternehmen verdrängt oder aufgekauft und nur einige wenige, multinational agierende Unternehmen übrig bleiben werden.



Quelle: Kirchner 2011, EK 2011a; eigene Darstellung.

Abbildung 7-2: Es gibt keinen Zusammenhang zwischen Performance der Bahnen und Liberalisierung

Durch den Wettbewerb würden sich, so zumindest die (noch nie belegte) Vorstellung der EK, die Verkehrsdienste - quasi automatisch - quantitativ und qualitativ verbessern. Die Zahlen von EUROSTAT zeigen allerdings, dass diese Erwartungen nicht eintreffen werden. Weder gibt es einen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Kunden und dem Grad der Liberalisierung. Noch gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Grad der Liberalisierung und der Performance der Bahnen. Stark liberalisierte Länder können Zugewinne bei den Reisenden auf der Schiene verzeichnen, aber auch weniger stark liberalisierte Länder haben Zugewinne. So hat Frankreich (23. Platz beim Liberalisierungsgrad) einen höheren Zugewinn (+3%) als Deutschland (3. Platz und +1%) Ebenso hat Frankreich einen höheren Anteil der Schiene am Modal Split als Deutschland. Die beste Performance haben die Schweizer Bahnen, ein Land dessen Schienenverkehr auf Kooperation und

nicht auf Wettbewerb ausgelegt ist. Ein ähnliches Bild vermittelt der liberalisierte Güterverkehr: Auch hier entwickeln sich die Bahnen unabhängig vom Liberalisierungsgrad. Die beste Performance hatte die Güterverkehrstochter der ÖBB zu der Zeit, als von Liberalisierung noch keine Rede war.

Österreich ist ein sehr gutes Beispiel, dass ein dominierendes integriertes Unternehmen und Direktvergabe durch die Gebietskörperschaften nicht gleichbedeutend mit Ineffizienz und Diskriminierung sind. Österreich hat einen der höchsten Modal Split im SPV (elf Prozent) in der EU und belegt im Liberalisierungsindex des SPV den sechsten Rang.

Das österreichische Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hat das Ziel, mit der Fertigstellung der Infrastrukturkorridore 2025 den Modal Split des Güterverkehrs von heute 33 Prozent auf 40 Prozent und die Zahl der Bahnfahrpassagiere von heute 240 Mio. auf 300 Mio. zu steigern. Übers Jahr gerechnet würden dann 9.000 tägliche Züge (heute 7.000) auf 200 Mio. Zugkilometer kommen (heute 150 Mio. Kilometer)²⁹. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, muss wie auch das abschließend kurz dargestellte Beispiel Schweiz zeigt, der bisherige Weg eines integrierten Bahnsektors fortbestehen.

Das Beispiel Schweiz

Das Schweizer Modell ist aufgrund optimaler Abstimmung zwischen Infrastrukturmaßnahmen, Betriebsmaßnahmen, staatlicher Förderungen sowie einem ganzheitlichen Verkehrskonzept, welches sich in einem Taktfahrplan manifestiert, seit vielen Jahren sehr erfolgreich. Der Modal Split Anteil der Schweizerischen Bundesbahnen ist europaweit der höchste (16,93 Prozent) und die SBB sind (laut eigenen Angaben) die pünktlichste Bahn Europas.

Der öffentliche Schienenverkehr wird in der Schweiz in erster Linie durch regionale, vertikal integrierte Unternehmen erbracht, wobei Nah- und Fernverkehr getrennt voneinander behandelt werden. Während für den Fernverkehr die zu 100 Prozent im Bundeseigentum stehenden SBB weitgehend eigenwirtschaftlich verantwortlich sind, sind für die Regionalverkehre vorwiegend die Kantone selbst zuständig. Neben der Verhandlung und Bestellung von öffentlichen Verkehrsleistungen sind die Kantone auch bei der Finanzierung eingebunden. Insgesamt wird der öffentliche Verkehr in der Schweiz zu rund 49 Prozent durch öffentliche Mittel finanziert (Kummer et al 2013, S.124).

Der Fahrplan der SBB stellt die Grundlage für den gesamten regionalen Verkehr dar. Die systemweite Vertaktung des Angebotes wird in bundesweiten Fahrplankonferenzen abgestimmt. Weiters wird ein schweizweites einheitliches Tarifsysteem angewendet. Sowohl die Tarifintegration als auch die Koordinierung des Taktverkehrs sind per Gesetz festgeschrieben.

Österreich: Gemeinsame Strategie

Auch in Österreich wurden mit dem beschlossenen Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (Zielnetz 2025), den Verkehrsdienstverträgen von 2011 und mit der LandesverkehrsreferentInnenntagung im März 2012 zum Thema "ÖV-Angebote für Österreich; Gemeinsame Strategie Bund/Länder" die ersten wichtigen Schritte Richtung Taktfahrplan gesetzt.

Eine moderne Eisenbahninfrastruktur ist das Fundament für die Einführung eines komfortablen und effizienten Taktfahrplans (da keine Zeit beim Umsteigen verloren geht).

²⁹ <http://www.bmvit.gv.at/presse/aktuell/nvm/2012/1010OTS0158.html>, 27.5.2013

Die Verträge bringen stabile Rahmenbedingungen sowohl für den Bund als auch die Verkehrsunternehmen sowie erstmalig die genaue Festlegung des Grundangebotes des Bundes. Insbesondere die Länder haben Klarheit eingefordert, welche Leistungen vom Bund bestellt und finanziert werden. Darauf aufbauend können die Länder nach ihren jeweiligen verkehrspolitischen Schwerpunkten zusätzliche Leistungen bestellen.

Ziel der Tagung zwischen Bund und Ländern war es, auf Basis gemeinsam festzulegender Kriterien ein ÖV-Angebot und einen Taktfahrplan zu definieren und dessen gemeinsame Finanzierung zu beschließen um der Bevölkerung das bestmögliche Angebot zur Verfügung zu stellen.

Politische Motivation des vierten Eisenbahnpakets

Aus der vorhergehenden Argumentation geht hervor, dass die Entscheidung pro oder contra viertes Eisenbahnpaket nicht rein ökonomischer (oder gar ökologischer) Natur ist, sondern dass es sich vielmehr um eine politische Entscheidung handelt. Den EntscheidungsträgerInnen soll daher bewusst sein, welches Ziel die EK mit dem vierten Eisenbahnpaket tatsächlich verfolgt.

Denn die vorrangigen Ziele der LiberalisierungsbefürworterInnen dürften weder mehr Wettbewerb noch das freie Spiel der Märkte sein. Worum es wirklich geht, ist eine Streichung der Direktvergabemöglichkeit und somit die Ausschreibungspflicht für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenverkehr. (Eisenbahn)unternehmen, die nach der Vorstellung der EK nicht einmal über Rollmaterial verfügen müssen, bewerben sich um die Konzession, eine bestimmte Strecke für einen bestimmten Zeitraum zu betreiben. Das Unternehmen, welches den Zuschlag bekommt, privat oder öffentlich, betreibt den Verkehr für diesen Zeitraum als Monopolist.

In Österreich beispielsweise wird ein Großteil des Nah- und Regionalverkehrs direkt von Bund und Ländern über die GWL-Verträge finanziert, da deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, die Leistung aber aufgrund zu geringer Tarifierlöse nicht am freien Markt angeboten werden kann. Allein im kleinen Österreich handelt es sich dabei um ein jährliches Auftragsvolumen von fast einer Milliarde Euro – ein Volumen, das sich multinationale Verkehrsunternehmen nicht entgehen lassen wollen.

8 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AK	Arbeiterkammer
BBC	British Broadcasting Corporation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CER	Community for European Railway and Infrastructure Companies
CPTA	Country Public Transport Authorities
DB	Deutsche Bahn
DfT	Department for Transport (britisches Verkehrsministerium)
DSB	Danske Statsbaner (ÖSPV-Anbieter in Dänemark)
EK	Europäische Kommission
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
ETF	Europäischen TransportarbeiterInnen-Föderation
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FOC	Freight Operating Companies (Güterverkehrsunternehmen)
GD	Generaldirektion (der Europäischen Kommission)
GWL	Gemeinwirtschaftliche Leistungen
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORR	Office for Rail Regulation
ÖSPV	Public Performance Measure
PSO	Public Service Obligation
ROSCO	Rolling Stock Leasing Companies
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SCHIG mbh	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
SEK	Svensk krona (Schwedische Krone)

SJ	Statens Järnvägar (ÖSPV-Anbieter in Schweden)
SNCF	Société nationale des chemins de fer français (ÖSPV-Anbieter in Frankreich)
SPV	Schienenpersonenverkehr
TOC	Train Operating Companies (Personenverkehrsunternehmen)
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

9 LITERATUR

- Alexandersson, Gunnar et al (2012). The Liberalization of Railway Passenger Transport in Sweden - Outstanding Regulatory Challenges.
- Alexandersson, Gunnar; Hultén, Staffan (2008). The Swedish Railway Deregulation Path.
- Beck, Arne (2011). Barriers to Entry in Rail Passenger Service: Empirical Evidence for Tendering Procedures in Germany.
- Butcher, Louise (2010). Railways: Railtrack, 1994-2002.
- BMVIT (2012). Öffentlicher Verkehr: GWL im SPV.
- BMVIT (2010). Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2010.
- Boardman, Anthony E. et al (2011). Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice.
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten (2009). Die Folgen von Liberalisierung und Privatisierung für Arbeitsbeziehungen. in: FORBA, Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. 35-50.
- Everis (2010). Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport.
- Europäische Gemeinschaft. Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG, 2004/49/EG, 2004/50/EG, 2004/51/EG, 2007/58/EG, 2007/59/EG.
- Europäische Gemeinschaft Verordnungen (EG) 881/2004, (EG) 1370/2007, (EG) 1371/2007.
- Europäische Kommission (2013). Anstehende Herausforderungen im europäischen Bahnverkehr.
- Europäische Kommission (2011a). EU transport in figures.
- Europäische Kommission (2011b). Weißbuch Verkehr "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem".
- Europäische Kommission (2011c). Survey on passengers' satisfaction with rail services.
- Helmenstein, Christian (2013). Der ökonomische Fußabdruck des Systems Bahn. Industriellenvereinigung Österreich.
- Kirchner, Christian (2011). Rail Liberalisation Index 2011. IBM Global Business Services.
- Kummer, Sebastian; Faller, Peter; Dobrovnik, Mario; Probst, Gerd; Kunze, Jakob; van de Velde, Didier; van Luyn, Steven (2013). Ausschreibungswettbewerb im europäischen SPNV - Was kann Österreich aus den Erfahrungen von Ausschreibungen in Europa lernen?
- Lahounik, Gregor (Hg., 2006). Weichenstellung für Europas Bahnen – Wem nützt der Wettbewerb? Arbeiterkammer Wien.

- Lawlor, Eilis (2011). A Fare Return? Just Economics,
<http://www.rmt.org.uk/templates/internal.asp?nodeid=145744&int1stparentnodeid=89732>,
27.5.2013.
- Lunapark21 (2012). S-Bahn-Krimi Berlin.
- McNulty, Roy (2011). Realising the Potential of GB Rail.
- ÖBB-Holding AG (2012). Geschäftsbericht 2011.
- ÖBB-Holding AG (2012). Baltisch-Adriatische-Achse: Gesamtwirtschaftliche Studie.
- ÖBB-Holding AG (2010). Wir bewegen Österreich: ÖBB Nachhaltigkeitsbericht 2010.
- Resch, Hubert; Neth, Dieter (2008). Direktvergabe oder Ausschreibungen in ÖPNV-Systemen.
Hans-Böckler-Stiftung.
- Schienen-Control GmbH (2012). Tätigkeitsbericht 2011.
- Schienen-Control GmbH (2009). Eisenbahnregulierung.
- Van de Velde, Didier et al (2012). EVES-Rail: Economic effects of Vertical Separation in the railway sector. CER Community of European Railway and Infrastructure Companies.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2011). Ausschuss für Wettbewerbsfragen des Eisenbahnpersonenverkehrs (AWE).
- WKO Stabsabteilung Statistik (2012). Die österreichische Verkehrswirtschaft.