

**PRESSE-  
KONFERENZ**  
06.11.2023

## **UNSERE BAHNEN – Zukunft auf Schiene**

Kampagne von Arbeiterkammer Wien und vida

**OLIVIA JANISCH**

stellvertr. Vorsitzende Gewerkschaft vida

**Prof. KONRAD LACHMAYER**

Professor an der Sigmund Freud Privatuniversität

**LUKAS OBERNDORFER**

AK Wien Leiter Abteilung Umwelt & Verkehr



**Unsere erfolgreichen Bahnen sind in Gefahr: Die EU-Kommission hat heuer neue Leitlinien zur Vergabe von Eisenbahnleistungen veröffentlicht, die erhebliche Auswirkungen auf den Bahnverkehr in Österreich und in der Europäischen Union insgesamt haben könnten. Diese Änderungen gefährden die bewährte Direktvergabe von Eisenbahnleistungen, welche durch wettbewerbliche Ausschreibung ersetzt werden soll. Diese Änderung bedroht Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen, die Sicherheit und Qualität des öffentlichen Bahnverkehrs und die Förderung einer sozialen und ökologischen Mobilitätswende. AK und vda haben ein Rechtsgutachten erstellen lassen, das die Leitlinien der EU auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft.**

### **PSO-Verordnung**

Die sogenannte PSO-Verordnung (Public Service Obligation) regelt die Organisation, Vergabe und Finanzierung dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehre in der Europäischen Union. Diese Verordnung sieht im Eisenbahnpersonenverkehr die Wahlmöglichkeit zwischen Direktvergabe und wettbewerblicher Ausschreibung vor.

Die EU-Kommission hat im Dezember 2022 einen Entwurf von „Guidelines“ – also Leitlinien – dazu verfasst, wie die 2016 novellierte PSO-VO zu interpretieren ist. Sie will damit die Anwendung der Direktvergabe entgegen dem Wortlaut der Verordnung nur noch in Ausnahmefällen zulassen. Nach scharfer Kritik aus dem Europäischen Parlament, von zahlreichen Verkehrsminister:innen und aus der Zivilgesellschaft veröffentlichte die Kommission schließlich im Juni 2023 eine etwas abgeschwächte endgültige Version der Leitlinien, die aber immer noch dem Geist und Text der demokratisch beschlossenen PSO-Verordnung widersprechen. Die Direktvergabe bleibt damit weiterhin bedroht. „Dieser Ansatz der Kommission steht im Widerspruch zur Verordnung, die nach wie vor die Direktvergabe vorsieht“, betont Prof. Konrad Lachmayer, Mit-Verfasser des Rechtsgutachtens.

### **Österreichs Eisenbahn und die Direktvergabe**

Das Bahnsystem Österreichs ist eines der besten in Europa. Das zeigt sich an einer Vielzahl von Aspekten, z.B. bei den Personenkilometern pro Einwohner:in, Pünktlichkeit oder der Zufriedenheit der Fahrgäste. Ähnliches trifft auch auf die Schweiz zu. In beiden Ländern werden die meisten Verkehrsleistungen im Bahnverkehr direkt vergeben. Dieses Modell hat sich bewährt.

Ein genereller Zwang zur wettbewerblichen Ausschreibung ist daher abzulehnen. Gerade für Länder mit einem gut funktionierenden Eisenbahnpersonenverkehr wäre dies unsinnig und kontraproduktiv. Mitgliedstaaten sollten weiter die Wahlfreiheit und damit die Möglichkeit haben, ihren öffentlichen Verkehr so anhand ihrer spezifischen Bedürfnisse zu organisieren: Im Sinne von Fahrgästen, Beschäftigten und eines funktionierenden und effizienten Verkehrssystems mit besonderer Berücksichtigung der Anforderungen angesichts der Klimakrise.

## EU-Klimapolitik und die Rolle der Eisenbahn

Der European Green Deal sieht eine 90-prozentige Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor vor. Die im Dezember 2020 formulierte „Sustainable and Smart Mobility Strategy“ der Europäischen Kommission definiert Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen. Die europäischen Eisenbahnen sind einer der wesentlichsten Bausteine auf diesem Weg, sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr.

## Erfolgssystem Direktvergabe: Österreich und Schweiz als Beispiele

Die Bahnsysteme in der Schweiz und in Österreich gelten weithin als die besten in Europa und können als Vorbilder dienen: Das Schweizer Bahnprogramm „Bahn 2000“ verbessert seit Jahren den integrierten Taktfahrplan, der alle Schweizer Orte durch ein synchronisiertes Netz von Bus und Bahn verbindet. Österreich ist wiederum für das gute Service, moderate Fahrpreise und ein umfangreiches Nachtzugsystem bekannt. In beiden Ländern kann diese Qualität anhand einer Vielzahl von Parametern wie z.B. Pünktlichkeit, Fahrgastzufriedenheit und Personenkilometer pro Einwohner:in (Abbildung 1) gemessen werden. In einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2018 über die Qualität des Eisenbahnwesens schneidet jenes von Österreich in Summe am besten ab. Auch bei den Teilkategorien Informationen über Anschlussverbindungen, Sauberkeit der Bahnhöfe und Züge, Parkmöglichkeiten bei Bahnhöfen, Häufigkeit von Zügen, Ausstattung mit W-LAN, Service im Zug, sowie Barrierefreiheit der Bahnstationen befinden sich Österreichs Bahnen unter den Top-3. Sowohl in der Schweiz als auch in Österreich werden die meisten Bahnleistungen direkt vergeben.

FIGURE 17 - PASSENGER-KM PER INHABITANT IN 2019

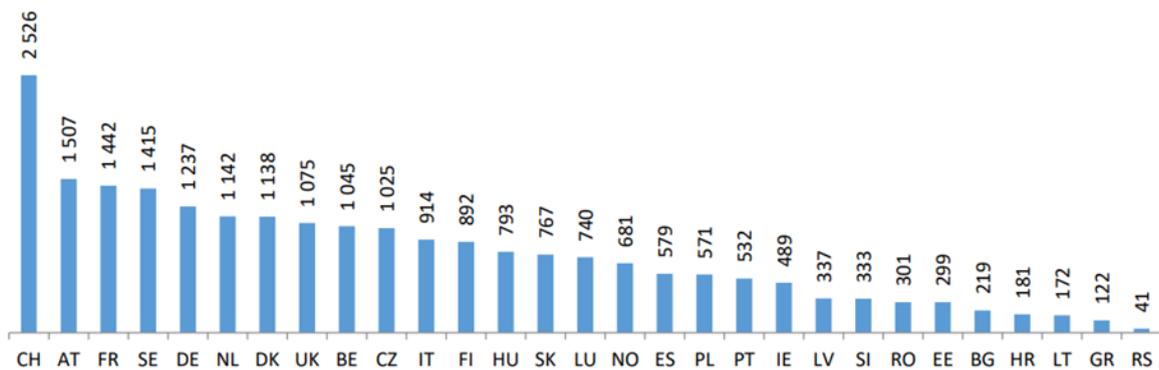


Abbildung 1: Personen-Kilometer mit der Eisenbahn pro Einwohner:in im Jahr 2018 (IGR-Rail, 2021)

## Wie wirkt sich die Direktvergabe aus?

Das System der Direktvergabe hat sich in vielen Ländern bewährt. Hier wird auf vertrauensvolle Zusammenarbeit (inklusive Benchmarking) statt auf Konkurrenz und Wettbewerb gesetzt. Noch im Jahr 2018 wurden in den EU-Mitgliedstaaten nur 26 Prozent der gemeinwirtschaftlichen Eisenbahnverkehre durch Ausschreibungen durchgeführt, während fast drei Viertel direkt vergeben wurden.

Die folgende Abbildung zeigt, dass sich seit 2018 nicht viel geändert hat. Laut dem 7. Bahnmonitor (2021) dominiert nach wie vor die Direktvergabe. Offensichtlich hat sich dieses Modell der langjährigen Zusammenarbeit gut bewährt. Daher wäre es kontraproduktiv, zum Experiment mit unbekanntem Ausgang der wettbewerblichen Ausschreibung überzugehen. Wenn ein erstklassiges Eisenbahnunternehmen das Ausschreibungsverfahren verlieren würde, würden Tausende von hochqualifizierten, erfahrenen und gut bezahlten Eisenbahner:innen arbeitslos werden. Dies ist sowohl eine menschliche Tragödie als auch eine wirtschaftliche Katastrophe. „In Europa werden aus gutem Grund über 70 Prozent der Schienenpersonenkilometer über Direktvergabe organisiert und finanziert. Erfolgreiche und sichere Bahnen am Altar der Liberalisierungsreligion zu opfern, würde den öffentlichen Personenverkehr gefährden und hätte auch gravierende negative Auswirkungen auf die Beschäftigten und Arbeitsbedingungen bei den Bahnen“, sagt Olivia Janisch, stv. vize-Vorsitzende.

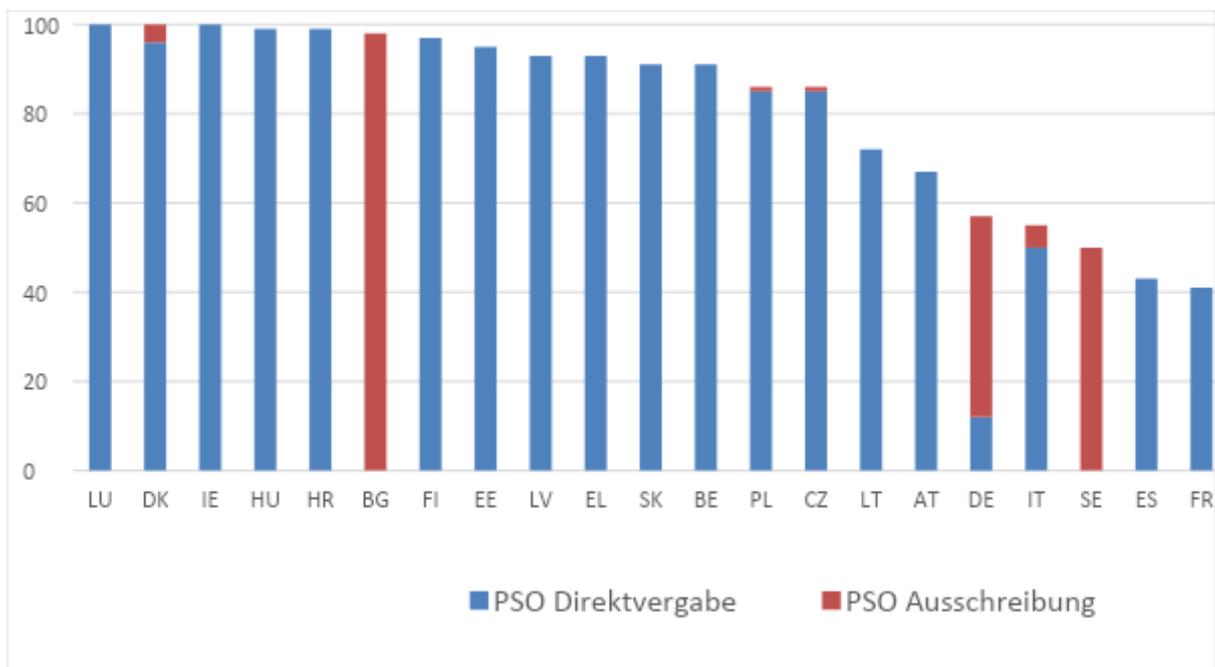


Abbildung 2: Anteil von gemeinwirtschaftlichen Eisenbahnverkehren; je nach Vergabeart (IRG-Rail, 2021)

Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass Ausschreibungsverfahren kostspielig und langwierig sind, sowohl für die Behörden als auch für die Eisenbahnunternehmen. Das „The Winner Takes It All“-Prinzip bedeutet, dass nur ein Unternehmen den Auftrag gewinnt, während alle anderen ihre investierten Anstrengungen und ihr Geld verlieren. In der Folge fehlt es oft an einer ausreichenden Anzahl von Kandidaten. Das führt Ausschreibungsverfahren ad absurdum und führt zur Bildung von Oligopolen. Eine andere Erfahrung ist, dass Kosteneinsparungen oft zu Lasten der Arbeitskräfte und der Sicherheit gehen. Das bekommen dann auch die Fahrgäste zu spüren.

## **Interpretation des Rechtsgutachtens**

Um vor diesem Hintergrund Rechtssicherheit herzustellen und die zukünftigen Möglichkeiten für die Direktvergabe zu eruieren, haben AK und vda beim Europarechtsexperten Prof. Dr. Konrad Lachmayer ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Im Rechtsgutachten wird deutlich, dass die wettbewerbliche Vergabe prinzipiell keinen Vorrang gegenüber der Direktvergabe hat. Die Kommission hat in ihren Auslegungsleitlinien die wettbewerbliche Vergabe als den vorrangigen Ansatz definiert, was jedoch im Widerspruch zur ursprünglichen Absicht des Ordnungsgebers steht. Da die Kommission damit den Willen des europäischen Gesetzgebers (dem EU-Parlament und dem Rat) beschneidet, ist dies auch demokratiepolitisch bedenklich. Die Leitlinien beschränken die Direktvergabe in einer Weise, die nicht im Einklang mit den geltenden Vorschriften steht. Daher besitzen die Leitlinien keine rechtliche Relevanz und sollten von den EU-Mitgliedstaaten ignoriert werden, um die legitimen Optionen zur Direktvergabe zu schützen.

## **Relevanz der Direktvergabe für den öffentlichen Verkehr**

Die Direktvergabe ist das finanzielle Rückgrat der europäischen Bahnsysteme und ein unverzichtbarer Faktor für die Mobilitätswende. In Österreich werden über 80% der Schienenpersonenverkehre (SPV) direkt bestellt, und innerhalb der EU sind es mehr als 65%. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da der öffentliche Verkehr auch Strecken betreiben muss, die nicht profitabel sind, um eine nachhaltige Mobilität zu gewährleisten.

Die Bedeutung der Direktvergabe zeigt sich auch in den Beschäftigtenzahlen. Über 50.000 Personen sind in Österreich im Eisenbahnsektor beschäftigt, eine Zahl, die aufgrund des Klimatickets, der steigenden Fahrgastzahlen und der Erfordernisse von Mobilitätswende und Klimakrise dringend erhöht werden muss. Darüber hinaus generiert die Bahnindustrie in Österreich einen jährlichen Umsatz von 8,4 Milliarden Euro. Dies unterstreicht die Rolle der Eisenbahn als Lokomotive für Wirtschaft, Beschäftigung und Klimaschutz.

Die Vergabe an Unternehmen im öffentlichen Besitz fördert zudem mehr Demokratie bei Investitionen und der Gestaltung von Arbeitsplätzen. Trotz jahrzehntelanger Bemühungen um die Liberalisierung der Eisenbahnbranche, kam es aufgrund der hohen Fixkosten vor allem zu einem Lohnkostenwettbewerb, der nachweislich zu unwirtschaftlichen Ergebnissen geführt hat. Trotzdem setzt die Europäische Kommission mit ihren Leitlinien diesen Kurs fort.

## **Auswirkungen der Billigtarif-Bahn**

Die Überliberalisierung des Eisenbahnsektors in Europa samt Privatisierungen, wie in Großbritannien und Deutschland erlebt, führte nicht zu mehr Wettbewerb, sondern zu einem spürbaren Rückgang des Personenschienenverkehrs und einen Verlust von qualitativen Arbeitsplätzen und branchenspezifischen Know-How. Dies hat sowohl wirtschaftliche als auch ökologische Konsequenzen. Angesichts dieser Erfahrungen und der Notwendigkeit, Klimaziele zu erreichen und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, sehen auch die Europäischen Bahnen selbst die Leitlinien der Europäischen Kommission kritisch. Sie setzen sich dafür ein, diese zu überdenken und dass sie von den EU-Mitgliedstaaten ignoriert

werden, um den Schienenverkehr als Schlüsselinstrument für die Mobilität der Zukunft zu schützen. Die Europäischen Bahnen setzen sich für ein starkes und nachhaltiges Verkehrssystem in Europa ein und verteidigen die Direktvergabe als eine legitime und effektive Vergabeoption.

### **Mobilitätswende: Zukunft auf Schiene**

Österreich hat ein hervorragendes Bahnsystem mit hoher Qualität, herausragender Pünktlichkeit, Sauberkeit, Sicherheit und kompetentem Personal. Obwohl viele Menschen in Österreich gerne Bahn fahren, nutzen sie sie nur für einen kleinen Teil ihrer Fahrten. Dies muss sich ändern, auch im Sinne des Klimaschutzes. Gleichzeitig gibt es Probleme und Hindernisse, wie etwa vermehrt überfüllte Züge. Für eine Mobilitätswende müssen wir weniger auf Individualverkehr angewiesen sein und mehr Menschen dazu ermutigen, auf Busse und Bahnen umzusteigen. Das ist gut für die Umwelt und spart den Einzelnen eine beträchtliche Menge Geld im Vergleich zu den Kosten, die ein Auto mit sich bringt.

Um die Bahnbranche zu stärken, brauchen wir mehr Verbindungen und Zuggarnituren, mehr Regionalbahnen und eine verbesserte Schieneninfrastruktur. Außerdem ist ein Ausbau der Bahn unmöglich ohne gut ausgebildete, erfahrene und fair bezahlte Mitarbeiter:innen. Wir sollten unseren Kurs beibehalten – aber das Tempo deutlich erhöhen. Auch hier spielt die Direktvergabe eine wichtige Rolle, denn mit ihr können neue und dichtere Zugverbindungen schneller und unbürokratischer eingerichtet werden als mit aufwendigen Vergabeverfahren.

Was wir nicht brauchen, sind neoliberale Experimente, die der Bahnbranche in den letzten zwei Jahrzehnten geschadet haben. Die Bahn sollte im Interesse der Mehrheit arbeiten und sich nicht an Profitmöglichkeiten für einige Wenige ausrichten. Daher sind wir gegen verpflichtende Wettbewerbsausschreibungen im Bahnverkehr. In anderen Ländern und auch im heimischen Linienbusverkehr hat sich gezeigt, dass dies zu Lasten der Beschäftigten und der Qualität geht und somit auch den Fahrgästen schadet. „Unser Bahnsystem funktioniert“, meint Lukas Oberndorfer, Leiter der Abteilung für Umwelt und Verkehr der AK Wien: „Niemand in der EU fährt so viel Bahn wie die Menschen in Österreich. Das macht deutlich, wie wichtig unsere Bahnen nicht zuletzt beim Pendeln für die Mitglieder der AK sind. Ein Blick über die Grenze zur Deutschen Bahn zeigt die Folgen von Liberalisierung: Mehr Markt bedeutet weniger Verlässlichkeit und Planbarkeit. Das können wir uns angesichts der Klimakrise nicht leisten: In Österreichs Klimabilanz, in der allerdings der Flugverkehr weitgehend ausgeklammert wird, gehen 99 Prozent der verkehrsbedingten Treibhausgas-Emissionen auf den Straßenverkehr zurück. Die Direktvergabe hilft hier rasch, neue und dichtere Zugverbindungen zu schaffen. Ausschreibungen hingegen dauern lange und verzögern die dringend notwendige Mobilitätswende.“

## **AK und Gewerkschaft vida fordern:**

- Wir rufen die österreichische Bundesregierung und insbesondere Verkehrs- und Klimaministerin Leonore Gewessler dazu auf, gegenüber der Europäischen Kommission klarzustellen, dass die Abweichungen der Leitlinien von der PSO-Verordnung den demokratischen Willen des Europaparlaments und des Rates unterwandern.
- Die Verkehrs- und Klimaministerin und die Bundesländer müssen die Weichen jetzt stellen und die notwendigen Vorbereitungen für zukünftige gesetzeskonforme Direktvergaben im Eisenbahnverkehr treffen. Die Leitlinien der EU-Kommission haben dafür keine Relevanz.
- Die Wahlmöglichkeit zwischen Direktvergabe und Ausschreibung von Verkehrsdiensten im Personenverkehr auf der Schiene muss erhalten bleiben. Ein Zwang zur Ausschreibung würde nur zu Lohn- und Sozialdumping für die Beschäftigten und zu einer Verschlechterung der Leistungen für die Fahrgäste führen. Das belegen zahlreiche Beispiele aus anderen Ländern wie etwa Deutschland.

## **Literatur**

Prof. Derosier & Prof. Lachmayer (2023): Rechtsqualität der Auslegungsleitlinien der Kommission zur PSO-Verordnung.

Josef Aicher & Rudolf Lessiak (2021): Gutachterliche Stellungnahme zur "leistungsbasierten Direktvergabe" von Schienenverkehrsdienstleistungen nach Art 5 Abs 4a der PSO.

European Commission (2021): Revised interpretative guidelines concerning Regulation (EC)

Heinz Högelsberger & Lukas Oberndorfer (2023): Machtanmaßung der EU-Kommission gefährdet unser Bahnsystem, <https://awblog.at/kommission-gefaehrdet-bahnsystem/>

No 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road (Non-Paper)

IRG-rail (2020): Eighth Annual Market Monitoring Working Document

IRG-rail (2021): Ninth Annual Market Monitoring Working Document