

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.