

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

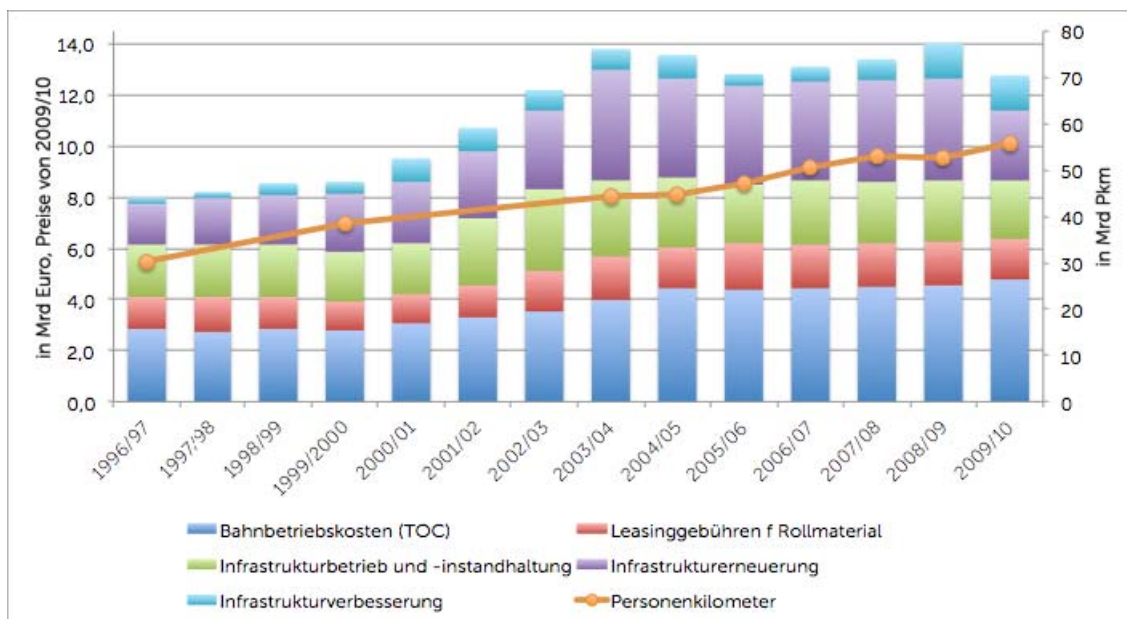
⁴ umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs GBP/EUR 2002: 1,59.

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.

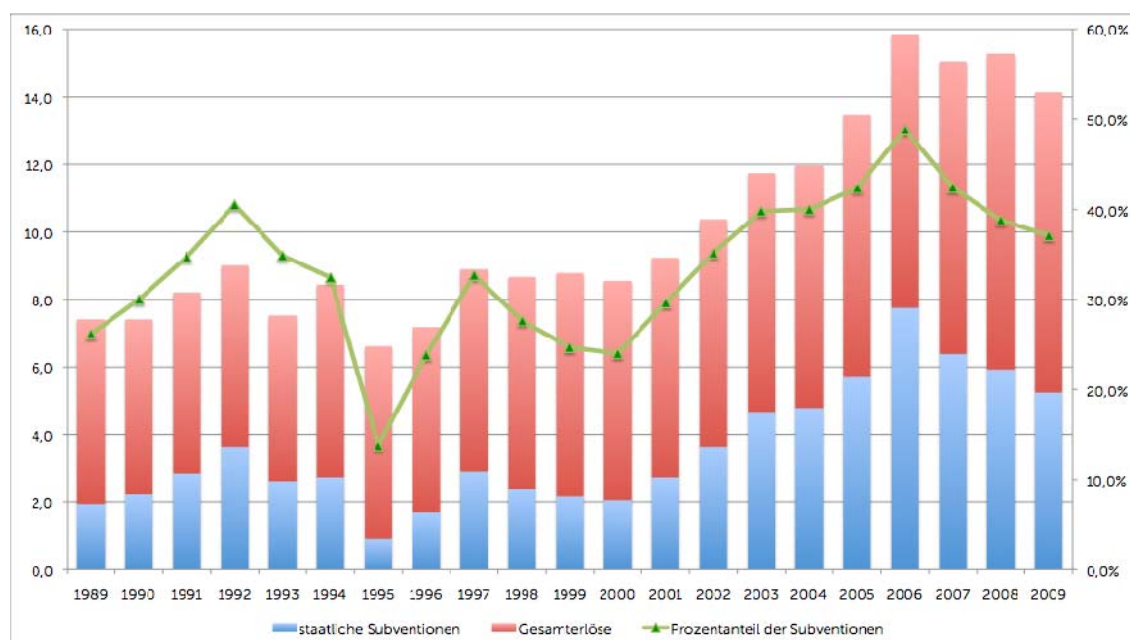
Wie die nachstehende Abbildung zeigt, reduzierten sich die staatlichen Subventionen zwar in den ersten Jahren nach der Liberalisierung, stiegen in der Periode zwischen 1996 und 2009 jedoch wieder deutlich an (McNulty 2011, S. 22f) und liegen deutlich über dem Niveau vor der Liberalisierung.

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

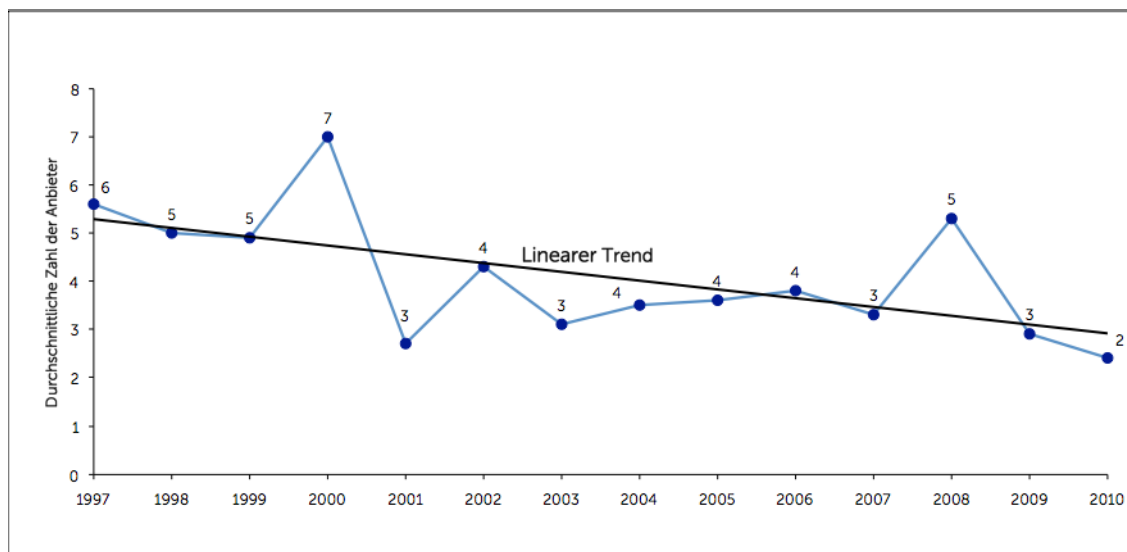
Deutschland hat bereits in mehreren Regionen Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben gemacht. Wie eine empirische Untersuchung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) aus dem Jahr 2011 zeigt, funktioniert dieser Ausschreibungswettbewerb jedoch oft nur unzureichend. Problematisch gestaltet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