

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

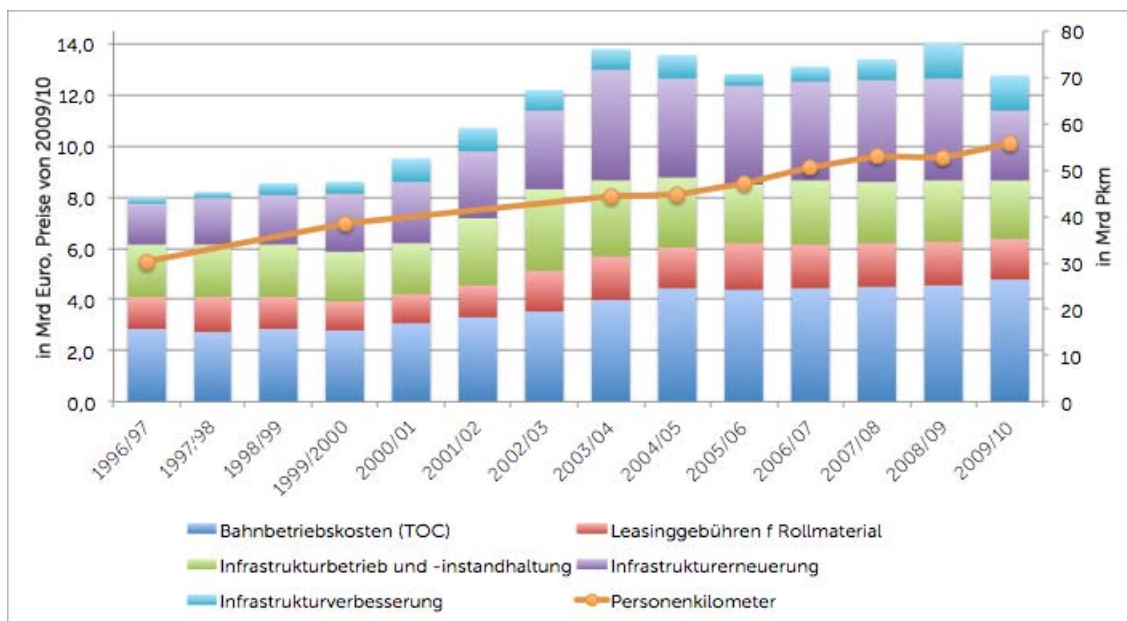
⁴ umgerechnet zum durchschnittlichen Wechselkurs GBP/EUR 2002: 1,59.

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.

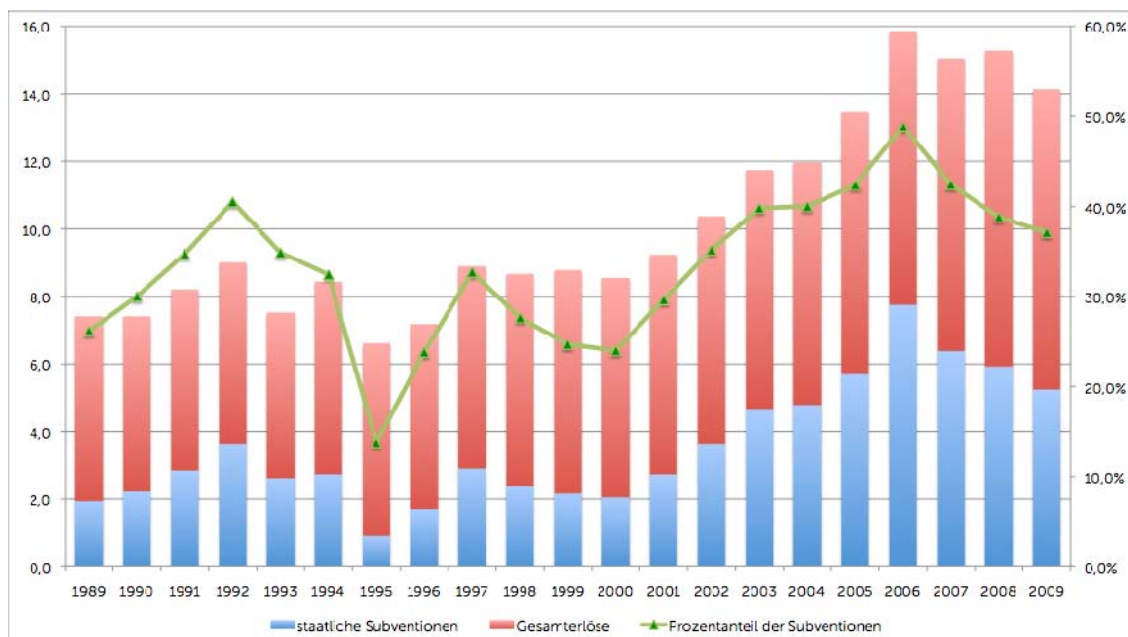
Wie die nachstehende Abbildung zeigt, reduzierten sich die staatlichen Subventionen zwar in den ersten Jahren nach der Liberalisierung, stiegen in der Periode zwischen 1996 und 2009 jedoch wieder deutlich an (McNulty 2011, S. 22f) und liegen deutlich über dem Niveau vor der Liberalisierung.

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