

- 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 registriert<sup>14</sup>.

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 übernehmen<sup>15</sup>.

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

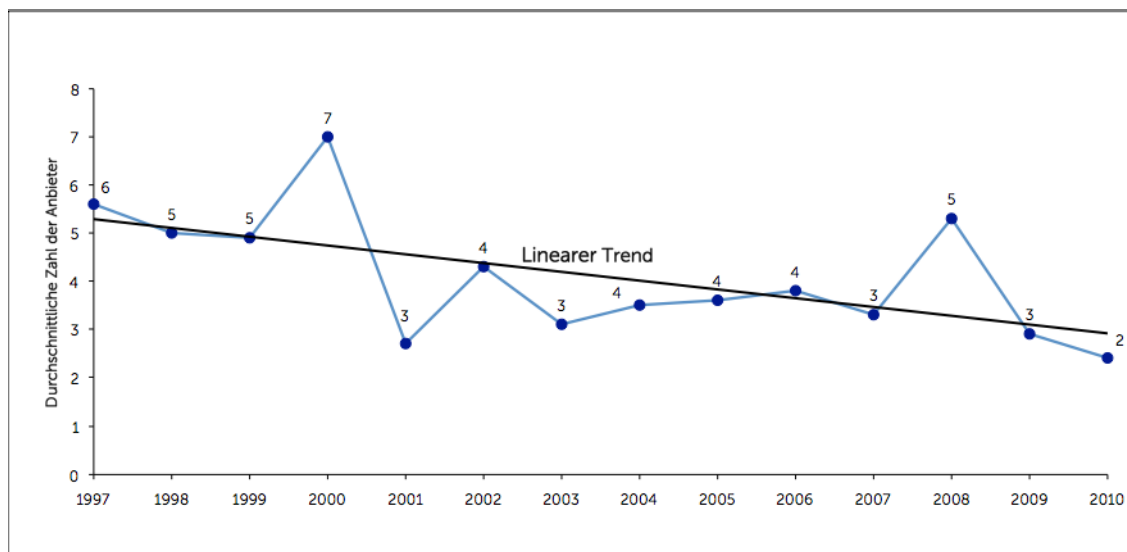
Deutschland hat bereits in mehreren Regionen Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben gemacht. Wie eine empirische Untersuchung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) aus dem Jahr 2011 zeigt, funktioniert dieser Ausschreibungswettbewerb jedoch oft nur unzureichend. Problematisch gestaltet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

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

<sup>15</sup> <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