

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

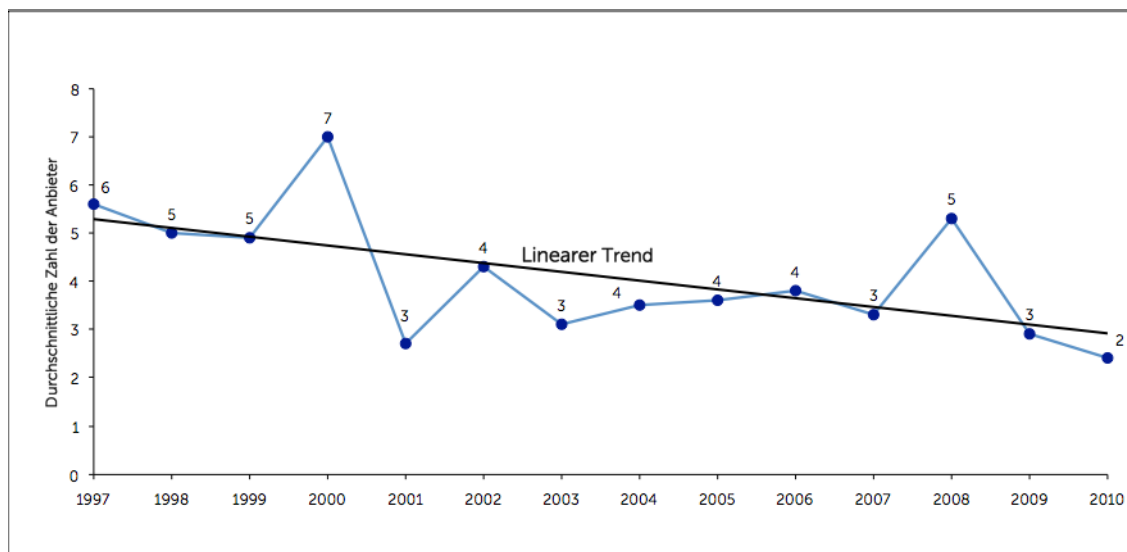
Deutschland hat bereits in mehreren Regionen Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben gemacht. Wie eine empirische Untersuchung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) aus dem Jahr 2011 zeigt, funktioniert dieser Ausschreibungswettbewerb jedoch oft nur unzureichend. Problematisch gestaltet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