

7.2.1 Effekte für das System Bahn und den Wirtschaftsstandort Österreich

In Österreich wird ein Großteil des Nah- und Regionalverkehrs direkt vom Bund über den Gemeinwirtschaftlichen Leistungs-Vertrag finanziert. GWL im SPV sind Leistungen, deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten jedoch nicht allein aus Tarifierlösen gedeckt werden können. Da solche Leistungen am freien Markt nicht angeboten würden, bedarf es einer Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand.

In Umsetzung der europarechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere des dritten Eisenbahnpakets, wurde die Schieneninfrastruktur Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG mbH) vom Bund beauftragt, „bedarfsgerechte, sichere, effiziente und qualitativ hochwertige Schienenpersonenverkehrsdienste“ zu bestellen¹⁹.

Die GWL-Verträge wurden im Februar 2011 auf die Dauer von knapp zehn Jahren abgeschlossen²⁰. Mit den neuen Verträgen kehrte man dem bisherigen System pauschaler Zahlungen im Rahmen der sogenannten Tarifstützungen den Rücken, hin zu einem Modell basierend auf Menge, Preis und Qualität. In den Verkehrsdiensteverträgen ist nunmehr die Leistungsbeziehung zwischen Besteller (Bund) und den Verkehrsunternehmen auf Basis von konkreten Verpflichtungen (Zugfahrten) und zusätzlichen Qualitätskriterien klar definiert.

Als Anreizsystem zur Verbesserung der Qualität wurden Zielvorgaben für ein Bonus-Malus-System vereinbart. Werden die vorgegebenen Zielwerte nicht erreicht, sind Abschlagszahlungen, beziehungsweise bei Übererfüllung der Zielwerte Bonuszahlungen, von bis zu maximal drei Prozent der Vertragssumme vereinbart. Insgesamt erfolgt die Messung anhand von 14 kundInnenrelevanten Parametern. Die entscheidenden Qualitätskriterien sind: Pünktlichkeit, Komfort/Sauberkeit, Fahrgastinformation, Beschwerdemanagement und die Schadenfreiheit des Materials.

Die Verträge ermöglichen es relativ flexibel auf geänderte Nachfrageentwicklungen zu reagieren und steuernd einzugreifen. Zudem können einzelne Lose vom Bund mit einer zweijährigen Frist gekündigt werden.

Ein Großunternehmen wie die ÖBB kann nicht beliebig verkleinert werden ohne Gefahr zu laufen insolvent zu werden

Der Bund bestellt im Jahr rund 72 Mio. Fahrplankilometer bei den ÖBB, davon rund 58,5 Mio. Fahrplankilometer im Nah- und Regionalverkehr und zusätzlich rund 13 Mio. Fahrplankilometer im Fernverkehr. Zusätzlich bestellt der Bund rund sechs Millionen Fahrplankilometer bei Privatbahnen.

Der Bund wendet im Jahr 2013 für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bei den ÖBB rund 592 Mio. Euro auf. Bei anderen EVU liegt die Abgeltung bei rund 51 Mio. Euro. Die Bundesländer und Gemeinden bestellten im Jahr 2011 zusätzlich für rund 247 Mio. Euro Leistungen bei der ÖBB-Personenverkehr AG. Im Jahr 2011 stammten insgesamt 812,5 Mio. Euro, das sind rund 46 Prozent der Umsatzerlöse der ÖBB-Personenverkehr AG aus der Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Aufträgen (ÖBB 2012, S. 30). Diese Zahl verdeutlicht die Bedeutung der GWL-Verträge sowie das damit zusammenhängende Risiko für alle österreichischen Eisenbahnunternehmen, insbesondere den ÖBB: Die ÖBB sind ähnlich wie die ehemalige schwedische Staatsbahn SJ nicht in der Lage ihre Unternehmensgröße beliebig hinunter zu skalieren. Im Fall von Ausschreibungswettbewerben müssten die ÖBB deswegen versuchen, durch

¹⁹ http://www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/gvp/faktenblaetter/oev/fb_oev_gwsl_spv.pdf, 27.5.2013

²⁰ <http://www.bmvit.gv.at/presse/aktuell/nvm/2011/0204OTS0065.html>, 27.5.2013

den Gewinn vieler Lose ihre Größe und ihr Geschäftsmodell zu halten, etwa indem bei Ausschreibungen „unterpreisig“ angeboten wird um diese zu gewinnen.

Das Beispiel Schwedens, wo die Insolvenz des nationalen Betreibers nur mit hohen öffentlichen Kosten verhindert werden konnte, sollte als abschreckendes Beispiel für diese Strategie dienen.

Da Ausschreibungswettbewerbe primär über Lohnkosten geführt werden, haben potenzielle Wettbewerber nur dann eine realistische Chance Ausschreibungen zu gewinnen, wenn billige Arbeitskräfte angestellt werden. Etablierte Bahnunternehmen hätten aufgrund der Kosten- und Altersstruktur ihrer Beschäftigten somit einen komparativen Nachteil. Der Teufelskreis der sinkenden Konkurrenzfähigkeit würde dadurch weiter fortgeführt.

Durch den verpflichtenden Ausschreibungswettbewerb würde die öffentliche Hand außerdem Steuerungskompetenzen verlieren, da der Staat gezwungen wäre Lose auszuschreiben, die er bisher mit seiner eigenen Bahn befahren hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörden zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im SPV viele österreichische Eisenbahnverkehrsunternehmen vor große Schwierigkeiten stellen würde.

Kosten der Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdienstleister

Wie dargestellt, kommen van de Velde et al (2012) in der europaweit durchgeführten CER-Studie zum Ergebnis, dass die vertikale Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsdienstleistern – abhängig von der Zunahme der Verkehrsleistung – in der EU zu Mehrkosten zwischen 5,8 und 14,5 Mrd. Euro jährlich führen würde.

Für Österreich analog geschätzt (auf Basis von Personenkilometern) würden bei einer Trennung jährliche Mehrkosten zwischen 424 Mio. Euro bei gleichbleibender Verkehrsleistung und 1,06 Mrd. Euro bei einer Steigerung der aktuellen Verkehrsleistung um 50 Prozent entstehen.

Außerdem lässt sich keine Evidenz finden, dass durch die vertikale Trennung der Wettbewerb in Österreich erhöht würde. Dieses Ergebnis verwundert nicht, da mit der nationalen Regulierungsbehörde (Schienen-Control GmbH) bereits eine Behörde geschaffen wurde, deren Aufgabe es ist, den diskriminierungsfreien Zugang zur Bahninfrastruktur zu gewährleisten sowie diesen zu überwachen.

aktuelle Verkehrsleistung	aktuelle Verkehrsleistung +10% *	aktuelle Verkehrsleistung +20% *	aktuelle Verkehrsleistung +50% *
424 Mio. Euro	571 Mio. Euro	703 Mio. Euro	1060 Mio. Euro

Quelle: Schätzung analog zu van de Velde et al 2012, Tabelle 7 mit Daten aus Transport in Figures (EK 2011a); mit konstanten Preisen 2005.

*) Es wurde darauf Rücksicht genommen, dass höheres Wachstum höhere Kapazitäten erfordert.

Tabelle 7-1: Geschätzte jährliche Kosten bei vertikaler Trennung von Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen in Österreich

Viele regionale Bahnbetreiber in Österreich würden aufgrund der bei ihnen heute bestehenden Integration von Bahnbetrieb und -infrastruktur durch die zwingende Trennung in finanzielle Schwierigkeiten gedrängt werden.

Das Beispiel der Wiener Lokalbahnen AG („Badner Bahn“)

So haben beispielsweise die Wiener Lokalbahnen AG (Umsatz 27 Mio. Euro; Badner Bahn: 9,6 Mio. Fahrgäste; 1,85 Mio. Personenkilometer) eine Kostenschätzung über die Auswirkungen einer Trennung von Infrastruktur und Betrieb auf den Personal- und Sachaufwand erstellt. Zu betonen ist dabei, dass es sich bei den Berechnungen um Durchschnittswerte und noch keine Maximalvariante handelt.

	einmalig	jährlich
Aufwand für Immaterielles		
Konzession	10	
Zertifizierung, Sicherheitsgenehmigung, -bescheinigung	16	9
Personalkosten		
BetriebsleiterIn und -stellvertreterIn		184
GF / Vorstand (1 Pers)		140
Sekretariat (1 Pers)		36
Rechtsdienst (1 Pers)		64
Controlling (1 Pers)		55
Buchhaltung		36
IT		56
Wirtschaftsprüfung		16
Schulungskosten BetriebsleiterInnen (externe Kosten)	20	
Sachkosten		
Versicherung zusätzlich		50
Abspaltung in neue Gesellschaft	50	
Ausschreibungskosten, Vergabeverfahren	50	
Räumlichkeiten		50
Büroausstattung (Annahme: 10 Büros)	100	
IT Kosten	17	49
	263	746

Quelle: Berechnungen der Wiener Lokalbahnen AG gemäß den Anforderungen im vierten Eisenbahnpaket.

Tabelle 7-2: Zusätzliche Kosten bei Trennung von Infrastruktur und Personenverkehr der Wiener Lokalbahnen AG (Badner Bahn), in 1.000 Euro

Bei den Personalkosten würde die Trennung eine Steigerung von 20 Prozent – bezogen auf die aktuellen Personalkosten der Sparte Infrastruktur – bewirken. Zieht man die aktuellen Gesamtpersonalkosten von Infrastruktur und Verkehrsdienstleistungen (nur Bahn) als Grundlage heran, ergäbe sich eine Kostensteigerung von immerhin fünf Prozent. In Summe würde die Trennung von Infrastruktur und Betrieb für die Wiener Lokalbahnen einmalige Kosten von 263.000 Euro und jährliche Mehrkosten von 746.000 Euro verursachen. Bezogen auf das Streckennetz der Badner Bahn von 30 km ergäben sich daher durch die Trennung von Infrastruktur und Personenverkehr jährliche Mehrkosten in Höhe von rund 25.000 Euro pro Streckenkilometer – eine erhebliche Summe für ein relativ kleines Unternehmen wie die Wiener Lokalbahnen AG.

Kosten des Ausschreibungswettbewerbs

Die verschiedenen internationalen Beispiele (Großbritannien, Schweden und Deutschland) belegen, dass die Administration von Ausschreibungen erhebliche Kosten erzeugt. Bei Verkehrssystemen mit Ausschreibungswettbewerb können auf folgenden drei Ebenen Mehrkosten entstehen. Erstens müssen Gebietskörperschaften dreifach für Personal sorgen: jenes, das die Ausschreibung betreut, jenes, das den Fahrplan erstellt und jenes, das die Einhaltung der Qualitätskriterien überprüft. Diese Kosten für den Overhead in den ausschreibenden Stellen (Verwaltung, Festlegung der Ausschreibungskriterien) werden beim Lob der Liberalisierung meist nicht einkalkuliert. Zusätzlich sind öffentliche Körperschaften mit derart komplexen europaweiten Ausschreibungen oft überfordert, da kein Know-how vorhanden ist und Angebote oft nur schwer vergleichbar sind. Als Alternative werden Ausschreibungen an teure Rechtsanwaltskanzleien ausgelagert. Diese Methode hat zur Folge, dass immer öfter an den KundInnen vorbeigeplant wird, da der Besteller nicht im direkten KundInnenkontakt steht und somit etwas ausschreibt, wovon er zu wenig Ahnung hat.

Im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen gibt es bei privaten Unternehmen auch weniger Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Durch die Prüfung des Rechnungshofes kann bei öffentlichen Unternehmen bei Fehlentwicklungen schneller durchgegriffen werden somit kann die demokratische Kontrolle in einem wichtigen Bereich der Daseinsvorsorge sicher gestellt werden.

Wie etwa die Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung zeigt, überkompensieren die Kosten zur Organisation des Ausschreibungswettbewerbs in Frankfurt/Main die Kostensenkungen durch die Vergabe im Wettbewerb (bezogen auf die Produktionskosten des Systems) um ca. vier Prozent.

Zudem entstehen Kosten für die am Ausschreibungswettbewerb teilnehmenden Verkehrsunternehmen. Laut internen Schätzungen benötigen die ÖBB zur Ausarbeitung eines Angebots rund ein Jahr und zehn Vollzeitbeschäftigte. Dadurch entstehen den ÖBB pro Ausschreibungsverfahren Kosten in der Höhe von rund 0,5 Mio. Euro. Diese Mehrkosten entstehen jedoch nicht nur für den Sieger der Ausschreibung, sondern für alle am Ausschreibungswettbewerb teilnehmenden Unternehmen. Folglich müssen diese zusätzlichen Kosten bei der Angebotslegung mit einkalkuliert werden, was langfristig zu einer Verteuerung des Systems Bahn und der Ticketpreise führt.

Schließlich zeigen die Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben, dass es nur bei der ersten Ausschreibungswelle zu Einsparungen kommt (Billigbieterprinzip). Langfristig steigen die Preise wegen der Marktbereinigung und der damit verbundenen Oligopolisierung wieder an. Zusätzlich fehlt durch den Ausschreibungswettbewerb auch die Flexibilität bei Veränderungen. Was vertraglich nicht vereinbart war, muss nachverhandelt werden und wird mitunter unverhältnismäßig teuer. Beispielsweise ist es unmöglich über die vollständige Vertragslaufzeit die Nachfrage vorherzusehen.

Ist es in Großbritannien einer TOC nicht möglich ihre Aufgaben bis zum Ende der Vertragslaufzeit zu erfüllen, so können die Verträge nachträglich adaptiert oder neu ausgeschrieben werden. Aufgrund der hohen Kosten einer Neuausschreibung ist es jedoch meistens günstiger nachzuverhandeln und gegebenenfalls die Subventionen zu erhöhen (Kummer et al 2013, S. 73). Hier entsteht durch den Ausschreibungswettbewerb ein negatives Anreizproblem, da Unternehmen versuchen werden durch eine aggressive Preisstrategie möglichst viele Ausschreibungen für sich zu entscheiden und während der Vertragslaufzeit auf Nachverhandlungen (auch finanzieller Natur) spekulieren.

Risikoübernahme des Rollmaterials durch die öffentliche Hand

Da die EK im schwierigen Zugang zu Rollmaterial einen der Hauptgründe für die geringe Beteiligung bei Ausschreibungswettbewerben sieht, plant sie im vierten Eisenbahnpaket eine Neuregelung: Entweder soll das Eigentum am Rollmaterial an Leasinggesellschaften übertragen, oder die zuständigen Behörden sollen zur Übernahme des Restwertrisikos verpflichtet werden.

Was das in der Praxis bedeutet, veranschaulicht das folgende Beispiel. Im Frühjahr 2013 bestellten die ÖBB um 581 Mio. Euro hundert neue Züge für den Nah- und Regionalverkehr²¹. Ab 2015 kommen 30 dieser Züge im S-Bahn-Verkehr von Wien und Niederösterreich zum Einsatz. Der Rest ist für den Einsatz im Regionalverkehr in anderen Bundesländern vorgesehen. Würden die ÖBB 2019 theoretisch das Los für den S-Bahn Verkehr in Wien verlieren, müsste der VOR Verkehrsverbund Ost-Region das Rollmaterial mit einem Restwert (bei Annahme einer dreißigjährigen Abschreibungsdauer) von rund 150 Mio. Euro von den ÖBB übernehmen. Die Übernahme des Restwerts des Rollmaterials kann die Gebietskörperschaften in gravierende Finanzierungsprobleme und langfristige Investitionsrisiken stürzen könnte. Die Übernahme des Rollmaterials durch die öffentlichen Körperschaften führt auch dazu, dass der Benutzer kaum Anreize hat, mit diesem sorgsam umzugehen. Es ist zu befürchten, dass Unternehmen versuchen werden möglichst viel Profit zu Lasten der Langlebigkeit des Materials zu erwirtschaften. Außerdem stellt sich die Frage, ob die damit notwendig werdende Risikoübernahme durch die öffentliche Hand aufgrund der neuen Regelung zum Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) nicht jedenfalls Maastricht-relevant wäre (Erhöhung der Staatsverschuldung). Dadurch würden die notwendigen Konsolidierungsbemühungen der Gebietskörperschaften wiederum erschwert werden.

7.2.2 Effekte für die Beschäftigten

Gemäß der Devise “der Billigste bekommt den Zuschlag” realisiert sich der Wettbewerb weitgehend zu Lasten der Qualität der erbrachten Leistungen sowie zu Lasten der Lohn- und Sozialstandards für die Beschäftigten der Verkehrsunternehmen.

Lohnreduktionen bei den Beschäftigten

Unternehmen in liberalisierten Märkten reagieren vor allem mit Kostensenkungen. Insbesondere in arbeitsintensiven Branchen ist es für Unternehmen naheliegend ihre Kosten durch Beschäftigungsabbau zu senken.

In Deutschland und Großbritannien versuchten private Verkehrsunternehmen mit Lohn-Dumping sich Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren öffentlichen Konkurrenten zu verschaffen. Dies wurde erreicht, indem sie sich weigerten kollektivvertragliche Regelungen einzuhalten oder eigene Kollektivverträge anzuwenden (Brandt; Schulte 2009, S. 42f)²².

Die Trennung von Infrastruktur und Betrieb hätte auch einen Zuwachs des Managements zu Folge (wie auch das Beispiel Frankfurt/Main gezeigt hat). Integrierte Regionalbahnen oder Lokalbahnen wie die Badner Bahn mit rund 300 MitarbeiterInnen bräuchten dann verhältnismäßig mehr Personal

²¹ <http://derstandard.at/1358305163974/OeBB-kaufen-100-neue-Zuege-bei-Siemens>, 27.5.2013

²² Dieses Beispiel ist nicht eins zu eins auf Österreich übertragbar, da hier sowohl die Kollektivverträge anders geregelt als auch die Gewerkschaften in Deutschland schwächer sind als in Österreich.