

## **Endbericht**

### **Ausschreibungswettbewerb im europäischen SPNV – Was kann Österreich aus den Erfahrungen von Ausschreibungen in Europa lernen?**

#### **Autoren**

Sebastian **Kummer**

Peter **Faller**

Mario **Dobrovnik**

Gerd **Probst**

Jakob **Kunze**

Didier **van de Velde**

Steven **van Luyn**

## Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	5
1.1	Problemstellung .....	5
1.2	Forschungsauftrag, -frage und Zielsetzung .....	6
2	Methode und Vorgehensweise .....	6
3	State of the Art.....	12
4	Länderbericht Dänemark .....	15
4.1	Abstract in Modulstruktur .....	15
4.2	Strategische Grundsatzentscheidungen.....	18
4.3	Case Study: West- und Zentraljütland .....	20
5	Länderbericht Deutschland.....	24
5.1	Abstract in Modulstruktur .....	24
5.2	Strategische Grundsatzentscheidungen.....	28
5.3	Finanzierung .....	29
5.4	Trennlinie zwischen Nah- und Fernverkehr .....	31
5.5	Leistungs- und Finanzkennzahlen .....	31
5.6	Leistung und Servicequalität.....	35
5.7	Investitionstätigkeiten und Kostenstruktur .....	36
5.8	Wettbewerb im Eisenbahnsektor .....	37
5.9	Rechtliche Rahmenbedingungen und Organisation .....	39
5.10	Finanzierung .....	42
6	Länderbericht Frankreich.....	45
6.1	Abstract in Modulstruktur .....	45
6.2	Frankreichs Bahnpolitik im Blickfeld Europas.....	48
6.3	Grundausrichtung und Zielvorgabe.....	53
6.4	Zur Systemgestaltung im Einzelnen .....	55
7	Länderbericht Großbritannien.....	64
7.1	Abstract in Modulstruktur .....	64
7.2	Strategische Grundsatzentscheidungen.....	67
7.3	Ordnungsrahmen .....	67
7.4	Franchise-System im Überblick .....	72
7.5	Trennlinie zwischen Nah- und Fernverkehr .....	76
7.6	Finanzierung .....	77
7.7	Leistungs- und Finanzkennzahlen .....	81
7.8	Leistung und Servicequalität.....	85
7.9	Private Investitionstätigkeiten .....	88
7.10	Wettbewerb im Eisenbahnsektor .....	89
7.11	Fahrplan-, Preis- und Ticketgestaltung.....	92
8	Länderbericht Niederlande .....	94
8.1	Abstract in Modulstruktur .....	94
8.2	Strategische Grundsatzentscheidung.....	97
8.3	Trennlinie Nah- und Fernverkehr .....	99
8.4	Reglung der eigenwirtschaftlichen Verkehre .....	100
8.5	Anpassungszeiträume.....	101
8.6	Infrastrukturvergabe, Zugangsregelung.....	101
8.7	Aufgabenteilung/Organisation bei Ausschreibungen.....	102

8.8	Wettbewerbskontrolle und Regulierung.....	102
8.9	Case Study NL-1: Provinz Limburg.....	102
8.10	Case Study NL-2: Provinz Overijssel.....	105
8.11	Planung (Fahrplangestaltung, Vertaktung).....	106
8.12	Tarifgestaltung, Preisgestaltung.....	108
8.13	Charakteristika der Ausschreibungen.....	109
9	Länderbericht Schweden.....	110
9.1	Abstract in Modulstruktur.....	110
9.2	Strategische Grundsatzentscheidungen.....	114
9.3	Wichtige Beihilfeinstrumentarien/Unterstützungsprogramme.....	115
9.4	Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr und Eigenwirtschaftliche Verkehre.....	115
9.5	Weitere gesetzgeberische Rahmenbedingungen.....	116
9.6	Aktuelle Marktsituation.....	116
9.7	Flexibilität des gewählten Systems.....	116
9.8	Case Study: Stockholm Pendeltåg.....	117
9.9	Finanzierung.....	120
9.10	Leistungs- und Finanzkennzahlen.....	121
10	Länderbericht Schweiz.....	123
10.1	Abstract in Modulstruktur.....	123
10.2	Organisation des Schweizer Eisenbahnsektors.....	126
10.3	Systemintegration und Koordination.....	128
10.4	Gesamtsteuerung des Eisenbahnsystems.....	128
11	Zusammenfassende Beurteilung.....	129
11.1	Rahmenbedingungen.....	129
11.2	Entwicklungsperspektiven des SPV in Europa.....	130
11.3	Strategische Grundsatzentscheidungen.....	131
11.4	Modul 1: SPV-Gesetzgebung.....	137
11.5	Modul 2: Organisation des SPV-Systems.....	138
11.6	Modul 3: Ausgestaltung des SPV-Systems.....	149
11.7	Modul 4: Einbindung der Regionen.....	158
11.8	Modul 5: Finanzbedarf und Finanzierung.....	161
11.9	Modul 6: Gesamtsystemsteuerung/ -komplexität.....	169
11.10	Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Österreich?.....	171
11.11	Zeitbedarf zur Umsetzung von Ausschreibungen.....	172
12	Lessons Learned.....	178
12.1	Strategische Grundsatzentscheidungen.....	178
12.2	SPV-Gesetzgebung.....	178
12.3	Organisation des SPV-Systems.....	179
12.4	Ausgestaltung des SPV-Systems.....	180
12.5	Einbindung der Regionen.....	181
12.6	Finanzbedarf und Finanzierung.....	181
12.7	Gesamtsystemsteuerung/ -komplexität.....	182
12.8	Gefahrenpotentiale bei der Umsetzung.....	182

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehensweise.....	7
Abbildung 2: Erhebungsmatrix .....	8
Abbildung 3: Laufzeiten der Ausschreibungen.....	20
Abbildung 4: West- und Zentraljütland .....	20
Abbildung 5: Entwicklung der Kundenzufriedenheit.....	23
Abbildung 6: Finanzierung des SPV in Deutschland (Überblick) .....	29
Abbildung 7: SPNV-Finanzierung am Beispiel Niedersachsen.....	30
Abbildung 8: Entwicklung der Regionalisierungsmittel.....	30
Abbildung 9: Einnahmenentwicklung der DB Regio AG .....	32
Abbildung 10: Performance-Indikatoren.....	32
Abbildung 11: Entwicklung des Kostendeckungsgrades.....	33
Abbildung 12: Verkehrsangebot und Querschnittsbesetzung im SPNV .....	34
Abbildung 13: Versorgungsniveau in ausgewählten Bundesländern.....	35
Abbildung 14: Pünktlichkeitsniveau im Vergleich.....	36
Abbildung 15: Investitionen in das Streckennetz .....	37
Abbildung 16: aktuelle Marktsituation im SPNV.....	38
Abbildung 17: Betriebsleistung in Mio. Zkm. ....	39
Abbildung 18: Verkehrsleistung in Mrd. Pkm. ....	39
Abbildung 19: Rolle der Bundesnetzagentur.....	40
Abbildung 20: Rolle der Aufgabenträger .....	41
Abbildung 21: Grundstruktur TPS 2012 am Beispiel des Personenverkehrs .....	43
Abbildung 22: ROSCO, DfT und TOC - Leasingkonstruktion .....	70
Abbildung 23: Franchise-Prozess .....	72
Abbildung 24: Aktuelle Franchise-Verträge und Laufzeiten.....	74
Abbildung 25: Zeitbedarf für Ausschreibungen in Großbritannien.....	75
Abbildung 26: Staatliche Unterstützung des britischen Eisenbahnwesens .....	78
Abbildung 27: Zusammensetzung der SPV-Mittel .....	78
Abbildung 28: Finanzflüsse im britischen Schienenverkehr.....	79
Abbildung 29: Kosten und Erlöse - Gebietsübersicht.....	79
Abbildung 30: Entwicklung der Nachfrage in Mio. Pkm. ....	81
Abbildung 31: Mio. Zugkilometer (Franchise und Non-Franchise).....	82
Abbildung 32: Entwicklung Verkehrsangebots und Querschnittsbesetzung.....	83
Abbildung 33: Subventionsbedarf in GB .....	84
Abbildung 34: Ausschreibungskosten seit 2003/04 in Tsd. GBP .....	85

Abbildung 35: Entwicklung von PPM, Pkm und Kosten .....	86
Abbildung 36: Alter des Fuhrparks nach Marktsegmenten .....	87
Abbildung 37: PIM Risikoindex, Eigene Darstellung .....	88
Abbildung 38: Marktanteile bei Franchises .....	90
Abbildung 39: Zkm einzelner TOC auf Basis der Fahrplandaten.....	91
Abbildung 40: Konzentration des Wettbewerb .....	91
Abbildung 41: "Split Ticketing" in GB.....	93
Abbildung 42: Regionalisierung im SPV.....	98
Abbildung 43: Konzessionen und Vertragslaufzeiten.....	100
Abbildung 44: Organisation von Ausschreibungen .....	102
Abbildung 45: Zuginformationssystem .....	104
Abbildung 46: SPV-Marktanteile Schweden 2011 .....	116
Abbildung 47: Pünktlichkeit und Kundenzufriedenheit.....	120
Abbildung 48: Zugausfallsquote .....	120
Abbildung 49: Entwicklung von schienengebundenen Personen- und Güterverkehr in Schweden .....	121
Abbildung 50: Organisation des Schweizer SPV .....	127
Abbildung 51: Wirkungsmodell.....	129
Abbildung 52: Wettbewerbsmodelle der untersuchten Länder .....	132
Abbildung 53: Grundsatzentscheidung bezüglich der Marktorientierung.....	133
Abbildung 54: Größte ÖPNV-Unternehmen in Europa .....	138
Abbildung 55: Umsatzanalyse ausgewählter ÖV/SPV-Unternehmen.....	139
Abbildung 56: Überblick über die Rolle des Incumbent und der Wettbewerber .....	141
Abbildung 57: Laufzeiten der SPV-Verträge .....	147
Abbildung 58: Überblick über wichtige Ausgestaltungen der Organisation sowie der Ausgestaltung der SP(N)V Systeme der untersuchten Länder .....	158
Abbildung 59: Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Bieter .....	160
Abbildung 60: Mögliche Komponenten des Eigenwirtschaftlichkeitsbegriffs .....	163
Abbildung 61: Kostendeckungsgrad der Schieneninfrastruktur .....	165
Abbildung 62: Durchschnittliches IBE für Züge im Regional- und Lokalverkehr (EUR pro Zkm) .	166
Abbildung 63: Durchschnittliches IBE für Züge im Intercity-Verkehr (EUR pro Zkm) .....	166
Abbildung 64: Durchschnittliches IBE für Züge im Fernverkehr (EUR pro Zkm) .....	167
Abbildung 65: Entwicklung der Schweizer Halbtax und General-Abonnement .....	169
Abbildung 66: Zeitbedarf bei Ausschreibungen (ausgewählte Prozesse).....	176

# 1 Einführung

## 1.1 Problemstellung

Die meisten Länder der Europäischen Union (EU) haben – aus eigener Initiative oder nach Vorgabe durch EU Richtlinien – seit den 80er Jahren Bahnreformen durchgeführt, deren Ziel es war im Schienenverkehr mehr Marktorientierung zu etablieren. Am radikalsten sind dabei Großbritannien und Schweden.

Dem legendären deutschen Wirtschaftsminister Karl Schiller wird die Aussage zugeschrieben, „dass derjenige der beste Marktwirtschaftler ist, der nicht nur die Möglichkeiten, sondern auch die Grenzen des Wettbewerbs kennt.“<sup>1</sup>

Die EU betrachtet die Gewährleistung sicherer, effizienter und hochwertiger Verkehrsleistungen als Hauptziel ihrer Verkehrspolitik. Dieses Ziel soll durch eine Förderung des Wettbewerbs erreicht werden. Auf der anderen Seite unterstreicht die EU aber auch die Bedeutung von (geförderten) öffentlichen Verkehren für die Daseinsvorsorge. Um die beiden – auf den ersten Blick konträren – Ziele zu erreichen, plant die Europäische Kommission eine neue Verordnung zur Regelung der öffentlichen Personenverkehrsdienste auf Straße und Schiene. Die bisherigen Regelungen der EU lassen einen großen Spielraum und entsprechend vielfältig sind auch die Umsetzungen des Wettbewerbs im Schienenpersonenverkehr (SPV). Auch in Österreich werden Ausschreibungen im SPV, insbesondere des Schienenpersonennah- (SPNV) und Schienenpersonenregionalverkehrs (SPRV) diskutiert.

In dieser Situation ist es zweckmäßig, die bis jetzt praktizierten Formen des Ausschreibungswettbewerbs einer grundsätzlichen Analyse zu unterziehen, und zwar unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz. Dabei geht es im Wesentlichen um drei Fragen:

1. Können Ausschreibungen zu einer Angebotsverbesserung führen?
2. Sind Ausschreibungen ein geeignetes Mittel um die Kosten des SPV zu senken?
3. Steht bei den momentan vorgeschriebenen Verfahrensvarianten der Ausschreibungsaufwand in einem vertretbaren Verhältnis zu den erzielbaren Angebotsverbesserungen?

Möglicherweise waren die Hoffnungen, die in punkto Angebotsverbesserungen im SPV an den Ausschreibungswettbewerb geknüpft waren, von Beginn an zu optimistisch. Möglicherweise hätte es sogar von Anfang an eine Alternative zum Ausschreibungswettbewerb geben sollen, nämlich die Verpflichtung zur Angebotsdifferenzierung, die den Kunden in die Lage versetzt, dem Anbieter zu signalisieren, welche Angebotsvariante ihm mehr zusagt. Eine Analyse von europäischen Ausschreibungslösungen soll wichtige Hinweise für die zukünftige Ausgestaltung des österreichischen SPV geben. Dabei sollen die Strategien bzw. Philosophien

---

<sup>1</sup> Cox, Helmut: Obligatorischer Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen – Garant für optimale Marktergebnisse?, S. 1, Vortrag auf dem Kongress des CEEP am 17. Juni 2004 in Leipzig, <http://www.bvoed.de/vortraege.html>, 13.12.2011.

ebenso wie die gewählten ÖPNV-Vergabe-/Ausschreibungsverfahren beschrieben werden. Außerdem soll aufgezeigt werden, welche Ergebnisse die von den unterschiedlichen Ländern gewählten Lösungen für die Gesellschaft und die beteiligten Unternehmen haben.

## 1.2 Forschungsauftrag, -frage und Zielsetzung

Die Studie wurde im Auftrag des bmvit im Zeitraum von April bis Juli 2012 erstellt.

Das Ziel des Projektes ist es, eine sachliche Grundlage für die Diskussion der Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr zu schaffen. Hierzu sollen insbesondere die nachstehend angeführten Themenkreise näher beleuchtet und korrespondierende Fragestellungen beantwortet werden:

- ▶ Analyse länderspezifischer Erfahrungen mit dem Ausschreibungswettbewerb
- ▶ Modelle für den Ausschreibungswettbewerb darstellen/vergleichen
- ▶ Identifizierung von Ausschreibungsstrategien
- ▶ Welche Modelle bzw. welche Systemelemente sind für Österreich relevant?
- ▶ „Lessons learned“ - Lassen sich aufgrund der Erfahrungen der Veränderung der SPV-Systeme der analysierten Länder Ansatzpunkte für die Gestaltung von SPV Systemen identifizieren?

## 2 Methode und Vorgehensweise

Um die Erfahrungen unterschiedlicher Länder mit Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr zu sammeln und daraus Schlussfolgerungen über positive und negative Aspekte bezüglich der unterschiedlichen Ausschreibungs-/Vergabestrategien ziehen zu können, wurde eine möglichst einheitliche Beschreibung der unterschiedlichen Ausschreibungs-/Vergabestrategien, der Organisation, des Ausschreibungsregime, der Finanzierungsformen, der Marktentwicklung und des Umgangs bzw. der Auswirkungen auf die (ehemaligen) Staatsbahnen sowie bzgl. des Leistungsniveaus gegeben. Dabei wurden auch die unterschiedlichen Wechselwirkungen berücksichtigt werden.

Die hierzu im Rahmen dieser Studie erhobenen und analysierten Daten können grundsätzlich zwei Bereichen zugeordnet werden. Den ersten Baustein stellt in diesem Zusammenhang eine umfassende Dokumentenanalyse dar. Sie besteht aus der Sichtung/Identifikation, Verortung/Kombination und kritischen Reflexion komplementärer Studien, wissenschaftlicher Publikationen sowie der Analyse von Ausschreibungstexten und Rechtsdokumenten. Die projektbezogene Erhebung, Analyse und Integration von Daten der ausländischen Projektpartner stellt die zweite wesentliche Komponente der vorliegenden Studie dar.

Nachstehend wird die in Abbildung 1 graphisch dargestellte Vorgehensweise kurz skizziert.

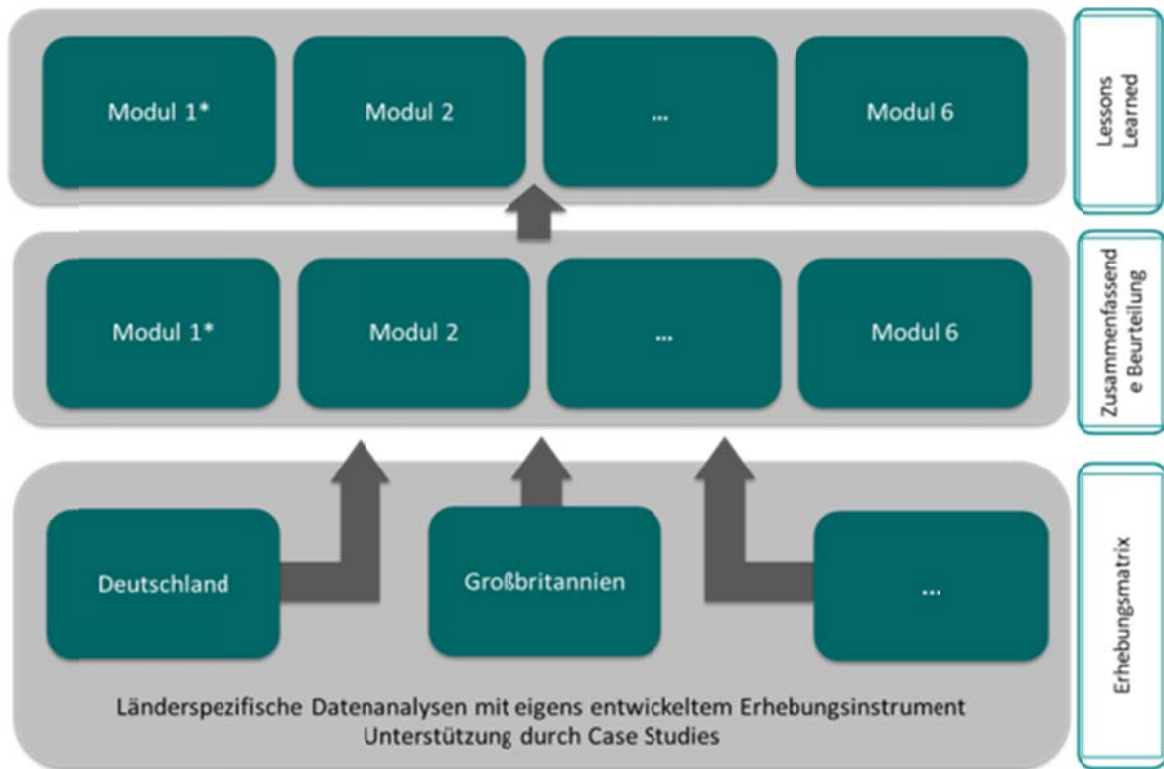


Abbildung 1: Vorgehensweise

### Erhebungsmatrix

Mittels einer *Erhebungsmatrix* (vgl. Anhang A) werden zuerst die länderspezifischen Ergebnisse gesammelt und in diesem Zusammenhang auch Fallstudien präsentiert. Abbildung 2 zeigt die im Rahmen der Studie entwickelte Erhebungsmatrix.

Auch wenn nicht für alle Länder für alle Merkmalsausprägungen Informationen verfügbar sind, so gibt die Erhebungsmatrix einen wichtigen Leitfaden für die Länderanalysen.



Verweis auf Angebot	Kriterien \ Regionen
	<b>Soft Facts</b>
	strategische Grundsatzentscheidungen
	Beihilfepolitiken/Unterstützungsprogramme
3.2.2.c und 4.a	Regelungen der eigenwirtschaftlichen Verkehre; (Vgl. auch 3.2.2.c sowie 4.a)
	Trennlinie Nah-, Regional und Fernverkehr
6, 1. Auf.	Flexibilität des gewählten Systems
6, 1. Auf.	Anpassungszeiträume
	<b>Hard Facts</b>
	Entwicklung der Einnahmen
	Kostendeckungsgrad
	Produktivitätsentwicklung
3.2.6.a	Entwicklung der Fzkm
3.2.6.b	Passagierentwicklungen in Pkm
3.2.6.e	Anzahl Fahrzeuge SPV
	Versorgungsniveau (Versorgungsniveau/Einwohner)
3.2.6.f	Serviceniveau
3.2.6.f	Alter/Ausstattung der Fahrzeuge
3.2.6.f	Fahrgastinformationssysteme
3.2.6.g	Entwicklung der Fahrpreise
3.2.6.h	Entwicklung der Zahlungen von Staatsseite/Subv.
3.2.6.i	Entwicklung der Unfälle
	<b>Hard Facts (2/3)</b>
3.2.7.a	Investitionen insgesamt (vor/nach Ausschreibungen)
3.2.7.b	Investitionen in (regionale) Infrastruktur
3.2.7.c	Investitionen in (regionale) Schienenfahrzeuge
3.2.7.d	Systemkosten des (regionalen) Schienenverkehrs
3.2.7.e	Finanzierungskosten des Schienenpersonenverkehrs
	<b>Hard Facts (3/3)</b>
3.2.5.a	Anzahl Marktteilnehmer EVU
3.2.5.b	Marktanteile
	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen</b>
3.2.1	Gesetze
	<b>Aufgabenteilung/Organisation bei Ausschreibungen</b>
	Wettbewerbskontrolle und -regulierung
	Infrastrukturvergabe, Zugangsregelung
3.2.2.a	Planung (Fahrplangestaltung, Vertaktung)
3.2.2.b	Tarifgestaltung, Preisgestaltung
3.2.2.c	Organisation des SPV, Trennung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren
3.2.3.a	Verantwortung für Durchführung der Ausschreibung
	Gibt es regionale Verkehrskordinatoren?
	Einbindung der Verkehrsverbünde
	<b>Charakteristika der Ausschreibungen</b>
3.2.3.b	Brutto-/Nettoausschreibungen; Muss/Kann-Aussch.
3.2.3.c	Wie viel % der Strecken werden ausgeschrieben?
3.2.3.d	Verhältnis Ausschreibungen: Direktvergaben
3.2.3.e	Ausschreibungsdauer (Dauer der Verträge)
3.2.3.f	Größe in Fahrleistung/Jahr (in km)
3.2.3.f	Einzelstrecken oder Netze?
3.2.3.g	Genauigkeitsgrad/Freiheitsgrad (funktionale Aus.?)
3.2.3.h	Wer besitzt die Fahrzeuge? Rücklaufregelungen
3.2.3.i	Unterschiede zwischen SPNV und ÖPNV
3.2.3.j	Ausschreibungskosten (Staat)
3.2.3.j	Ausschreibungskosten (EVU)
3.2.3.k	Dauer der Vergabeverfahren (bis zum Betrieb)
3.2.3.f	Ausschreibungslos, -umfang (Einzelstrecken oder Netze?)
	<b>Finanzierung des SPNV</b>
4.a	Trennung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren?
4.a	Trassenkosten, Höhe des IBE
4.b	Wer finanziert die Fahrzeuge und wie?
4.c	Wer finanziert den Betrieb und wie?

Abbildung 2: Erhebungsmatrix

## Module als Aussagencluster

In einem nächsten Schritt werden die erhobenen Ziele, Struktur- und Leistungsdaten durch Festlegung von Komprimierungsschritten zu Aussagenclustern (Modulen) verdichtet.<sup>2</sup>

Die Verkehrspolitik legt die Rahmenbedingungen (Makro-Gestaltung) des SPV in Form von Zielvorgaben und durch die Ausgestaltung von Systemelementen fest.

Deswegen werden in dieser Studie ein Zielmodul sowie eine Reihe von Systemgestaltungsmodulen ins Auge gefasst. *Module* sind an dieser Stelle als Auswertungs- und Lernbereiche bzw. als Aussagencluster zu verstehen. Sie sind im Hinblick auf die Gesamtsystembeurteilung, die im Anschluss an die Beschreibung der Module erfolgt, wichtig.

Anschließend werden eine gesamtsystembezogene Aussagenverdichtung sowie eine Typologisierung der identifizierten Ausschreibungsformen vorgenommen.

Nachstehend ist eine Liste von Modulen angeführt, die teamintern gebildet und nach Beratung und Akkordierung mit dem Aufgabenträger den weiteren Arbeitsschritten zugrundegelegt wurde.

Das **Zielmodul** behandelt:

- a) bisher vorherrschende Zielvorgaben; wie geschah die Zielvorgabe? (national, regional, lokal, partizipativ oder zentralstaatlich)
- b) Maßnahmen zur Zielerreichung (Strategie, Gesamtsystemgestaltung)
- c) Grad der Zielerreichung und
- d) aufgetretene Inkompatibilitäten, insbesondere auf der Zielebene (Ziele widersprechen sich) und zwischen Zielen und Maßnahmen.

Im Sinne eines nachhaltigen d.h. langfristig orientierten Wirtschaftens werden folgende Zielbereiche als für die verkehrspolitische Steuerungsaufgabe relevant angesehen.

- ökologische Ziele (z.B. Veränderung des Modal Split zugunsten des SPV)
- soziale Ziele
  - Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge
  - Einflüsse auf das Sozialgefüge (z.B. Absicherung von Sozialstandards)
- ökonomische Ziele (z.B. Ressourceneffizienz)
  - Angebotsgestaltung (z.B. Fahrzeuge, Fahrpläne, Information, Preis, Zuverlässigkeit, Zugänglichkeit)
  - Mobilitätssicherung
  - Sicherung von Systemflexibilität und Resilience

---

<sup>2</sup> Die Länderberichte werden jeweils durch Abstracts auf Basis der Moduldarstellung eingeleitet.

## **Systemgestaltungsmodule**

In der Kategorie der Systemgestaltungsmodule soll für jedes Modul untersucht werden,

- a) welche Ausgestaltungsformen bisher vorherrschend waren und
- b) wie sich diese auf das System ausgewirkt haben.

### **Modul 1: SPV-Gesetzgebung**

Wie wurde die Gestaltung des SPV in den einzelnen Ländern gesetzgeberisch gehandhabt?

### **Modul 2: Organisation des SPV-Systems**

- a) Marktstruktur/Marktbalance
  - i. Aktuelle Marktsituation
  - ii. Bewertung des Teilnehmerfeldes (z.B. Art und Anzahl der Marktteilnehmer)
- b) Rolle des Incumbent
- c) Abgrenzung und Koordination von Nah- und Fernverkehr
- d) Organisation des Marktzugangs
  - i. Möglichkeiten der Marktorganisation
  - ii. Verantwortung für Ausschreibung/Vergabe
  - iii. Netzeinheiten/Losgrößen (Gebietsmonopole vs. einzelne Linien)

### **Modul 3: Ausgestaltung des SPV-Systems**

- a) Fahrplangestaltung (zentral, dezentral?)
- b) Ticket- und Preisgestaltung, Automaten
- c) Auskunftssysteme
- d) Fahrzeuge
- e) Technologie

### **Modul 4: Einbindung der Regionen**

Hier ist das Spannungsverhältnis ‚Teilsystemoptimierung vs. Gesamtsystemoptimierung‘ ein wichtiger Punkt. Auch die Möglichkeiten partizipativer Planung sollten an dieser Stelle beleuchtet werden. Wichtig sind in diesem Zusammenhang

- a) Wie werden Regionen in Planungs- und Betriebsprozesse eingebunden?
- b) Innovationsimpulse (Einbeziehen der Regionen fördert Innovationen?)
- c) Motivationskräfte
- d) Kompetenz (Planungskompetenz)

### **Modul 5: Finanzbedarf und Finanzierung**

- a) Entwicklung des Finanzbedarfs
- b) Anteil der Nutzerfinanzierung
- c) Eigenwirtschaftliche Verkehre vs. gemeinwirtschaftliche Verkehre

### **Modul 6: Gesamtsystemsteuerung/ -komplexität**

Komplexität wird definiert durch die Anzahl der Elemente und die Anzahl ihrer Beziehungen. Der Bereich des SPV ist aufgrund seiner vielen Elemente und Beziehungen als ein hochkomplexes System zu verstehen. Im Rahmen dieses Moduls soll untersucht werden, wie sich die Systemkomplexität und der korrespondierende Steuerungsbedarf durch Ausschreibungen ändern und in weiterer Folge auf die Beherrschbarkeit des Systems auswirken. Primäre Betrachtungsobjekte sind in diesem Zusammenhang

- a) Hoheitsträger,
- b) EVU und
- c) Fahrgäste.

### **Länderberichte**

Basierend auf der durch die Module vorgegebenen Struktur sollen die länderspezifischen Erkenntnisse in aggregierten Kurzberichten dargestellt werden.

### **Länderübergreifende Beurteilung**

In einer nächsten Stufe werden die erhobenen Daten aggregiert und länderübergreifend analysiert.

### **Lessons learned**

Nach einer Beurteilung der Analyseergebnisse schließt die Studie mit im Rahmen dieses Forschungsprojektes gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnissen (Lessons learned) für Ausschreibungswettbewerb im europäischen SPV.

### 3 State of the Art

Mit den positiven gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirkungen der Eisenbahnen für Volkswirtschaften haben sich Ökonomen und Verkehrswissenschaftler seit langer Zeit auseinandergesetzt.<sup>3</sup> Obwohl sich die Aufgaben und Marktverhältnisse im 20. und 21. Jahrhundert deutlich verändert haben, ist die grundsätzlich positive Wirkung unbestritten. Dies gilt umso mehr, da dem Schienenpersonenverkehr im Zusammenhang mit den Szenarien, in denen es zu einer Verknappung des Rohöls und einer erheblichen Ölpreissteigerung kommt, eine wichtige Rolle zukommt.

Die in den letzten 3 Jahrzehnten eingetretenen Veränderungen der europäischen Eisenbahnsysteme und insbesondere die starke marktorientierte Ausgestaltung des Schienenpersonenverkehrs in Großbritannien und Schweden sowie die EU-Gesetzgebung hat zu einer verstärkten Auseinandersetzung der Verkehrswissenschaft und der Verkehrspolitik mit einer stärker marktorientierten Organisation im Personenverkehr geführt.

Da viele europäische Länder zur Zeit ihre SPV-Systeme überdenken gibt es einige Studien, die versuchen, das komplexe Thema der Organisation und der Marktordnung des Schienenpersonenverkehrs in Europa zu untersuchen.

Einen guten Überblick über europäische Länder gibt der von der European Conference of Ministers of Transport herausgegebene Sammelband *Competitive Tendering of Rail Services* mit Beiträgen über die Ausschreibungsverfahren in einigen europäischen Ländern.<sup>4</sup> Insgesamt gehen die Autoren davon aus, dass der Wettbewerb im Eisenbahnmarkt zu Effizienzsteigerungen führen wird.<sup>5</sup> Auch wird vermutet, dass durch die Beteiligung privater Unternehmen Risiken vom Staat in die Privatwirtschaft verlagert werden können.<sup>6</sup> Es muss allerdings festgehalten werden, dass in Publikationen, die vor 2008 entstanden sind, die sich durch die Wirtschafts- und Finanzkrise geänderten Marktbedingungen nicht berücksichtigt sind.

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. List, F.: *Das deutsche Eisenbahnsystem als Mittel zur Vervollkommnung der deutschen Industrie, des deutschen Zollvereins und des deutschen Nationalverbandes überhaupt*, in: List, F.: *Schriften, Reden, Briefe, Band III, Schriften zum Verkehrswesen, erster Teil*, Berlin 1929. Voigt, F.: *Die gestaltende Kraft der Verkehrsmittel in wirtschaftlichen Wastumsprozessen*, Bielefeld 1959.

<sup>4</sup> European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): *Competitive Tendering of Rail Services*, OECD Publishing, Paris 2007

<sup>5</sup> Vgl. Nash, Ch. und Smith, A.: *Passenger Rail Franchising – British Experience*, in Europaen Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): *Competitive Tendering of Rail Services*, OECD Publishing, Paris 2007, S. 7- 34 oder Alexandersson; G und Hultén, St.: *Competitive Tendering of Regional and Interregional Railway Services in Schweden*, in Europaen Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): *Competitive Tendering of Rail Services*, OECD Publishing, Paris 2007, S. 165-187

<sup>6</sup> Thompson, L.S.: *Conclusions: Competitive Tendering in Railways – What can we learn from experience?* in Europaen Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): *Competitive Tendering of Rail Services*, OECD Publishing, Paris 2007, S. 199-228

In Deutschland gehen die Analysen der Marktordnung und Regulierung des Bahnsektors auf Knieps 1996<sup>7</sup>; Berndt und Kunz 2003<sup>8</sup>; Berndt 2003<sup>9</sup> sowie auf Aberle, Brenner und Hedderich 1995<sup>10</sup>, Aberle und Brenner 1996<sup>11</sup> sowie Hedderich 1996<sup>12</sup> zurück. Allerdings beschäftigten sich diese ersten Arbeiten vor allem mit der Frage des Netzzugangs. In ihrer Dissertation aus 2006 analysiert Olivia van Riesen<sup>13</sup> die Leistungsfähigkeit Regulierungsregime im Bahnsektor. Sie geht dabei insbesondere auf die deutschen „light handed regulation“ und die britischen „Ex-Ante Regulierung“ ein und versucht Faktoren aufzuzeigen, die diese bestimmen.<sup>14</sup>

Arne Beck<sup>15</sup> legte 2009 eine Untersuchung vor, die die Markteintrittsbarrieren und Anreizmechanismen bei der Vergabe von Leistungen im SPNV im Ausschreibungswettbewerb analysiert.

2009 verfasste die Monopolkommission der Deutschen Bundesregierung ein Sondergutachten<sup>16</sup>. Die Deutsche Monopolkommission ist überzeugt, dass bei der Vergabe von SPNV-Leistungen sowie faire und funktionsfähige Wettbewerbsbedingungen zum Vorteil der Verbraucher sind und fordert deswegen, dass die Bundesländer bzw. die zuständigen Aufgabenträger sämtliche SPNV-Leistungen ausschreiben sollten. Allerdings wird auch auf die Schwierigkeiten der Wettbewerbsprozesse im Schienenpersonennahverkehr, z.B. Schwierigkeiten entsprechendes Know-how zum Betrieb größerer SPNV-Netze entwickeln, Markteintrittsbarrieren für kleinere Wettbewerber, wie die Beschaffung des Rollmaterials sowie deren Finanzierung hingewiesen.

Der von dem Interessenverband mofair e.V., dem Netzwerk Privatbahnen – Vereinigung Europäischer Eisenbahngüterverkehrsunternehmen e.V., und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) bei dem Be-

---

<sup>7</sup> Knieps, G.: Wettbewerb in Netzen. Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen 1996

<sup>8</sup> Bendt, A. und Kunz, M.: Immer öfter ab und an? Aktuelle Entwicklungen im Bahnsektor. In: Knieps, Günter/Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Zweite, aktualisierte u. erw. Aufl., Heidelberg 2003, S. 165-218

<sup>9</sup> Bendt, A.: Freie Fahrt durch mehr Regulierung? Neue Entwicklungen im Bahnsektor. In: Knieps, Günter/Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Zweite, aktualisierte u. erw. Aufl., Heidelberg, 2003, S. 219-230

<sup>10</sup> Aberle, G.; Brenner, A. und Hedderich, A.: Trassenmärkte und Netzzugang: Analyse der grundlegenden ökonomischen Bestandteile von Trassennutzungsverträgen bei Trennung von Fahrweg und Eisenbahntransportbetrieb mit Marktöffnung für Dritte, Hamburg 1995

<sup>11</sup> Aberle, G. und Brenner, A.: Bahnstrukturreform in Deutschland. Ziele und Umsetzungsprobleme, Köln 1996

<sup>12</sup> Hedderich, A.: Vertikale Desintegration im Schienenverkehr. Theoretische Basisüberlegungen und Diskussion der Bahnstrukturreform in Deutschland, Hamburg 1996

<sup>13</sup> Olivia van Riesen. Zur Leistungsfähigkeit des Regulierungsstaates im Bahnsektor. Eisenbahnregulierung in Europa im Spannungsfeld zwischen institutionellem Design und der politischen Ökonomie des Bahnsektors. Eine Analyse von Eisenbahnregulierungsregimen in Deutschland und Großbritannien, München 2006

<sup>14</sup> Olivia van Riesen, 2006, S. 7

<sup>15</sup> Beck, A.: Der Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonennahverkehr Markteintrittsbarrieren und Anreizmechanismen bei der Vergabe von Leistungen im SPNV, Berlin 2009

<sup>16</sup> Monopolkommission: Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 36 AEG, Bonn 2009

ratungsunternehmen kcw in Auftrag gegebene Wettbewerber-Report Eisenbahn 2010/2011<sup>17</sup> stellt unter anderem die Wettbewerbssituation in Deutschland dar. Neben klaren Forderungen zu mehr Wettbewerb enthält dieser Report auch die Forderung, Vorschläge zur Einführung eines Deutschlandtaktes zu prüfen. Offenbar sind die privaten Anbieter sich der Schwachstelle der Fahrplanintegration bewusst und haben ein Interesse daran, dass dieses Problem in Deutschland angegangen wird. Sowohl diese Arbeit als auch das Sondergutachten der Monopolkommission der deutschen Bundesregierung beziehen sich stark auf die Möglichkeiten zur Intensivierung des Ausschreibungswettbewerbs und weisen einen weniger gesamthafter Blick auf die effiziente Gestaltung des Systems als die hier durchgeführte Analyse.

---

<sup>17</sup> kcw: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2010/2011, Berlin 2011

## 4 Länderbericht Dänemark

### 4.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

(Gesetzgebung)

Die nationale Gesetzgebung beschränkt sich in Dänemark weitgehend auf die nachstehenden Rechtsvorschriften:<sup>18</sup>

- Eisenbahngesetz (zuletzt geändert am 11. November 2010)
- Gesetz über die unabhängige Aktiengesellschaft DSB und DSB-S Bahn (zuletzt geändert am 12. Oktober 2010)
- EU Verordnung 1371/2007 wird im Schienenverkehrsbereich ohne Ausnahme angewendet

Außerdem gibt es eine politische Entscheidung aus dem Jahr 2003, zumindest 1/3 der Zugleistungen (exklusive Fernverkehr und S-Bahn Kopenhagen) vor 2014 öffentlich auszuschreiben. Das Gesamtvolumen der aktuellen Verträge mit den Betreibern DSB Øresund und Arriva Tog A/S ist geringer als das politische Ziel. Das politische Vorhaben wurde gekündigt und zurzeit gibt es keine konkreten Pläne, weitere Dienstleistungen auf der Schiene auszuschreiben. Die bereits vorgesehenen Ausschreibungen der Linien zwischen Odense und Svendborg und zwischen Odense und Fredericia werden nicht stattfinden.<sup>19</sup> Auf Grundlage von Anfragen eines Politikers an den Verkehrsminister antwortete letzterer, dass die aktuelle Situation im Eisenbahnsektor, und auch jene der DSB, insbesondere bezüglich Fahrzeugproblemen (Anm.: wahrscheinlich sind Neubaufahrzeuge gemeint) zu dieser Entscheidung beigetragen hat.<sup>20</sup>

Aufgrund von zwei Beschwerden von dänischen Unternehmen hat die europäische Kommission geprüft, ob der Vertrag mit EVU DSB S-tog a/s (S-Bahn) der **EU Verordnung 1370/2007** entspricht. Obwohl dies nach Meinung der Kommission der Fall war, hat ein Unternehmen das Klageverfahren beim europäischen Gerichtshof fortgesetzt.

#### Modul 2

(Organisation)

Es gibt in Dänemark unterschiedliche Aufgabenträger im SPV.

Für die laufenden Verträge mit DSB und für durchgeführte Ausschreibungen ist Trafikstyrelsen (Agentur des Verkehrsministeriums) zuständig, wobei Teile des Aufgabenträgerbereiches ab September 2012 vom Ministerium selber übernommen werden.

Jede Region verfügt über öffentliche Nahverkehrsunternehmen. Diese Unternehmen erfüllen die Rolle eines Aufgabenträgers und führen Planung und Erwerb von ÖPNV- und SPNV-Dienstleistungen durch. Der Betrieb wird von 14 „Privatbaner“ durchgeführt, deren Aktien zu 90% den Regionen gehören und an denen nur zu 10% private Aktionäre beteiligt sind. Die Privatbaner führen den SPNV auf eigener Eisenbahn-Infrastruktur durch. Die von den „Privatbaner“ erfüllten Dienstleistungen werden nicht öffentlich ausgeschrieben.

---

<sup>18</sup> Vgl. CER Report, 2011, S. 69.

<sup>19</sup> Diese Situation wurde August 2012 schriftlich von der Behörde Trafikstyrelsen bestätigt.

<sup>20</sup> Transportministeriet, November 2011



Im SPV gibt es vier Bereiche zu unterscheiden:

- S-Bahn (und U-Bahn) im Ballungsgebiet von Kopenhagen
- SPNV organisiert von den 14 „Privatbaner“ (siehe oben)
- SPNV organisiert vom Staat (bzw. Trafikstyrelsen)
- Fernverkehr

In allen vier Teilbereichen kommen öffentliche Dienstleistungsaufträge zur Anwendung.

Die Verträge schreiben sehr genau die quantitativen und qualitativen Anforderungen vor und determinieren dadurch das Mindestangebot auf jeder Strecke und die Halte pro Bahnhof. Auch die Mindestzahl von umsteigefreien Reisemöglichkeiten von und zu Hauptreisezielen wird vorgeschrieben. Andere Aspekte, wie das Angebot an Sitzplätzen, Sauberkeit, Komfort, die Zugänglichkeit für Behinderte, Fahrgastinformation und Tarife (Tarifsystem), etc. werden ebenfalls spezifiziert.

Die Verträge wurden laut dem CER-Bericht 2011 auf Grundlage der alten EU Bedingungen (insbesondere auf Basis der EU-Verordnung 1191/69) abgeschlossen. Obwohl diese Vertragsabschlüsse stattfanden bevor die Verordnung 1370/2007 wirksam wurde, entsprechen sämtliche Verträge der aktuellen Gesetzgebung.

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und der Vielzahl an Teilbereichen ist es schwierig, die Einbindung der Regionen einheitlich darzustellen. Wie beim Modul „Organisation“ angegeben gibt es 14 sogenannte „Privatbaner“, die großenteils der Regionen gehören und den Betrieb im Auftrag von sieben öffentliche Nahverkehrsunternehmen durchführen.

Der Staat bezahlt die Leistungen der DSB und jene, welche auf Basis von Ausschreibungen durch Arriva bzw. DSB First erfüllt werden. Der (nicht ausgeschriebene) Betrieb durch die „Privatbaner“ wird von den Regionen und Kommunen bezuschusst, ebenso wie die IBE-Kosten der „Privatbaner“.

Ob und in wie weit das IBE, das die Betreiber zu entrichten haben, von den Aufgabenträgern erstattet wird ist unklar. Generell ist es denkbar, dass die EVU bei Nicht-Erstattung diese Kosten im Grundtarif (z.B. Kosten per Zkm.) verarbeiten.

Es liegen überdies leider keine genauen Definitionen von Eigenwirtschaftlichkeit weder von Gemeinwirtschaftlichkeit vor.

Bei den bisher durchgeführten Ausschreibungen konnten folgende Budgetsituationen ermittelt werden:

- West- und Zentraljütland (2. Ausschreibung): 170 Mio. DKK (22,8 Mio. EUR), die Kostendeckung der ersten Konzession war 43%; für die heutige Konzession liegen leider keine Angaben vor.
- Kystbanen / Øresundverbindung: 582 Mio. DKK (78,2 Mio. EUR), der damals erwartete Kostendeckungsgrad war ebenfalls 43%.

Der hohe Formalisierungsgrad (beispielsweise auf Basis des Verkehrsvertrages) reduziert die Komplexität des Systems und erfüllt dadurch eine wichtige Koordinationsfunktion. Insbesondere die vorgeschriebene Tarifintegration und auch die Sicherstellung von einheitlichen Systemen können positiv hervorgehoben werden.

Der Incumbent wird aufgrund seiner Kompetenz auf Basis dieser Verträge indirekt zur Systemsteuerung verpflichtet. Die Komplexität für weitere EVU wird dadurch reduziert, dass der Incumbent auch zur Weitergabe von erforderlichen Planungsdaten verpflichtet ist (sofern diese beispielsweise für die Bestimmung des Erlösrisikos oder generell für die Angebotslegung erforderlich sind).

### Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Insgesamt kann das dänische Beispiel nicht als erfolgreiche Umsetzung von Ausschreibungswettbewerb verstanden werden. Die (mitunter zu ambitionierten) verkehrspolitischen Ziele konnten nicht erreicht werden und auch das Auslandsengagement der Staatsbahn ist gescheitert.

Es können aber auch positive Elemente identifiziert werden. Für den weiteren Betrieb der (noch) nicht ausgeschriebenen Strecken gibt es einen Vertrag mit Incumbent DSB, der relativ strikte Bedingungen (siehe auch Kapitel „Verkehrsvertrag mit DSB“) enthält. Teile eines solchen Vertrags könnten grundsätzlich auch in Österreich zur Anwendung kommen.

- Einnahmenaufteilung bei Ausschreibungen (Parallelverkehre mit neuen Anbietern)
- Vereinbarungen über Tarifintegration zwischen der DSB und Drittanbietern bzgl. Verkauf und Preisen von Tickets für Fahrten mit mehreren Betreibern;
- Datenlieferung: Verpflichtung, Daten für Planungszwecke zur Verfügung zu stellen (bei Kündigung)
- Fahrzeugbereitstellung: die Verpflichtung, gegen Gebühr dem Gewinner einer Ausschreibung Rollmaterial zur Verfügung zu stellen.

Für neue Verträge sind Vereinbarungen über Tarifintegration ebenfalls wichtig. Überdies gibt es in Dänemark die Erfahrung, dass es wichtig ist den Incumbent weiterhin zu motivieren (mit z.B. Bonus/Malus-Ansätzen) gute Leistungen zu erbringen, insbesondere während des Zeitraums in dem bekannt ist, dass künftige Leistungen von einem neuen Betreiber übernommen werden. Aufgrund der Vorbereitungs- und Bauzeit von Fahrzeugen können solche Übergangsfristen mehr als 2 Jahre betragen.

---

## 4.2 Strategische Grundsatzentscheidungen

In 1999 wurde beschlossen, 15% der DSB (Dänische Staatsbahn) Dienstleistungen auf der Schiene (außer S-Bahn-Verkehre und Fernverkehre) auszuschreiben. Das erste Ausschreibungsverfahren betraf das westliche und zentrale Jütland. Im Rahmen dieser Ausschreibung bekam Arriva den Zuschlag. Details zu dieser Ausschreibung können in Kapitel 4.3 (Case Study: West- und Zentraljütland) nachgelesen werden.

2003 wurde entschieden, ein Drittel der gesamten DSB Dienstleistungen auszuschreiben, und zwar im Zeitraum 2005 - 2014 (in Zkm. exklusive Fernverkehr und S-Bahn Verkehr). Darauf wurde die als „Küstbahnen“ bezeichnete Strecke Helsingør – Kopenhagen – und weiter nach Schweden ausgeschrieben. DSB First bekam den Zuschlag. DSB First ist eine Kooperation zwischen DSB und der britischen First Group.

Beide Ausschreibungen haben zur Folge, dass bis 2012 insgesamt 23% der Leistungen in Zkm. ausgeschrieben worden sind. Um das Ziel von einem Drittel zu erreichen, müssten weitere 10% ausgeschrieben werden, was für die Restperiode etwa 2 Mio. Zkm. pro Jahr entspricht. Die endgültige Erfüllung des Zieles, insgesamt ein Drittel der Leistungen auszuschreiben, sollte durch Ausschreibung von weiteren SPV-Leistungen zwischen Odense-Svendborg und Odense-Fredericia erfüllt werden. Dieses Vorhaben wurde jedoch im Dezember 2011 wegen finanzieller Probleme der DSB verworfen. Bis jetzt ist noch nicht entschieden worden, ob nach 2015 ein neuer Versuch zur Etablierung von Wettbewerb durchgeführt wird. Zu diesem Zeitpunkt endet nämlich der der DSB Øresund Vertrag.

Die für den SPV in Dänemark wesentlichen Gesetze sind:

- Eisenbahngesetz (Nr. 1249 letzte Änderung vom 11. November 2010).
- Gesetz über die unabhängigen öffentlichen Unternehmen DSB und DSB S-tog A/S (Nr. 1184, letzte Änderung vom 12. Oktober 2010).

### 4.2.1 Aufgabenträgerorganisationen

Es gibt in Dänemark unterschiedliche Aufgabenträger. Für die laufenden Verträge mit DSB und für die o.g. Ausschreibungslose ist **Trafikstyrelsen**<sup>21</sup> zuständig. Diese Organisation gehört dem Verkehrsministerium an.

Die Rolle von Trafikstyrelsen in Bezug auf Vertragsüberwachung und Ausschreibung, wird ab September 2012 vom Ministerium selber übernommen. Ziel dieser Änderung ist die eindeutige Trennung zwischen Kontrolle der technischen Sicherheit (safety and licensing) und „regulären“ Aufgabenbereichen des Aufgabenträgers.

Außerdem verfügt jede Region über **öffentliche Nahverkehrsunternehmen**, sieben insgesamt. Diese Unternehmen erfüllen die Rolle eines Aufgabenträgers und führen Planung und Erwerbung von ÖPNV- und SPNV-Dienstleistungen durch. Der Betrieb wird von 14 „Privatbaner“ durchgeführt, deren Aktien zu 90% den Regionen gehören und an denen nur zu 10% (historisch bedingt) privaten Aktionäre

---

<sup>21</sup> Weblink: [www.trafikstyrelsen.de](http://www.trafikstyrelsen.de).

beteiligt sind. Die Privatbaner führen SPNV auf eigener Eisenbahn-Infrastruktur durch. Diese Konzessionen sind exklusiv, aber entfallen, falls ein Privatbaner außerhalb der eigenen Region tätig werden möchte. Auf Strecken der Privatbaner werden außerdem Güterverkehrsleistungen von Drittunternehmen durchgeführt.

	2011
Befördere Personen (Mio.)	12,6
Gesamtzahl Pkm (Mio.)	214
Zkm. (Mio.)	9,8

*Tabelle 1: Eckdaten der 14 Privatbaner<sup>22</sup>*

#### **4.2.2 Verkehrsvertrag zwischen Ministerium dänischer Staatsbahn (DSB)**

Dieser Vertrag enthält einige interessante Aspekte, denen im Rahmen dieser Studie besondere Bedeutung zukommt. Vor allem können diese Punkte für künftige Ausschreibungen von Interesse sein:

- **Tarifintegration:** es gibt vertragliche Vereinbarungen über Tarifintegration zwischen der DSB und Drittanbietern bzgl. Verkauf und Preisen von Tickets für Fahrten mit mehreren Betreibern, usw.
- **Einnahmeverteilung bei Ausschreibungen (Parallelverkehre):** Die DSB unterstützen die Entwicklung eines Electronic Ticketing Systems. Die Kooperation muss dazu beitragen, dass der elektronische Fahrausweis zwischen verschiedenen Betreibern der gleichen Strecke differenzieren kann. Auch müssen die Daten des Systems (Zug- und Streckenbelastungsdaten) ausgewertet können.
- **Datenlieferung:** Bei Kündigung eines Teiles der Dienstleistungen sind die DSB verpflichtet, dem Ministerium Daten für Planungszwecke zur Verfügung zu stellen und ggf. Fragen während des Ausschreibungsverfahrens zu beantworten. Auch gibt es eine Obligation, dem Trafikstyrelsen Zugang zu den Reisedaten zu erlauben (traffic data).
- **Fahrzeugbereitstellung:** Weiters sind die DSB verpflichtet, gegen Gebühr dem Gewinner einer Ausschreibung Rollmaterial zur Verfügung zu stellen.

Das Ministerium hält die Möglichkeit offen, weitere Verkehre auszuschreiben, je nachdem, wie zufriedenstellend die Leistungen der DSB sind.

#### **4.2.3 Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr**

Fernverkehr wird von DSB durchgeführt, mit durchgehenden Zügen – auch auf Teilstrecken, die gemeinsam mit Arriva bedient werden. Dafür gibt es Tarifvereinbarungen (vgl. Kapitel 4.2.2). Der Nahverkehr wird von den Privatbaner durchgeführt (vgl. Kapitel 4.2.1).

#### **4.2.4 Brutto- und Nettoverträge**

Beide bis jetzt durchgeführte Ausschreibungen haben unterschiedliche Strukturen. Es gibt sowohl einen Nettovertrag, wobei der Aufgabenträger die Differenz zwischen Fahrgeldeinnahmen und Gesamtkosten vergütet sowie einen Bruttover-

---

<sup>22</sup> Quelle: Trafikstyrelsen.dk.

trag, wobei die Fahrgeldeinnahmen in die Kasse des Aufgabenträgers fließen und die Gesamtkosten des EVU erstattet werden. Der Vertrag mit DSB First ist ein Bruttovertrag.

Die Laufzeiten der Verträge sind in Abbildung 3 dargestellt.

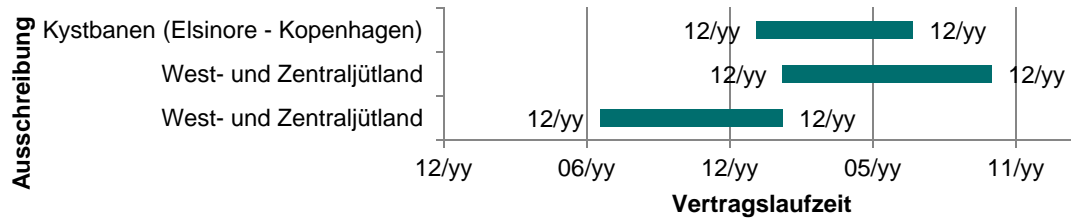


Abbildung 3: Laufzeiten der Ausschreibungen

#### 4.2.5 Flexibilität des gewählten Systems

In den beiden Verträgen, die im nächsten Abschnitt erläutert werden, gibt es Verlängerungsmöglichkeiten.

### 4.3 Case Study: West- und Zentraljütland

Nachstehende Erläuterungen geben einen Überblick des ersten dänischen Ausschreibungsverfahrens.



Abbildung 4: West- und Zentraljütland

	1.Ausschreibung	2.Ausschreibung
Aufgabenträger	Transportministerium	Trafikstyrelsen
EVU	Arriva	Arriva Tog A/S
Zeitraum	2003-2010	2010-2018
Vertragsart	Nettovertrag	Nettovertrag für 8 Jahre mit optionaler Verlängerung von 2 Jahren. Das Einnahmerisiko wegen der Einführung eines neuen electronic Ticket Systems wird vom Staat übernommen.
(Dienst)Leistungen	Bahnbetrieb inkl. Wartung von Fahrzeugen und Betriebsführung und Wartung von Bahnhöfen. Das EVU entwirft eigene Fahrpläne. Trafikstyrelsen prüft das Einhalten der vereinbarten Qualitätsmerkmale wie Start- und Endzeit, Zugfrequenz und Ausführungsaspekte wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Kundenzufriedenheit und führt Inspektionen in den Zügen- und Bahnhöfen durch.	Bahnbetrieb, zur Verfügung stellen und Wartung von Fahrzeugen, Fahrscheinverkauf und –Kontrolle, on-Board Services und Dienstleistungen in 72 der 81 Bahnhöfe (die Betriebsführung der übrige gemeinsam mit den DSB bediente Bahnhöfe obliegt den DSB). Erweiterung der Fahrten bis zu einem Halbstundentakt tagsüber auf einer Strecke. Auf einer anderen Strecke Einführung eines zusätzlichen Eilzuges.
Streckenlänge ins.	582 Km	582 Km
Fzkm	6,8 Mio. Fahrzeug-Km/Jahr (2003-2005) 7,7 Mio. Fahrzeug-Km/Jahr (2006-2010)	7,5 Mio. Fahrzeug-Km/Jahr (+ 0,4 Mio. Fahrzeug-km/Jahr wegen Optionen).
Triebfahrzeuge	29 neue Triebwagen und 15 alte Triebwagen (gemietet von DSB)	41 Triebwagen. Es gab zwei Möglichkeiten, die die EVU im Angebot berücksichtigen sollten: Entweder Betrieb mit Neufahrzeugen oder einen Mischbetrieb mit neuen und alten Fahrzeugen (inkl. Überholung). Außerdem gab es die Obligation, in 11 neue Triebwagen zu investieren.
Passagiere	2003: 5,7 Mio. 2008: 5,9 Mio. 2009: 6,7 Mio. <sup>23</sup>	6 Mio. Passagiere/Jahr k.A.
Pkm	2003: 224 Mio. 2008: 231 Mio.	

<sup>23</sup> Diese Steigerung ist auf eine langfristige Streckensperrung im Jahr 2008 zurückzuführen - ab 2009 wieder normalem Betrieb.

	1.Ausschreibung	2.Ausschreibung
Wettbewerber	DSB und Arriva	1.Selektionsrunde: NSB, Arriva, DB Regio, DSB, First Rail (letztere zwei haben danach ein Konsortium gebildet) Angebote von: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arriva</li> <li>• DB</li> <li>• First Jylland</li> </ul>
Budget	2008: 25,67 Mio. EUR <sup>24</sup> /Jahr, wovon 22,85 Mio. EUR als fixer Betrag und der Rest als Bonus oder Strafzahlung	22,85 Mio. EUR/Jahr (inkl. Bonus)
Kostendeckung	43%	k.A.
Ersparungen	k.A.	Etwa 2,42 Mio. EUR/Jahr
Erfahrungen	<p>Angebot von DSB war günstiger als jenes von Arriva. Trotzdem bekam Arriva den Zuschlag, weil das Angebot von DSB unglaublich günstig war.</p> <p>Obwohl das Ausschreibungsverfahren erfolgreich war, gab es zu wenig Kontrolle in Bezug auf Verkehrsplanung/ Fahrplanteilwurf. Insbesondere das Angebot während Hauptverkehrszeiten war unzureichend, weil der Vertrag zu wenig Anreize dazu enthielt.</p> <p>Daten bez. Pünktlichkeit waren sehr mangelhaft.</p> <p>Die DSB stellte nur gegen sehr hohe Preise Werkstätte zur Verfügung, weswegen doppelte Anlagen entstanden.</p>	<p>Vorbereitungszeit 3 Jahre: Ende 2007: Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen; Mai 2008: Politische Entscheidung Sommer: Ausschreibungsverfahren Oktober: Einsammeln der Angebote März 2009: definitiver Zuschlag, ab dann 22 Monate Vorbereitungszeit Dezember 2010: Betriebsaufnahme.</p>

Die Entwicklung der Kundenzufriedenheit für die Periode 2006 bis 2010 ist in Abbildung 5 dargestellt.

<sup>24</sup> Die Angaben in DKK sind umgerechnet nach Euro laut historischen Kurs (2010) 1 € = 7,44 DKK.

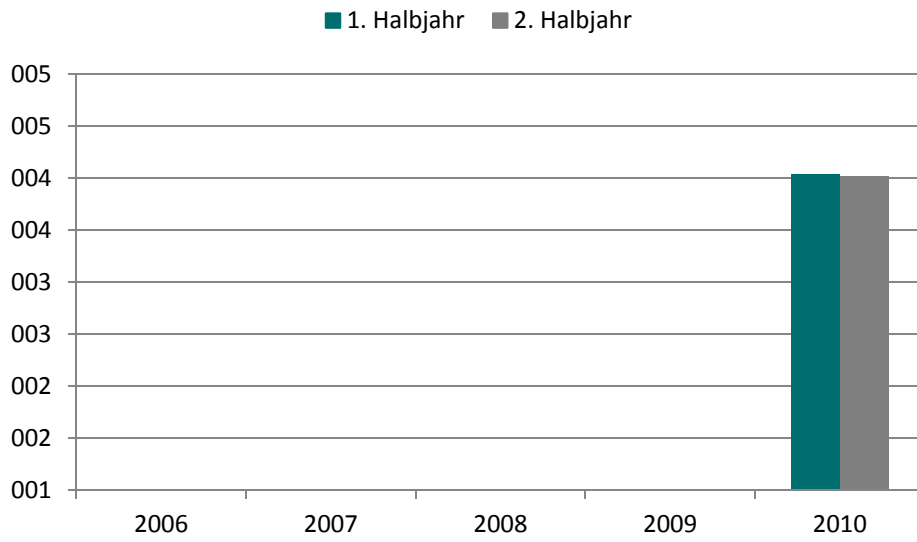


Abbildung 5: Entwicklung der Kundenzufriedenheit



## 5 Länderbericht Deutschland

### 5.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

(Gesetzgebung)

Mit der gesetzgeberischen Gestaltung der Bahnstrukturreform wurden einerseits die Weichen für eine Neuausrichtung der ehem. Bundes- und Reichsbahn in Form einer privatrechtlich organisierten Unternehmung gestellt, andererseits die Verantwortlichkeit für den Nah- und Fernverkehr geregelt. Des Weiteren sind die Grundsteine für eine Liberalisierung des Eisenbahnmarktes in Deutschland gelegt worden.

Zentrale Ziele waren:

- Schaffung effizienter Strukturen für die sich vorerst weiterhin in Bundeseigentum befindliche DB AG. Dazu zählen die Ausgliederung der ehemaligen Beamten und die vollständige Entschuldung der DB
- Regionalisierung des Nahverkehrs
- Marktöffnung für Dritte und Schaffung eines transparenten und diskriminierungsfreien Marktumfeldes

Die Umsetzung der Bahnreform war in drei Stufen vorgesehen. Der letzte Schritt, die faktische Trennung von Netz und Betrieb durch Eliminierung der gemeinsamen Holding, ist bis dato nicht erfolgt.

Sowohl mit der Übertragung der Verantwortung für den Nahverkehr auf die Länder, als auch mit der Marktöffnung für Dritte sollte besser auf die Anforderungen des Marktes reagiert werden können und die Marktanteile der Schiene mittelfristig ausgebaut werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der gesetzgeberische Rahmen vom Grundsatz her geeignet ist, den Spielraum der Länder bei der Gestaltung des SPNV zu fördern. Von offensiven Angebotsstrategien – z.B. der Umsetzung des Rheinland-Pfalz-Taktes bis Fortschreibung des Status Quo nehmen die Länder ihre Aufgaben unterschiedlich wahr. Die deutlich unter der allgemeinen Kostenentwicklung angesetzte Dynamisierung der Regionalisierungsmittel mit dem Vorbehalt der Revision ist zudem geeignet, Effizienzgewinne zu fördern. Insbesondere im Rahmen der ersten Ausschreibungsrunden konnten so deutliche Kostensenkungen seitens der Besteller erzielt werden.

Das Ziel, auch mittels eines Wettbewerbes im Fernverkehr, deutliche Marktanteile zugunsten der Schiene gewinnen, ist allerdings nicht erreicht worden.

#### Modul 2

(Organisation)

Die DB Fernverkehr AG hat bisher sukzessive Leistungen, insbesondere abseits der ICE-Verkehre, reduziert und damit eine Konzentration auf wenige, lukrative Korridore vorgenommen. In zahlreichen Fällen sahen sich die Aufgabenträger des Nahverkehrs unter Zugzwang, schnelle Regionalverkehrsleistungen als Ersatz zu bestellen. Beispiel dafür sind z.B. die Linien:

- Lindau/Oberstdorf – München (Laufweg rd. 155 bzw. 105 km)
- München – Regensburg – Hof (Laufweg rd. 265 km)
- Hamburg – Flensburg (Laufweg rd. 180 km)
- Nürnberg – Dresden (RE-Leistungen rd. 410 km)

Damit und auch durch stark modernisierte und hochwertig ausgestattete Fahrzeuggarnituren verwischen sich die Grenzen zwischen Nah- und Fernverkehrsleistungen abseits der Hochgeschwindigkeitsverkehre zunehmend.

Folge ist, dass die lokale Koordination durch die Aufgabenträger an ihre Grenzen stößt und zunehmend Diskussionen über eine nationale Koordination von Fernverkehren abseits des Hochgeschwindigkeitssegmentes

---

aufkommen (Stichwort Deutschlandtakt).

Den Zuschnitt der Wettbewerbsnetze nehmen die Aufgabenträger vor. Der Umfang der Zkm. beträgt dabei abseits der großen Verkehrsverträge bis zu rd. 20 Mio. p.a. Schwerpunktmäßig werden Liniennetze bzw. Strecken im Umfang von 3 bis 5 Mio. Zugkilometern ausgeschrieben. Dies sollte u.a. auch Barrieren für neue Anbieter niedrig halten. Wettbewerblich vergeben werden Leistungen, welche sich auf Linien beziehen. Gebietsmonopole wie in Großbritannien gibt es daher nicht. Häufig entstehen dadurch Parallelbedienungen z.B. durch RE-Linien der DB Regio AG und Regionalbahnlinien eines Wettbewerbers. Entscheidend für einen optimalen Zuschnitt der Vergabennetze ist neben dem Leistungsvolumen auch die erwartete Nachfragercharakteristik - hinsichtlich einer möglichst geringen Fahrzeugdiversifikation - sowie mögliche Synergien durch Kombination von Umläufen.

Ein z.B. bei der Vergabe des Netzes Berliner Stadtbahn angewandtes Verfahren der Loslimitierung, bei dem ein Anbieter höchstens ein Los gewinnen kann wurde von den DB AG als wirtschaftlich suboptimal kritisiert, im Sinne des Zieles der Entwicklung eines funktionierenden Anbietermarktes kann dieser Notbehelf als in der Langfristwirkung durchaus sinnvoll angesehen werden.

### Modul 3

### (Ausgestaltung)

Die Fahrplangestaltung im SPNV obliegt konzeptionell den Aufgabenträgern, die Leistungen bei Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellen. Die detaillierte Ausgestaltung nehmen die EVU auf Basis der ihnen gewährten Freiheitsgrade (z.B. Fahrzeugeinsatz, Kapazitäten) im Rahmen der Trassenbestellung beim Eisenbahninfrastrukturunternehmen (i.d.R. DB Netz AG) vor. Die endgültige Trassenkonstruktion erfolgt beim Infrastrukturbetreiber.

In Bezug zu Fernverkehrsstrassen, in dem verschiedene Unternehmen auf gleichen Strecken Zugang beantragen können, ist der zum DB Konzern gehörende Infrastrukturbetreiber im Rahmen dieses Verfahrens den Verwürfen eines Diskriminierungspotenzials ausgesetzt.

Im SPNV sind die Verkehrsunternehmen an die Preis- und Tarifproduktgestaltung der Verkehrsverbünde weitestgehend gebunden. Abhängig von der Verbundorganisation haben diese allerdings im Rahmen der Tarifentwicklung ein Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsrecht. Für verbundüberschreitende oder verbundfreie Verkehre ist in der Regel seitens der Besteller die Anwendung des C-Preises der DB AG/TBNE gegeben. Damit besteht quasi ein Tarifmonopol der DB AG.

Im Bereich Vertrieb spielt der Incumbent nach wie vor eine marktbeherrschende Rolle. Lediglich in einigen vergebenen Netzen halten die Neubetreiber eigene Automateninfrastruktur, Online-Shops oder Agenturen vor. Allerdings hat sich gemäß den Anforderungen der Besteller in zahlreichen Netzen mit der Einführung des Verkaufs durch Zugpersonal eine Vertriebsmöglichkeit abseits der klassischen Strukturen entwickelt.

Nach wie vor werden Fahrplandaten von Unternehmen der DB AG verwaltet und den Auskunftssystemen zur Verfügung gestellt. Insbesondere im Fernverkehrsbereich mussten sich neue Anbieter auf dem Rechtsweg Zugang verschaffen.<sup>25</sup> Auch gibt es keine Regelungen / Verpflichtungen zur Aufnahme weiterer Konzernexterner Anbieter z.B. im Fernbusbereich. Auch wenn einige Verkehrsverbünde und Aufgabenträger eigene Systeme entwickeln, die Reiseauskunft der DB AG wird auch mittelfristig marktbeherrschend sein. Hinsichtlich der Medien hat sich die elektronische Auskunft durchgesetzt, ein gedrucktes, gesamtdeutsches Kursbuch erschien letztmalig im Jahr 2008.

In Folge des Ausschreibungswettbewerbs sowie im Rahmen von Verkehrsverträgen mit der DB Regio AG

---

<sup>25</sup> Vgl. InterConnex

---

konnte der Fahrzeugpark stark verjüngt werden. Damit verbunden ist eine deutliche Steigerung der Aufenthaltsqualität und Zugänglichkeit (Niederflurfahrzeuge, Klimaanlage, Steckdosen etc.).

#### Modul 4

#### (Einbindung der Regionen)

Die Einbindung der Regionen ist abhängig von der Aufgabenträgerstruktur in den jeweiligen Bundesländern. Mit der Übertragung der Verantwortung für den SPNV vom Bund auf die Länder im Rahmen der Regionalisierung kann diese auf dieser Ebene weitgehend wahrgenommen werden. Der Einfluss regionaler Einheiten (Landkreise) unterscheidet sich jedoch von Land zu Land. In Brandenburg oder Thüringen tritt direkt das entsprechende Landesministerium als Besteller der Leistungen auf. Das Land Sachsen hat eine feingliedrigere Aufgabenträgerstruktur mit fünf Aufgabenträgern und direktem Einfluss der lokalen politischen Entscheidungsträger auf die Ausgestaltung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten.

Grundsätzlich wird festgestellt, je feingliedriger die Struktur, desto stärker werden diese Einheiten für sich betrachtet optimiert. Dies ist im Nahverkehr in der Regel kongruent zu den Zielen der regionalen Verantwortung. Bezogen auf zusammengehörige Verkehrsräume, z.B. Ballungsgebiete, zeigt die Erfahrung, dass die Zusammenarbeit bei der Koordination zwischen unterschiedlichen Aufgabenträgern gut funktioniert.

An seine Grenzen kommt das System im Fall von langlaufenden, z.T. länderübergreifenden schnellen Regionalverkehren, bei denen sich Interessenlagen z.B. hinsichtlich des Haltekonzeptes, der zu berücksichtigenden Anschlussknoten etc. deutlich unterscheiden können.

Lösungsansatz dafür wäre eine klare Trennung zwischen Nahverkehren und Verkehren mit überregionaler Funktion.

#### Modul 5

#### (Finanzierung)

Der Finanzbedarf des SPNV-Sektors kann anhand der Regionalisierungsmittel sowie der Kosten- bzw. Ertragsstruktur des vorherrschenden Anbieters gut abgebildet werden. Erstere haben sich in den letzten 15 Jahren von 6,1 auf 7,0 Mrd. EUR entwickelt, was einer jährlichen Steigerung von weniger als 1% entspricht und damit deutlich unterhalb der Kostenentwicklung liegt. Deutlich positiver haben sich beispielsweise beim der DB Regio AG die Einnahmen aus Fahrgeldern entwickelt. Hier konnten die Erträge innerhalb der letzten 10 Jahre um 50% gesteigert werden, wodurch sich ein aktueller Kostendeckungsgrad von rd. 47% ergibt.

Eigenwirtschaftliche Verkehre im Sinne einer vollständigen Finanzierung durch Fahrgelderlöse und der Unabhängigkeit von Bestellungen der Aufgabenträger haben sich bisher kaum entwickelt. Ausnahmen stellen im Binnenverkehr die Linien Leipzig – Berlin – Warnemünde sowie Plauen – Chemnitz – Berlin dar.

#### Modul 6

#### (Komplexität und Systemsteuerung)

Die Komplexität von SPNV-Systemen setzt einen hohen Kompetenzaufbau bei den Aufgabenträgerorganisationen voraus. Dies betrifft insbesondere die konzeptionelle Planung, als auch die Vorbereitung und Durchführung von Wettbewerbsverfahren, den Abschluss von Verkehrsverträgen sowie Maßnahmen des Vertragscontrollings und der Qualitätssicherung. Neben externem Sachverstand haben sich im Laufe der letzten Jahre und auf Basis der Erfahrungen erster Ausschreibungen Lernkurven ausgeprägt.

Seitens der EVU hielt sich die Komplexität insb. bei Bruttoausschreibungen in Grenzen, da hierbei Erfahrungen aus dem Bereich Ertragsprognosen und -abschätzungen nicht zwingend notwendig waren. Damit war der Aufwand für die Teilnahme an Ausschreibungen beherrschbar.

Aus dem Blickwinkel der Fahrgäste haben sich eher Vereinfachungen ergeben, die jedoch nicht mit dem zu-

---

---

nehmenden Wettbewerb im SPNV begründet werden können. Vielmehr konnte durch Gründung und Ausweitung von Verkehrsverbänden und der damit verbundenen tariflichen Integration des Nahverkehrs Vorteile der Freizügigkeit und der an den lokalen Anforderungen ausgerichteten Tarifstruktur erkannt werden. Die zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen einheitliche Tarifierung hat die Komplexität nicht erhöht. Lediglich die unterschiedliche Vertriebsstruktur hat in Einzelfällen zu Lernprozessen geführt, z.B. die Frage, bei welchem EVU der Verkauf im Zug möglich oder nicht möglich ist. Die einheitliche Oberfläche der Zugangsstellen, des Tarifes sowie der Verkehrsverbände lassen zuweilen die Beförderungsunternehmen in den Hintergrund treten.

### Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Das deutsche System kann insgesamt als positives Beispiel für die Umsetzung der EU-Vorgaben identifiziert werden. Im Regionalverkehr hat der Ausschreibungswettbewerb in Teilbereichen neben Angebotsverbesserungen auch zu Effizienzsteigerungen (Erhöhung von Kostendeckungsgraden sowie die positive Entwicklung des Finanzbedarfs im Verhältnis zu den Kosten) im SPV geführt. Es konnte außerdem sowohl Wettbewerb um den Markt (im SPNV) als auch Wettbewerb am Markt (im Fernverkehr) erfolgreich etabliert werden, obgleich die Wettbewerbsintensität bei regionalen Angeboten deutlich stärker ausgeprägt ist. Positiv hervorzuheben ist auch der Umgang mit dem Incumbent, für den eine klare Entscheidung zur Erhaltung getroffen worden ist, die anschließend konsequent umgesetzt worden ist. Die Befreiung des Unternehmens von „Altlasten“ der Vergangenheit war eine notwendige Voraussetzung zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Aktuell zeigen jedoch die abnehmenden Bieterzahlen und der Rückzug einzelner Unternehmen aus dem Markt<sup>26</sup>

Die Übertragbarkeit auf Österreich ist in vielen Bereichen bereits aufgrund der stark unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht möglich. In Deutschland wird der SPNV weitgehend regional organisiert. Die Bundesländer haben durch die Regionalisierungsstrategie weitgehend Verantwortung für Schienenangebote erhalten und aufgrund der Zuständigkeit für Ausschreibungen umfangreiche Kompetenzen aufgebaut. Alleine die Größe der Länder macht eine ähnliche Organisation weitgehend nicht möglich. Aber auch die Größe und Attraktivität des Schienenverkehrsmarktes für potentielle (private) Anbieter ist nicht vergleichbar.

Ein in Deutschland verwendetes Nischenkonzept sind so genannte RegioNetze (Beispiel: Westfrankenbahn). Dieser Ansatz würde, sofern eine geeignete Definition des Begriffs Region<sup>27</sup> unterlegt werden könnte, sich teilweise auch auf den österreichischen Markt übertragen lassen. Das Konzept der RegioNetze basiert in diesem Zusammenhang auf schlanken Verwaltungsstrukturen und auf einer weitgehend integrierten Leistungserstellung im Regionalverkehr. Hier kann durch eine regionale Struktur der Markt näher an der Basis mit hochgradiger Eigenverantwortung bearbeitet und effizienter gestaltet werden.

Soll in Österreich eine Erhaltung des Incumbent angestrebt werden, so können die Erfahrungen aus Deutschland als Best Practice verstanden werden. Obgleich die Unternehmensgröße der DB sich signifikant von jener der ÖBB unterscheidet, so ist der grundsätzliche Ansatz jedenfalls als Referenzpunkt geeignet.

---

<sup>26</sup> Beispielsweise nimmt Veolia als aktueller Betreiber von Verkehrsangeboten im Regionalverkehr (und als einer der größten Wettbewerber am deutschen Markt) teilweise nicht mehr an Folgeausschreibungen für die „eigenen Strecken“ teil.

<sup>27</sup> Als Regionen könnten in diesem Zusammenhang Bundesländer oder die geographischen Abgrenzungen der Verkehrsverbände herangezogen werden

## 5.2 Strategische Grundsatzentscheidungen

Die Weichenstellungen für die Marktordnung des SPNV in Deutschland erfolgten bereits Anfang der 90iger Jahre mit der Bahnstrukturreform. Bezüglich der Organisation erfolgte die Umwandlung von Bundes- und Reichsbahn in eine privatrechtlich organisierte Eisenbahngesellschaft des Bundes (Gründung der Deutschen Bahn AG zum 1.1.1994).<sup>28</sup> Nicht betriebsnotwendige Teilbereiche wurden ausgegliedert und dem Bundeseisenbahnvermögen zugeführt. Die ausgegliederten hoheitlichen Aufgaben (Genehmigungen und Aufsicht) werden vom Eisenbahnbundesamt wahrgenommen.

Ein weiterer wesentlicher Punkt der Bahnreform war die Schaffung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Netzinfrastruktur auf Basis der Richtlinie 91/440/EWG.<sup>29</sup>

Außerdem wurde die Zuständigkeit für den SPNV an die Bundesländer zum 1.1.1996 abgegeben. Dies beinhaltet auch die finanzielle Verantwortung.<sup>30</sup> Die weitere Ausgestaltung erfolgte im Rahmen von Landesnahverkehrsgesetzen. In diesem Zusammenhang wurde auch das „Bestellerprinzip“ eingeführt. Es besagt, dass Länder (resp. beauftragte Landesnahverkehrsgesellschaften, Zweckverbände oder Kommunen) direkt als Besteller von Leistungen bei Eisenbahnverkehrsunternehmen auftreten.

Zu Beginn des Jahres 1999 wurden als zweite Stufe der Bahnstrukturreform unter dem Dach der Deutschen Bahn AG mehrere eigenständige Tochtergesellschaften gegründet:

- DB Regio AG (SPNV)
- DB Reise & Touristik AG (heute: DB Fernverkehr AG)
- DB Cargo AG (heute: DB Schenker), Güterverkehr
- DB Station & Service AG: Betrieb der Verkehrsstationen
- DB Netz AG: Betrieb und Ausrüstung der Schienenstrecken

Dies soll einerseits – durch eine gesellschaftsrechtliche Abgrenzung der Infrastrukturgesellschaften – mehr Transparenz im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs für Dritte sicherstellen, andererseits auch die Verantwortlichkeiten im Personenverkehr widerspiegeln: den eigenwirtschaftlich organisierten Fernverkehr sowie die bestellerentgeltfinanzierten Nahverkehrsleistungen.

Die ursprünglich geplante dritte Stufe – die Auflösung der DB AG als gemeinsame Dachgesellschaft zum Jahr 2002 – wurde nicht realisiert. Damit wird bis heute die integrierte Konzernstruktur unter dem Dach der Holdinggesellschaft beibehalten.

Eine Privatisierung der Transportgesellschaften wurde im Jahr 2008 bis auf weiteres verschoben und im Januar 2011 vorerst gänzlich abgesagt. Die in diesem Zusammenhang vorgenommene Umstrukturierung, eine Bündelung der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Dienstleistungsbereiche in der DB Mobility Logistics AG, bleibt bis dato erhalten.

---

<sup>28</sup> Vgl. Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG Art. 1 i.V.m. Art. 2).

<sup>29</sup> Vgl. Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG Art. 5), Trennung von Infrastruktur und Betrieb.

<sup>30</sup> Vgl. Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG Art. 4).

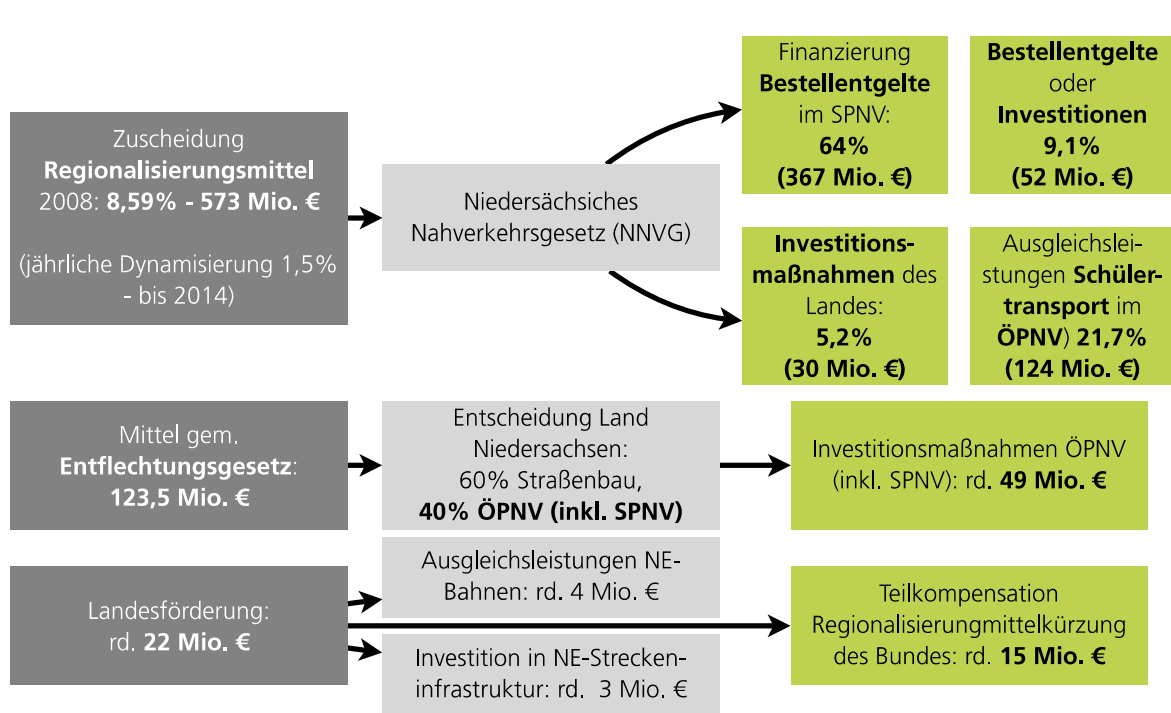
### 5.3 Finanzierung

Seitens der öffentlichen Hand werden bestellte SPNV-Leistungen im Wesentlichen durch Regionalisierungsmittel des Bundes finanziert. Diese werden nach einem festgelegten Schlüssel an die Länder ausgereicht. Abseits der reinen Bestellung von Betriebsleistungen kann ein Teil der Mittel, ggf. auch in Ergänzung von weiteren Förderprogrammen, auch für investive Maßnahmen in den SPNV verwendet werden (z.B. landesweite Fahrgastinformation, Verknüpfungsstellen Bahn-Bus etc.). Für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur selbst stehen verschiedene Instrumentarien des Bundes sowie der Europäischen Union zur Verfügung (vgl. Abbildung 6).



Abbildung 6: Finanzierung des SPV in Deutschland (Überblick)

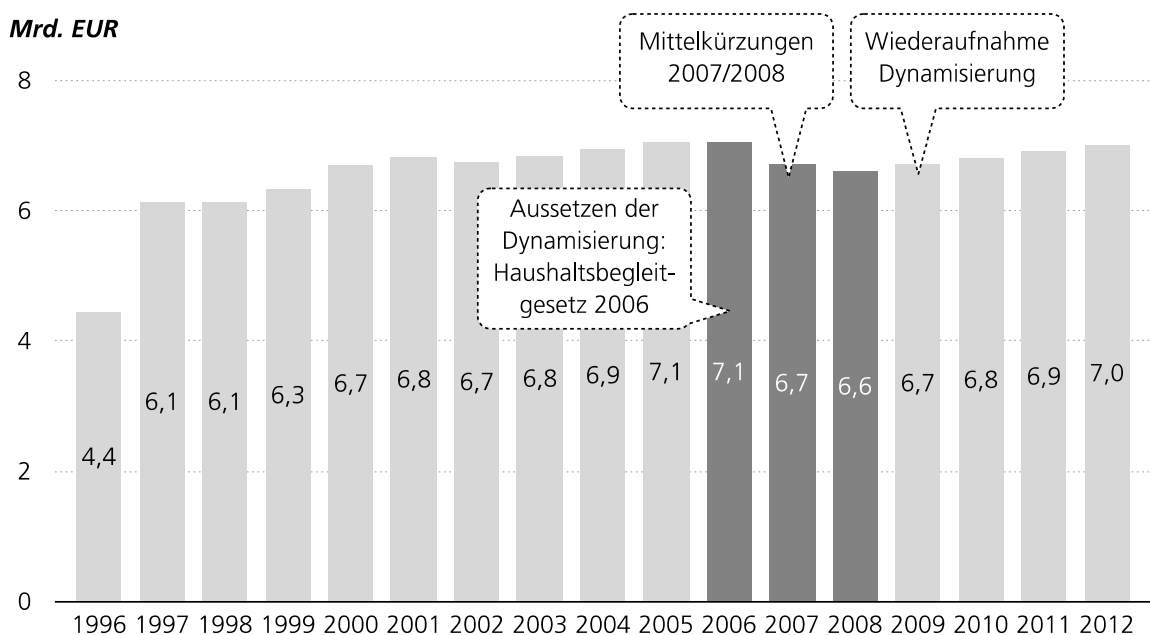
Nachstehend ist die Finanzierung des SPNV am Beispiel Niedersachsen exemplarisch dargestellt (Vgl. Abbildung 7). Dabei zeigt sich, dass ein Teil der Regionalisierungsmittel (rd. 20%) nicht direkt für Bestellungen von SPNV-Leistungen ausgereicht, sondern als Ausgleich für Schülerbeförderungsleistungen dem Gesamtsystem ÖPNV zufließt.



Quelle: LNVG 2010, Konzept für den Schienenpersonennahverkehr 2013+, Darstellung Probst & Consorten Marketing-Beratung

Abbildung 7: SPNV-Finanzierung am Beispiel Niedersachsen

In Summe beläuft sich das Volumen der Regionalisierungsmittel im Jahr 2012 bei rd. 7 Mrd. EUR. Die ursprünglich geplanten Dynamisierungsraten, welche einen Teil der allgemeinen Kostensteigerungen abdecken sollten, konnten aufgrund von Mittelkürzungen nicht kontinuierlich realisiert werden. Kompensationsleistungen durch Landesmittel konnten nicht flächendeckend Abbestellungen vermeiden. Die bisherigen Zahlungen sind in Abbildung 8 verdeutlicht.



Quelle: BT-Drs. 14/8781; HBegJG 2006, RegG

Abbildung 8: Entwicklung der Regionalisierungsmittel

## **5.4 Trennlinie zwischen Nah- und Fernverkehr**

In Deutschland lassen sich Nah- und Fernverkehr gut anhand der bisherigen Ausführungen unterscheiden. Über die Definition des Nahverkehrs – der in der Mehrzahl Beförderungen über eine Reiseweite von bis zu 50 km leistet – hinaus wird dies auch in der organisatorischen Trennung sichtbar. Der Nahverkehr ist in der Verantwortung der Länder bzw. deren Aufgabenträgerorganisationen, welche die Betriebsleistungen bei EVU bestellen. Das Verkehrsangebot im Fernverkehr obliegt im Gegensatz dazu den Eisenbahnverkehrsunternehmen, die im Regelfall das volle wirtschaftliche Risiko tragen.

Ein weiteres Merkmal der Trennung sind die Zuggattungen. So wird für Nahverkehrszüge je nach Bedienkonzept typischerweise eine Klassifizierung in S-Bahnen, Regionalzüge und schnelle Regionalzüge vorgenommen, gibt es der DB Fernverkehr AG im Wesentlichen die Einteilung in Hochgeschwindigkeitsverkehre (ICE), IC/EC-Verbindungen sowie Nachtreisezüge (CNL/EN).

Tariflich sind Nahverkehrszüge in Verkehrsverbünde integriert. Für verbundübergreifende Fahrten bzw. verbundfreie Räume gilt der C-Preis der DB AG/TBNE.

Im Fernverkehr kommen im Rahmen des Preissystems der DB AG die Preisgruppen A und B sowie ein System aus Spar- und Globalpreisen zur Anwendung.

## **5.5 Leistungs- und Finanzkennzahlen**

Auch 16 Jahre nach der Regionalisierung und der damit verbundenen Einführung des Bestellerprinzips wird ein wesentlicher Teil der Leistung vom ehem. Monopolisten – der heutigen DB Regio AG erbracht. Anhand der relevanten Kennzahlen dieses Leistungsanbieters können strukturelle Entwicklungen identifiziert werden.

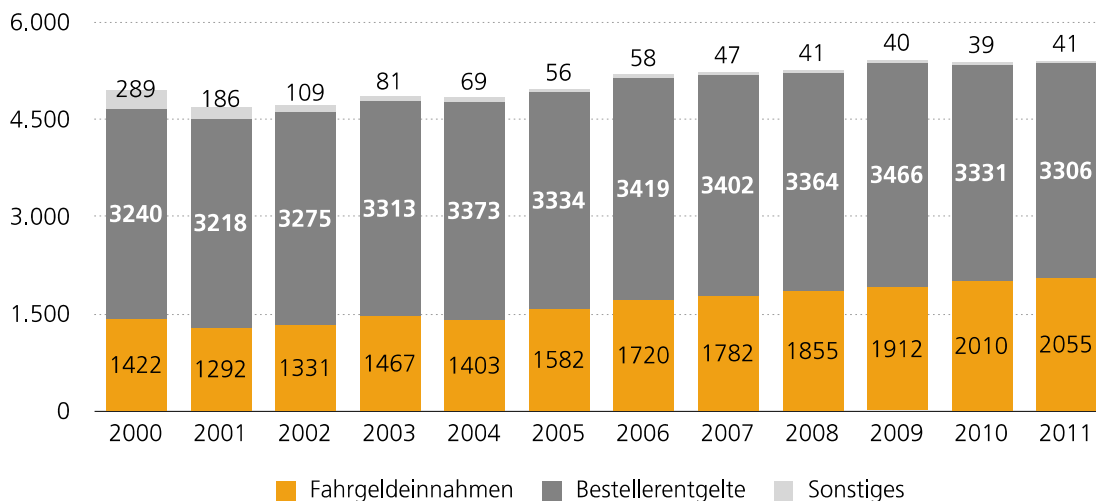
Es zeigt sich, dass trotz Marktanteilsverlusten die Einnahmen aus Bestellerentgelten nahezu stabil geblieben, die Erlöse aus Fahrgeldern sogar deutlich gesteigert werden konnten (vgl. Abbildung 9)



### Entwicklung der Einnahmenkomponenten DB Regio AG 2000 - 2011

(Angaben in Mio. EUR)

#### Einnahmen in Mio. EUR



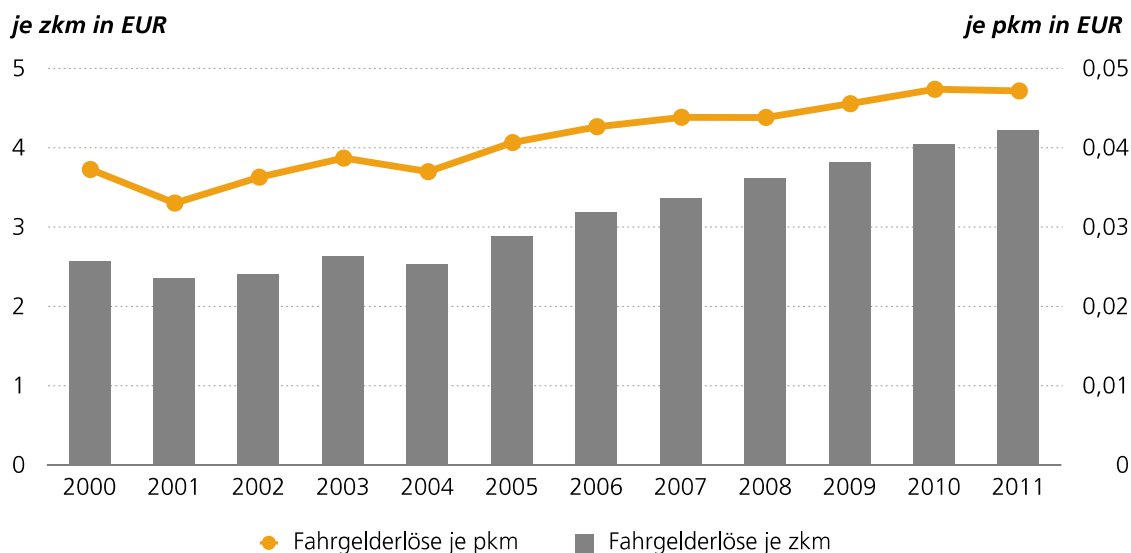
Quelle: Geschäftsberichte DB Regio AG 2001-2010

Abbildung 9: Einnahmenentwicklung der DB Regio AG

Um tatsächlich ein vergleichbares Bild zu erhalten, ist die Darstellung von Performance-Indikatoren unerlässlich, da die reine Einnahmenentwicklung nicht die erbrachte Leistung bzw. die Anzahl beförderter Fahrgäste abbildet. Die folgenden Kennzahlen zeigen beeindruckend, dass sich die reinen Fahrgelderlöse je Zugkilometer seit 2004 fast verdoppelt haben. Die Erlöse aus Tarifeinnahmen je Personenkilometer haben sich im gleichen Zeitraum um 1 ct. und damit um rd. 20 % erhöht.

### Entwicklung der Performance DB Regio AG 2000 - 2011

(Angaben in EUR)

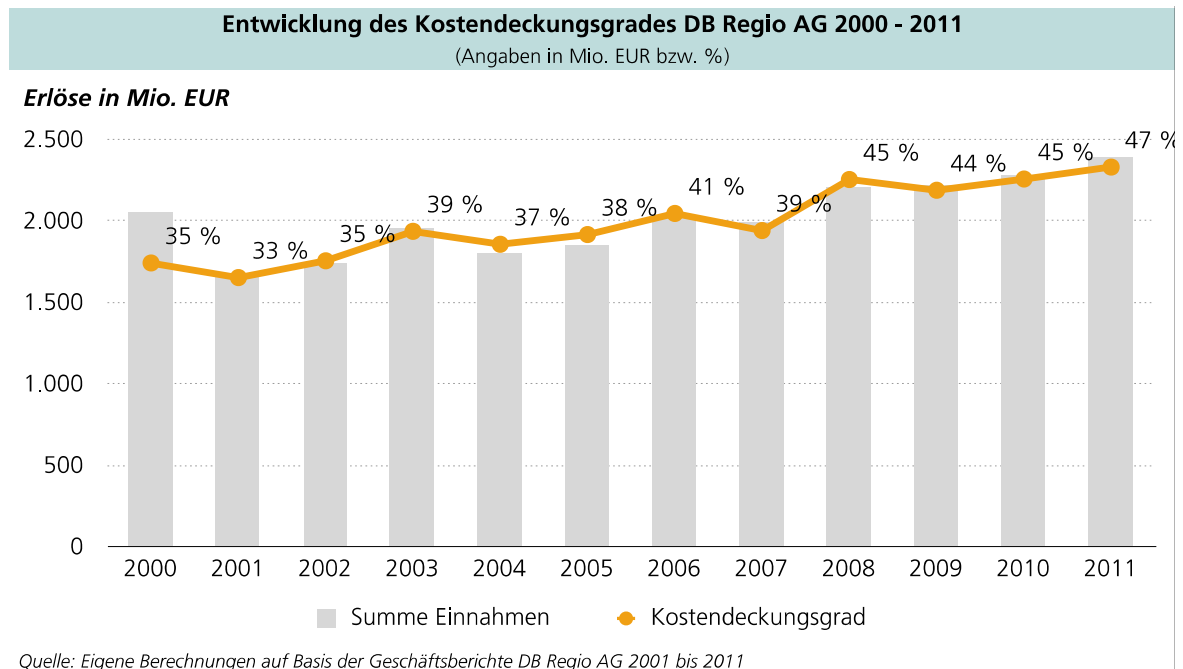


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Geschäftsberichte DB Regio AG 2001-2010

Abbildung 10: Performance-Indikatoren

Auf Grundlage von Fahrgelderlösen unter Berücksichtigung von sonstigen Umsätzen, betrieblichen Erträgen und aktivierten Eigenleistungen kann unter Ver-

wendung der ausgewiesenen Aufwendungen für Material (inkl. Infrastrukturkosten), Personal, Abschreibungen und sonstigen Aufwendungen ein Kostendeckungsgrad ermittelt werden. Dieser ist ein Indikator für den weiterhin hohen Finanzierungsbedarf des SPNV durch öffentliche Gelder im Sinne der Bestellerentgelte, obgleich 2011 bereits eine Steigerung von 14%-Punkten im Vergleich zum Jahr 2001 erzielt werden konnte.



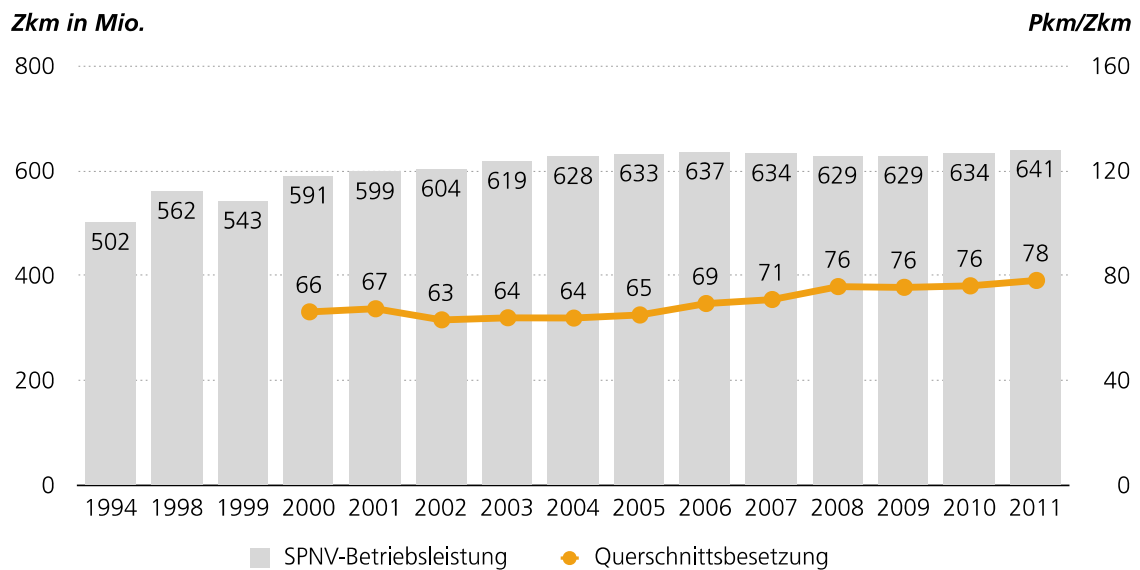
**Abbildung 11: Entwicklung des Kostendeckungsgrades**

Nach dem Überblick zu Finanzkennzahlen ist ein Blick auf die Erfolge hinsichtlich der erbrachten Leistungen gegeben. So konnte von Unternehmen des SPNV im Jahr 2011 eine Rekordleistung von 49,4 Mrd. Pkm erbracht werden. Im Vergleich zu 2002 wurde die Verkehrsleistung damit um knapp 30% (2002: 38,2 Mrd. Pkm) gesteigert. Dies ist neben einem wachsenden Gesamtmarkt auch auf eine deutliche Ausweitung des Angebotes zurückzuführen. Letzteres erreichte – rein auf die Kennzahl der erbrachten Zugkilometer bezogen – ebenfalls im Jahr 2011 einen Rekordwert von 641 Mio. Zkm.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass diese – vor allem von den Bestellungen der Länder verfolgte - Angebotsstrategie dazu geführt hat, dass seit 2004 die mittlere Besetzung (Querschnittsbesetzung der Züge) im SPNV kontinuierlich gesteigert werden konnte (vgl. Abbildung 12).

## Entwicklung des SPNV-Angebotes und der Querschnittsbesetzung

(Angaben in Mio. Zkm sowie Besetzung in Personen)



Quelle: Geschäft - ichte DB AG, Berechnung Probst & Consorten Marketing-Beratung

Abbildung 12: Verkehrsangebot und Querschnittsbesetzung im SPNV<sup>31</sup>

In Hinblick auf einen Ländervergleich geben Kennzahlen des Versorgungsniveaus eine gute Einordnung. Am Beispiel ausgewählter Bundesländer ist einerseits die statistische Grundlage auf Basis von Einwohnerzahlen, der Flächenausdehnung sowie den angebotenen Zugkilometern aufgezeigt. Daraus lässt sich eine Bediendichte je EW bzw. je km<sup>2</sup> berechnen. Insbesondere Flächenländer mit geringeren Einwohnerzahlen verfügen über eine geringe Flächen-, jedoch eine hohe Versorgung je EW. Andererseits verfügen Bundesländer mit hohen Einwohnerzahlen und verhältnismäßig geringer Fläche ein gegenläufiges Versorgungsniveau.

<sup>31</sup> Quellen: Qualitätsberichte VRR (2010), VBB (2010), Geschäftsbericht Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt 2010, LVS Schleswig-Holstein, Bayerische Eisenbahngesellschaft BEG, Verkehrsmanagement-Gesellschaft Saar mbH VGS, Zweckverbände SPNV Rheinland-Pfalz Nord/Süd, Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (Verkehrsverträge 2010), Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Bevölkerungs-/Landesgröße: Statistikämter des Bundes und der Länder (destatis)

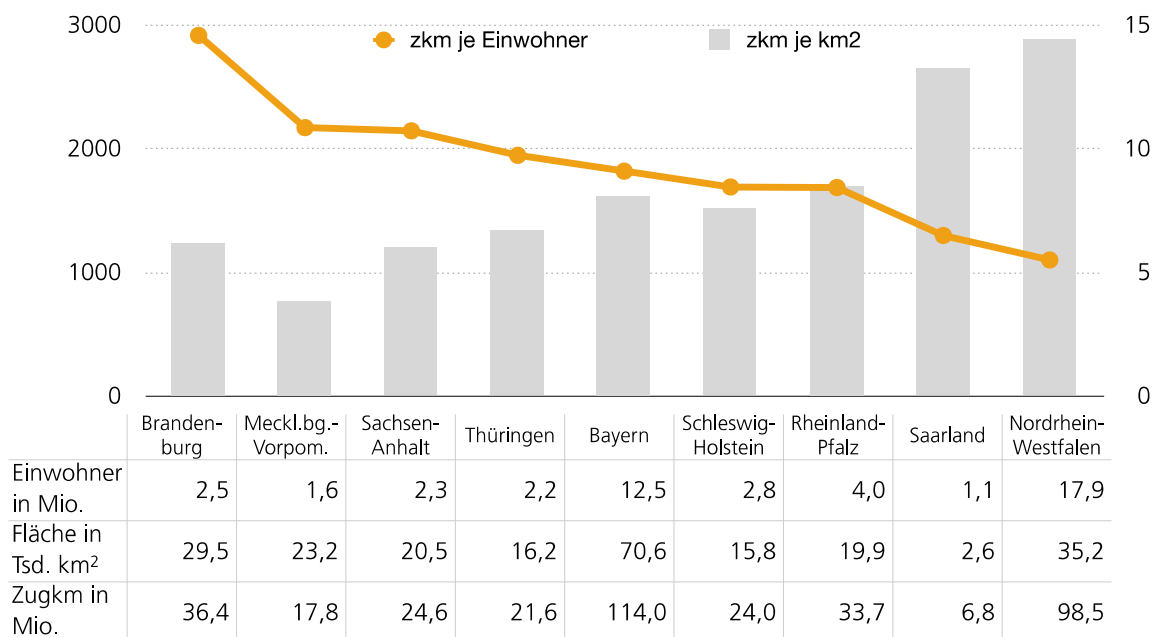


Abbildung 13: Versorgungsniveau in ausgewählten Bundesländern<sup>32</sup>

## 5.6 Leistung und Servicequalität

In Folge der Übertragung der Aufgabenträgerverantwortung an die Länder werden neben der reinen Bestellung insbesondere im Rahmen von Verkehrsverträgen umfangreiche Regelungen zur Qualität festgelegt. Zentrale Rolle dabei spielen neben Vorgaben zur Zugbegleitquote, zu Sauberkeit in Fahrzeugen und Fahrgastinformationen häufig Zielwerte zum Pünktlichkeitsniveau. Ohne Berücksichtigung der Netzstruktur des jeweiligen Bedienegebietes sowie zahlreicher externer, nicht im Einflussbereich der Verkehrsunternehmen stehender Faktoren ist eine Vergleichbarkeit nur schwer möglich. Am Fallbeispiel Baden-Württemberg lässt sich allerdings gut verdeutlichen, dass in wettbewerblich vergebenen Netzen eine höhere Pünktlichkeitsquote erreicht wurde (vgl. Abbildung 13).

Ebenso ist ein Vergleich der Zugausfälle nur bedingt aussagekräftig. Wesentliche Gründe waren für besonders hohe Quoten (in den Jahren 2007 und 2010) vor allem ein Streik der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer sowie extreme Witterungsbedingungen im Winter 2010.

Im Zuge einer zunehmenden Ausschreibung von Netzen durch die Länder wurde – insbesondere in der ersten Generation – im Regelfall die Beschaffung von Neufahrzeugen vorgesehen. Somit konnte z.B. das durchschnittliche Fahrzeugalter bei DB Regio, Region Nord von im Jahr 2000 noch 35 Jahren auf unter 20 Jahre gesenkt werden.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Quellen: Qualitätsberichte VRR (2010), VBB (2010), Geschäftsbericht Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt 2010, LVS Schleswig-Holstein, Bayerische Eisenbahngesellschaft BEG, Verkehrsmanagement-Gesellschaft Saar mbH VGS, Zweckverbände SPNV Rheinland-Pfalz Nord/Süd, Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (Verkehrsverträge 2010), Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Bevölkerungs-/Landesgröße: Statistikämter des Bundes und der Länder (destatis)

<sup>33</sup> Quelle: DB Regio AG; VCD-Bahnkongress Niedersachsen

**Pünktlichkeit von DB Regio (großer Verkehrsvertrag) im Vergleich mit im Wettbewerb vergebenen Netzen und Wettbewerbern in Baden-Württemberg**



Quelle: Qualitätsberichte SPNV des Landes Baden-Württemberg 2010

Abbildung 14: Pünktlichkeitsniveau im Vergleich

Ein Aspekt von Kritikern des Wettbewerbes im Eisenbahnbereich sind Sicherheitsbedenken. Eine Auswertung der beim statistischen Bundesamt erfassten Statistik der Personenunfälle erlaubt keinen Rückschluss. Insgesamt hat sich die Anzahl der Unfälle seit Mitte der 90iger-Jahre mehr als halbiert. Ähnliches trifft auch für die Anzahl verletzter Personen zu. Die Anzahl bei Eisenbahnunfällen getöteter Personen bewegt sich auf geringem Niveau und ist innerhalb der vergangenen 15 Jahre um gut ein Drittel zurückgegangen.

## 5.7 Investitionstätigkeiten und Kostenstruktur

In das Streckennetz der DB Netz AG werden jährlich zwischen 4 und 5 Mrd. EUR investiert. Dies inkludiert sowohl Neuinvestitionen in Hochgeschwindigkeitsstrecken, Ausbauten sowie Ersatzinvestitionen. Der überwiegende Teil wird dabei aus Bundesmitteln bestritten, wie Abbildung 15 verdeutlicht.

Die Betrachtung der Investitionen im Transportbereich – explizit den Bereich Nahverkehr der DB AG – sind diese nach Werten von rd. 1,3 Mrd. EUR um die Jahrtausendwende in den vergangenen 6 Jahren im Mittel bei weniger als 1 EUR je Zkm bzw. zuletzt 2011 auf knapp 0,4 Mrd. EUR gesunken. Dabei sind Zuschüsse Dritter – u.a. Förderung bei Fahrzeugbeschaffung und zur Errichtung von Werkstätten enthalten.

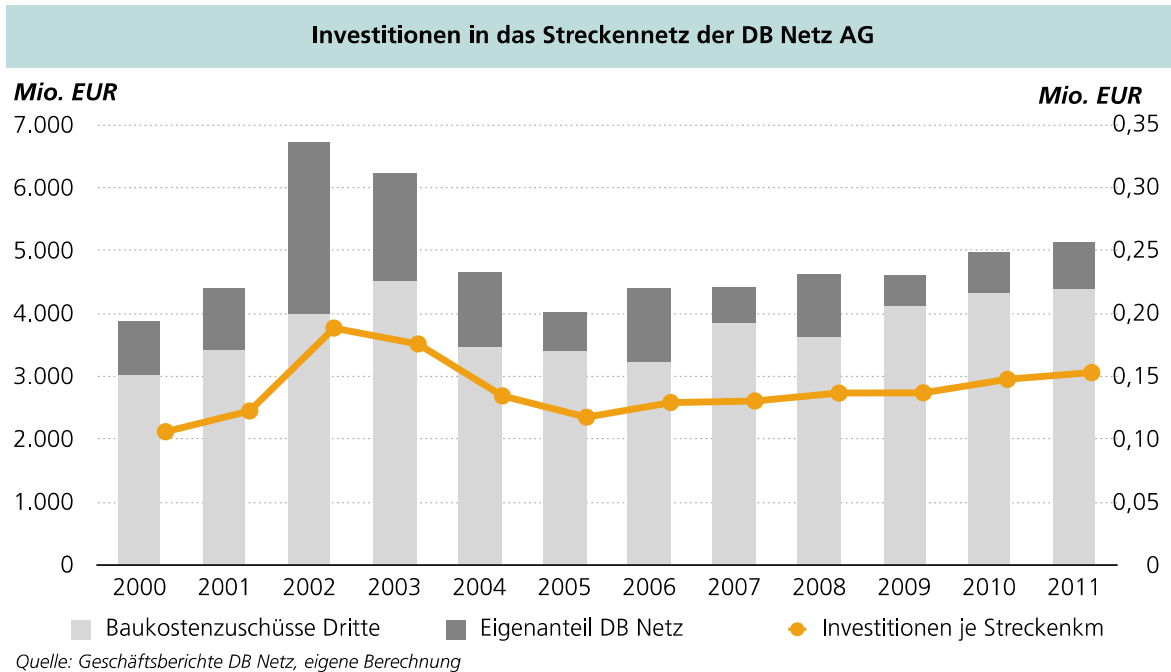


Abbildung 15: Investitionen in das Streckennetz

Zur Erstellung von Nahverkehrsleistungen liegen für Deutschland folgende Erkenntnisse zu Kostenpositionen vor:

- Trassenkosten: zwischen 30 bis 40%
- Kapitalkosten Fahrzeuge: zwischen 15 bis 20%
- Personalkosten: ca. 10 bis 20 %
- Energiekosten: ca. 10 bis 15 %
- Fahrzeuginstandhaltung: ca. 5 bis 10 %
- Verwaltung: ca. 5 bis 10 %
- Stationspreise: rd. 5 %

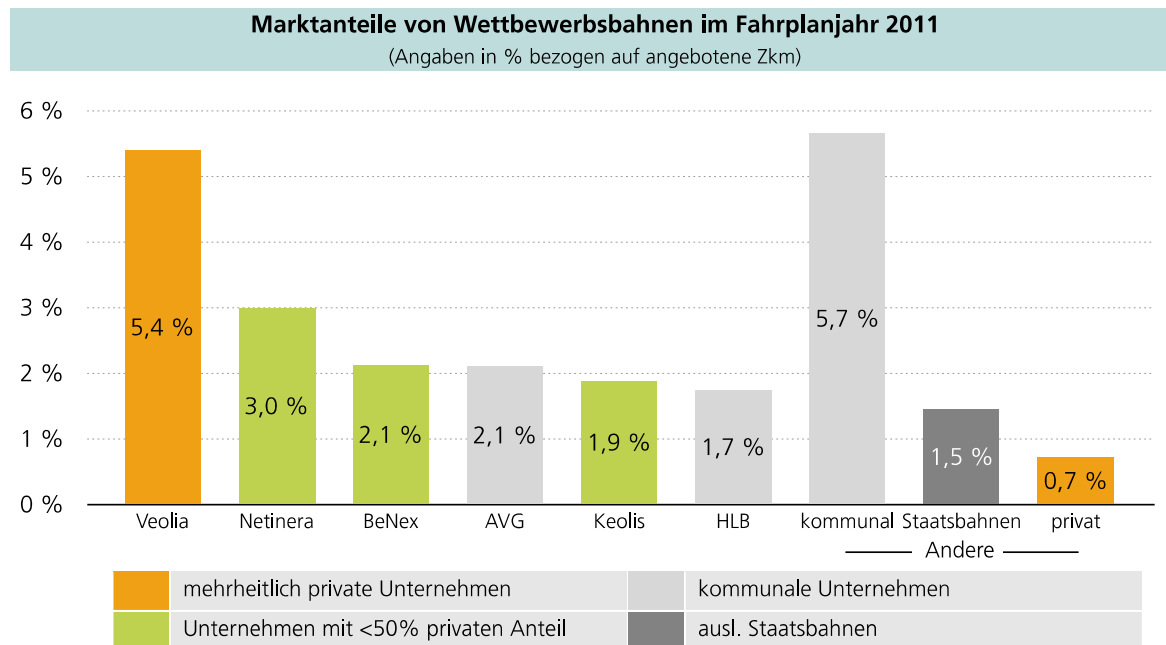
Grundsätzlich sind diese abhängig vom Netzcharakter, der Antriebsart sowie Bestellervorgaben (z.B. Zugbegleiterquoten).

## 5.8 Wettbewerb im Eisenbahnsektor

Die zunehmenden Ausschreibungen von Verkehrsleistungen im SPNV sowie die Liberalisierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur an sich, lösten eine dynamische Marktentwicklung im Eisenbahnsektor aus. Im Güterverkehr wird aktuell rd. 25 % der Verkehrsleistung von Wettbewerbern außerhalb des DB Konzerns erbracht. Im SPNV ist der Leistungsanteil Dritter auf 14% im Jahr 2011 gewachsen, d.h. die 32 Wettbewerbsbahnen konnten Ausschreibungen der Länder in der Vergangenheit für sich entscheiden. Lediglich im Fernverkehr hat sich trotz des grundsätzlich freien Marktzuganges kein funktionierender Wettbewerb bzw. keine nennenswerten Marktanteil von weiteren Eisenbahnverkehrsunternehmen entwickeln können. Bis auf wenige Nischenanbieter ist die DB Fernverkehr AG nach wie vor der klar dominante Wettbewerber im Segment.

Bis zum September 2011 waren 396 Eisenbahnverkehrsunternehmen beim Eisenbahnbundesamt (EBA) registriert. Aktiv am Eisenbahnverkehr teilgenommen haben rd. 250.<sup>34</sup>

Hinsichtlich des Wettbewerbs im deutschen SPNV für das Fahrplanjahr 2011 die in Abbildung 16 dargestellte Marktsituation identifiziert werden. Es lässt sich festhalten, dass rund zwei Drittel der Betriebsleistungen der Wettbewerber von den Top 6 der 32 Wettbewerbsunternehmen erbracht werden.



Quelle: Berechnung Probst & Consorten Marketing-Beratung auf Basis Wettbewerberreport 2010/2011 (kcw 2011)

Abbildung 16: aktuelle Marktsituation im SPNV

Fast ein Viertel der gesamten Betriebsleistung wird durch dritte EVU erbracht. Das heißt, dass fast jeder vierte Zugkilometer durch die Wettbewerberbahnen gefahren wird (vgl. Abbildung 17). Allerdings betrifft dies überwiegend die weniger nachgefragten Strecken. Insbesondere die „großen Verkehrsverträge“ mit vielen langlaufenden RE-Leistungen sind nur teilweise im Wettbewerb vergeben. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang auch die tatsächlich beförderten Personen, so kann gezeigt werden, dass nur ca. jeder achte Reisende bei einem der Drittanbieter unterwegs ist (vgl. Abbildung 18).

<sup>34</sup> vgl. Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahn 2011, S. 12.

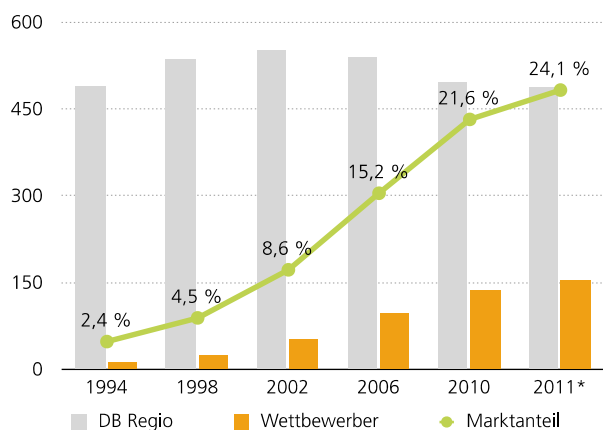


Abbildung 17: Betriebsleistung in Mio. Zkm.

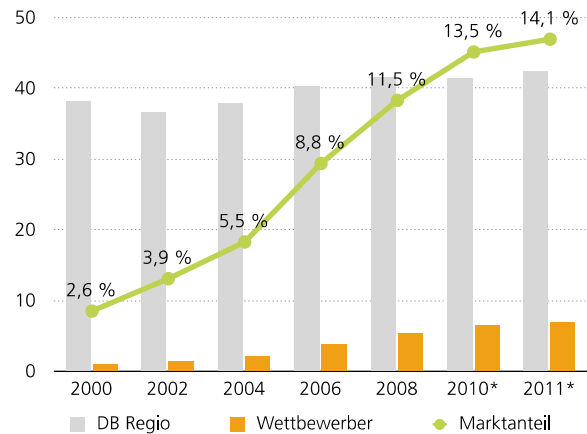


Abbildung 18: Verkehrsleistung in Mrd. Pkm.

## 5.9 Rechtliche Rahmenbedingungen und Organisation

Zu den bereits im Kapitel 0 erläuterten Ordnungsrahmen werden an dieser Stelle die wesentlichen nationalen Normen nochmals zusammengefasst:

Im Eisenbahnneuordnungsgesetz enthalten sind:

- Regelungen über die Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (Art. 1)
- Das Gesetz zur Gründung der Deutschen Bahn AG (Art. 2)
- Regelungen zur Eisenbahnverkehrsverwaltung (Gründung Eisenbahnbundesamt - Art. 3)
- Regionalisierung des ÖPNV (Art. 4)
- Allgemeines Eisenbahngesetz (Art. 5)

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) enthält neben zentralen Begriffsbestimmungen im § 2 (Definition Eisenbahn, Eisenbahnverkehrsleistungen, Infrastruktur, ...) auch die Regelung der Zuständigkeiten des Eisenbahnbundesamtes (§ 4), der Aufsichtsbehörden (§5f) und der Bundesnetzagentur (§14ff). Insbesondere sind damit Sicherheitspflichten, Genehmigungen und Beförderungspflicht geregelt.

Im Rahmen der Übertragung der Verantwortung auf die Länder, haben diese die Organisation in Landesnahverkehrsgesetzen geregelt. Enthalten sind typischerweise Festlegungen:

- zur Bestimmung von Aufgabenträgern im SPNV,
- zu Regelungen zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV),
- zu Planungsgrundsätzen für den ÖPNV (Qualität, Barrierefreiheit, Wirtschaftlichkeitsgebot) sowie
- zum Umfang und Inhalt von Nahverkehrsplänen bzw. Regelungen zu Fahrgastbeiräten



Technische Regularien sind in einer weiteren Norm erfasst: der Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO). Sie enthält im Wesentlichen Anforderungen an Fahrzeuge, Betriebseinrichtungen und die Infrastruktur.

Um den Zugang von Wettbewerbsbahnen zur Eisenbahninfrastruktur als diskriminierungsfrei und transparent zu gewährleisten, werden die Infrastrukturgesellschaften von der Bundesnetzagentur reguliert.

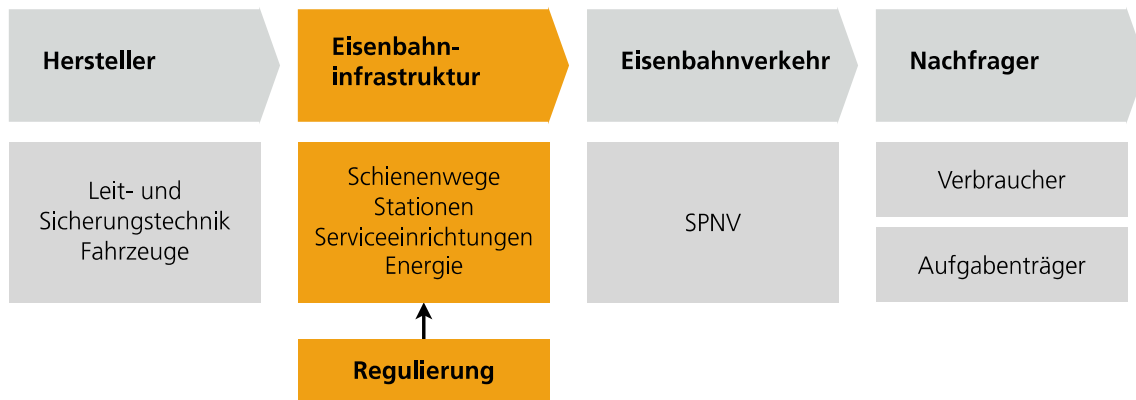


Abbildung 19: Rolle der Bundesnetzagentur<sup>35</sup>

Seit 2006 nimmt sie ihre Aufsicht über den Wettbewerb auf der Schiene im Sinne der Sicherung des Zugangs zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie der Erhebung diskriminierungsfreier Entgelte wahr. Die Rechtsvorschriften sind in den §§14 bis 14f AEG verbrieft. Damit werden die Nutzungsbedingungen für Schienennetze und Serviceeinrichtungen sowie Regelungen über Höhe und Struktur der Weegeentgelte und sonstiger Entgelte kontinuierlich geprüft. Bei Entscheidungen der Infrastrukturbetreiber – z.B. über die Ablehnung von Zugtrassen – hat die Bundesnetzagentur eine Widerspruchsmöglichkeit.

Eine zentrale Rolle bei der Bestellung von Verkehrsleistungen im SPNV spielen die Aufgabenträgerorganisationen. Sie beschließen und veröffentlichen die Nahverkehrspläne, welche verkehrspolitische Grundsätze bzw. Ziele des Aufgabenträgers, Angaben zum bestehenden und geplanten ÖPNV-Netz, der Siedlungsstruktur und sich daraus ergebenden Potentiale für den ÖPNV, geplante Maßnahmen zur Ausgestaltung sowie Investitions- und Finanzierungsplanung enthalten können.<sup>36</sup>

Zudem sind die Aufgabenträger für die Planung und Bestellung des Nahverkehrs verantwortlich. Sie planen und führen Ausschreibungen durch sowie reichen die Regionalisierungsmittel zur Finanzierung der SPNV-Leistungen aus.

<sup>35</sup> Quelle: Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahnen, 2011.

<sup>36</sup> Inhalte Nahverkehrspläne am Fallbeispiel des Landes Sachsen-Anhalt

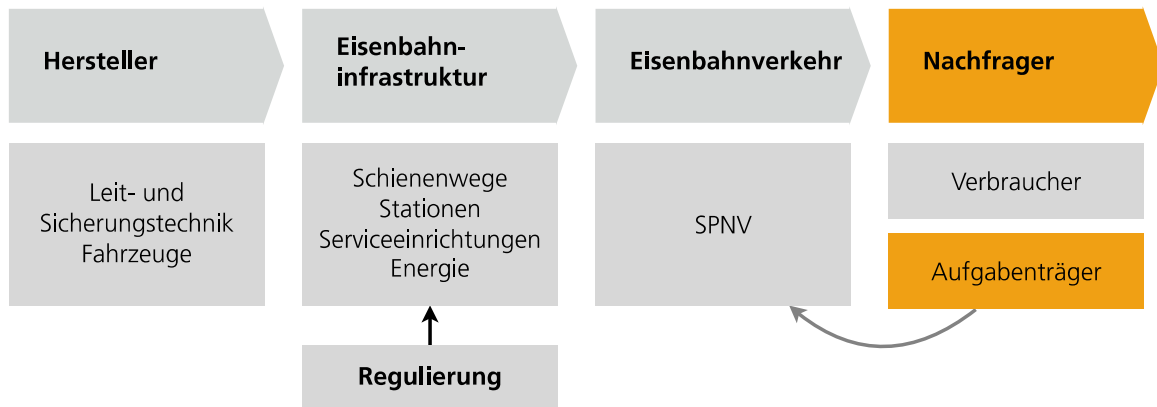


Abbildung 20: Rolle der Aufgabenträger

### Ausschreibungen

Grundsätzlich kommen zwei Typen von Ausschreibungen zur Anwendung: Bruttoausschreibungen mit fixem Entgelt nach Vertrag (ggf. abzgl. Bonus/Malus), damit liegt das Einnahmerisiko beim Besteller und lediglich das Produktionsrisiko beim Ersteller. Besondere Anreize zu über das Vereinbarte hinaus gibt es hinsichtlich der Dienstleistungsqualität nicht. Deutlicher Vorteil ist ein einfacher Markteintritt von Wettbewerbsbahnen. Reine Nettoausschreibungen enthalten neben einem Fixanteil auch die Regelung zur Zuschreibung der Tarifeinnahmen in voller Höhe. Damit geht das Einnahmerisiko neben dem Produktionsrisiko auf den Ersteller über, der Besteller zahlt dabei eine Risikoprämie. Dieses Verfahren setzt allerdings genaue Kenntnisse des Marktes voraus, die in der Regel nur der Altbetreiber einer Strecke bzw. eines Netzes haben kann.

Um die Vorteile beider Vertragstypen zu nutzen bzw. Nachteile zu vermeiden kommen auch Zwischenlösungen zur Anwendung. So können z.B. Bruttoausschreibungen mit Anreizsystemen kombiniert werden. Hierbei werden verschiedene Erfolgskomponenten (z.B. Verbunderfolg, Erfolgsbeteiligung Tarifeinnahmen oder Boni für gute Qualität) neben einem fixen Entgelt ausgereicht.

### Zeitbedarf für Ausschreibungen

Bedingt durch den Handlungsbedarf (auch aufgrund der politischen Wende) wurden die Rahmenbedingungen bis zum 1.1.1994 geschaffen. Die Gesetze wurden ab ca. 1990 vorbereitet. Seit der Regionalisierung (1.1.1996) sind Ausschreibungen theoretisch möglich.

Nachstehend (vgl. Tabelle 1) ein Fallbeispiel einer ersten eigenständigen Ausschreibung in einem mitteldeutschen Bundesland (ca. 5 Mio. Zkm, Nettovertrag).

Phase		Zeit
P1	Entscheidung über Ausschreibung	4,5 Jahre vor Betriebsbeginn
P2	Fachliche Ausarbeitung mit externer Unterstützung	4 bis 3,5 Jahre vor Betriebsbeginn
P3	Juristische Prüfung	1 Monat (Dauer)
P4	Veröffentlichung	2,5 Jahre vor Betriebsbeginn
P5	Angebotserstellung	4 Monate (Dauer)
P6	Angebotsprüfung	2 Monate (Dauer)
P7	Zuschlagserteilung	Ca. 2 Jahre <sup>37</sup> vor Betriebsbeginn

*Tabelle 2: Zeitbedarf bei Ausschreibungen - Deutschland*

## 5.10 Finanzierung

Die Grundprinzipien der Finanzierungsstrukturen in Deutschland sind in Kapitel 5.3 erläutert. Im Regelfall wird der SPNV als gemeinwirtschaftlicher Verkehr eingestuft und durch Regionalisierungsmittel finanziert. Eigenwirtschaftliche Verkehre werden ohne die Zahlung von Bestellerentgelten (z.B. im Fernverkehr) erbracht. Bezogen auf den SPNV sind derartige Verkehre eher die Ausnahmen. Der Verlustausgleich erfolgt hier z.B. über Zuschüsse bei Investitionen in Infrastruktur oder Fahrzeug oder einer Verlustübernahme durch die Gesellschafter der jeweiligen EVU.

Fallbeispiel für eigenwirtschaftliche SPN-Verkehre:<sup>38</sup>

- Sachsen-Anhalt - Harzer Schmalspurbahnen (HSB): Die Verlustübernahme erfolgt durch das Land Sachsen-Anhalt als Gesellschafter. Erbracht werden 0,5 Mio. Zkm. Auf dem Gebiet von Thüringen fährt die HSB bestellte, durch Regionalisierungsmittel finanzierte Verkehre im Umfang von 0,2 Mio. Zkm.
- Baden-Württemberg: 7 Mio. Zkm. werden ohne Bestellerentgelte durch vorwiegend in Landes- bzw. Kommunaleigentum befindliche EVU erbracht.

Der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit ist für den SPNV in Deutschland nicht explizit definiert. Im PBefG wird mit Eigenwirtschaftlichkeit der Erlösbegriff als Einnahmen im handelsrechtlichen Sinne gesehen (also Fahrkartenbestellungen von öffentlichen Einrichtungen für Schüler ebenso wie ggf. Verlustausgleiche über einen Querverbund).

Bis auf die oben angeführten Ausnahmen ist der SPNV in Deutschland jedoch über Bestellerentgelte fixiert. Es handelt sich folglich nicht um eigenwirtschaftliche Leistungen im eigentlichen Sinne.

<sup>37</sup> Ursprünglich waren 2.5 Jahre vorgesehen. Durch die Reduktion ist das Problem entstanden, dass Neufahrzeuge zum Betriebsstart nicht komplett bereitgestellt waren.

<sup>38</sup> vgl. auch kcw 2011, Wettbewerberreport 2010/2011, S. 25.

Die **Finanzierung** des **Streckennetzes** erfolgt über Trassenentgelte, welche von der DB Netz AG oder Dritten Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) erhoben werden. Zudem gibt es dem Trassenpreissystem Preise zur Nutzung von Haltepunkten und Bahnhöfen. Diese werden vom Betreiber, der DB Station&Service AG erhoben. Die Trassenpreise sollen sich an den Durchschnittskosten orientieren. Das Preissystem besteht aus:

- einer nutzungsabhängigen Komponente (Grundpreis je Streckenkategorie multipliziert mit einem Trassenproduktfaktor)
- einer leistungsabhängigen Komponente (Anreizsystem zur Verringerung von Störungen – Verrechnung von 10ct/je Verspätungsminuten auf Grundlage einer detaillierten Verspätungsursachencodierung sowie einen Faktor für zugbedingte Abweichungen von der Mindestgeschwindigkeit)
- sonstigen Komponenten (Lastkomponente, Angebotsentgelt, Stornierungsentgelt, usw.)

Das Zusammenwirken der Komponenten kann anhand Abbildung 21 verdeutlicht werden. Im Zeitraum von 2003 bis 2010 wurde zudem ein individueller Regionalfaktor für bestimmte Regionalnetze lediglich für SPNV-Leistungen erhoben. Diese Verfahrensweise wurde von der Bundesnetzagentur moniert und ist seit dem TPS 2011 nicht mehr in Anwendung.

Nutzungsabhängige Komponente	Leistungsabhängige Komponente	Sonstige Komponenten
<p><b>Einteilung des Netzes in 12 Streckenkategorien</b></p> <p>Grundpreis für jede Kategorie (Bsp: Fplus (HGV): 9,00 €/TrKm, F3 (Mischbetrieb bis 160 Km/h): 2,88 €/TrKm, S1 (S-Bahn, bis 120 Km/h): 1,82 €/TrKm)</p>	<p><b>Anreizsystem zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit</b></p>	<p><b>+ Angebotsentgelt</b> bei Nichtannahme einer bestellten Trasse (80 €)</p>
<p><b>X Trassenproduktfaktor</b></p> <p>Personenverkehr: Express-Trasse 1,80 Takt-Trasse 1,65 Economy-Trasse 1,00</p>	<p><b>X Zugbedingte Abweichung von der Mindestgeschwindigkeit</b> Faktor 1,5, wenn Mindestgeschwindigkeit von 50 Km/h auf Fern- und S-Bahn-Strecken nicht erreicht wird</p>	<p><b>+ Stornierungsentgelt</b> abhängig vom Zeitpunkt der Stornierung (&gt;60 Tage: Entgelt für Angebotserstellung bis &lt;24 Stunden: Entgelt für Angebotserstellung + 40%)</p>
	<p><b>+/- Anreizsystem zur Verringerung von Störungen</b> 10 ct./Zusatzverspätungsminute, Kodierung der Verspätungsursachen, Verrechnung zwischen DB Netz und EVU (Rechnung oder Gutschrift)</p>	<p><b>+ weitere Komponenten</b> Bsp: Entgelt für Angebotserstellung, Offenlegung von Rahmenverträgen, Entgeltregelungen bei Umleitungen, SEV,...</p>

Quelle: DB Netz AG, Trassenpreissystem 2012

Abbildung 21: Grundstruktur TPS 2012 am Beispiel des Personenverkehrs

Unter Maßgabe eines diskriminierungsfreien Zuganges zur Eisenbahninfrastruktur sowie einer Vertragsgestaltung, bei der Informationen über Nachfragestrukturen vorliegen bzw. nicht benötigt werden, gibt es für neue Anbieter weitere Eintrittshürden. War noch vor der weltweiten Finanzkrise im Jahr 2008 eine **Selbstfinanzierung** von **Fahrzeugen** in der Regel problemlos möglich, so stiegen die Finanzierungskosten in den Folgejahren deutlich. Wurden bisher weitgehend

klassische Ansätze der Fahrzeugfinanzierung verfolgt, müssen neue Instrumentarien entwickelt werden.

Traditionelle Fahrzeugfinanzierung:

- EVU beschaffen und finanzieren Fahrzeuge selbst
- Dabei sind Leasingmodelle weit verbreitet, da direkter Kauf für viele EVU nicht möglich bzw. günstig
- Nachteil sind hohe Kosten sowie teure Sicherheiten, für welche die EVU aufkommen müssen
- EVU bzw. Leasinggesellschaften tragen Restwertrisiko (kein angemessener Verkaufspreis nach Ende des Verkehrsvertrages möglich)

Fahrzeugpools:

- Aufgabenträger beschafft unabhängig von der Vergabe von Verkehrsleistungen Fahrzeuge für eigenen Fahrzeugpool (Fallbeispiel: Rhein-Main-Verkehrsverbund – fahma (Fahrzeugmanagementgesellschaft) – Bereitstellung von Fahrzeugen u.a. für die Odenwaldbahn, Beispiel LNVG-Pool: u.a. Doppelstock-Einheiten für den Metronom)
- Aufgabenträger tritt wie Leasinggeber auf, EVU erhält während des Verkehrsvertrages Fahrzeuge zur Nutzung
- Vorteile: Finanzierung zu Kommunalkreditkonditionen, bessere Konditionen bei der Beschaffung größerer Stückzahlen
- Nachteile: Eigentümersrisiken (Unfälle,...), Wiedereinsatz- und Verwertungsrisiko, Anzahl der Fahrzeuge kann nicht mehr über Ausschreibungen optimiert werden

Wiedereinsatzgarantie:

- Aufgabenträger sagt EVU die Weiterverwendung der Fahrzeuge nach Ablauf des Verkehrsvertrages zu (ohne Zuschlag für Altbetreiber für folgenden Verkehrsvertrag)
- Vorteil: Fahrzeugbetrieb bis sich Kosten amortisiert haben, günstigere Finanzierungsbedingungen
- Nachteile: Restwertrisiken für Aufgabenträger, keine Finanzierung zu Kommunalkreditkonditionen

## 6 Länderbericht Frankreich

### 6.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

(Gesetzgebung)

Im Falle Frankreichs muss man unterscheiden zwischen der Bahnliberalisierung im Inland, die durch große Zurückhaltung gekennzeichnet ist, und der starken Präsenz von SNCF und RATP auf ausländischen Schienenverkehrsmärkten. Frankreich hat zwar von Anfang an im EU-Ministerrat die zentralen Beschlüsse in Sachen Bahnliberalisierung (Richtlinie 91/440/EWG34 und Erstes Eisenbahnpaket von 2001) mitgetragen, jedoch bei der Umsetzung dieser Beschlüsse mit großer Beharrlichkeit an der Monopolstellung der SNCF festgehalten. Die für eine Marktöffnung im Schienenverkehr notwendigen Institutionen wurden zwar geschaffen (Ausgliederung des Netzes in die RFF - Réseau Ferré de France 1997, Errichtung der Regulierungsbehörde ARAF - Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires 2010), sodass in formaler Hinsicht die Bahnliberalisierung als „EU-konform durchgeführt“ bezeichnet werden kann. De facto wird die Marktöffnung im inländischen SPV für andere Anbieter als SNCF und RATP jedoch erst für 2014 angekündigt, und zwar für die Züge der Kategorien TER und TET. Die derzeit agierenden Leistungsanbieter sind entweder Beteiligungsgesellschaften oder Kooperationspartner von SNCF oder RATP.

#### Modul 2

(Organisation)

Durch die Gründung der Netzgesellschaft RFF 1997 erfuhr die SNCF eine Kompetenzschmälerung, zugleich aber auch eine partielle Schuldenentlastung. Die RFF wurde Eigentümerin des Schienennetzes und erhielt die Planungskompetenz. Für die Île-de-France mit der Hauptstadt Paris gilt ein Sonderstatut: SNCF (hier als ‚SNCF Transilien‘ und RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens) kooperieren im Stil von Verwaltungen. RATP organisiert den Betrieb der RER-Züge und der Pariser Métros; die Organisation STIF (Syndicat Transport Île-de-France) ist Eigentümerin des Rollenden Materials. Besonderheit: Außerhalb der Île-de-France darf RATP das Staatsmonopol SNCF konkurrenzieren.

Zuständig für die Marktregulierung ist das Verkehrsministerium (weiterhin ein Teil des Umweltministeriums). Die Netzgesellschaft RFF ist „keine Regulierungsbehörde, sondern der Infrastrukturmanager.“ Seit 1997 können Schienenverkehrsanbieter bei der RFF um Erteilung eines Leistungsauftrages ansuchen. Da die RFF jedoch personell nicht ausreichend ausgestattet wurde, ist sie auf SNCF-Beschäftigte angewiesen, was in der Folge immer wieder zu Zweifeln an der Wettbewerbsneutralität dieser Lösung führte (Sicherheitszertifikate werden durch den techn. Dienst der SNCF ausgestellt.)

Auch das breit angelegte Umweltgesetz „Grenelle de l'Environnement“ von 2001 trug dazu bei, daß ab 2002 die Regionen zu einem dritten und finanziell sehr einflussreichen Partner bei der Gestaltung des Schienenverkehrs in Frankreich geworden sind.

#### Modul 3

(Ausgestaltung)

Bereits das Pasqua-Gesetz von 1995 hatte den Regionen die Möglichkeit eingeräumt, den Regionalverkehr nach ihren Vorstellungen auszugestalten und die Tarifstruktur zu bestimmen. Somit sind die Regionen seither verantwortlich für Fahrpläne und Frequenzen, allerdings mit der Verpflichtung, die Kompatibilität mit nationalen SNCF-Tarifen sicherzustellen. Mit der Fahrplankoordination kann fallweise auch ein Zweckverband (Syndicat) beauftragt werden.

Die Einbindung der Regionen begann in Frankreich bereits 1982 mit dem Dezentralisierungsgesetz (Loi de décentralisation). Auch das Gesetz LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs) von 1982 mit seiner Festschreibung des „Service public“ und der dezidierten Verankerung des „Rechts auf Transport“ setzte wichtige Impulse in punkto Mitwirkung der Regionen bei der Gestaltung des SPV. Als Hauptvorteile der Regionalisierung werden genannt:

- Servicequalität kann leichter vertraglich herbeigeführt werden,
- Größere Kundennähe aktiviert Motivationskräfte.

Die Regionen sind in Frankreich den Départements übergeordnet; sie werden von einem Regionalrat (Conseil Régional) und einem Präfekten verwaltet. Insgesamt hat Frankreich 27 Regionen (22 im Mutterland und 5 in Übersee).

Seit Jahren kritisiert der Rechnungshof die Zunahme der Bahndefizite und Bahnschulden. Als eine der Hauptursachen wird die hohe Priorität des Service public genannt. Die finanzielle Situation von SNCF und RFF zwingt zur Entscheidung, ob künftig der Streckenneubau oder die Streckenerhaltung vorrangig behandelt werden soll.

Der Anteil der Nutzerfinanzierung liegt zwischen 21 und 33 Prozent (abhängig von der Stadtgröße).

Im Vordergrund stehen beim Schienenpersonenverkehr die gemeinwirtschaftlichen Leistungsangebote.

Auch der TGV ist derzeit nur noch zu 70 Prozent eigenwirtschaftlich. Der SNCF-Chef Pépy erklärte kürzlich: „Von zehn Fahrgästen, die die SNCF täglich transportiert, sind neun nicht in TGVs.“

Für den Staat und die ihm untergeordneten Gebietskörperschaften ergibt sich eine Komplexitätszunahme durch:

- die hinzukommende Marktregulierungsaufgabe,
- den zu entscheidenden Zielkonflikt zwischen betriebswirtschaftlicher Effizienz und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben,
- verschärfte Komplexitätszunahme dann, wenn die ausschreibende Gebietskörperschaft zugleich Investorin ist (dann Doppelrolle: Schiedsrichterin und zugleich Mitspielerin)

Auf der Ebene der EVU fällt der hinzukommende Ausschreibungsaufwand ins Gewicht, vor allem wenn der Incumbent bis dato Teil der Verwaltung war, also keinen Akquisitionsaufwand zu tragen hatte. Bei den Verlierern der Ausschreibung entsteht verlorener Aufwand (sunk costs).

Auf der Ebene der Fahrgäste kann eine Komplexitätszunahme nicht zur Gänze ausgeschlossen werden, obwohl die Ausschreibung primär mit dem Ziel einer höheren Kundenzufriedenheit erfolgt, d.h. die Position des Konsumenten stärken soll (Vgl. Zitat Haemel im französischen Senat, 2009: „Der Nutzer erduldet, der Kunde wählt.“) Geänderte Leistungsangebote verlangen dem Fahrgast zumindest eine gewisse Umgewöhnungszeit ab.

## Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Frankreich als EU-Mitgliedsland steht in punkto Neuorientierung des Schienenpersonenverkehrs vor wichtigen Entscheidungen. Einerseits ist es der Besorgnis erregende, weil nachhaltige und vom französischen Rechnungshof seit Jahren kritisierte Anstieg der Bahndefizite und -schulden, andererseits ist es die erfolgreiche Betätigung von SNCF und RATP auf den bereits liberalisierten Märkten der Nachbarländer, die inzwischen in den französischen Medien bereits eine lebhaft hinterfragung der bisherigen Eisenbahnpolitik Frankreichs in Gang gesetzt haben. Vor allem in den Regionen scheint die Überzeugung an Boden zu gewinnen, dass der Wettbewerbsdruck, den die Ausschreibungspraxis erzeugt, die Leistungsanbieter zu größerer Beweglichkeit in Sachen Angebotsqualität anregen würde.

Die Strategie der großen Eisenbahnnation Frankreich in Sachen Schienennah- und -regionalverkehr kann für kleinere Staaten wie Österreich nur sehr begrenzt als Vorbild dienen. Große Wirtschaftseinheiten wie SNCF und RATP haben interne Kompensationsspielräume und Möglichkeiten des kalkulatorischen Ausgleichs, die ihnen beim Eindringen in neue Märkte einen deutlichen Vorteil verschaffen. Dies gilt aber naturgemäß auch im Falle des entschlossenen Festhaltens an Positionen und Managementphilosophien, deren Verteidigung die Finanzkraft kleinerer Bahnsysteme rasch übersteigen würde.

---



## 6.2 Frankreichs Bahnpolitik im Blickfeld Europas

Frankreich hat zwar von Anfang an im EU-Ministerrat die zentralen Beschlüsse in Sachen Bahnliberalisierung (Richtlinie 91/440/EWG<sup>39</sup> und Erstes Eisenbahnpaket von 2001<sup>40</sup>) mitgetragen, jedoch bei der Umsetzung dieser Beschlüsse mit großer Beharrlichkeit an der Monopolstellung der SNCF festgehalten.

Der Öffentlichkeit konnte diese Diskrepanz nicht verborgen bleiben, da seit 2002 in regelmäßigen Abständen<sup>41</sup> für 15 EU-Staaten plus Norwegen und Schweiz<sup>42</sup> der „Liberalisierungsindex Bahn“ ermittelt und publiziert wird. Der „Liberalisierungsindex Bahn“ wird aus zwei Sachverhalten ermittelt:

- Stand der Gesetzgebung (LEX-Index) und
- Möglichkeit des Netzzugangs (ACCESS-Index).

Bereits 2004 schließt der Länderbericht Frankreich mit dem Satz: „Es handelt sich aber weiterhin um einen der am stärksten abgeschotteten Schienenverkehrsmärkte Europas.“<sup>43</sup>

Drei Jahre später, als der „Liberalisierungsindex Bahn“ zum zweiten Mal veröffentlicht wurde, erfuhr Frankreich sogar eine Zurückstufung, nämlich vom fünftletzten auf den drittletzten Platz, und erhielt die Kennzeichnung „On Delay“ (Verzögerte Marktöffnung)<sup>44</sup>.

Auch in diesem zweiten Bericht finden sich im Länder-Teil über die Situation in Frankreich bemerkenswerte Sätze, wie beispielsweise:

- „Frankreich hat bezüglich der Sicherstellung und Überwachung des diskriminierungsfreien Netzzugangs nur das Minimum umgesetzt.“<sup>45</sup>
- „Die Ausstellung des Sicherheitszertifikats sowie der Fahrzeugzulassung werden als eine hohe bürokratische Hürde angesehen. So wird das Sicherheitszertifikat beispielsweise nur für bestimmte Strecken, Loks und Lokführer ausgestellt. Der technische Detaillierungsgrad und der Dokumentationsaufwand für ein Sicherheitszertifikat sind überproportional hoch. So wird u. a. von 1.600 Seiten Unterlagen für ein Sicherheitszertifikat für eine 20 Kilometer lange Strecke berichtet, die in dreifacher Ausfertigung für die RFF<sup>46</sup>, SNCF und für das Verkehrsministerium erstellt werden müssen.“<sup>47</sup>
- „Frankreich hat sich gegenüber 2004 im Hinblick auf die in der Indexberechnung erreichten Punkte verbessert, befindet sich aber im europäi-

---

<sup>39</sup> Trennung von Infrastruktur und Betrieb.

<sup>40</sup> Richtlinien 2001/12 bis 14/EG: Nichtdiskriminierender Zugang zur Eisenbahninfrastruktur.

<sup>41</sup> 2002 (2. Aufl. 2004), 2007 und 2011.

<sup>42</sup> Seit 2007 umfaßt das Sample 27 Länder.

<sup>43</sup> Liberalisierungsindex Bahn 2004, Vergleich der Marktöffnung der Eisenbahnmärkte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens. Eine Studie der IBM Business Consulting Services in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, Humboldt-Universität zu Berlin, Seite 47.

<sup>44</sup> Liberalisierungsindex Bahn 2007, Seite 13.

<sup>45</sup> A.a.O., Seite 130.

<sup>46</sup> Réseau Ferré de France (seit 1997).

<sup>47</sup> A.a.O., Seite 131.

schen Vergleich nun in der letzten Gruppe, da sich viele andere Länder bezüglich der Öffnung des Schienennetzes stärker weiterentwickelt haben.“<sup>48</sup>

Beim derzeit neuesten „Liberalisierungsindex Bahn 2011“ werden bezüglich Frankreich zunächst einmal die Fortschritte gewürdigt, die durch die Schaffung unabhängiger Institutionen erzielt wurden<sup>49</sup>, wodurch Frankreich nun in die Ländergruppe „On Schedule“ (Marktöffnung im Zeitplan) hochgestuft werden konnte.

Gleichzeitig merkt der Bericht aber an, dass hinsichtlich diskriminierungsfreiem Zugang und fairem Wettbewerb auf der Schiene durchaus noch Wünsche offen sind:

- „Der Schienenpersonenverkehrsmarkt ist in Frankreich für dritte EVU geschlossen. Verkehrsverträge werden direkt an die SNCF vergeben, und auch die Durchführung von eigenwirtschaftlichem Personenverkehr ist für dritte EVU nicht möglich. Im Güterverkehr hingegen besteht zu 100 Prozent freier Zugang.“<sup>50</sup>
- „Der Güterverkehr berichtet weiterhin über Diskriminierung, welche vorwiegend durch den großen Einfluss der SNCF auf die Infrastruktur begründet wird.
- Der grenzüberschreitende Personenverkehr wird durch Kabotageeinschränkungen erschwert.
- Der nationale Personenverkehr ist immer noch vollständig geschlossen.
- Die Regulierungsbehörde wird sich mit Themen wie diesen intensiv auseinandersetzen müssen.“<sup>51</sup>

Der Schlussabschnitt des Länderberichts 2011 zeichnet ein sehr realistisches Bild: „Frankreich hat sich gegenüber dem LIB-Index 2007 zwar in die Gruppe Marktöffnung im Zeitplan (On Schedule) verbessert, bleibt jedoch immer noch auf den hinteren Rängen im Vergleich zu den Ländern mit einer fortgeschrittenen Marktöffnung. Die Gründe liegen hierfür im nach wie vor geschlossenen nationalen Schienenpersonenverkehrsmarkt, den von den dritten EVU erlittenen Diskriminierungen durch die SNCF und den teilweise schwierigen Bedingungen, um Fahrzeugzulassungen zu erhalten.“<sup>52</sup>

Der Verkehrswissenschaftler Alain Bonnafous (Universität Lyon) schätzte im Dezember 2009, dass Frankreich noch 4 bis 5 Jahre bis zur Verwirklichung des Wettbewerbs im Schienenverkehr brauchen werde: *„L’Allemagne a choisi la compétition entre opérateurs pour favoriser l’efficacité du système. En France,*

---

<sup>48</sup> A.a.O., Seite 133.

<sup>49</sup> Für die operative Trassenzuweisung und das Betriebmanagement wurde 2010 eine gesonderte Abteilung der SNCF, die Direction de la Circulation ferroviaire (DCF), geschaffen und mit zusätzlichen Unabhängigkeitsvorgaben ausgestattet. Und am 1.12.2010 wurde als politisch unabhängige Regulierungsbehörde für den Schienenverkehr die ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires) errichtet.

<sup>50</sup> Liberalisierungsindex Bahn 2011, Seite 134.

<sup>51</sup> Liberalisierungsindex Bahn 2011, Seite 135.

<sup>52</sup> A.a.O., Seite 135.

*nous n'en sommes encore qu'aux grands principes. Et pour qu'ils entrent en action, c'est un petit peu plus long et compliqué.*"<sup>53</sup>

Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen des Ausschreibungswettbewerbs ist es sicherlich ein beachtenswertes Faktum, dass in Frankreich die Agenten des Verkehrs vom Umweltministerium vertreten werden.<sup>54</sup> Frankreich hat seit 2007 unter der Bezeichnung „Grenelle de l'Environnement“ in partizipativer Planung die gesetzlichen Grundlagen für ein großangelegtes nationales Umweltprogramm erarbeitet.<sup>55</sup> Am 21. Oktober 2008 wurde „Grenelle I“ in der Nationalversammlung mit 526 gegen nur 4 Abgeordnetenstimmen angenommen. Kurz danach folgte ein Begleitgesetz ‚zur umweltorientierten Veränderung der französischen Gesellschaft‘.<sup>56</sup>

Abgesehen von der Region Ile-de-France, für die besondere Vorschriften gelten, liegt der urbane Verkehr in der Kompetenz der Gebietskörperschaften<sup>57</sup>, und zwar nach dem Gesetz LOTI von 1982.<sup>58</sup> Dieses Gesetz erwähnt das grundsätzliche Beförderungrecht für alle<sup>59</sup> und betont die öffentliche Dienstleistungsaufgabe des Verkehrs<sup>60</sup>, insbesondere der Massenverkehrsmittel<sup>61</sup>, aber auch die Initiative der Gebietskörperschaften und die staatliche Hilfe<sup>62</sup>.

Die Finanzierung des ÖPNV basiert auf 3 Säulen:

- Nutzer
- Unternehmungen und
- Öffentliche Hand.

Jede Behörde<sup>63</sup> und jedes Unternehmen<sup>64</sup> mit mehr als 9 Beschäftigten trägt mit dem „versement transport“, einer speziellen Verkehrsabgabe, zur ÖPNV-Finanzierung bei; über die Einführung dieses „versement transport“ entscheidet die für das jeweilige Verkehrsgebiet zuständige Autorité organisatrice de Transport (AOT) bzw. Autorité organisatrice de Transport Urbain (AOTU). Diese Institu-

---

<sup>53</sup> <http://www.euractiv.fr/collectivites-locales-europe/article/alain-bonnafois-concurrents-sncf-devront-faire-investissements-lourds-002317> (Übersetzung: „Deutschland hat den Betreiber-Wettbewerb gewählt, um die Effizienz des Systems zu steigern. In Frankreich sind wir diesbezüglich erst bei den hehren Grundsätzen. Diese in die Tat umzusetzen, dauert etwas länger und ist etwas komplizierter.“).

<sup>54</sup> Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – MEDDTL (Ministerium für Ökologie, nachhaltige Entwicklung, Transport und Wohnungsbau).

<sup>55</sup> Vgl. dazu bspw. : Conseil National des Transports, Dossier n°1: Les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations européennes, Paris 2001, pp 14.

<sup>56</sup> Grenelle II, la „loi d'accompagnement de la mutation environnementale de la société française“.

<sup>57</sup> Collectivités locales.

<sup>58</sup> Loi d'Orientation des Transports Intérieurs.

<sup>59</sup> „le principe du droit au transport pour tous“.

<sup>60</sup> „la mission de service public des transports“.

<sup>61</sup> „en particulier des transports collectifs urbains“.

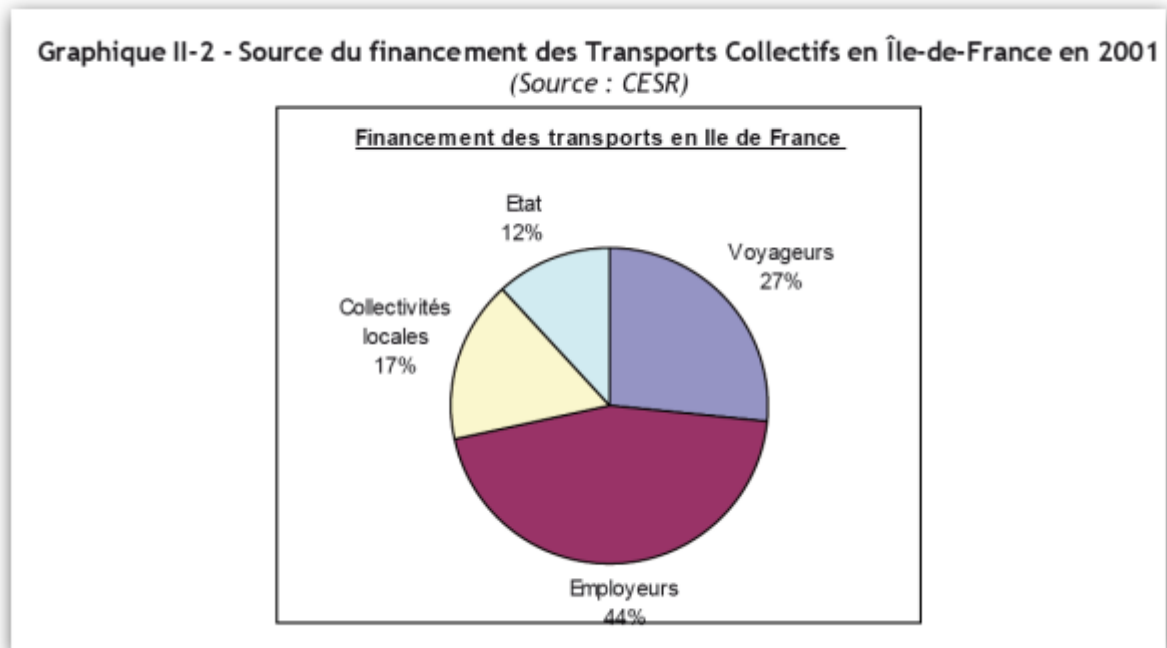
<sup>62</sup> „appuyé sur l'initiative des collectivités locales et aidé par l'État“.

<sup>63</sup> „administration“.

<sup>64</sup> „entreprise“.

tionen haben die Kompetenz, z.B. bei Busnetzen darüber zu entscheiden, ob das jeweilige Netz über Direktvergabe<sup>65</sup> oder über Ausschreibung<sup>66</sup> betrieben wird.

Im Fall der Region Île-de-France gilt die Besonderheit, dass die Befugnisse und Aufgaben der Autorité organisatrice de Transport seit 1959 vom Syndicat des Transports Parisiens (STP) wahrgenommen wurden; an seine Stelle trat im Jahr 2000 durch das Gesetz SRU<sup>67</sup> das Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF). Die nachstehende Grafik zeigt die Aufbringung der Finanzmittel im Falle der Île-de-France im Jahr 2001<sup>68</sup>; man erkennt, dass das versement transport der Unternehmen damals die ansehnliche Quote von 44 % ausmachte:



Spürbarer Druck in Richtung Ausschreibung von Schienenverkehrsdiensten geht aber seit geraumer Zeit auch in Frankreich von den Regionen aus. Seit 2002 weist der französische Staat die Finanzmittel für die Erbringung regionaler Leistungen nicht mehr der Staatsbahn SNCF direkt zu, sondern den Regionen, die ihrerseits Verträge mit der SNCF schließen.<sup>69</sup>

Derzeit deckt diese Unternehmensabgabe nahezu 70 % der Finanzmittel des Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).<sup>70</sup>

<sup>65</sup> „exploitation directe“.

<sup>66</sup> „appel d'offre“.

<sup>67</sup> Solidarité et Renouvellement Urbain.

<sup>68</sup> In: Gueguen-Agenais, Anne-Elise, La Tarification des déplacements: Évaluation de la pertinence d'une évolution tarifaire pour l'Île-de-France. Thèse docteur, École Nationale des Ponts et Chaussées Paris 2009, Seite 81.

<sup>69</sup> Vgl. Masse, J-P., Regional reforms could breach SNCF's monopoly. In: Railway Gazette International, Sutton, Surrey: Reed Business, VOL.157, N.2, 2001-02, P.118pp.

<sup>70</sup> Vgl. URSSAF (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales), Web-Dokument Urssaf Île-de-France, le Blog, 29/06/2012 – Le versement transport en Île-de-France.

Die in der Île-de-France aktuell geltenden Abgaben-Prozentsätze differieren zunächst einmal nach Agglomerationsdichte-Zonen, wie aus der nachstehenden Tabelle<sup>71</sup> zu entnehmen ist. Dabei ist Abgabebasis der „salaire brut dé plafonné“, also der tatsächlich gezahlte Bruttolohn (déplafonné = nicht an Höchstbeitragsätzen der Sozialversicherung orientiert).

Au 1<sup>er</sup> juillet 2012  
Taux versement transport Ile-de-France applicables  
sur le salaire brut dé plafonné

Départements	Taux de versement
Paris + Hauts-de-Seine	2,6 %
Seine-Saint-Denis + Val de Marne	1,7 %
Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne (hors communes listées* au décret de la loi n°2010/387)	1,4 %
Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne (communes listées* au décret de la loi n°2010/387)	1,5 % au 01/07/2012 1,6 % au 01/07/2013 1,7 % au 01/07/2014

Die in der obigen Tabelle erwähnten Prozentsätze können aber noch zusätzlich differieren, und zwar durch temporäre Beschäftigtenzahl-Rabatte. Über die gesamten Vorschriften und die dadurch möglichen Modifikationen informiert ausführlich das Web-Dokument „Le versement transport“ des Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie vom 16. Oktober 2012<sup>72</sup>.

Eine aktuelle Notiz bestätigt diese Entwicklung: „Die französische Regierung will ab 2014 die gemeinwirtschaftlichen Fern- und Regionalzüge ‚versuchsweise‘ in den Wettbewerb überführen. Von diesem Zeitpunkt sollen die Regionen das Recht erhalten, ihre als Transports Express Régionaux (TER) bezeichneten SPNV-Netze wettbewerbsfähig zu vergeben. Die Zentralregierung selbst plant zu diesem Zeitpunkt Ausschreibungen für die gemeinwirtschaftlichen Fernzugverbindungen (‚Trains d'équilibre du territoire‘), deren Finanzierung und Betrieb durch

<sup>71</sup> A.a.O.

<sup>72</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etablissement-du-versement.html>.

die Staatsbahn SNCF momentan nur bis Ende 2013 gesichert ist. Für die Beschäftigten sollen bei allen Betreibern die gleichen Tarif- und Sozialstandards gelten, dennoch fürchtet die SNCF, durch ihr hohes Kostenniveau ins Hintertreffen zu geraten. Die bisher zersplitterten Zuständigkeiten im Bereich Infrastruktur sollen zusammengeführt werden, wobei unklar ist, ob dies unter dem Dach der SNCF oder beim staatlichen Infrastrukturbetreiber Réseau Ferre de France (RFF) geschehen soll.“<sup>73</sup>

### 6.3 Grundausrichtung und Zielvorgabe

In der Frage der Grundausrichtung der Eisenbahnpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich Frankreich für die Variante „Beibehaltung und weitestmögliche Verteidigung des Staatsmonopols“ entschieden. Die SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer) war 1938 geschaffen worden; sie wurde nach 1945 weitergeführt, und zwar zunächst in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft, ab 1983 jedoch - durch das Verkehrsgesetz LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs) – als EPIC (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial).<sup>74</sup>

1997, d.h. 6 Jahre nach der in Brüssel beschlossenen EU-Verordnung 440/91, trat diesbezüglich eine Änderung ein, die von einigen Autoren als die Bahnreform Frankreichs<sup>75</sup> bezeichnet wird: Die Aufteilung der bisherigen SNCF in die beiden Staatsmonopole SNCF (eigentlich „SNCF neu“) und RFF (Réseau Ferré de France). Mit dieser Unterteilung des Staatsmonopols SNCF war den Forderungen der EU-Richtlinie 440/91 in formaler Hinsicht Genüge getan, ohne dass sich aus der durchgeführten Änderung aber für den Schienenpersonenverkehr in Frankreich ein Wettbewerbsimpuls ergeben hätte.<sup>76</sup>

Mit den beiden Staatsmonopolen SNCF und RFF schloss der Staat 2008 je einen Leistungsvertrag. Der mit dem Netzmonopol RFF geschlossene Leistungsvertrag für die Jahre 2008 bis 2012 nimmt dabei ausdrücklich Bezug auf das großangelegte Umwelt-Gesetz „Grenelle de l'Environnement“ von 2001, dessen deklarierendes Ziel die „umweltorientierte Mutation der französischen Gesellschaft“ ist.

Angesichts der zunehmenden Defizite des französischen Schienenverkehrs und seines bedrohlich hohen Schuldenstandes ist die Frage, ob die bisherige Ausrichtung der Eisenbahnpolitik – mit ihrer starken Fixierung auf den Service public - beibehalten werden kann, in den letzten Jahren zu einem Streitpunkt erster Ordnung geworden. Und die Brisanz dieser Frage ist durch den kürzlich erfolgten Re-

---

<sup>73</sup> ÖPNV-Wettbewerb v. 16.12.2011.

<sup>74</sup> Diese Rechtsform bot den Vorteil, daß die Schulden der SNCF nicht mehr als Staatsschulden galten.

<sup>75</sup> Bspw. van Riesen, Olivia, Zur Leistungsfähigkeit des Regulierungsstaates im Bahnsektor. Eisenbahnregulierung in Europa im Spannungsfeld zwischen institutionellem Design und der politischen Ökonomie des Bahnsektors, München, TU, Diss., 2006, Seite 219 ff.

<sup>76</sup> Der französische Rechnungshof war sogar der Ansicht, daß Frankreich mit dieser Änderung mehr als das Minimum seiner Verpflichtungen erfüllt habe: « *Cette séparation quasi-totale entre le gestionnaire de l'infrastructure RFF et l'entreprise ferroviaire SNCF n'étant pas imposée par la réglementation européenne, la France est allée au-delà de ses obligations minimales...* » (Cour des Comptes, Rapport public thématique «LE RÉSEAU FERROVIAIRE. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine», Paris 2008, Introduction, page 1f).

gierungswechsel keineswegs geringer geworden. Während die vormalige Verkehrsministerin Kosciusko-Morizet erklärt hatte, daß es so nicht mehr weitergehen könne<sup>77</sup>, gibt es vom neuen Staatspräsidenten François Hollande Signale, dass bei der Bahnliberalisierung künftig sehr vorsichtig vorgegangen werden soll<sup>78</sup>.

Aus der Schweiz kommt ein Hinweis auf die Sprengkraft eines Begriffes, der in den französischen Eisenbahndokumenten quasi permanent als Zielangabe aufscheint, aber nicht einheitlich verstanden wird: die Zielvariable „Service Public“. Der Eisenbahnexperte Benedikt Weibel erläutert diese Problematik wie folgt: „Der wohl zentralste Begriff der SNCF ist Service Public, ein Wort, das in Frankreich fast schon religiöse Züge trägt. Sein Inhalt wird von der Unternehmungsleitung und den Gewerkschaften völlig verschieden interpretiert. Für die Unternehmungsleitung ist Service Public eine Dienstleistung, welche vom Markt nicht ausreichend bezahlt und daher von der öffentlichen Hand abgegolten wird, z.B. der Regionalverkehr. Für die Gewerkschaften gehören sämtliche Leistungen der SNCF (auch die hochrentablen TGV's) zum Service Public, welcher als eine Art Lizenz für Defizite verstanden wird.“<sup>79</sup>

Obwohl das Adjektiv „hochrentabel“, wie weiter unten zu lesen sein wird, inzwischen nicht mehr gilt, weist Weibel in seiner Kolumne sehr treffend auf den in der Grundausrüstung einer Staatbahn generell vorhandenen Zielkonflikt hin: sie soll einerseits als Wirtschaftsunternehmen effizient geführt werden, kann sich aber andererseits aufgrund der Tatsache, dass sie im Eigentum des Staates steht, öffentlichen Aufgaben nicht verschließen.

Frankreich hat den Weg beschritten, diesen Zieldualismus dadurch aufzulösen, daß es die SNCF – und ab 1997 auch die Netzgesellschaft RFF – ganz konsequent auf die vorrangige Wahrnehmung des Service public verpflichtete.

Eine solche Festlegung im Zielbereich erfordert naturgemäß einen ziemlich weit gehenden Flankenschutz für das nationale Bahnsystem, und Frankreich hat es an Schutzmaßnahmen dieser Art nicht fehlen lassen:

- Die ökologisch motivierte Zielvorgabe der Modalsplitänderung zugunsten der Schiene wurde explizit aus dem großen Umwelt-Gesetz („Grenelle de l'Environnement“) von 2001 hergeleitet.
- In die in Europa angelaufene Diskussion um die Daseinsvorsorge hat Frankreich mit dem Gesetz LOTI („Loi d'Orientation des Transports Intérieurs“) vom 30. Dezember 1982 klarstellend eingegriffen: LOTI gesteht dem Bürger ausdrücklich ein Recht auf Transport zu; das Gesetz steht also ganz im Zeichen des Service public.
- Hinzu kommt die breite Akzeptanz der starken Stellung der französischen Eisenbahnergewerkschaften, die zurückgeht auf den „historischen Kompromiss“ von 1944 zwischen Kommunisten und Gaullisten, bei dem ent-

---

<sup>77</sup> „le statu quo n'est plus possible“ (Le Figaro Économie, 15.12.2011).

<sup>78</sup> „François Hollande se dit favorable à l'ouverture à la concurrence des lignes TER mais uniquement sous forme d' «expérimentation», et à l'initiative des Régions.“ (SiaCONSEIL – Transport&Distribution, 21.05.2012) .

<sup>79</sup> Weibel, Benedikt, „Lektion in Französisch“, Kolumne in „Sonntag“, 24. Februar 2008.

schieden wurde, die Bereiche Transport und Energieversorgung „dem Privatsektor und den Marktgesetzen zu entziehen“<sup>80</sup>

Die von Frankreich gewählte Variante der Eisenbahnpolitik erwies sich sehr schnell als erfolgreich. Die SNCF überraschte 1981 die Fachwelt mit der TGV-Verbindung Paris-Lyon und zeigte damit, daß Europa in der Lage war, den Wettbewerb mit den japanischen Hochgeschwindigkeitszügen aufzunehmen.

Inzwischen wurde jedoch deutlich, daß Frankreich für die prioritäre Grundausrichtung seines Bahnsystems auf den Service public einen hohen Preis bezahlt:

- Der dem Bürger per Gesetz eingeräumte Anspruch auf Transportdienste schafft Finanzierungsprobleme; der Wettbewerb der Regionen um ihre Attraktivität und Wirtschaftskraft ist voll im Gange und führt zu rapide ansteigenden Finanzierungswünschen.
- Das breit angelegte Umwelt-Gesetz „Grenelle de l’Environnement“ verstärkt diesen Druck und bringt die staatseigene Bahn in Zugzwang.
- Die Zusammenarbeit mit den Bahnen anderer EU-Länder, bei denen der Service public zwar ebenfalls, aber nur im Maße des finanziell Möglichen als Ziel vorgegeben ist, erweist sich als Problemfeld, weil trotz Öffnung der Grenzen für ausländische Anbieter reziproke Lösungen kaum möglich sind: Ausländische Bahnen sind nicht gewillt, sich an der Priorität des in Frankreich geltenden Service public zu orientieren, wohingegen französische Schienenverkehrsanbieter sich in den Nachbarländern auf den dort stärker kommerziell bearbeiteten Verkehrsmärkten sehr gut zurechtfinden.
- Auch beim Erfolgsprodukt „TGV“ ist inzwischen klar geworden, dass die Kreditfinanzierung ein Vorgriff auf spätere Handlungsspielräume darstellt und dass bei langfristiger Kreditfinanzierung nicht nur die projektseitigen Renditeerwartungen zu beachten sind, sondern auch die auf Investorenseite sich gegebenenfalls zuspitzende Liquiditätssituation.

Dies alles erklärt, weshalb derzeit in französischen Spitzengremien, wie z.B. Senat und Rechnungshof, die Entwicklung der Defizite und der Schulden des Systems Schiene einer harten und grundlegenden Kritik unterzogen wird. Es reift die Überzeugung, dass die Prinzipien einer effizienten Unternehmensführung einen deutlicheren Stellenwert in der Grundausrichtung und den Zielvorgaben des staatlichen Eisenbahnsystems bekommen müssen.

## **6.4 Zur Systemgestaltung im Einzelnen**

### **6.4.1 Gesetzgebung im Schienenpersonenverkehr**

Ende 2009 trat die EU-Richtlinie 1370/07 in Kraft, die die öffentlichen Institutionen zum Abschluss von Leistungsverträgen mit Transportanbietern und gegebenenfalls zu Kompensationszahlungen für geleisteten Service public verpflichtete. Frankreich errichtete daraufhin die Regulierungsbehörde ARAF (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires), der die Aufgabe übertragen wurde, zum

---

<sup>80</sup> Schmid, Bernard, in: trend – onlinezeitung, 10/07.



guten Funktionieren des service public und der Konkurrenzaktivitäten im Schienentransport beizutragen'.<sup>81</sup>

Anbieterpluralität im Schienengüterverkehr war im Prinzip bereits seit März 2003 gegeben; die erste Lizenz wurde im Februar 2004 erteilt<sup>82</sup>. Der erste Nicht-SNCF-Güterzug kam am 13. Juni 2005 zum Einsatz<sup>83</sup>; mittlerweile liegt der Anteil der SNCF-Konkurrenten am Güterverkehrsaufkommen bei 20%<sup>84</sup>.

Im Schienenpersonenverkehr kann von einer Marktöffnung erst ansatzweise gesprochen werden, obgleich die SNCF in der soeben zitierten ‚Ersten Bilanz‘ hervorheben, dass mit dem Unternehmen EUROSTAR seit 1. September 2010 ein autonomer Anbieter in Frankreich agiere; dies sei ein Beispielsfall des auch in Großbritannien zur Anwendung kommenden Modells des „open acces“<sup>85</sup> – eine Interpretation, die angesichts der 55%-Beteiligung der SNCF an EUROSTAR INTERNATIONAL Ltd<sup>86</sup> Erstaunen auslöst. Folgt man dieser Lesart, dann ist der internationale Schienenpersonenverkehr in Frankreich bereits seit 2010 für den Wettbewerb geöffnet. Für den nationalen Schienenpersonenverkehr wird diese Öffnung für 2014 angekündigt, und zwar für die Züge der Kategorien TET (Trains d'Équilibre du Territoire <= Züge zum Ausgleich der Raumstruktur) und TER (Trains Express Régionaux <= Regionale Schnellzüge).<sup>87</sup>

#### 6.4.2 Organisation des Schienenpersonenverkehrssystems

Die Bahnreform von 1997 erfolgte in Frankreich „später als in Großbritannien und Deutschland und fiel erheblich moderater aus. Weder privatisierte noch liberalisierte die Regierung den Bahnsektor, dennoch strukturierte sie die Bahnverwaltung im Einklang mit der europäischen Gesetzgebung um. Der Begriff des Regulierungsregimes ist für Frankreich insofern nur begrenzt zutreffend, da es sich im Fall des Bahnsektors nicht um staatliche Eingriffe in die Privatwirtschaft handelt, sondern um die staatliche Verwaltung eines staatlichen Sektors. Seit der Umsetzung des europäischen Infrastrukturpakets im März 2003 hat Frankreich jedoch die Inhalte und die Terminologie der Regulierung im Sinne der europäischen Richtlinien übernommen. Da die neuen Regelungen in die bestehende Verwaltung integriert wurden, läßt sich die vorherige Verwaltungsstruktur im Bahnsektor bereits als Regulierungsregime in Anführungszeichen bezeichnen.“<sup>88</sup>

Die aktuelle Marktsituation ist also charakterisiert durch das Vorhandensein des Staatsmonopols SNCF im nationalen SPV.

---

<sup>81</sup> „...qui concourt au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire...“ (Art. 11 de la Loi n° 2009-1503, Journal Officiel République Française n°0285 du 9 décembre 2009 page 21226) .

<sup>82</sup> An die EUROPORTE, Tochterunternehmen von EUROTUNNEL.

<sup>83</sup> Vgl. SNCF, Concurrence Ferroviaire en France – Premier Bilan, Octobre 2011, page 05.

<sup>84</sup> A.a.O., p. 07.

<sup>85</sup> A.a.O., p. 07.

<sup>86</sup> A.a.O., p. 07.

<sup>87</sup> Jacqué, Philippe, Keolis, l'arme de la SNCF dans la future bataille du rail. In: Le Monde – Économie, 15.03.2012.

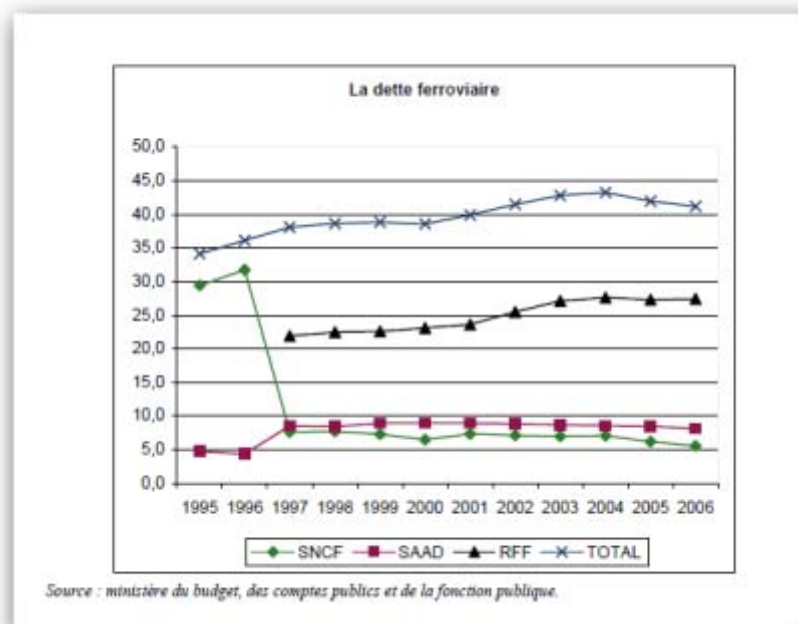
<sup>88</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O., Seite 219 – unter Bezugnahme auf die Publikationen von Douillet/Lehmkuhl 2001 und Alibert 1997.

Konkurrenz ist nur gegeben im internationalen SPV auf den „Grandes Lignes“. Der bessere Ausdruck wäre in diesem Falle allerdings ‚Co-opétition‘; denn bei den hier agierenden Konkurrenten

- Eurostar
- Thalys
- ICE
- Lyria
- Thello (seit Dezember 2011)

handelt es sich um SNCF-Partnerunternehmen oder Beteiligungsgesellschaften.

Die wichtige Frage nach der Rolle des Incumbent kann wie folgt beantwortet werden: Bis zur Bahnreform 1997 war die SNCF konkurrenzlos. Mit der 1997 erfolgten Gründung der staatlichen Netzgesellschaft RFF (Réseau Ferré France) ergab sich für die SNCF eine Kompetenzschmälerung, zugleich aber – wie die nachstehende Abbildung zeigt - auch eine partielle Schuldenentlastung.<sup>89</sup>



Der Finanzdienst SAAD (Service Annexe d’Amortissement de la Dette) war bereits 1991 bei der SNCF eingerichtet worden; ab 1997 wurden die SNCF-Schulden auf die Netzgesellschaft RFF und den Finanzdienst SAAD übertragen, und zwar etwa im Verhältnis 2:1. Auf die Höhe des Gesamtschuldenstandes hatte diese Aufteilung keinen Einfluss; aber die RFF wurde zu diesem Zeitpunkt Eigentümerin des Schienennetzes und erhielt die Planungskompetenz.

Zur Abgrenzung und Koordination von Nah- und Fernverkehr ist Folgendes zu sagen:

- Züge der Kategorie TER (Trains Express Régionaux = Regionale Schnellzüge) operieren regional und lokal, aber mit Zentrierung auf Paris.

<sup>89</sup> Grafik aus: Cour des Comptes, Cour des Comptes, Rapport public thématique «LE RÉSEAU FERROVIAIRE. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine», Paris 2008, Seite 112.

- Ebenfalls regional und lokal operieren die 2010 hinzugekommenen Züge der Kategorie TET (Trains d'Équilibre du Territoire <= Züge zum Ausgleich der Raumstruktur), darunter z.B. Corail, Intercité, Téoz und Lunéa, auf insgesamt 40 stark defizitären Linien.
- Für die Île-de-France mit der Hauptstadt Paris gilt ein Sonderstatut ; hier kooperieren regional die ‚SNCF Transilien‘ mit der RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens). RATP organisiert den Betrieb der RER-Züge und der Pariser Métros; Eigentümerin des Rollenden Materials ist in diesem Fall die Organisation STIF (Syndicat Transport Île-de-France).
- Als weitere Besonderheit ist anzumerken, dass die RATP außerhalb der Île-de-France dem Staatsmonopol SNCF gegenüber auch als Wettbewerber agieren darf, was in mehreren französischen Städten auch tatsächlich praktiziert wird.

Für die Markregulierung zuständig ist das Verkehrsministerium, das auch nach dem jetzt erfolgten Regierungswechsel weiterhin ein Teil des Umweltministeriums bleiben soll. Die Netzgesellschaft RFF ist „keine Regulierungsbehörde, sondern der Infrastrukturmanager.“<sup>90</sup>

Seit 1997 können Schienenverkehrsanbieter bei der RFF um Erteilung eines Leistungsauftrages ansuchen. Da die RFF jedoch bei ihrer Errichtung personell nicht ausreichend ausgestattet wurde, ist sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in starkem Maße auf Beschäftigte der SNCF angewiesen, was wiederholt zu Zweifeln an der Wettbewerbsneutralität dieser Lösung geführt hat. Vor allem bei der Ausstellung der Sicherheitszertifikate für SNCF-Konkurrenten führten diese Bedenken zu einer Änderung dahingehend, dass „der technische Dienst der SNCF, der auch die technische Überwachung der Konkurrenten übernahm, eine funktionale Unabhängigkeit vom restlichen Unternehmen besitzen musste, um seine Arbeit diskriminierungsfrei zu verrichten. Er hatte überdies das Geschäftsgeheimnis seiner Kunden zu wahren.“<sup>91</sup>

Seit 2002 sind die Regionen der dritte einflussreiche Partner bei der Gestaltung des Schienenverkehrs in Frankreich. „Sie erhielten vom Staat die Finanzmittel zugewiesen, die zuvor die SNCF für den Regionalverkehr bekommen hatte“<sup>92</sup>

Für Ausschreibung und Vergabe von SPV-Leistungsaufträgen liegt die Verantwortung seit 2002 bei den Regionen; sie legen „in den Verträgen mit der SNCF Performanzziele fest“ und vereinbaren „Straf- und Bonuszahlungen je nach Zielerreichung“<sup>93</sup>. Zusätzlich erhielten die Regionen damals „das Recht, Beschwerde beim Verkehrsministerium einzureichen, wenn sie sich bei der Trassenzuteilung benachteiligt sahen.“<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O. S. 227.

<sup>91</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O. S. 227.

<sup>92</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O. S. 229.

<sup>93</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O. S. 229.

<sup>94</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O. S. 230.

Die Größe des Ausschreibungs- bzw. Vergabeobjektes grenzt in starkem Maße den möglichen Anbieterkreis ein, vor allem wenn die betreffende Region zusätzlich auch noch Investitionen vornimmt.<sup>95</sup>

### 6.4.3 Ausgestaltung des Schienenpersonenverkehrssystems

In der wichtigen Frage der Fahrplangestaltung (zentral oder dezentral?) trat in Frankreich bereits 1982 mit dem Gesetz LOTI<sup>96</sup> eine grundlegende Änderung ein. LOTI markiert den Beginn der Regionalisierung im französischen Eisenbahnverkehr. Es folgte das sogenannte Pasqua-Gesetz von 1995<sup>97</sup>; dadurch „erhielten die Regionen die Möglichkeiten, den Regionalverkehr nach ihren Vorstellungen auszugestalten und die Tarifstruktur zu bestimmen.“<sup>98</sup> Als ‚Autorités Organisatrices des transports régionaux de personnes‘ sind die Regionen seither verantwortlich für Fahrpläne und Frequenzen.<sup>99</sup>

Die Regionen sind hierarchisch gegliedert: Eine Region besteht jeweils aus einer Gruppe von Départements. Auf der nächsttieferen Ebene steht daher das einzelne Département, darunter sind der Gemeindeverband oder die einzelne Gemeinde als die jeweils zuständige AOT (Autorité Organisatrice de Transports) angeordnet. Fallweise wird für die Fahrplankoordination ein eigener Zweckverband (Syndicat) errichtet.

Ticketgestaltung und Fahrkartenautomaten sind konsequenterweise Angelegenheit der Regionen. Bei der Preisgestaltung haben die Regionen jedoch die Verpflichtung, die Kompatibilität mit den nationalen SNCF-Tarifen sicherzustellen.<sup>100</sup>

Auskunftssysteme sind Gegenstand des Vertrages.

### 6.4.4 Einbindung der Regionen

Ergänzend zum vorigen Abschnitt ist zu erwähnen:

- In die Planungs- und Betriebsprozesse sind die Regionen seit 1995 dezi- diert eingebunden.
- Die vertraglich herbeigeführte Klarheit hinsichtlich Servicequalität regt In- novationen an.
- Motivationskräfte werden durch die größere Kundennähe aktiviert.
- Die Aufteilung der Planungskompetenz erfolgt nach dem Subsidiaritäts- prinzip.

---

<sup>95</sup> Rapport Haenel (2008-2009): „Les régions françaises qui ont financé le matériel ont donc beaucoup plus de latitude pour, à l'avenir, choisir le transporteur.“ (Haenel, Hubert, La libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne. Rapport d'information No 220, SÉNAT, séance du 12 février 2009, Seite 39).

<sup>96</sup> Loi d'Orientation des Transports Intérieurs.

<sup>97</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire v. 4.2.1995.

<sup>98</sup> van Riesen, Olivia, a.a.O. S. 229.

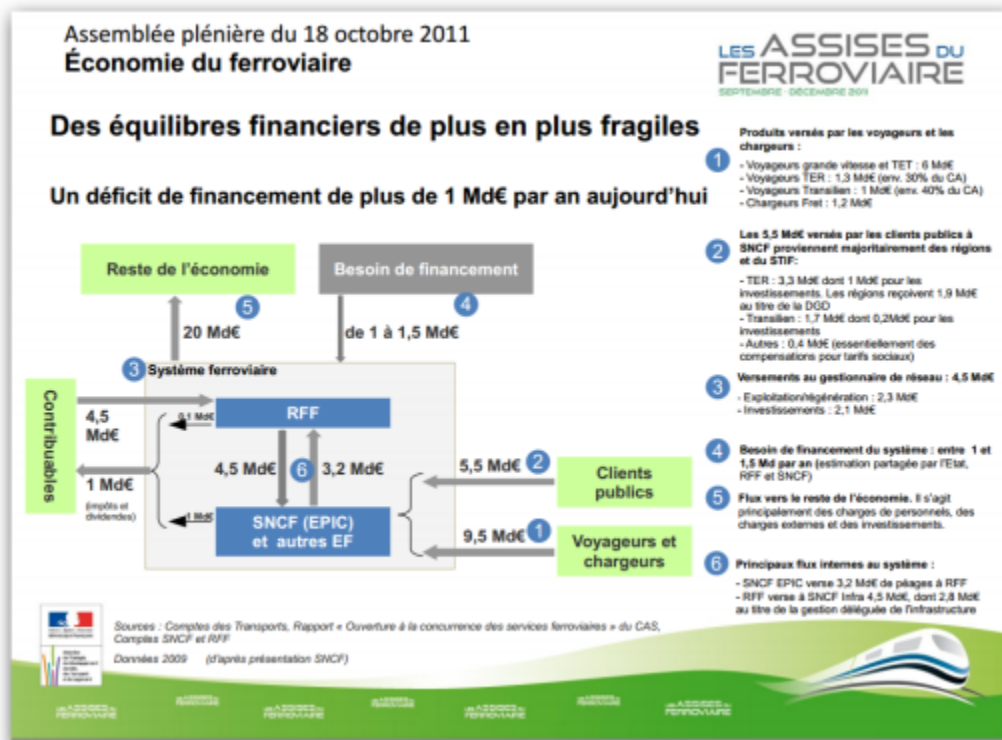
<sup>99</sup> Vgl. Université Lumière Lyon II / ENTPE Certu (Ed.), La regionalization des transports ferroviaires. Enseignements de l'expérimentation et perspectives, S. 32

<sup>100</sup> Dazu anschaulich der detaillierte Vertrag (118 Seiten, mit Beilagen 166 Seiten), den die Région Centre (mit Mittelpunkt Orléans) für die Jahre 2007 bis 2013 am 15. März 2007 mit der SNCF geschlossen hat: Convention entre la Région Centre et la SNCF relative à l'organisation des services régionaux de transport collectif de voyageurs TER CENTRE, insbes. S. 19f und S. 58.

## 6.4.5 Finanzbedarf und Finanzierung

Zur Entwicklung des Finanzbedarfs ist festzuhalten:

- Die Zunahme der Bahndefizite und der kontinuierliche Anstieg der Bahnschulden<sup>101</sup> werden vom Rechnungshof seit Jahren als bedrohlich bezeichnet, wobei vor allem der im Schienenverkehr als Zielvorgabe gesetzlich verankerte Service public regelmäßig als eine der Hauptursachen erwähnt wird.
- Die finanzielle Situation von SNCF und RFF zwingen zur Entscheidung, ob Streckenneubau oder Streckenerhaltung künftig Priorität haben soll.<sup>102</sup>

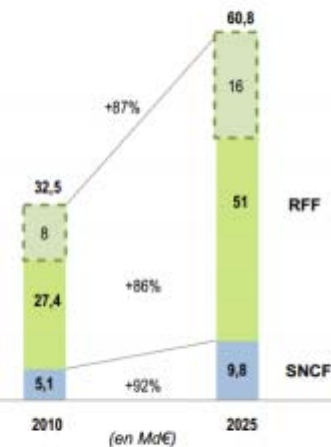


<sup>101</sup> Vgl. die beiden Grafiken „Des équilibres financiers de plus en plus fragiles“ und „Une dynamique préoccupante de la dette“ aus: Les Assises du Ferroviaire, Assemblée plénière du 18 octobre 2011, Économie du ferroviaire.

<sup>102</sup> „Si on ne pas les 15 milliards d'investissement de renovation nécessaires d'ici 2015 la moitié des lignes seront bonnes à fermer“ (Hubert du Mesnil, Président RFF, in: Les Échos vom 24.11.2011).

### Une dynamique préoccupante de la dette

- **une dette actuelle de 32 Md€ :**
    - SNCF : 5 Md€
    - RFF : 27 Md€ (dont 8 Md€ remboursables par les péages futurs)
  - **une dette susceptible de doubler à horizon 2025 :**
    - SNCF : 10 Md€
    - RFF : 51 Md€ (dont 16 Md€ remboursables par les péages futurs)
- en prenant en compte :
- les grands projets de LGV en cours de réalisation (Sud-Europe Atlantique, Bretagne-Pays de la Loire, Est-Europe 2<sup>ème</sup> phase, contournement de Nîmes et Montpellier)
  - les investissements prévus dans les contrats de projets Etat-régions
  - les investissements de préparation des autres grands projets du Grenelle de l'environnement (avant travaux)



- Der Anteil der Nutzerfinanzierung bewegt sich zwischen 21 und 33 Prozent<sup>103</sup>, und zwar in Abhängigkeit von der Stadtgröße.

Zur Frage des Nebeneinander von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren ist zu sagen:

- Selbst der TGV, einst das Flaggschiff der europäischen Bahnmodernisierung, kann heute nur noch zu 70 Prozent den eigenwirtschaftlichen Verkehren zurechnet werden.<sup>104</sup> Bis 2008 zeigt die Kurve der TGV-Passagierzahlen einen beeindruckenden, nahezu ungebrochenen Anstieg<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> „En France les usagers ne contribuent que pour 25 % aux charges d'exploitation des réseaux de transport en commun. Ce taux de participation varie selon la taille des réseaux, de 21 % dans les réseaux de moins de 100 000 habitants à 33 % dans ceux de plus de 300 000 habitants.“ Quelle: Agence Française de Développement (AFD) et le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), Bericht: Qui paie quoi en matière de transports urbains? Guide de bonnes pratiques, Nov. 2009, Seite 36, unter Berufung auf: CERTU Mobilités et transports. Fiche n° 10 Une décennie de transports collectifs urbains, Jan. 2009.

<sup>104</sup> „Actuellement, 30% des lignes TGV ne sont pas rentables“ (Dallibard, Barbara, directrice générale en charge de la branche voyage de la SNCF. In: ardsl - association rail dauphiné savoie léman vom 7.4.2011).

<sup>105</sup> Quelle: Entreprise vom 22.9.2011 (infographie Challenges).



- Der Spitzenwert des Jahres 2008 konnte jedoch in den beiden Folgejahren nicht mehr erreicht werden. Diese Tatsache hat in jüngster Zeit in den Medien zu unterschiedlichsten Schlagzeilen geführt<sup>106</sup>.
- Wie stark indessen die gemeinwirtschaftlichen Personenverkehre im Vordergrund stehen, beleuchtet eine aktuelle Wortmeldung des SNCF-Chefs Guillaume Pépy: „Von zehn Fahrgästen, die die SNCF täglich transportiert, sind neun nicht in TGVs.“<sup>107</sup>

Die letztgenannte Angabe lässt aufhorchen, weil das Teilnetz der TGV-Linien innerhalb Frankreichs mit 2037 km inzwischen auf rund 6 Prozent des Gesamtliniennetzes der RFF (29.273 km<sup>108</sup>) angewachsen ist und weitere TGV-Linien projektiert sind bzw. sich bereits im Bau befinden.

#### 6.4.6 Gesamtsystemsteuerung – Zunahme der Systemkomplexität

Bei der Frage, ob der Ausschreibungswettbewerb eine Zunahme der Systemkomplexität bringen wird, sind 3 Betrachtungsebenen zu unterscheiden:

- Für den **Staat** und die ihm untergeordneten **Gebietskörperschaften** stellen sich im Transportsektor zusätzliche Marktregulierungsaufgaben. Die Dualität der beiden Zielvorgaben, wonach der Schienenverkehrsbetrieb als Wirtschaftseinheit sowohl betriebswirtschaftliche Effizienz anstreben als auch ein Instrument des öffentlichen Dienstes sein soll, schafft permanent konfliktäre Entscheidungssituationen. Aus der Sicht der Regulierungsinstanzen nimmt daher durch die Ausschreibungen die Systemkomplexität zu. Falls die ausschreibende Gebietskörperschaft zugleich als Investorin

<sup>106</sup> Beispielsweise: „La SNCF pourrait supprimer des TGV déficitaires, au grand dam des élus“ (Agence France Presse v. 17.1.2010) oder: „Le TGV c'est fini? (Les Échos v. 21.11.2011).

<sup>107</sup> „Sur dix voyageurs transportés par la SNCF chaque jour, neuf ne sont pas dans des TGV“ (Pépy, Guillaume, président SNCF. In: ardsl - association rail dauphiné savoie léman vom 7.4.2011).

<sup>108</sup> Quelle: <http://www.rff.fr/fr/le-reseau/>.

auftritt, ist sie nicht nur Schiedsrichterin, sondern auch Mitspielerin, was ihre Neutralität gegenüber den Anbietern durchaus nicht erleichtert.

- Auf der Ebene der **EVU** sind organisatorische Professionalität und das Know-how über die Bedeutung finanzwirtschaftlicher Kennzahlen traditionsgemäß vorhanden. Eine Komplexitätserhöhung kann sich allerdings dort ergeben, wo der Incumbent bisher seine Betriebseinheiten ausschließlich verwaltungsmäßig geführt hat. In solchen Fällen wird ein Umlernen, z.B. in der Frage, welche Kostenarten der Betriebswirt als entscheidungsrelevant in Betracht zieht, unerlässlich sein.
- Für die **Fahrgäste** sind zentrales Anliegen die neu hinzukommenden Wahlmöglichkeiten. Durch sie ist erlangt der Verkehrsnutzer die Möglichkeit, dem Anbieter individuell und nonverbal zu signalisieren, ob er mit der Qualität des Leistungsangebots zufrieden ist. Bereits im Februar 2009, als im französischen Senat der Rapport HAENEL diskutiert wurde, verwendete der Berichterstatter den prägnanten Satz „Der Nutzer erduldet, der Kunde wählt.“<sup>109</sup> Allerdings war der Kontext, in dem dieser Satz verwendet wurde, durchaus kein Plädoyer für mehr Wettbewerb; denn schon im darauffolgenden Satz wird betont, dass auch der EU-Kommission der öffentliche Dienst ein besonderes Anliegen sei.<sup>110</sup>

Dass die Ausschreibungspraxis auch für die Fahrgäste eine Komplexitätserhöhung zur Folge haben wird, kann nicht bestritten werden. Bei jeder Neuerung in SPV brauchen vor allem die älteren Fahrgäste eine gewisse Eingewöhnungszeit (ähnlich wie bei der Gerätebedienung im Bereich der Haustechnik). Der Hauptvorteil der Ausschreibungspraxis, nämlich dass durch den Wettbewerbsdruck die SPV-Leistungsangebote jedenfalls auf Verbesserungsmöglichkeiten hin tatsächlich durchgecheckt werden, ist für den Fahrgast eine insgesamt erfreuliche Veränderung.

---

<sup>109</sup> „L'usager subit, le client choisit.” (Rapport Haenel 2008 – 2009, a.a.O. Seite 32).

<sup>110</sup> „La Commission considère les services d'intérêt general comme un domaine prioritaire.” (Rapport Haenel 2008 – 2009, a.a.O. Seite 32).



## 7 Länderbericht Großbritannien

### 7.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

#### (Gesetzgebung)

In Großbritannien wurden die Liberalisierungsbestrebungen der EU besonders früh umgesetzt, da den europäischen Vorgaben bereits konkrete inländische Analysen, verkehrspolitische Diskussionen und Initiativen zur Umgestaltung des Bahnsektors vorausgegangen waren. Die EU-Richtlinie 91/440/EWG wurde schließlich als Anlass für die Umsetzung und Konkretisierung genutzt. Die Gesetzgebung sollte neben der Sicherstellung der EU-Konformität vor allem die materielle Privatisierung des Bahnsektors einleiten (vgl. Ausführungen in Kapitel 7.2 und Kapitel 7.3).

Ein wesentliches Merkmal des Ordnungsrahmens in Großbritannien ist die laufende Anpassung der Gesetzgebung. Neben inhaltlichen Neuausrichtungen und spezifische(re)n Vorgaben durch die EU (insbesondere im Rahmen der Eisenbahn-Liberalisierungspakete) mussten rechtliche Vorgaben auch aufgrund von „Designfehlern“, beispielsweise Kompetenzkonflikte zwischen unterschiedlichen Behörden, behoben werden. Diese Probleme können teilweise auf das Fehlen von Vorerfahrungen (vgl. Beispiel Schweden in Kapitel 9) anderer Länder zurückgeführt werden.

Heute wird das Bahnwesen in Großbritannien weitgehend durch die nachstehenden Gesetze determiniert:

- Health and Safety at Work etc Act 1974
- Railway Regulations 1992, Railways Act 1993, Regulations 1994 (91/440/EWG, 95/18/EG, 95/19/EG)
- Transport Act 2000 (Gründung der Strategic Rail Authority, SRA)
- Railways and Transport Safety Act 2003 (RAIB, ORR)
- Infrastructure Regulations 2005 (2001/14/EG)
- Railways Act 2005 (ändert/erweitert Railways Act 1993)
- Railway Infrastructure Regulations 2009 (2007/58/EG)

Obgleich ein Großteil der momentan laufenden Verträge vor Inkrafttreten der EU-Verordnung 1370/2007 (PSO) abgeschlossen worden sind, weist ein aktueller CER-Bericht die weitgehende Konformität dieser Verträge mit den EU-Spezifikationen aus.<sup>111</sup>

#### Modul 2

#### (Organisation)

Wesentliche Merkmale Organisation sind insbesondere:

- Die Liberalisierung wurde im Rahmen einer materiellen Privatisierung umgesetzt (Betrieb und Infrastruktur wurde liberalisiert. Die Privatisierung der Infrastruktur ist jedoch gescheitert und musste nach massiven Problemen erneut verstaatlicht werden).
- Der Incumbent (British Rail) wurde in mehr als 100 einzelne Unternehmen aufgeteilt.
- Einführung eines flächendeckenden Franchise-Systems (+ Konzessionen), Open-Access prinzipiell möglich, aber eine sinnvolle Positionierung von Open-Access-Anbietern ist kaum möglich (Franchises dürfen nicht „behindert“ werden – „Cherry Picking“ ist in diesem System nicht möglich)
- Im Franchise-System gilt Ausschreibungspflicht. Der Incumbent durfte bei der Erstausschreibung nicht am Vergabeverfahren teilnehmen.
- Nah- und Fernverkehr sind teilweise integriert (Integration durch geeignete Franchises sichergestellt)
- Rollmaterial (des ehemaligen Incumbent) wurde auf drei ROSCOS aufgeteilt – die Bereitstellung an TOC wird über Leasing-Verträge sichergestellt (vgl. Kapitel 7.3.2)

<sup>111</sup> Vgl. CER Report, 2011, S. 100.

- Die Marktregulierung wird durch das ORR durchgeführt. Der Regulierungsapparat ist als umfangreich und teuer zu bezeichnen.
- Die Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren sind weitgehend formalisiert und vertraglich geregelt.

### Modul 3

### (Ausgestaltung)

Das Verkehrsministerium (DfT) bestimmt die Franchiseverträge weitgehend selbst. Ein Mustervertrag kommt bei der Ausgestaltung als Template (Blueprint) zum Einsatz. Für das Vergabeverfahren gibt es einen öffentlich kommunizierten Musterprozess (vgl. Abbildung 23 und Abbildung 25).

Bei der Preisbildung wird zwischen regulierten und nicht-regulierten Tarifen unterschieden. Regulierte Tarife dienen neben der Vereinheitlichung der Tarifstruktur vor allem dem Schutz von Passagierinteressen (keine überhöhten Tarife für Pendler und „Zwangsnutzer“). Außerdem gibt es das sogenannte „Lead-Operator-Konzept“, bei dem der zwischen einer Quelle und einer Senke hauptverantwortliche Anbieter die Standardtarife festlegen darf. Die Tarifstruktur ist insgesamt als komplex und heterogen zu bewerten.

Die Fahrplangestaltung wird grundsätzlich „Bottom-Up“ durchgeführt. Es handelt sich weitgehend um eine eigenständige Planung durch die TOC, die bestimmte Limitierungen (z.B. durch Verträge) beachten müssen. Informationen (z.B. über Fahrpläne) werden für Kunden oft zentral bereitgestellt. Die Konsolidierung der Fahrpläne wird zentral durchgeführt. Eine ausreichende Koordination der Angebote kann auf diesem Wege jedoch nur unzureichend sichergestellt werden.

### Modul 4

### (Einbindung der Regionen)

Die Einbindung der Regionen ist in Form einer Konsultierung im Rahmen des Franchise-Prozess sichergestellt. Allerdings sind die Ergebnisse dieser Konsultierungen für das DfT nicht bindend. Regionen können jedoch, insbesondere durch regionale Passenger Transport Executives (mit eigenem Budget) Leistungen auf eigene Rechnung (dazu)bestellen und bestehende Franchise-Verträge somit an die eigenen Bedürfnisse anpassen. Außerdem ist auch die Bestellung eigener Services möglich.

London (TfL), Wales und Schottland werden separat von den eigenen Regionalbehörden verwaltet.

Derzeit ist eine umfassende Dezentralisierung und Regionalisierung des Eisenbahnverkehrs in Großbritannien geplant. Diskutiert werden mehrere Modelle der Einbeziehung (vgl. Kapitel 7.3.5) regionaler Einheiten. Die Optionen reichen von einfachen Konsultierungen über Co-Bestellungskonzepte bis hin zu weitgehender Selbstverwaltung durch die regionalen Aufgabenträger (regionale Aufgabenträger als Besteller).

### Modul 5

### (Finanzierung)

Die Finanzierung des SP(N)V in Großbritannien baut auf drei Säulen (Nutzerfinanzierung, öffentliche Hand, private bzw. sonstige Investitionen) auf. Dem System muss ein hoher Subventionsbedarf attestiert werden. Der Einsatz öffentlicher Mittel ist seit Einführung des Franchise-Systems insgesamt stark gestiegen. Dies liegt in erster Linie an den hohen Infrastrukturkosten. Die Zuschüsse für den Betrieb einzelner TOC sind in der Regel deutlich geringer. Außerdem sind einige Franchises (bei einer Gegenüberstellung von Kosten und Erlösen) als wirtschaftlich zu qualifizieren. Die Subventionierung des Infrastrukturbetreibers wird in diesem Zusammenhang jedoch in der Regel nicht explizit berücksichtigt. Die Kostendeckungsgrade der einzelnen Franchises differenzieren aber stark. Der Fernverkehr ist in der Regel profitabler als Nahverkehr, die Bewertung aufgrund der oft integrierten Franchises nur begrenzt möglich.

Das IBE (Track Access Charges) ist in Großbritannien zwar ein hoher Kostenblock, aufgrund der Absicherung der TOC gegen signifikante Änderungen der Infrastrukturbenützungsentgelte (vgl. Kapitel 7.6) jedoch kaum

---

entscheidungsrelevant. Das Risiko von Preisschwankungen während der Vertragslaufzeit wird vom Aufgabenträger weitgehend ausgeglichen.

Ein wichtiges Merkmal der Franchiseverträge ist außerdem, dass die Vergabe nahezu alleine auf Basis des von den TOC im Rahmen der Angebotslegung im Ausschreibungsprozess spezifizierten Subventionsbedarfs abhängig ist.

## Modul 6

## (Komplexität und Systemsteuerung)

Eine umfangreiche (und mit hohen Kosten für den Staat verbundene) Regulierung des Systems durch den Staat (DfT und ORR) ist notwendig, um ein Mindestmaß an Integration sicherzustellen. Trotzdem müssen in vielen Bereichen, insbesondere bei durchgängigen Verkehren, Schnittstellenprobleme diagnostiziert werden, die im Extremfall aus Kundensicht sogar zur „Untauglichkeit der erstellten Leistung“ führen.

Ein großes Problem stellen insbesondere die sehr komplexen und heterogenen Tarifstrukturen dar. Kundenfreundliche Preise in erster Linie über „Split Ticketing“ möglich, das „umfassende Kenntnisse“ über Tarife und Anbieter voraussetzt. Diese Problematik trifft folglich insbesondere Nutzer, die nur selten mit der Bahn fahren und stellt daher für diese Gruppe eine nicht unwesentliche Nutzungsbarriere dar.

Integrationsbemühungen durch National Rail sind insgesamt nur teilweise erfolgreich. Positiv hervorzuheben ist die Informationsbereitstellung (Fahrpläne, etc.), die zentral vorgenommen wird und die Angebote aller Anbieter integriert.

## Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Hohe Kosten und geringe Systemintegration führen insgesamt zu einem Angebot, das für Kunden nur bedingt Nutzen stiften kann. Insgesamt wurden die Ziele der Privatisierung und Liberalisierung (Verbesserung des Preis bzw. Kosten/Leistungsverhältnisses) nicht erreicht. Während bei den Passagierzahlen ein Wachstum einbekannt werden muss, so stehen dieser Entwicklung stark steigende Kosten und die damit verbundenen Subventions- und Fahrpreiserhöhungen gegenüber. Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass Systemfragmentierung im Schienenverkehr bei einer Nachfrage nach integrierten Verkehrsleistungen zu einem erhöhten Regulierungsbedarf (auf rechtlicher, technischer und organisatorischer Ebene) führt. Das Franchise-System hat insgesamt zu keiner Steigerung der Wohlfahrt geführt.<sup>112</sup>

Auf Österreich ist das Modell jedoch nur bedingt übertragbar. Eine Zerschlagung des Incumbent scheint aus heutiger Sicht insgesamt keine taugliche Lösung darzustellen. Überdies wäre die Einführung eines flächendeckenden Franchise-Systems mit extrem hohen Koordinationskosten und der Schaffung dafür zuständiger Behörden verknüpft. Problematisch ist außerdem, dass man weitgehend darauf angewiesen ist, dass es potentielle Anbieter für die Leistungserbringung gibt. Neben dem daraus resultierenden Abhängigkeitsverhältnis ist vor allem fraglich, ob kleine Märkte wie Österreich für dritte EVU so attraktiv sind, dass sich ein nachhaltiger Anbietermarkt entwickeln kann.

Jedenfalls kann man aus den gemachten Vorerfahrungen aber lernen. Insbesondere sind Durchführung und Organisation der Franchise-Vergaben aufgrund der Standardisierung und Transparenz ein Referenzbeispiel für gut organisierte Ausschreibungen.

---

<sup>112</sup> Preston, John und Robins, Dawn, 2012, Evaluating the long term impacts of transport policy: The case of passenger rail privatization, in: Research in Transport Economics, Online verfügbar seit 2012/06/22.

## 7.2 Strategische Grundsatzentscheidungen

Für Großbritannien kann festgestellt werden, dass der Eisenbahnsektor traditionell stark marktwirtschaftliche Charakteristika und in der Vergangenheit auch einen hohen Beteiligungsgrad privater Akteure aufgewiesen hat. Dass es von 1948 bis 1993 mit British Rail<sup>113</sup> auch in diesem Land ein integriertes, staatliches Eisenbahnunternehmen gegeben hat, kann unter anderem als Folge der durch den zweiten Weltkrieg verursachten Systemschäden und der schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse verstanden werden.

Die Richtlinie 91/440/EWG wurde in Großbritannien zum Anlass genommen, um eine Reprivatisierung von British Rail (BR) einzuleiten. Im Zuge der korrespondierenden Bahnreform (Railway Regulation Act 1992, Railway Act 1993 und Railway Regulations 1994) wurde die materielle Privatisierung umgesetzt und der Incumbent in mehr als 100 Unternehmen aufgeteilt. Da es keinen staatlichen Anbieter für Schienenverkehrsleistungen mehr gibt, sind seit diesem Zeitpunkt ausschließlich eigenständige, mehrheitlich private<sup>114</sup> Personen- und Güterverkehrsunternehmen am Markt tätig. Auf die Trennung von Infrastruktur und Betrieb folgte die Gründung von 25 Personenverkehrsunternehmen (TOC<sup>115</sup> – Train Operating Companies) und vier Güterverkehrsunternehmen (FOC - Freight Operating Companies).<sup>116</sup> Der Infrastrukturbetrieb wurde ursprünglich vom gewinnorientierten Unternehmen Railtrack organisiert, welches 2002 durch die nicht gewinnorientierte Gesellschaft Network Rail (NR) abgelöst wurde.

Der Markt für SPV-Leistungen ist in Großbritannien für in- und ausländische Unternehmen vollständig geöffnet. Der bestellte Personenverkehr wird in der Regel über Ausschreibungsverfahren mit Exklusivrechten (Franchise-System) vergeben.<sup>117</sup> Das Office for Rail Regulation (ORR) ist in diesem Zusammenhang für die Einhaltung wettbewerbsrechtlicher und sicherheitsspezifischer Aspekte verantwortlich.

Der durch die Bahnreform eingeleitete Anbieterwettbewerb im britischen Schienenverkehrsmarkt sollte insbesondere Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen ermöglichen sowie überdies Innovationen und Angebotsverbesserungen bedingen. Der Wettbewerb im engeren Sinne darf in diesem Zusammenhang also nicht als endgültiges Ziel sondern nur als Mittel zur Verbesserung der Kosten- und Leistungsbilanz im SPV verstanden werden.

## 7.3 Ordnungsrahmen

In diesem Kapitel wird die Struktur des britischen Eisenbahnwesens skizziert. Nach einer Kurzdarstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen werden die Organisations- und Regulierungsstruktur vorgestellt.

---

<sup>113</sup> British Rail war eine dem Verkehrsministerium (DfT) unterstellte Behörde, die öffentliche Schienenverkehrsleistungen im Monopolbetrieb erbrachte.

<sup>114</sup> Private Anbieter im weiteren Sinn, da einige am Markt tätige Verkehrsunternehmen Verflechtungen mit ausländischen Staatsbahnen aufweisen.

<sup>115</sup> Entspricht einem im Personenverkehr tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmens (EVU).

<sup>116</sup> Liberalisierungsindex Bahn 2004, S. 49.

<sup>117</sup> Liberalisierungsindex Bahn 2011, S. 136.

### 7.3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen des britischen Bahnwesens werden insbesondere durch folgende Regelungen determiniert:

- Health and Safety at Work etc Act 1974
- Railway Regulations 1992, Railways Act 1993, Regulations 1994 (91/440/EWG, 95/18/EG, 95/19/EG)
- Transport Act 2000 (Gründung der Strategic Rail Authority, SRA)
- Railways and Transport Safety Act 2003 (RAIB, ORR)
- Infrastructure Regulations 2005 (2001/14/EG)
- Railways Act 2005 (ändert/erweitert Railways Act 1993)
- Railway Infrastructure Regulations 2009 (2007/58/EG)

Festzuhalten ist, dass seit Beginn der Liberalisierung laufend Gesetzesänderungen vorgenommen worden sind, um das institutionelle Design und den Regulierungsapparat an sich verändernde Anforderungen anpassen zu können.

Der seit 2002 für 15 EU-Staaten plus Norwegen und die Schweiz<sup>118</sup> in regelmäßigen Abständen publizierte „Liberalisierungsindex Bahn“<sup>119</sup> kann als Leistungsindikator für die Öffnung des Eisenbahnsektors verstanden werden.

Dieser Index wird aus den folgenden zwei Sachverhalten ermittelt:

- Stand der Gesetzgebung (LEX-Index) und
- Möglichkeit des Netzzugangs (ACCESS-Index).

Für 2002, 2004 und 2007 wurde für Großbritannien jeweils der – im Vergleich zu anderen Ländern – höchste Liberalisierungsgrad festgestellt. 2011 belegte Großbritannien im Ranking hinter Schweden knapp den zweiten Platz. Großbritannien wird von den Autoren bei der Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen und bezüglich der praktischen Zugangsbedingungen als überdurchschnittlich marktfreundlich eingestuft.<sup>120</sup>

Der Großteil aktuell gültiger Transportverträge wurde in Großbritannien vor Inkrafttreten der EU-Verordnung 1370/2007 vergeben (vgl. Abbildung 24 für eine Übersicht der Vertragslaufzeiten). Dennoch kann festgestellt werden, dass die Verträge hinsichtlich der Definition der PSO, der Vertragslaufzeit, der Beschreibung der Leistungsqualität, etc. den Vorgaben der EU-Gesetzgebung entsprechen.<sup>121</sup> Im Rahmen der Franchise-Reform wird betont, dass bei künftigen Vergaben die Vertragslaufzeiten weitgehend auf die von der EU spezifizierte Maximallaufzeit von 15 Jahren (mit der Option einer Verlängerung um 7.5 Jahre) ausgedehnt werden sollen. Insgesamt wird die Gesetzgebung in Großbritannien als

---

<sup>118</sup> Seit 2007 umfasst das Sample 27 Länder.

<sup>119</sup> 2002 (2. Aufl. 2004), 2007 und 2011.

<sup>120</sup> Vgl. Liberalisierungsindex Bahn 2011, S. 139.

<sup>121</sup> Vgl. CER Report, 2011, S. 100.

„strenger“ bewertet als die korrespondierende EU-Verordnung 1370/2007, welche folglich keinen umfassenden Änderungsbedarf bedingt.<sup>122</sup>

### **7.3.2 Organisations- und Regulierungsstruktur des SPV-Marktes**

Die materielle Privatisierung des britischen Eisenbahnwesens und die Zerschlagung des Incumbent wurden von der Schaffung eines umfassenden Regulierungsregimes begleitet. In diesem Abschnitt sollen die am Markt auftretenden Akteure (Unternehmen und Aufgabenträger) sowie deren Interdependenzen und Kompetenzen skizziert werden.

Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass das institutionelle Design und das korrespondierende Regulierungsregime des britischen Eisenbahnsektors seit Einleitung der Reform mehrfach angepasst worden sind. An dieser Stelle wird daher auf eine detaillierte historische Beschreibung weitgehend verzichtet und insbesondere die heutige Struktur dargestellt.<sup>123</sup>

#### **Infrastrukturbetreiber (Railtrack → Network Rail)**

Im Zuge der Bahnreform wurde die Schieneninfrastruktur inkl. Signalanlagen und Bahnhöfen auf das Unternehmen Railtrack übertragen, welches ab 1996 vollständig privatisiert war. Das Unternehmen betrieb die Infrastruktur auf Basis einer für 25 Jahre ausgestellten Netzlizenz. Railtrack sollte sich weitgehend über Nutzungsgebühren (für die Nutzung der Schienenwege und Stationen)<sup>124</sup> sowie über private Kapitalmärkte finanzieren. Obgleich die Instandhaltung der Infrastruktur zu den Kernaufgaben des Unternehmens zählte, wurde die operative Tätigkeit an Subunternehmen ausgegliedert, welche von Railtrack mit der Wartung beauftragt werden sollten. Van Riesen weist in diesem Zusammenhang auf die dadurch erheblich gesteigerte Komplexität der Leistungsstruktur hin.<sup>125</sup> Neben dem hohen Komplexitätsgrad kann auch die Ausgestaltung als gewinnorientiertes privates Unternehmen (und die damit in erster Linie gegenüber den Aktionären wahrgenommene Verantwortung) als Grund für den Zusammenbruch des Unternehmens im Jahr 2001 gewertet werden. Nach einem Unfall in Hatfield, der auf unterlassene Instandsetzung der Infrastruktur und Mängel im Management zurückgeführt werden konnte, wurde die Schieneninfrastruktur an den nicht-gewinnorientierten Betreiber Network Rail (NR) übertragen, welcher Erlöse aus dem Betrieb fortan ausnahmslos in Ausbau und Erhaltung des Netzes investieren sollte. Die Übertragung an NR kann weitgehend als „Wiederverstaatlichung“ der Infrastruktur verstanden werden. Zu den Aufgaben von NR gehören neben der Verwaltung und Instandhaltung der Schieneninfrastruktur auch die Trassenvergabe an TOC sowie die Erstellung und Publikation konsolidierter Fahrpläne.

---

<sup>122</sup> DLA Piper, 2010, Study on the implementation of Regulation (EC) N° 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, S. 40.

<sup>123</sup> Vgl. beispielsweise van Riesen, 2006, für detailliertere Ausführungen.

<sup>124</sup> Hierzu wurden zwischen Railtrack und den TOC spezifische Nutzungsverträge geschlossen.

<sup>125</sup> Vgl. Van Riesen, S. 166.

## Train Operating Companies (TOC)

Auf die Trennung von Infrastruktur und Betrieb folgte die Gründung von 25 TOC. Diese 25 TOC entsprachen den durch die Regierung spezifizierten, flächendeckenden Franchises und entstanden durch die Aufteilung der Personenverkehrsparte von BR.<sup>126</sup> TOC sind für den eigentlichen Betrieb der Züge im Rahmen ihrer Franchise-Verträge verantwortlich. Überdies sind am Markt mittlerweile Open-Access-Unternehmen tätig, die Ihre Leistungen außerhalb des Franchise-Systems anbieten. Beide Gruppen werden als TOC bezeichnet, operieren unter dem Markennamen National Rail und sind in der Association of Train Operating Companies (ATOC) zusammengeschlossen.

Für die Nutzung der Infrastruktur schließen sie Verträge mit dem Infrastrukturbetreiber (NR) ab und verwenden geleastes Rollmaterial<sup>127</sup> von einem der drei ROSCOs.

## Rolling Stock Leasing Companies (ROSCOs)

Das von BR verwendete Rollmaterial wurde im Zuge der Privatisierung auf drei im Wettbewerb stehende ROSCOs aufgeteilt.<sup>128</sup> Die Auslagerung des Rollmaterials an dritte Unternehmen wurde aufgrund der langen Amortisationszeit des Wagenmaterials (30 bis 40 Jahre) bzw. der dieser Periode entgegenstehenden üblichen Dauer der Franchise-Verträge (7 bis maximal 15 Jahre) gewählt.

Die TOC leasen das Lokomotiven und Waggonen von den ROSCOs und übernehmen in diesem Zusammenhang zumeist auch die laufende Instandhaltung und Reinigungsaufgaben für diese Periode (light maintenance). ROSCOs sind neben der Beschaffung von neuem Rollmaterial für größere Reparaturen und Instandhaltungen (heavy maintenance) zuständig. Abbildung 22 skizziert die korrespondierenden Leistungsverflechtungen.

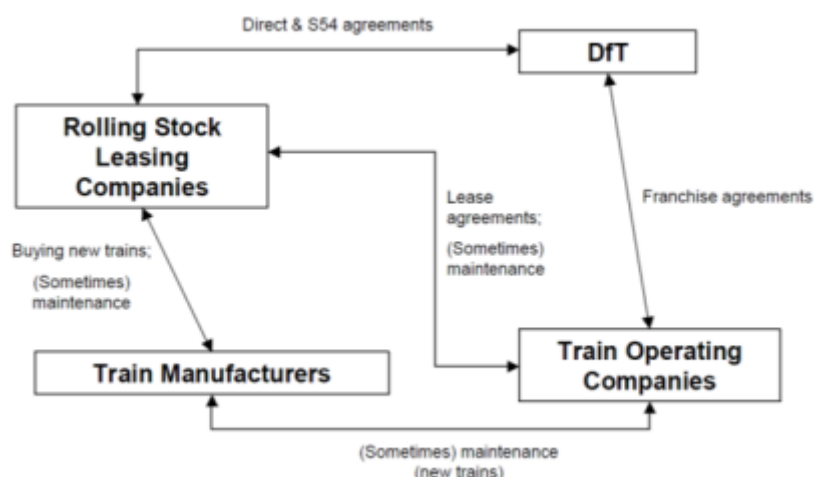


Abbildung 22: ROSCO, DfT und TOC - Leasingkonstruktion<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Die Anzahl der Franchises wurde mittlerweile reduziert.

<sup>127</sup> Lokomotiven und Waggonen.

<sup>128</sup> Ein eigens spezifizierter Aufteilungsschlüssel sollte die diskriminierungsfreie Teilung des Wagenmaterials sicherstellen.

<sup>129</sup> Quelle: ORR, 2007.

Beck attestiert dem britischen Fahrzeugkonzept wenig Interoperabilität im gesamten Netz, eingeschränkte Möglichkeiten den Fahrzeugbetreiber zu wechseln, kaum Verhandlungsmöglichkeiten für Zugbetreiber, oligopolistische Strukturen und dadurch bedingtes Marktversagen sowie hohe Kosten im internationalen Vergleich.<sup>130</sup> Auch die vom DfT in Auftrag gegebene Rail Value for Money Study weist auf die hohen Kosten des rollenden Materials und das Optimierungspotential in diesem Bereich hin.<sup>131</sup>

### **7.3.3 Department for Transport (DfT)**

Das britische Verkehrsministerium (DfT) ist für die strategische Ausrichtung und Finanzierung des SPV-Systems zuständig. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt hauptverantwortlich für die Ausgestaltung, Spezifikation und das Management der Franchise-Verträge (vgl. Kapitel 7.4). Zu den Aufgaben des DfT gehören:<sup>132</sup>

- Formulierung der strategischen Schienenverkehrspolitik (Investitionen, Sicherheitsziele, Ticketpreisvorgaben)
- Implementierung der Regierungsvorgaben/-ziele
- Vorgaben für den Infrastrukturbetreiber NR
- Gewährung von Zuschüssen an die Franchises, Unterstützung von Instandhaltung und Wartung der Schieneninfrastruktur
- Verwaltung und Vergabe der Franchises
- Finanzierung/Unterstützung von Verbesserungsmaßnahmen im SV

### **7.3.4 Office of Rail Regulation (ORR)**

Das ORR ist eine unabhängige Behörde zu deren Hauptaufgabe die Regulierung des Wettbewerbs gehört. Die Kompetenzen des ORR sind im Railways Act 1993 (inkl. Änderungen/Erweiterungen), Railways Act 2005 sowie im Health & Safety at Work Act geregelt. Die Behörde ist insbesondere für die nachstehenden Bereiche zuständig:

- Regulierung der Verwaltung der Infrastruktur durch NR
- Lizenzierung der Anbieter im Bahnsektor
- Genehmigung des Zuganges zu Verkehrswegen, Stationen und Instandhaltungseinrichtungen
- Untersuchung von potentiellen Verletzungen des Competition Act 1998 (gemeinsame Kompetenz mit dem Office of Fair Trading)

Überdies ist durch das ORR die Gewährleistung der Sicherheit des Systems Schiene zuständig. Der sichere Betrieb im SPV soll vor allem das Leben und die

---

<sup>130</sup> Beck, Arne (Civity), Internationale Wettbewerbsstrategien im Schienenpersonenverkehr: Modelle, Erfahrungen und Schlussfolgerungen für Deutschland. Konferenzbeitrag „Kommunales Infrastruktur-Management“, Berlin 2011.

<sup>131</sup> Vgl. Rail Value for Money Study, S. 227 ff.

<sup>132</sup> Vgl. CER Report 2012.



Gesundheit der Mitarbeiter der Bahnunternehmen sowie der Öffentlichkeit schützen.

### 7.3.5 Regionale Aufgabenträger

In London ist Transport for London (TfL) für die Koordination und Bestellung der Verkehrsleistungen, in diesem Zusammenhang auch für die Spezifikation und Bestellung der SPV verantwortlich. In Wales sowie Schottland wird diese Kompetenz auch von regionalen Aufgabenträgern wahrgenommen. In sechs<sup>133</sup> weiteren Ballungsräumen gibt es Passenger Transport Executives (PTEs), welche an der regionalen Verkehrsplanung mitwirken. Zu den Aufgaben der PTEs gehören unter anderem:

- Ausarbeitung von Strategien für die Entwicklung lokaler Personenverkehrsnetze (verkehrsträgerübergreifend)
- Verwaltung und Planung regionaler SPV (in Abstimmung mit dem DfT)
- Investitionen in regionale Verkehrsinfrastruktur (auch in Bus- und Bahnstationen)

## 7.4 Franchise-System im Überblick

Wie bereits festgestellt, werden seit der Aufteilung von BR nahezu alle Verkehre im SPV im Franchise-System erbracht. Diese Franchises werden potentiellen Betreibern in öffentlichen Ausschreibungsverfahren angeboten. Der in Abbildung 23 skizzierte Ausschreibungsprozess wird durch das ORR überwacht.



Abbildung 23: Franchise-Prozess<sup>134</sup>

Im Rahmen der **Vorbereitung** der Ausschreibung wird eine Prior Information Notice (PIN) veröffentlicht, die das geplante Franchise-Programm inhaltlich kurz beschreibt und den Zeitplan angibt. Nationale und internationale Werbung dient in dieser Phase zur Information und Kontaktaufnahme. Ziel des DfT ist es, geeignete

<sup>133</sup> Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands und West Yorkshire.

<sup>134</sup> Eigene Darstellung auf Basis von DfT, A guide to the railway franchise procurement process, Mai 2011, S. 2 ff.

potentielle Interessenten auf die bevorstehende Ausschreibung aufmerksam zu machen. Das Ministerium selbst gibt an, dass drei bis fünf (gute) Bewerber hinsichtlich Kosten/Nutzen (sowohl für Anbieter als auch für das DfT selbst) „optimal“ sind. In den ersten Jahren nach der Privatisierung beteiligten sich zumeist sechs bis acht Unternehmen an den Ausschreibungen. Seit 2006/07 sind im Allgemeinen vier bis fünf Bewerber in die Ausschreibungen involviert.<sup>135</sup>

Das DfT nimmt bei der Definition und Spezifikation der Verträge eine dominante Stellung ein.<sup>136</sup> Als Vertragsgrundlage wird in der Regel ein Mustervertrag des Ministeriums verwendet. Stakeholder und Regionen, zumeist durch PTEs vertreten, werden in der Phase der Formulierung der Ausschreibung<sup>137</sup> **konsultiert** (tlw. parallel zur Vorbereitungsphase). PTE können, wenn Sie in die Finanzierung der Leistungen involviert sind, überdies eine Reduktion oder eine Erweiterung der zu bestellenden Leistungen begehren. Überdies wird die Behörde Passenger Focus in den Entscheidungsprozess eingebunden, um die Interessen der Bahnpassagiere explizit berücksichtigen zu können.

Akkreditierten Bewerbern wird schließlich im Rahmen der eigentlichen **Ausschreibung** eine Invitation to Tender (ITT) zugestellt. In dieser werden auch die durch das DfT spezifizierten (bzw. im Rahmen der Konsultierung ausgearbeiteten) Minimalanforderungen in Form einer „Base Service Specification“ kommuniziert. TOC übermitteln ihre Pläne zur Erreichung der Base Service Specification und quantifizieren die Kosten (bzw. den zur Leistungserbringung nötigen Subventionsbedarf). Angebotsveränderungen (zusätzliche Leistungen, etc.) müssen explizit ausgewiesen und separat monetär bewertet werden (priced options). Abweichende Angebote, die nicht den Minimalanforderungen entsprechen, können von den Bewerbern zusätzlich eingereicht werden.

Anschließend prüft das Ministerium die Angebote auf Plausibilität, Durchführbarkeit, Risiko sowie Preis/Leistung bzw. Höhe der nötigen Subventionen. Die Angebote für die Erreichung der Base Service Specification werden auf Basis ihrer Barwerte (NPV) gereiht. Anschließend erfolgt die **Vergabe** des Franchise an jene TOC, die im Bezug auf Preis und Verlässlichkeit am besten bewertet werden konnte.

**Während der Laufzeit** überprüft das DfT die Zielerreichung durch den erfolgreichen Anbieter. Vertragsbrüche bzw. Zielverfehlungen sind mit Strafzahlungen verbunden und können auch in der vorzeitigen Auflösung der Verträge resultieren. Ist es für ein TOC nicht möglich, seine Aufgaben bis zum Ende der Franchise-Periode zu erfüllen, so können die Verträge nachträglich adaptiert (z.B. Erhöhung

---

<sup>135</sup> Müller, Gernot, S. 38.

<sup>136</sup> Die Rolle des DfT wird seit der Rail Value for Money Study kritisch reflektiert und soll künftig geändert werden. Im Rahmen einer umfassenden Regionalisierung und Dezentralisierung im öffentlichen Sektor (Localism Act 2011) sollen Regionen (vertreten durch PTEs) künftig stärker in die Ausschreibungsverfahren eingebunden werden. Aktuell werden fünf Optionen besprochen: (1) *co-signatory status*, (2) *one franchise*, (3) *one specification*, (4) *one principal franchise containing one or more "micro" franchises*, (5) *entire franchise devolved to a grouping of local authorities and/or PTEs*.

<sup>137</sup> Als Invitation to Tender (ITT) bezeichnet.

der Subventionen) oder das Franchise vorzeitig neu ausgeschrieben werden. Überdies kann das DfT bei Bedarf einen Operator of Last Resort (OOLR) mit der direkten Übernahme des Franchise (ohne Neuausschreibung) beauftragen. Diese Handlungsoptionen sollen die Widerstandsfähigkeit (Resilience) des Systems im Krisenfall sicherstellen.

Im Jahr 2011 wurde von der britischen Regierung aufgrund des in mehreren Studien diagnostizierten Reformbedarfs die Überarbeitung des Franchise-Systems angekündigt. Neue Verträge sollen neben längeren Laufzeiten (15 Jahre) auch funktionale(re)n Charakter haben und somit mehr Flexibilität für Franchise-Nehmer gewährleisten. Durch die Neugestaltung der Verträge soll überdies sichergestellt werden, dass die Ziele des Infrastrukturbetreibers NR und jene der TOC besser koordiniert werden können. In diesem Zusammenhang soll auch die Investitionsbereitschaft von TOC in Infrastruktur erhöht werden. Außerdem werden künftige Verträge noch stärker an Entwicklungen des britischen BIP gekoppelt.<sup>138</sup> Dies reduziert die Verantwortung bzw. das Risiko der Zugbetreiber für wirtschaftliche Entwicklungen, die von den Verkehrsunternehmen selbst in der Regel nicht bzw. nur bedingt beeinflusst werden können. Die angekündigte Reform ist besonders kritisch, da in den nächsten Jahren ein großer Teil der Franchises neu ausgeschrieben/vergeben wird (vgl. Abbildung 24).

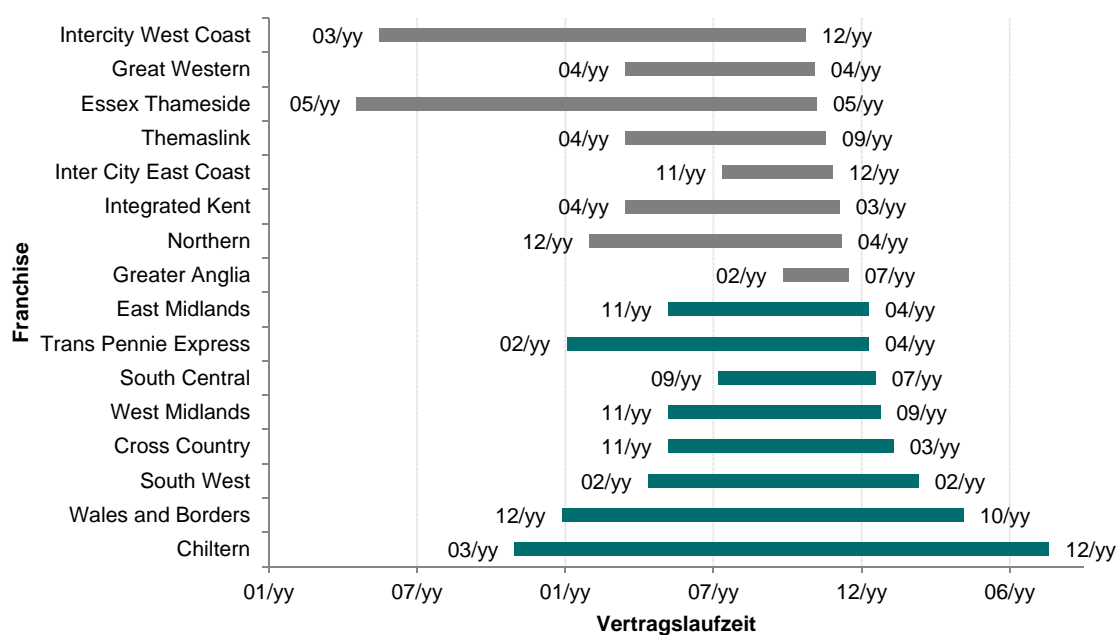


Abbildung 24: Aktuelle Franchise-Verträge und Laufzeiten<sup>139</sup>

In Abbildung 25 ist der Zeitbedarf für Ausschreibungen in Großbritannien abgebildet. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Analyse des Zeitbedarfs. Außer-

<sup>138</sup> In neuere Verträge wurden bereits so genannte „GDP Protection Mechanisms“ eingearbeitet. Überdies beinhalten zwischen 2004 und 2009 geschlossene Franchise-Verträge eine Teilung des Erlörisikos (Revenue risk sharing mechanism).

<sup>139</sup> DfT, März 2012.

dem werden die Verflechtungen der am Prozess teilnehmenden Parteien sichtbar gemacht.



Abbildung 25: Zeitbedarf für Ausschreibungen in Großbritannien<sup>140</sup>

In Tabelle 3 ist der Ausschreibungsprozess am Beispiel des *Greater Anglia Franchise* dargestellt. Es fällt auf, dass das Zeitbudget sehr knapp bemessen ist. Von der Pre-Qualification (Vorbereitung) bis zur Durchführung der Verkehre vergeht nur knapp mehr als ein Jahr. An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass dieser Umstand auf die stark formalisierte Ausschreibungspraxis und die weitgehende Nutzung von Standardprozessen zurückzuführen ist. Auch aufgrund der beim DfT gebündelten Ausschreibungskompetenz und der für diese Zwecke vorgehaltenen Ressourcen ist die Einhaltung so ambitionierter Zeitvorgaben überhaupt möglich.<sup>141</sup>

Phase		Zeit
P1	Pre-Qualification (Vorbereitung; Einleitung des Shortlisting)	11.01.2011
P2	Receipt of signed FLPA and Pre-Qualification-Fragebogen	18.01.2011
P3	Liste qualifizierter (potentieller) Bieter veröffentlichen	24.03.2011
P4	Durchführen der Ausschreibung (Invitation to Tender)	21.04.2011
P5	Eingang von Angeboten beziehend auf das ITT	21.07.2011
P6	Angebotsprüfung, Vertragsverhandlungen und Präzisierung	22.07.2011 bis 06.10.2011
P7	Auswahl des künftigen Franchisenehmers	20.10.2011
P8	Betriebsübernahme durch neuen Franchisenehmer	05.02.2012
P9	Vertragslaufzeit	7-15 Jahre

Tabelle 3: Ausschreibungsprozess in GB am Beispiel des *Greater Anglia Franchise*<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Arup and Oxera, 2010, Review of rail cross-industry interfaces, incentives, and structures Options to reduce industry net cost, S. 114.

<sup>141</sup> Bevor Ausschreibungen in dieser Form durchgeführt werden müssen, sind jedoch auch Vorbereitungszeiten zu berücksichtigen. Die verkehrspolitische Diskussion wurde in Großbritannien bereits seit den 1980er Jahren geführt. Auf die Gesetzgebung der EU folgten die Phase der Vorbereitung von der Gesetzlichen Rahmenbedingungen in den 1990er Jahren und die Einteilung der Franchises bevor 1996/1997 die ersten 25 Franchises vergeben werden konnten.

<sup>142</sup> DfT, 2011, Pre-Qualification Process Document: Greater Anglia Franchise, S. 11.

## 7.5 Trennlinie zwischen Nah- und Fernverkehr

Die Ausführungen in diesem Kapitel sind weitgehend an Müller angelehnt.<sup>143</sup> Für Großbritannien kann bzgl. der Trennung von Nah- und Fernverkehr eine Differenzierung auf Basis verschiedener Kriterien festgestellt werden. Angebotsseitig findet sowohl eine Unterscheidung nach Unternehmen als auch nach Strecken bzw. einzelnen Verkehren statt.

Die aktuell verwendete Klassifizierung geht auf die Zerschlagung von British Railways zurück. Die in diesem Zusammenhang spezifizierten 25 Franchises stimmten mit der sowohl nach regionalen Aspekten als auch nach Art des Verkehrsangebots gegliederten Struktur des korrespondierenden Geschäftsbereichs Personenverkehr von BR überein.

In Anlehnung an die Gliederungssystematik von BR (InterCity, Regional Railways, Network London and South East) werden die TOC als Fernverkehrsbetreiber (long distance operators), regionale Betreiber (regional operators) und Betreiber im Großraum London und Südosten (London and South East operators) bezeichnet.

Streckenbezogen werden die Verkehre unterschieden in:

- Ortsverkehre (local transport) bzw. weiter unterteilt in Stadtverkehre (urban transport) und Vorortverkehre (suburban transport); hierbei handelt es sich um Eisenbahnverkehre innerhalb von Großstädten oder um Verbindungen mit den Vorstädten; kennzeichnend sind eine hohe Zugfrequenz vor allem in Hauptverkehrszeiten und die Bedienung aller Stationen;
- Regionalverkehre (regional transport) verknüpfen Großstädte mit Mittel- und Kleinstädten im weiteren Umland; sie fahren alle oder zumindest die meisten Stationen im Allgemeinen im Stundentakt an;
- zwischenstädtische Verkehre (intercity oder interurban transport, oftmals als Marketingbegriff verwendet); hierunter zu subsumieren sind langlaufende, schnelle Verkehre zwischen Großstädten im Stundentakt, bei denen unterwegs keine oder nur bestimmte Stationen (z.B. Mittelzentren) bedient werden.

Die Zuordnung erfolgt also anhand der Entfernung, der Streckenart, der Anzahl der bedienten Stationen, der Fahrthäufigkeit, der Geschwindigkeit sowie ggf. nach der technischen und der Servicequalität. Allerdings können die Übergänge zwischen Regional- und zwischenstädtischem Verkehr in Einzelfällen fließend sein. Trotzdem entsprechen Orts- und Regionalverkehre grundsätzlich dem in Deutschland betriebenen SPNV (S-Bahnen sowie Regionalbahn- und -expresszüge). Der zwischenstädtische Verkehr kann als Eisenbahnpersonenfernverkehr eingestuft werden. Während Hochgeschwindigkeitsverkehre (high-speed trains) eindeutig Eisenbahnpersonenfernverkehre sind, kann es sich bei Expressverkehren (express trains) sowohl um Regional- als auch um Fernverkehre handeln.

---

<sup>143</sup> Müller, Gernot, Die Bedeutung von Liberalisierungs- und Regulierungsstrategien für die Entwicklung des Eisenbahnpersonenfernverkehrs in Deutschland, Großbritannien und Schweden. Bad Honnef, 2011, S. 23 ff.

Die Einordnung nach dem Kriterium der Konzessionsgebiete bzw. dem zuständigen Betreiber muss jedoch nicht immer der Zuordnung der im jeweiligen Gebiet bzw. vom Unternehmen auf bestimmten Strecken angebotenen Verkehre entsprechen. Regionale Betreiber können auch Fernverkehre anbieten, während Fernverkehrsbetreiber gleichzeitig Regionalverkehre offerieren; Betreiber im Großraum London und Südosten haben sowohl Orts- als auch Regionalverkehre in ihrem Portfolio. Außerdem wurden 2007 die Konzessionsgebiete neu zugeschnitten, so dass das Office of Rail Regulation (ORR) seit diesem Zeitpunkt bei der statistischen Erfassung die Verkehre einiger Unternehmen auf die Bereiche Fernverkehr, Regionalverkehr und Verkehr im Großraum London und Südosten aufteilt.

Es kann also festgehalten werden, dass die Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr in der Regel nicht immer trennscharf ist. Den in den nächsten Kapiteln immer wieder referenzierten, offiziellen Statistiken ist zumeist die auf die Gliederungssystematik von BR zurückzuführende Differenzierung zugrunde gelegt.

## **7.6 Finanzierung**

Im Großbritannien wird der SPV über drei Säulen finanziert: Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln, Nutzerfinanzierung und private Investitionen.

Der Kostendeckungsgrad der verschiedenen Franchises differenziert stark. Während einige Strecken nahezu ausschließlich durch den eigenen Betrieb finanziert werden können, müssen andere Franchises stark subventioniert werden. Generell ist festzuhalten, dass Langstreckenverkehre und Inter-City-Verbindungen profitabler sind und weniger Subventionsbedarf aufweisen als regionale Verbindungen. Das Gesamtsystem ist jedoch stark von der Finanzierung durch die öffentliche Hand abhängig.

Öffentliche Geldmittel werden in der Regel in nachstehender Form bereitgestellt:

- Zuschüsse durch die Regierung (in erster Linie als Subventionen an die TOC)
- Zuschüsse an (regionale) Passenger Transport Executives (PTEs), welche von den Geldern regionale Transporte finanzieren
- Direkte Netzwerkzuschüsse, wie beispielsweise Zahlungen an den Infrastrukturbetreiber Network Rail sowie an London and Continental Railways (LCR).

Abbildung 26 zeigt, dass die öffentlichen Ausgaben für den SPV in den letzten Jahren stark angestiegen sind. Der Subventionsbedarf der Infrastruktur nach dem Zusammenbruch von Railtrack kann als primärer Treiber des Subventionsbedarfs identifiziert werden. Insgesamt investierte der Staat nach der Privatisierung mehr Steuergelder in den Bahnsektor als vorher. Ein Teil dieser staatlichen Zuwendun-

gen ist überdies in Form von Dividenden an den privaten Sektor weitergegeben und daher nicht zur Verbesserung des Bahnverkehrs verwendet worden.<sup>144</sup>

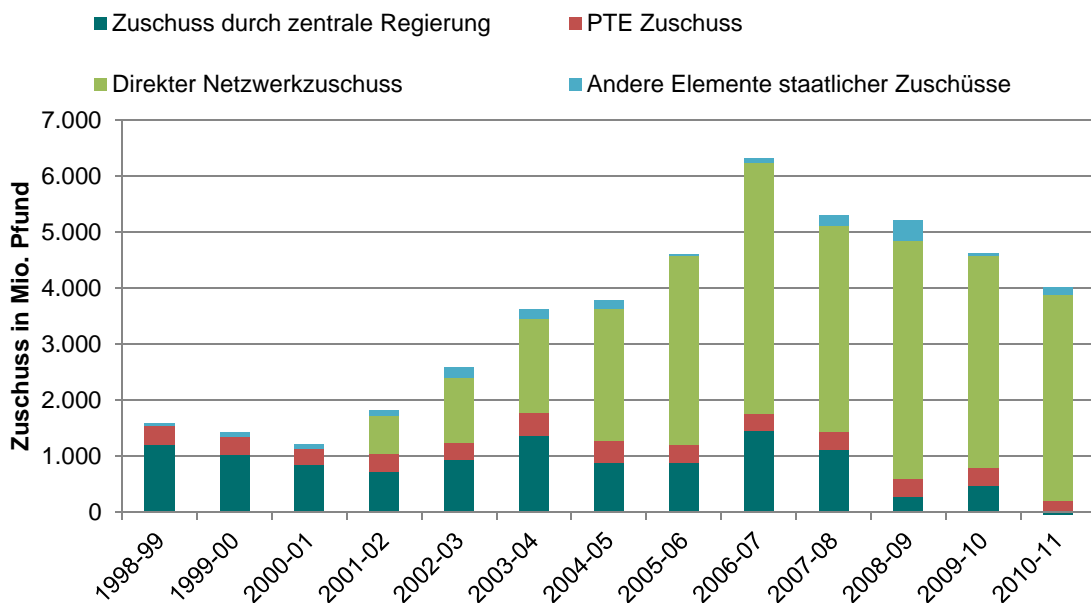


Abbildung 26: Staatliche Unterstützung des britischen Eisenbahnwesens<sup>145</sup>

Die Zusammensetzung der ins SPV-System eingehenden Finanzströme ist in Abbildung 27 ausgewiesen. Im Vergleich zu anderen Staaten kann insbesondere der deutlich höhere Finanzbedarf identifiziert werden.

**Total income<sup>1)</sup> streams (2009)**

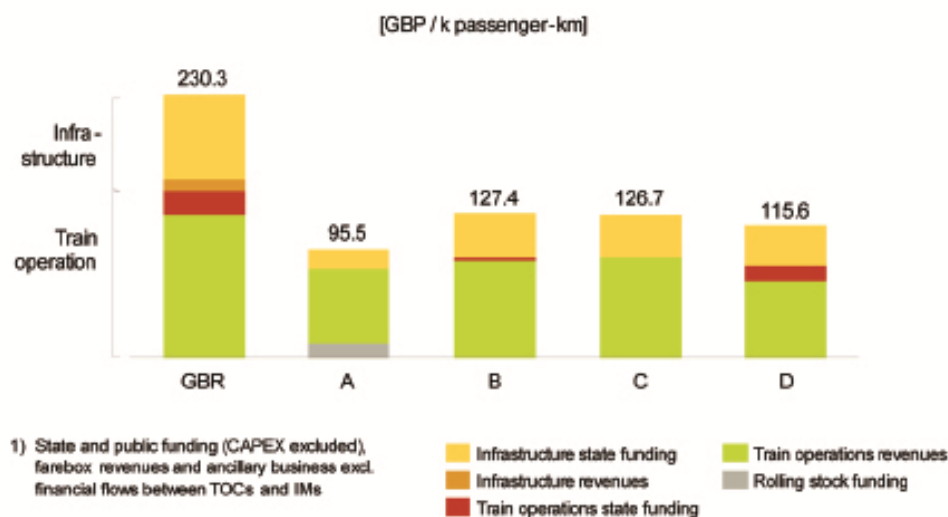


Abbildung 27: Zusammensetzung der SPV-Mittel<sup>146</sup>

Die Systemkosten betragen für das Jahr 2009-10 GBP 12,7 Mrd. Die korrespondierenden Finanzströme zwischen den unterschiedlichen Akteuren/Institutionen sind in Abbildung 28 dargestellt.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Vgl. van Riesen, 2007, S. 209.

<sup>145</sup> eigene Darstellung, Datenquelle: DfT, Zugriff über ORR Datenportal.

<sup>146</sup> Quelle: Rail Value for Money Study.

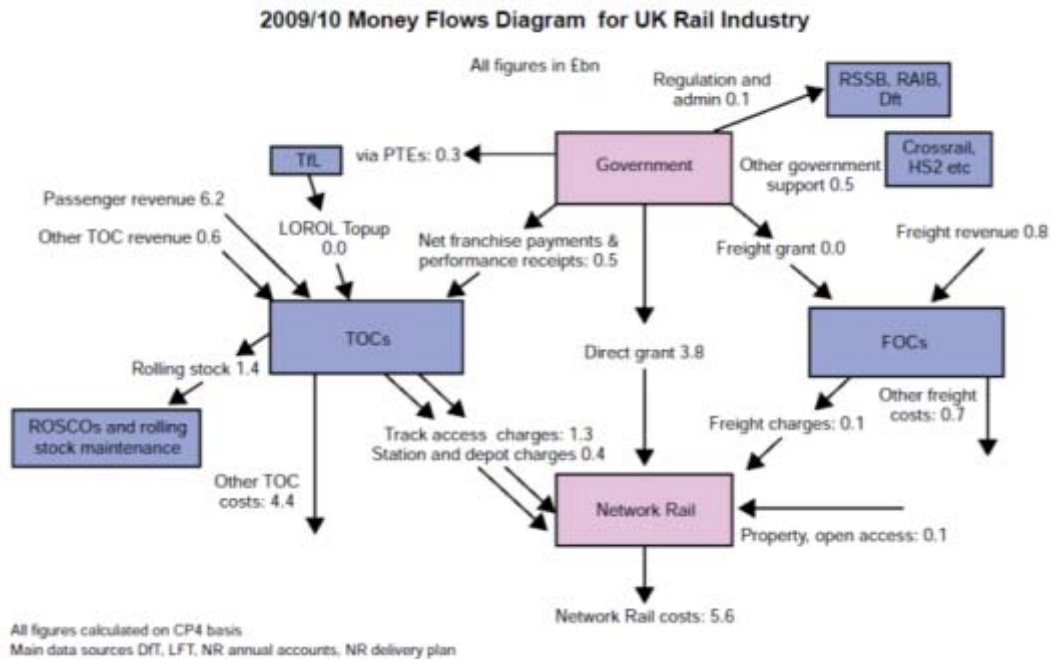


Abbildung 28: Finanzflüsse im britischen Schienenverkehr<sup>148</sup>

Bezogen auf bestimmte Strecken bzw. Regionen sind in Abbildung 29 die Kosten und Erlöse dargestellt. Sichtbar wird das Verhältnis zwischen Kosten für das Netzwerk und den Betrieb (entspricht den Kosten der TOC) sowie die Aufteilung der Einnahmen (Fahrgasterlöse, öffentliche Mittel, sonstige Mittel).

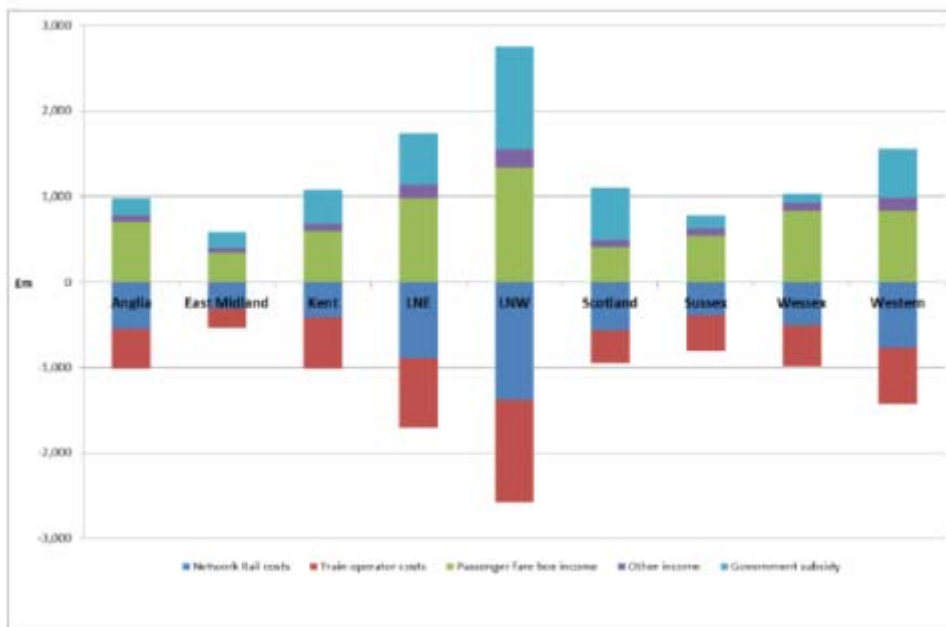


Abbildung 29: Kosten und Erlöse - Gebietsübersicht<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Vgl. Rail Value for Money Study, S. 16.

<sup>148</sup> Quelle: Rail Value for Money Study.

<sup>149</sup> ORR, 2011, GB rail industry financial information 2010-11, S. 17.



Aufgrund der hohen Infrastrukturkosten stellt sich außerdem die Frage, welche Rolle die Kosten für die Benützung der Infrastruktur im britischen System einnehmen. Das **Infrastrukturbenützungsentgelt (Track Access Charge)** stellt grundsätzlich einen (zumindest im Bezug auf die Höhe) wesentlichen Kostenblock für TOC dar. Die Bedingungen für die Benützung der Schieneninfrastruktur sowie der Stationen werden in einem zwischen den jeweiligen TOC und dem Infrastrukturbetreiber Network Rail abgeschlossenen Benützungsvertrag geregelt. In diesem sind auch die Kosten für die Infrastrukturbenützung spezifiziert, die von den TOC an Network Rail zu leisten sind. Kann die zugesicherte Nutzung der Schieneninfrastruktur nicht sichergestellt werden, so sind Kompensationszahlungen an das TOC zu leisten. Die Vertragsbedingungen (in diesem Zusammenhang auch die Tarife) werden vom ORR überwacht.

Ein wichtiges Merkmal der Verträge ist, dass die Basisverträge im Rahmen der periodisch durchgeführten Überprüfungen (Periodic Review) automatisch ausgeglichen werden.<sup>150</sup> TOC sollen so vor starken Schwankungen des IBE schützen. Das hat insgesamt zur Folge, dass die Infrastrukturkosten von den TOC aufgrund ihres konstanten Charakters über die Vertragslaufzeit keinen wesentlichen Einflussfaktor darstellen.<sup>151</sup>

Eine Unterscheidung **eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehre** wird in Großbritannien nicht bzw. nicht explizit getroffen. Das flächendeckende Franchise-System benötigt keine derartige Kennzahl, um die auszuschreibenden Strecken als solche zu qualifizieren (da ohnehin nahezu alle Leistungen ausgeschrieben werden). Eine wesentliche Rolle spielt die Eigenwirtschaftlichkeit jedoch bei der Subventionierung der Schienenverkehrsleistungen. Der Subventionsbedarf muss jedoch vom Ausschreibungsteilnehmer (EVU) tlw. selbst kommuniziert werden und wird im Rahmen der Angebotskalkulation bestimmt. Die Einschätzung des Ausschreibungsgewinners kann schließlich als Indikator für die „Wirtschaftlichkeit“ der Leistung angenommen werden.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auch auf ein weiteres Problem hinzuweisen. Die Franchises müssen als „Leistungsbündel“ identifiziert werden. Einzelne Franchises können daher sowohl profitable Bereiche als auch unprofitable Streckenabschnitte umfassen. Eine differenzierte Betrachtung ist aufgrund der Verflechtungen dieser Angebote jedoch oft nicht möglich bzw. wird nicht explizit ausgewiesen. Van Riesen betont, dass eine Kombination gewinn- und verlustbringender Strecken für nahezu alle Franchises der Fall ist und eine Quersubventionierung durch die bedienenden TOC verkehrspolitisch ausdrücklich gewünscht sei.<sup>152</sup>

Während „gemeinwirtschaftliche“ bzw. als nicht kostendeckend identifizierte Franchises Subventionen bekommen, muss für „eigenwirtschaftliche“ Angebote eine „Konzessionsgebühr“ bezahlt werden. Diese muss von den TOC zusätzlich zum Gewinn erwirtschaftet werden. Die Subventionierung ist nur an den Betrieb ge-

---

<sup>150</sup> 'No net loss, no net gain' Klausel im Franchisevertrag.

<sup>151</sup> Arup and Oxera, 2010, Review of rail cross-industry interfaces, incentives, and structures Options to reduce industry net cost, S. 130.

<sup>152</sup> Vgl. Van Riesen, S. 166.

knüpft und berücksichtigt die indirekte Subventionierung durch Zahlung des „Network Grant“ an den Infrastrukturbetreiber nicht.<sup>153</sup>

## 7.7 Leistungs- und Finanzkennzahlen

Die britische Bahnreform sollte zu Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen, erhöhter Innovationsbereitschaft, Angebotsverbesserungen sowie insgesamt zu einer Stärkung des SPV führen. An dieser Stelle soll kurz beleuchtet werden, ob bzw. in welchem Umfang diese Ziele erreicht worden sind.

Wie in Abbildung 1 dargestellt, sind die Beförderungszahlen (gemessen in Pkm.) seit der 1993 eingeleiteten Restrukturierung des Bahnsektors stark angestiegen. Es muss jedoch kritisch angemerkt werden, dass diese Steigerung des Fahrgastaufkommens im SPV von mehreren Faktoren<sup>154</sup> abhängig ist und daher nur teilweise auf die sektorinterne Reform zurückgeführt werden kann. Das zeigt auch der direkte Vergleich mit der Entwicklung des GDP. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass der motorisierte Individualverkehr (MIV) im Vergleichszeitraum auch stark gestiegen ist.

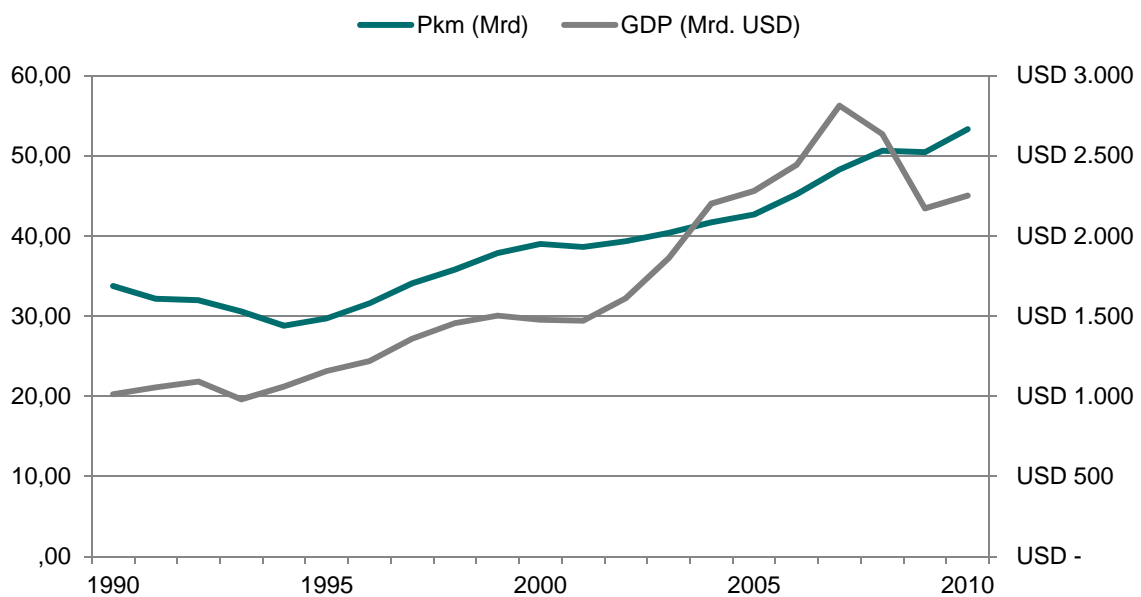


Abbildung 30: Entwicklung der Nachfrage in Mio. Pkm.<sup>155</sup>

Eine Analyse von Abbildung 31 zeigt, dass der Großteil der Fahrleistung (gemessen in Mio. Zkm) über das Franchise-System erbracht wird. Über Open-Access wird in Großbritannien hingegen nur ein kleiner Teil der Leistung abgewickelt. Der für die Periode 2010-11 bis 2011-12 festzustellende Rückgang bei Open-Access-Verkehren ist darauf zurückzuführen, dass der Anbieter Wrexham & Shropshire seine Tätigkeit im Januar 2011 beendet hat.

<sup>153</sup> Die „indirekte Subventionierung“ bezieht sich auf die dadurch günstigeren Trassenentgelte.

<sup>154</sup> Beispielsweise von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie von Änderungen in anderen Verkehrsbereichen (z.B. Einführung der City-Maut in London).

<sup>155</sup> Eigene Darstellung, Datenquellen: ORR Yearbook 2010-11, Weltbank.

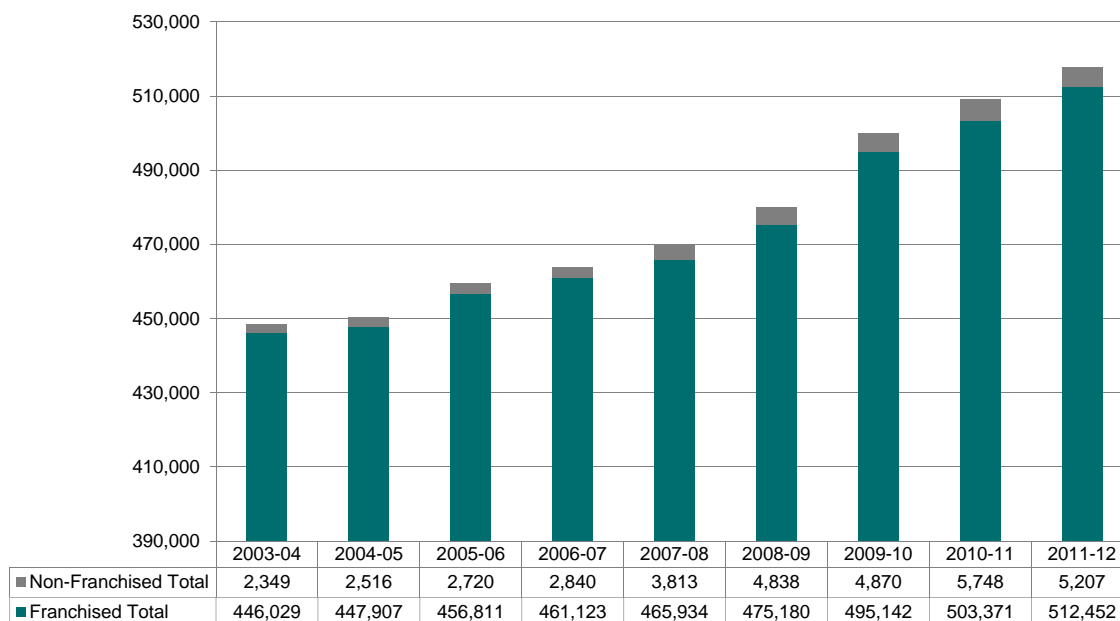


Abbildung 31: Mio. Zugkilometer (Franchise und Non-Franchise)<sup>156</sup>

Für im Franchise-System erbrachte Verkehre können sowohl für die Langstrecke, den Bereich „London and South East“ als auch für regionale Schienenverkehre Steigerungen auf Basis der erbrachten Pkm festgehalten werden (vgl. Tabelle 4). Die größten Zuwächse entfallen in diesem Zusammenhang auf Langstreckenverkehre sowie auf regionale Strecken (49% bzw. 61% mehr Pkm im Vergleichszeitraum). Dennoch bleibt hervorzuheben, dass auf die Region London and South East in der Periode 2011-12 mit ca. 46% der größte Anteil entfällt, während Langstreckenverkehre 34% und regionale Verkehre 20% der gesamten Pkm erbringen.

Periode	Langstrecke	London and South East	Regional	Gesamt
2002-03	12.9	19.8	6.9	39.7
2003-04	13.3	20.1	7.5	40.9
2004-05	13.4	20.5	7.8	41.7
2005-06	14.2	20.7	8.2	43.1
2006-07	15.6	22.2	8.4	46.2
2007-08	16.5	23.5	8.9	48.9
2008-09	17.0	24.2	9.4	50.6
2009-10	17.6	23.8	9.7	51.1
2010-11	18.6	25.0	10.4	54.1
2011-12	19.3	26.5	11.2	56.9

Tabelle 4: Franchised Pkm in Mrd. nach Sektor<sup>157</sup>

<sup>156</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle: Deltarail, Zugriff über ORR Datenportal.

<sup>157</sup> Quelle: LENNON database and train operating companies, Zugriff über ORR Datenportal; Passenger revenue includes all ticket revenue and miscellaneous charges associated with passenger travel on national railways, e.g. car parking charges. For tickets involving travel on London Transport, receipts have been apportioned. Passenger revenue does not include government support or grants.

Grundsätzlich kann außerdem festgestellt werden, dass die Querschnittsbesetzung der Züge in den letzten Jahren (Vergleichszeitraum 2003 bis 2012) kontinuierlich gesteigert werden konnte (vgl. Abbildung 32).

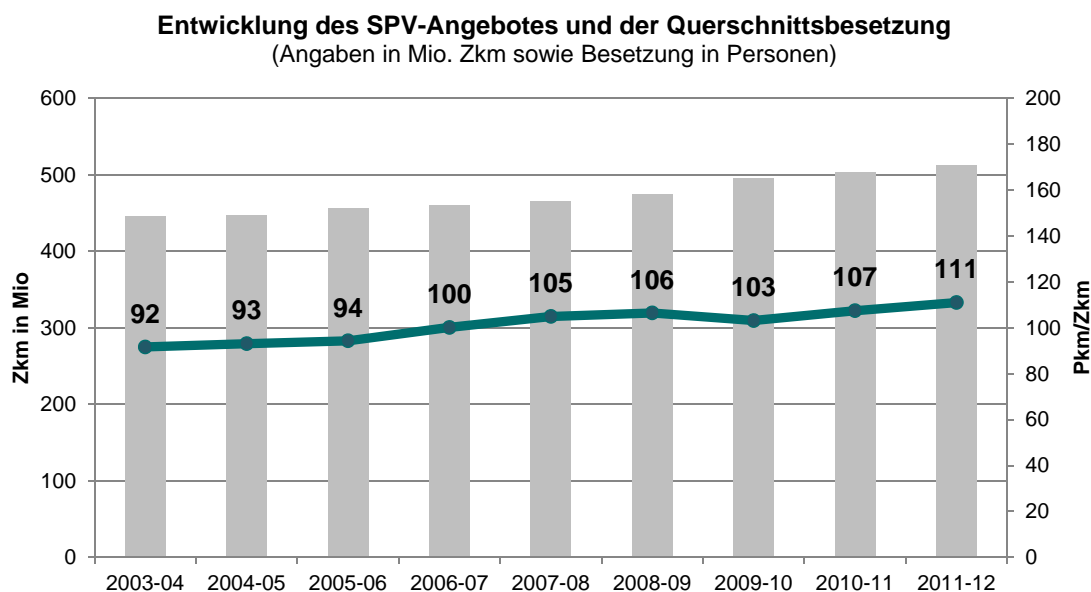


Abbildung 32: Entwicklung Verkehrsangebots und Querschnittsbesetzung<sup>158</sup>

Die Erlöse sind in den letzten Jahren stark gestiegen (vgl. Tabelle 5 und Abbildung 33). Im Jahr 2011 entfallen knapp 75% der Einnahmen auf Standardtickets und 25% auf Saisonkarten.

Periode	Standardticket (Franchise)	Saisonkarten (Franchise)	Gesamteinnahmen (Franchise)	Gesamteinnahmen (Non-Franchise)
2002-03	2,693	970	3,663	-
2003-04	2,890	1,011	3,901	-
2004-05	3,088	1,071	4,158	-
2005-06	3,323	1,170	4,493	-
2006-07	3,714	1,298	5,012	-
2007-08	4,120	1,434	5,555	-
2008-09	4,443	1,561	6,004	-
2009-10	4,608	1,571	6,179	36.7
2010-11	4,965	1,654	6,620	45.5
2011-12	5,447	1,782	7,229	43.9

Tabelle 5: Erlöse pro Ticketkategorie in Mio. GBP<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Eigene Berechnung, Datenquelle: ORR Datenportal.

Obgleich für Pkm sowie den angebotenen Zkm grds. Wachstum festgestellt werden kann, muss zeitgleich festgehalten werden, dass die im Zusammenhang mit der Bahnreform gewünschten Effizienzsteigerungen sowie Kosteneinsparungen nur bedingt erreicht werden konnten. Bereits in Abbildung 26 wurden die stark gestiegenen staatlichen Zuschüsse ausgewiesen. Für die Periode zwischen 1996-97 bis 2009-10 sind die Subventionen um GBP 1.7 Mrd. gestiegen. Als Hauptursache für den gestiegenen Subventionsbedarf kann neben den Betriebskosten der TOC (inkl. Aufwendungen für das Rollmaterial) der stark defizitäre Infrastrukturbereich angeführt werden.<sup>160</sup> Insbesondere die Ausgaben für die Infrastruktur sind nach dem Zusammenbruch der privaten Infrastrukturgesellschaft Railtrack im Jahr 2001 stark gestiegen.

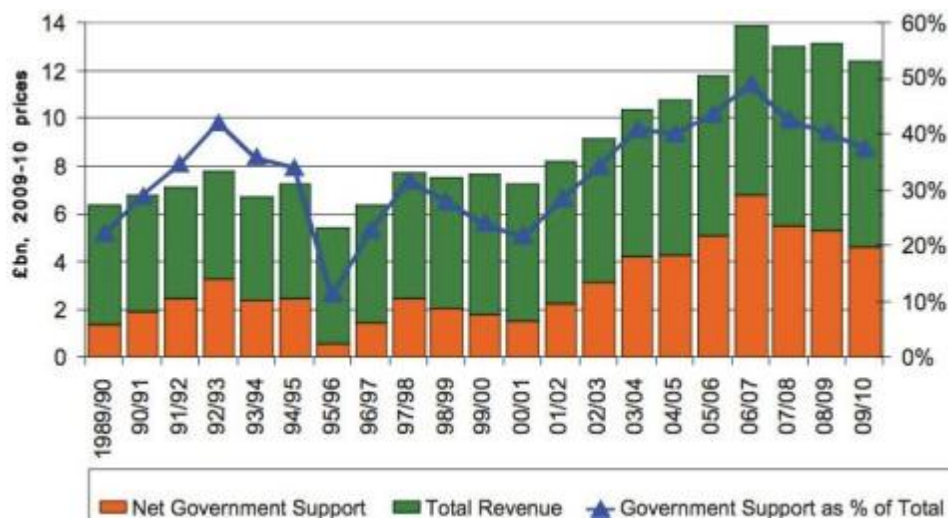


Abbildung 33: Subventionsbedarf in GB<sup>161</sup>

Eine 2011 von Civity durchgeführte Untersuchung stellt außerdem fest, dass die Kosten des britischen Eisenbahnsystems höher sind als jene in anderen europäischen Ländern. Diese höheren Systemkosten bedingen einerseits höheren Subventionsbedarf und resultieren außerdem in höheren Ticketpreisen für die Passagiere. Die durchschnittlichen Ticketpreise (bezogen auf Pkm) sind in Großbritannien um 30% höher. Eine Reduktion des Subventionsbedarfs und der Fahrpreise ist folglich von einer Kostenreduktion bzw. Erhöhung der betrieblichen Effizienz abhängig.<sup>162</sup>

Im Rahmen der Einführung des Franchise-Systems wurden viele Regulierungs- und Koordinationsaufgaben auf den Staat bzw. auf staatnahe Behörden und Organisationen übertragen. In diesem Zusammenhang sind auch neue Kosten

<sup>159</sup> Quelle: LENNON database and train operating companies, Zugriff über ORR Datenportal; Passenger revenue includes all ticket revenue and miscellaneous charges associated with passenger travel on national railways, e.g. car parking charges. For tickets involving travel on London Transport, receipts have been apportioned. Passenger revenue does not include government support or grants.

<sup>160</sup> Rail Value for Money Study, 2011, S. 20.

<sup>161</sup> Quelle: Rail Value for Money Study.

<sup>162</sup> Vgl. Civity, 2011.

entstanden – beispielsweise für das Management der Ausschreibungen. Für den Zeitraum zwischen 2003-04 und 2007-08 (vgl. Abbildung 34) kann beobachtet werden, dass diese Kosten für die Aufgabenträger signifikant gesenkt werden konnten. Dies ist unter anderem auf die Bündelung der Kompetenzen im Verkehrsministerium zurückzuführen. Die für TOC entstehenden Kosten werden für das Jahr 2007-08 mit GBP 3 Mio. bis 5 Mio. je individuellem Angebot beziffert. Das DfT versucht den eigenen Aufwand sowie jenen für die TOC durch die Verwendung standardisierter Prozesse (vgl. Ausführungen in Kapitel 7.4) sowie auch durch die Begrenzung der einzureichenden Unterlagen (Angabe maximal möglicher Seitenzahlen) zu reduzieren.<sup>163</sup>

	2003-04 SRA	2004-05 SRA	2005-06 (part) SRA	2005-06 (part) DfT	Total 2005-06 SRA + DfT	2006-07 DfT	2007-08 DfT
<b>Specification</b>							
Internal (Staff + Admin)	N/A	505	247	898	1,145	1,493	1,632
External	N/A	3,229	-6	3,390	3,384	1,641	584
<b>Total Specification</b>	<b>N/A</b>	<b>3,734</b>	<b>241</b>	<b>4,288</b>	<b>4,529</b>	<b>3,133</b>	<b>2,216</b>
<b>Procurement</b>							
Internal (Staff + Admin)	1,004	1,632	986	490	1,476	928	1,325
External	21,011	10,587	3,233	5,080	8,313	6,227	3,512
<b>Total Procurement</b>	<b>22,015</b>	<b>12,219</b>	<b>4,219</b>	<b>5,570</b>	<b>9,789</b>	<b>7,155</b>	<b>4,837</b>
<b>Total Specification + Procurement</b>	<b>22,015</b>	<b>15,953</b>	<b>4,460</b>	<b>9,858</b>	<b>14,318</b>	<b>10,289</b>	<b>7,054</b>

Abbildung 34: Ausschreibungskosten seit 2003/04 in Tsd. GBP<sup>164</sup>

## 7.8 Leistung und Servicequalität

Die Einführung des Franchise-Systems sollte überdies zu einer signifikanten Angebotsverbesserung für die Nutzerinnen und Nutzer führen.

Die Qualität des öffentlichen SPV in Großbritannien wird über den Public Performance Measure (PPM) erhoben.<sup>165</sup> PPM ist eine multidimensionale und komplexe Größe, die Pünktlichkeit und Verlässlichkeit der angebotenen Schienenverkehrsleistungen in einer Kennzahl zusammenfasst.<sup>166</sup>

PPM vergleicht die IST-Performance individueller Züge mit der geplanten SOLL-Betriebsleistung (in der Regel auf Basis der Fahrpläne). Für Großbritannien können nach einem signifikanten Performancerückgang zwischen 1999 und 2001 insbesondere für die Periode nach der Übernahme der Infrastruktur durch NR kontinuierliche Steigerungen des PPM festgehalten werden, was einer grundsätzlichen Verbesserung der Servicequalität entspricht (vgl. Abbildung 35).

<sup>163</sup> National Audit Office, DfT, 2008, Letting Rail Franchise 2005-07. S. 13.

<sup>164</sup> National Audit Office, DfT, 2008, Letting Rail Franchise 2005-07. S. 13.

<sup>165</sup> Diese Kennzahl ersetzte die davor gebräuchliche Passengers' Charta als Basis für die Erhebung der Performance.

<sup>166</sup> Ein Zug wird als pünktlich eingestuft, wenn er nicht mehr vier als Minuten und 59 Sekunden verspätet (gilt für Regionalzüge sowie für das Marktsegment London and South East) bzw. nicht mehr als 9 Minuten und 59 Sekunden (gilt für Fernzüge) verspätet ist (Quelle: ORR Datenportal).

Seit 10. Juli 2012 gibt es für Passagiere überdies die Möglichkeit Echtzeit-Verspätungsdaten einzusehen.<sup>167</sup>

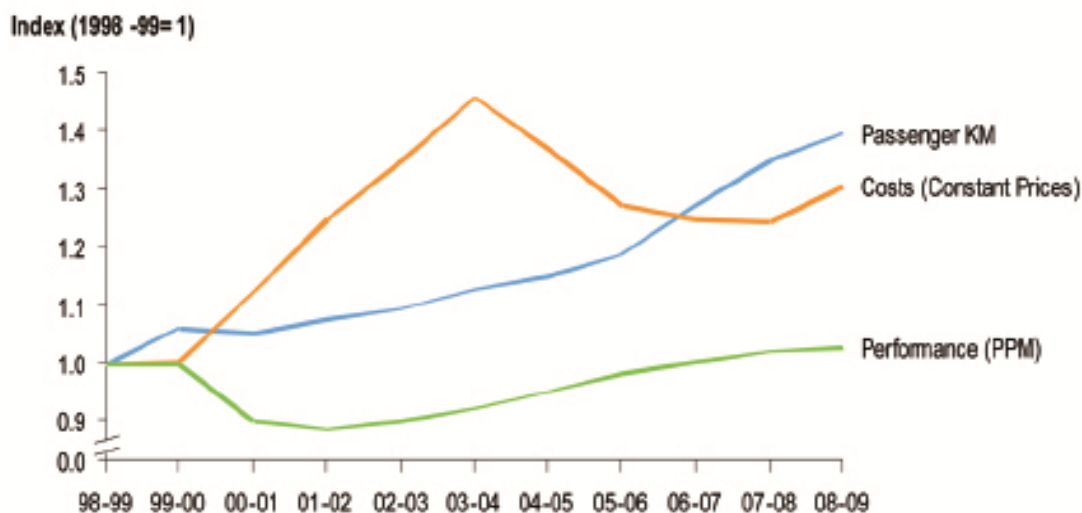


Abbildung 35: Entwicklung von PPM, Pkm und Kosten<sup>168</sup>

Ein weiteres Merkmal für die Servicequalität ist auch das Alter des verwendeten Fuhrparks. Dieses kann als indirekter Indikator für den Komfort der eingesetzten Schienenfahrzeuge verwendet werden. Tabelle 6 und Abbildung 36 weisen die Entwicklungen des durchschnittlichen Alters des rollenden Materials für den Zeitraum 2000 bis 2011 aus.

Durchschnittliches Alter am Ende der Periode	Langstrecke	London and South East	Regional	Gesamt
2000-01	25.97	20.36	16.42	20.34
2001-02	23.51	20.48	15.56	19.86
2002-03	22.13	19.89	15.73	19.33
2003-04	19.03	17.55	15.30	17.05
2004-05	16.92	14.29	15.67	14.68
2005-06	15.45	11.97	16.56	13.20
2006-07	16.15	12.73	15.88	13.70
2007-08	17.02	13.70	17.01	15.13
2008-09	18.50	14.65	18.05	16.15
2009-10	19.56	14.65	19.03	16.51
2010-11	20.56	15.41	19.96	17.34
2011-12	21.19	15.90	19.74	17.73

Tabelle 6: Alter des Fuhrparks nach Marktsegmenten<sup>169</sup>

<sup>167</sup> DfT, Press Release, <http://www.dft.gov.uk/news/press-releases/dft-press-20120710a/>.

<sup>168</sup> Basisjahr = 1998; Quelle: Rail Value for Money Study.

<sup>169</sup> Quelle: Department for Transport, Zugriff über ORR Datenportal; Berücksichtigung aller Fahrzeuge, die von ROSCOs an die Franchise-Nehmer (TOC) geleast werden.

Bis 2005 kann für fast alle Marktsegmente eine Reduktion des durchschnittlichen Alters des Fuhrparks festgestellt werden. Seit diesem Zeitpunkt steigt der Wert wieder leicht an, wobei darauf hinzuweisen ist, dass dieser Anstieg in der Regel weniger stark ist als die Reduktion davor. Im Regionalverkehr ist das Alter des Fuhrparks seit 2000 insgesamt leicht gestiegen.

Knapp 1.6% des im Personenverkehr eingesetzten Wagenmaterials ist älter als 39 Jahre, während knapp 35% der Wagen nicht älter als 10 Jahre sind.<sup>170</sup>



Abbildung 36: Alter des Fuhrparks nach Marktsegmenten<sup>171</sup>

Das vom Rail Safety and Standards Board (RSSB) entwickelte Train Precursor Indicator Model (PIM) ist ein Indikator für die Sicherheit des Bahnsystems und misst das Risiko eines Unfalls (z.B. Kollision, Entgleisung, Brand, Unfälle mit Straßenfahrzeugen) für eine Million Zkm. Abbildung 37 zeigt, dass das Risiko von Unfällen, die auf die Züge und eingesetzten Fahrzeuge zurückgeführt werden können in den letzten Jahren stark gesunken ist. Im Bereich der Infrastruktur ergibt die Analyse ein steigendes Risiko für den durch Railtrack verwalteten Zeitraum. Seit der Übernahme durch NR konnte die Sicherheit der Infrastruktur kontinuierlich verbessert werden.

<sup>170</sup> Vgl. CER Report, S. 105.

<sup>171</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle: Department for Transport, Zugriff über ORR Datenportal.



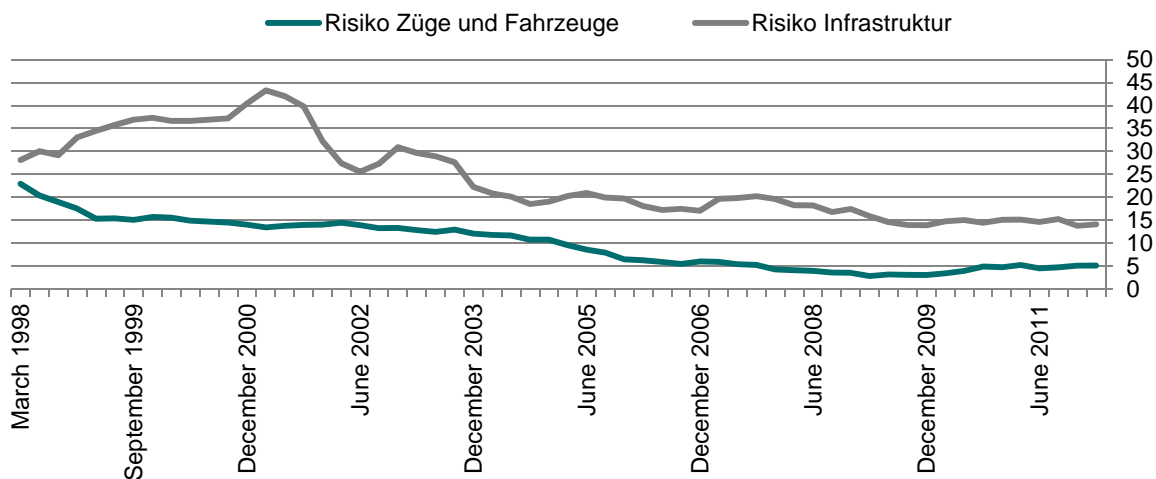


Abbildung 37: PIM Risikoindex, Eigene Darstellung<sup>172</sup>

Insgesamt konnte das Angebots- und Serviceniveau im Franchise-System kontinuierlich gesteigert werden. Aufgrund der Übertragung von Teilen des Erlösriskos auf die TOC wird für diese ein Anreiz zur Anhebung der Qualität geschaffen. Überdies spezifiziert das DfT in den Franchise-Verträgen Mindestanforderungen, welche von den Franchise-Nehmern unbedingt gewährleistet werden müssen.

## 7.9 Private Investitionstätigkeiten

Dass die gewünschten Kosteneinsparungen und die Reduktion der staatlichen Subventionen nicht erreicht werden konnten, wurde bereits in Kapitel 0 gezeigt. Die Systemkosten des britischen Bahnsektors liegen, wie auch der Subventionsbedarf, über dem europäischen Durchschnitt.

Jahr	Schienenwege u. Signalanlagen	Fahrzeuge	Stationen	Andere	Gesamtinvestition	Gesamtinvestition (Preis 2010-11)
2006-07	106	326	155	156	743	845
2007-08	8	400	78	79	566	617
2008-09	2	345	28	79	455	502
2009-10	-4	423	12	29	460	483
2010-11	0	274	28	74	377	376
2011-12	1	369	33	99	503	492

Tabelle 7: Privatinvestitionen in Mio. GBP (ohne NR Investitionen)<sup>173</sup>

<sup>172</sup> Datenquelle: ORR Datenportal, Anm. Im Original: The PIM is managed by RSSB and measures the risk, per million train miles, of a train accident - i.e. collision, derailment, fire or striking a road vehicle on a level crossing. The PIM risk indicator provides a measure of the change in risk, a reduction in the index denotes a reduction in risk. Please note that data supplied by RSSB is one quarter behind, although this has been updated since the previous board report.

<sup>173</sup> Quelle: Office for National Statistics, ORR Datenmonitor.

Die privaten Investitionen in Schienenwege und Signalanlagen, Stationen, Fahrzeuge und in andere Bereiche können für den Zeitraum 2006 bis 2011 Tabelle 7 entnommen werden.

Die Höhe der Privatinvestitionen sowie das Verhältnis zu staatlichen Subventionen spiegeln das auf die privaten Unternehmer übertragene Risiko wieder. Höhere private Finanzierung korrespondiert in der Regel mit einem stärkeren Anreiz zur Kostenreduktion und Effizienzsteigerung. KPMG hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine höhere Investitionsbereitschaft der privaten EVU sich potentiell positiv auf die Qualität der Leistungserbringung sowie auf die Kundenzufriedenheit auswirken würde. Problematisch ist aber, dass bei zusätzlichem Kapitaleinsatz aus Sicht der EVU kaum mit einer Amortisierung während der üblichen Franchise-Laufzeit gerechnet werden kann.<sup>174</sup> McNulty<sup>175</sup> merkt jedoch an, dass die spezifizierten Leistungsvereinbarungen sowie Regulierungen der Ticket-Preise den Handlungsspielraum für EVU in der Regel stark beschränken. Überdies werden die kurzen Laufzeiten der Franchise-Verträge als Barriere identifiziert, da sich die Investitionen (insbesondere in Rollmaterial und Infrastruktur) in der Regel erst nach längeren Laufzeiten amortisieren.

### **7.10 Wettbewerb im Eisenbahnsektor**

Wie bereits zuvor beschrieben, werden in Großbritannien nahezu alle Strecken im SPV über Ausschreibungen von exklusiven Franchise-Verträgen vergeben. Bei einigen eigenwirtschaftlichen Strecken gibt es freien Netzzugang für alle Betreiber (Open Access) – das erlaubt grundsätzlich direkten Wettbewerb mehrerer Anbieter auf der gleichen Strecke. Allerdings wird bei der Zulassung von Open-Access-Verkehren darauf geachtet, dass Franchise-Nehmer in diesem Zusammenhang weder in der Ausübung ihrer Verträge behindert werden, noch deren Leistungen durch den/die zusätzlichen Marktteilnehmer kannibalisiert werden. Diese Regelung führt in der Praxis dazu, dass sich neben den Franchise-Anbietern Open-Access-TOC kaum sinnvoll positionieren können.

Seit der Auflösung des Incumbent wird der Markt von knapp 25 EVU bedient. Diese erbringen zusammen eine jährliche Marktleistung von ca. 55 Mrd. Pkm (knapp 54.1 Mrd. Pkm<sup>176</sup> werden über Franchise-Verträge erbracht).<sup>177</sup>

In diesem Zusammenhang ist kritisch zu reflektieren, dass es sich bei den Wettbewerbern nicht immer um eigenständige Unternehmen im engeren Sinne handelt, sondern dass mehrere EVU oft der gleichen Betreibergesellschaft zuordenbar sind. Überdies gehören nicht alle am britischen Markt agierenden Unternehmen dem privatwirtschaftlichen Sektor an. Immer mehr Betreiber können als (ehemalige) Staatsbahnen anderer Länder bzw. als deren Tochtergesellschaften identifiziert werden. Insbesondere die ehemaligen Staatsbahnen aus Frankreich, Deutschland und den Niederlanden haben sich in den letzten Jahren erfolgreich am britischen Markt positioniert und können die privaten Akteure aufgrund der

---

<sup>174</sup> KPMG, 2010, Rail Franchising Policy: Analysis of Historic Data, S. 6.

<sup>175</sup> Rail Value for Money Study, 2011, S. 286.

<sup>176</sup> Für einen Vergleich auf Basis der Zkm vgl. Abbildung 31.

<sup>177</sup> ORR, 2011, National Rail Trends Yearbook 2010-11, S. 8.

teilweise signifikant geringeren Finanzierungskosten zunehmend unter Druck setzen. Alexandersson und Hultén (2006) stellen außerdem fest, dass sich der Markt seit der Öffnung stark konzentriert hat.<sup>178</sup> Details können Tabelle 8 und Abbildung 38 entnommen werden.

Franchise	TOC	Gruppe			Mio Zkm	Anteil
Chiltern	Chiltern Railways	DB Regio	***	100% Tochter der DB AG (GER)	10.27	2%
Wales and Borders	Arriva Trains Wales	Arriva	***	100% Tochter der DB AG (GER)	23.60	5%
South West	South West Trains	Stagecoach	*	Privater Anbieter, Ursprung als Busunternehmen	39.56	9%
Cross Country	CrossCountry	Arriva	***	100% Tochter der DB AG (GER)	32.65	7%
West Midlands	London Midland	Govia	**	Joint Venture Go-Ahead (65%) und Keolis SA (35%)	24.70	5%
South Central	Southern	Govia	**	Joint Venture Go-Ahead (65%) und Keolis SA (35%)	37.96	8%
Trans Pennie Express	First Keolis TransPennine Express	First Keolis	**	Joint Venture First Group (55%) und Keolis (45%)	17.38	4%
East Midlands	East Midlands Trains	Stagecoach	*	Privater Anbieter, Ursprung als Busunternehmen	22.13	5%
Greater Anglia	Greater Anglia	Abellio	***	100 & im Besitz der NS (NED)	33.30	7%
Northern	Northern	Serco-Abellio	**	Joint Venture Serco (50%) und Abellio (50%)	44.58	10%
Integrated Kent	Southeastern	Govia	**	Joint Venture Go-Ahead (65%) und Keolis SA (35%)	37.96	8%
Inter City East Coast	East Coast Main Line Company Ltd.	Britischer Staat	***	Aktuell durch Staat (UK) betrieben (Operator of last resort)	21.74	5%
Themaslink	First Capital Connect	FristGroup	*	Privater Anbieter, Ursprung als Busunternehmen	24.45	5%
Essex Thameside	C2C	National Express	*	Privater Anbieter, Ursprung als Busunternehmen	6.45	1%
Great Western	First Great Western	FristGroup	*	Privater Anbieter, Ursprung als Busunternehmen	42.65	9%
Intercity West Coast <sup>179</sup>	Virgin Trains	Virgin Rail Group	**	Privater Anbieter, Virgin Group (51%), Stagecoach Group (49%)	35.88	8%

\* Privat (insgesamt ca. 29% aller Zkm.)  
 \*\* mehrheitlich privat (insgesamt ca. 44% aller Zkm.)  
 \*\*\* staatsnaher Anbieter (insgesamt ca. 27% aller Zkm.)  
 \*\*\*\*Keolis ist zu mehrheitlich im Besitz der SNCF (F)

Tabelle 8: Wettbewerberübersicht (Franchise-System)

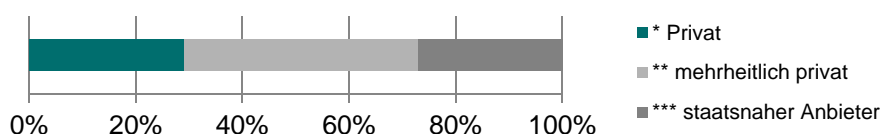


Abbildung 38: Marktanteile bei Franchises

Abbildung 39 zeigt die Anteile der unterschiedlichen TOC (inkl. ScotRail und London Overground) an der gesamten Fahrleistung (gemessen in Zkm). Es kann

<sup>178</sup> Alexandersson, Hultén, 2006, Competitive tenders in passenger railway services: Looking into the theory and practice of different approaches in Europe, in: European Transport 33 (2006): 6-28, S. 16.

<sup>179</sup> Franchise wird ab Dezember 2012 (bis 2026) durch die First Group übernommen, vgl. DfT, Press Release, 15.08.2012, <http://www.dft.gov.uk/news/press-releases/dft-press-20120815a>.

festgestellt werden, dass sich die von den unterschiedlichen Franchise-Nehmern betriebenen Strecken hinsichtlich der jährlichen Zkm sehr stark unterscheiden.<sup>180</sup>

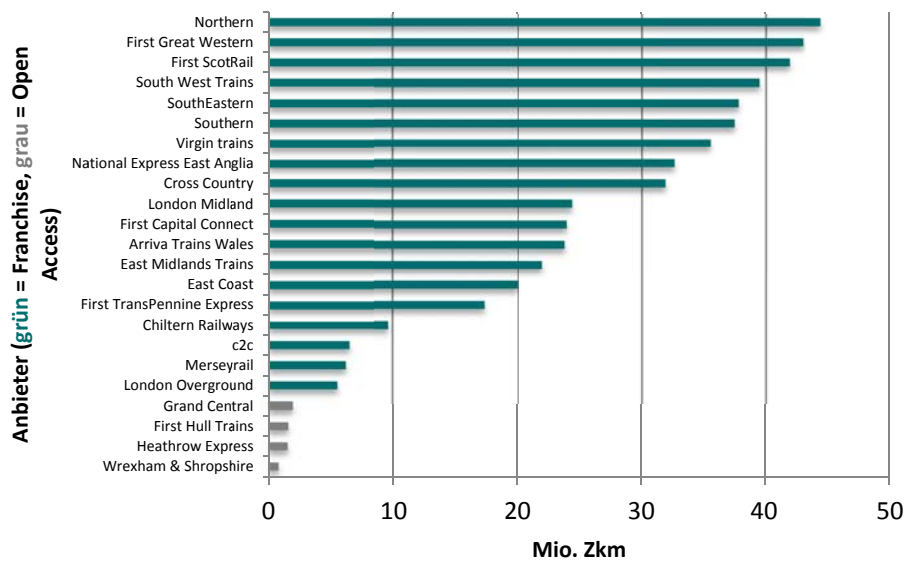


Abbildung 39: Zkm einzelner TOC auf Basis der Fahrplandaten<sup>181</sup>

Es kann überdies festgehalten werden, dass es sich aufgrund der ausgeschriebenen Exklusivrechte weitgehend um „Wettbewerb um den Markt“ und nicht um Open Access Wettbewerb handelt. Ein einzelnes Franchise kann daher auch als temporäres und räumlich begrenztes Monopol im weiteren Sinne betrachtet werden. Abbildung 40 zeigt deutlich, dass einige Anbieter auf der von ihnen bedienten Verbindung große Marktanteile haben.

Für den Markt für Schienenfahrzeuge wurde bereits in Kapitel 7.3.2 auf die oligopolistischen Marktverhältnisse (nur drei Anbieter) und mangelnden Wettbewerb hingewiesen.

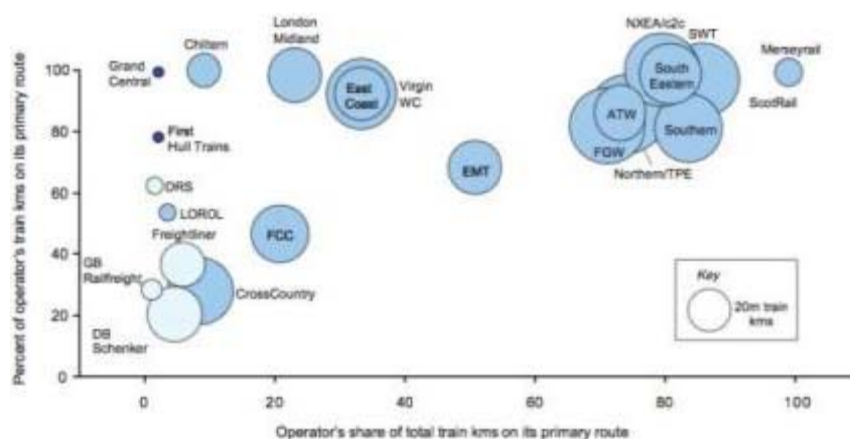


Abbildung 40: Konzentration des Wettbewerbs<sup>182</sup>

<sup>180</sup> Diese Tatsache ist auch darauf zurückzuführen, dass die TOC in unterschiedlichen Marktsegmenten (Fernverkehr, London and South East sowie im Regionalverkehr) operieren.

<sup>181</sup> eigene Darstellung, Datenquelle: ORR Yearbook 2010-11.

<sup>182</sup> Quelle: Rail Value for Money Study.

## 7.11 Fahrplan-, Preis- und Ticketgestaltung

Die bisherigen Ausführungen haben die starke Fragmentierung des britischen Eisenbahnsektors aufgezeigt. In einem fragmentierten Transportsystem ist die Gestaltung von abgestimmten Fahrplänen, Preisen und Tickets (Fahrkarten) besonders wichtig.

Für die Erstellung der Fahrpläne sind die TOC als Betreiber der jeweiligen Franchises selbst zuständig. Neben den in den Verträgen spezifizierten Leistungsvereinbarungen müssen bei der Planung insbesondere die vom Infrastrukturbetreiber NR kommunizierten Wartungsarbeiten beachtet werden. Die individuellen Pläne der TOC werden an NR kommuniziert. NR identifiziert Konflikte zwischen den Einzelplänen und stimmt diese mit der Verfügbarkeit der Trassen ab, bevor ein konsolidierter Fahrplan kommuniziert wird. Da sich die Fragmentierung der Industrie auch bei der Planungskompetenz widerspiegelt, kommt der Abstimmung der Fahrpläne einzelner TOC in der Praxis nur eine begrenzte Bedeutung zu. Außerdem kann festgestellt werden, dass die oft sehr spezifischen Vorgaben in den Passenger Service Requirements der Franchise-Verträge (erster/letzter Zug, Frequenz, vorgeschriebene Haltepunkte) den einzelnen TOC nur bedingt Spielraum bei der Fahrplangestaltung einräumen.<sup>183</sup>

Bei der Preisgestaltung kann zwischen regulierten und nicht regulierten Preisen differenziert werden. Regulierte Preise wurden insbesondere zum Schutz der Interessen von Zwangsnutzern<sup>184</sup> eingeführt. Diese orientierten sich weitgehend an den Tarifen von BR und durften bis 1998 jährlich in Höhe der Inflation (Price-Cap-RPI<sup>185</sup>) angepasst werden. 1999 wurde diese Price-Cap-Formel auf RPI - 1% geändert. Ab 2004 waren Preissteigerungen in Höhe von RPI + 1% möglich. Ab 2013<sup>186</sup> können die Tarife pro Jahr um RPI + 3% angepasst werden. Das DfT reguliert derzeit ca. 60% aller Preise, obgleich nicht alle Franchises bzw. TOC in gleichem Maße betroffen sind.

Für nicht regulierte Tarife können die TOC die Preise selbst festsetzen. Für jede Quelle-Senke-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. Individuelle TOC, die Teile dieser Strecke bedienen, können günstigere Tarife anbieten, die Passagieren nur die Benützung ihrer eigenen Züge erlaubt. Somit ist auf diesen Strecken auch direkter Preiswettbewerb zwischen unterschiedlichen TOC möglich. Die Koordination zwischen den unterschiedlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen wird durch das Ticketing and Settlement Agreement (TSA) sichergestellt.

In der Praxis zeigt sich, dass durchgehende Tickets aufgrund der höheren Preise kaum nachgefragt werden. Passagiere können durch Anwendung von „Split Ti-

---

<sup>183</sup> Vgl. Watson, Robert, Train Planning in a fragmented railway – a British perspective. Dissertation an der Loughborough University, 2008, S. 75 ff.

<sup>184</sup> Passagiere, die gar nicht bzw. nur unzureichend auf andere Transportangebote ausweichen können.

<sup>185</sup> Retail Price Index.

<sup>186</sup> Ursprünglich bereits für 2012 vorgesehen.

cketing“ Angebote unterschiedlicher Teilstreckenbetreiber so kombinieren, dass mitunter erhebliche Kostenvorteile erzielt werden können (vgl. Abbildung 41).

THE GUIDE TO BARGAIN TICKETS	
<p><b>BIRMINGHAM TO BRISTOL</b></p> <p>STANDARD OFF-PEAK SINGLE: £42.10</p> <p>SPLIT OPTION:</p> <p>1. Single from Birmingham to Cheiltenham: £17.90</p> <p>2. Single from Cheiltenham to Bristol: £7.30</p> <p>TOTAL COST: £25.20</p> <p><b>SAVING: £16.90</b></p>	<p><b>LONDON TO MANCHESTER</b></p> <p>STANDARD OPEN RETURN: £230</p> <p>SPLIT OPTION:</p> <p>1. London to Milton Keynes: £32.20</p> <p>2. Milton Keynes to Rugby: £11.50</p> <p>3. Rugby to Nuneaton: £6.40</p> <p>4. Nuneaton to Stafford: £8</p> <p>5. Stafford to Manchester: £17.40</p> <p>TOTAL COST: £75.50</p> <p><b>SAVING £154.50</b></p>
<p><b>MANCHESTER TO EDINBURGH</b></p> <p>SAVER RETURN: £76.10</p> <p>SPLIT OPTION:</p> <p>1. Manchester to Preston cheap day return: £8.70</p> <p>2. Preston to Edinburgh cheap day return: £27.50</p> <p>TOTAL COST: £36.20</p> <p><b>SAVING: £39.90</b></p>	<p><b>DERBY TO LIVERPOOL</b></p> <p>STANDARD OFF PEAK RETURN: £45.90</p> <p>SPLIT OPTION</p> <p>1. Cheap day return Derby to Crewe: £7.70</p> <p>2. Cheap day return from Crewe to Liverpool: £7.90</p> <p>TOTAL COST: £15.60.</p> <p><b>SAVING: £30.30</b></p>

Abbildung 41: "Split Ticketing" in GB<sup>187</sup>

Der Komplexitätsgrad wird durch die nicht einheitlichen Rabattsysteme der unterschiedlichen Anbieter sowie die zusätzlich verfügbaren „Railcard discount schemes“<sup>188</sup> stark erhöht. Jährlich werden von TOC 300 Mio. Tarife definiert, überprüft und für Passagiere zum Kauf angeboten. Die meisten dieser Tarife werden jedoch nie benutzt, da sie sich auf Verkehrsangebote (bzw. Relationen) beziehen, die von Kunden in dieser Form nicht nachgefragt werden.<sup>189</sup> Für Bahnreisende, insbesondere Gelegenheitsnutzer, ist das komplexe Preissystem nur schwer zu überblicken.<sup>190</sup>

Die fragmentierte Struktur führt dazu, dass TOC-übergreifende Verkehrsleistungen von Passagieren wenig nachgefragt werden bzw. Reisen mit mehreren Anbietern individuell geplant werden. Überdies soll an dieser Stelle nochmals explizit darauf hingewiesen werden, dass das Preisniveau des SPV in Großbritannien signifikant über jenem anderer europäischer Länder liegt. Dies liegt zum Teil an den deutlich höheren Systemkosten (vgl. in diesem Zusammenhang auch Kapitel 7.6).

<sup>187</sup> Quelle: <http://www.thisismoney.co.uk/money/bills/article-1683955/How-split-ticketing-saves-a-fortune-in-rail-fares.html>.

<sup>188</sup> Railcard discount schemes sind verpflichtend für alle TOC.

<sup>189</sup> Vgl. Rail Value for Money Study, S. 116.

<sup>190</sup> Vgl. Hatano, Linda, Complexity vs. Choice: UK Rail Fares. JRTR 37, Jänner 2004.

## 8 Länderbericht Niederlande

### 8.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

(Gesetzgebung)

Die nationale Gesetzgebung in Bezug auf SPNV und ÖPNV ist in den Niederlanden wie folgt eingeteilt:

- Personenbeförderung Gesetz 2000 (WP2000), bezieht sich auf alle Formen von öffentlichem Verkehr (Bus, Straßenbahn, Bahn)
- Konzessionsgesetz, Ergänzung zum WP2000 (2005)
- Dekret Personenbeförderung 2000 (BP 2000); es beschreibt im Detail Verträge für öffentliche Dienstleistungen
- Eisenbahngesetz (Sporwegwet); bezieht sich auf Zulassung zu der Eisenbahninfrastruktur, Network Statement, IBE (in Übereinstimmung mit Richtlinie 2001/14).

Diese Rechtsvorschriften stehen im Einklang mit der EU-Verordnung 1370/2007 und sind in der Praxis im Bezug auf einige Aspekte sogar strenger (z.B.: die Vertragsdauer ist laut niederländischem Recht strenger).

#### Modul 2

(Organisation)

Wesentliche Merkmale der SPV-Organisation sind: Die Infrastruktur und der Betrieb sind vollständig getrennt. Der Infrastrukturbetreiber ProRail ist für das ganze Eisenbahnnetz zuständig, u.a. für Instandsetzung, Trassenvergabe/Koordination des Gesamtfahrplans und für die Zuggleitung.

Das Eisenbahnnetz ist organisatorisch in zwei Teilbereiche gegliedert:

- **Hauptliniennetz/Kernnetz** (kernet); für die NS, die über eine exklusive Konzession bis 2015 verfügen (eine Verlängerung ist in Vorbereitung). Das Ministerium für Infrastruktur und Umwelt erteilt die Konzession. Für die Konzession bezahlen die NS dem Staat jährlich 20 Mio. EUR, ab 2013 30 Mio. EUR. Das Hauptliniennetz wird „eigenwirtschaftlich“ betrieben, in der Praxis werden mit dem Gewinn des Fernverkehrs die regionalen Zuggleistungen mitfinanziert.
- **Regionale Linien** (contractsectorspoorlijnen); vor allem im Norden, Osten und Süden der Niederlande. Sie werden zurzeit von fünf EVU betrieben (Arriva, Connexion, NS, Syntus und Veolia). Die Provinzen oder Regionen sind Aufgabenträger. Die exklusiven Konzessionen werden zum Großteil durch öffentliche Ausschreibungsverfahren erworben - die Aufgabenträger selbst bezahlen die EVU für die erbrachten SPV-Leistungen.

#### Modul 3

(Ausgestaltung)

Die Provinzen schreiben die Dienstleistungen auf regionalen Strecken, für die sie selber zuständig sind, öffentlich aus. Fahrplan und Fahrzeugmerkmale werden oft vom Aufgabenträger vorgeschrieben, doch die EVU haben die Möglichkeit, (künftige) Verbesserungsvorschläge im Angebot zu berücksichtigen. Die meisten Verträge sind Nettoverträge.

Die regionalen EVU entwickeln in Absprache mit den Provinzen Fahrplanvorschläge, diese Vorschläge werden von ProRail koordiniert und optimiert. Eine Beschränkung der optimalen Gestaltung des gesamten Systems bildet die relativ große Autonomie der NS. In Bezug auf Gesamtoptimierung ist es zum Beispiel nicht möglich, in das Hauptliniennetz einmündende regionale Linien zu verlängern, auch wenn solch eine Linienführung entsprechend der Nachfrage wäre. Auch eine optimale Verknüpfung zwischen Neben- und Hauptbahnen ist nicht immer möglich, obwohl die regionalen Strecken oft eine wichtige Zubringerfunktion erfüllen.

Die Gestaltung der regionalen Tarifstruktur und Fahrpreise ist eine Verantwortlichkeit der Provinzen.

---

Die Aufgabenträger können unterschiedliche Tarife und Ermäßigungen ähnlich einer Vorteils-card anwenden – und zwar durch Verwendung der elektronischen ÖV Chipcard. Das nationale Tarifs-system der NS wird auch bei den regionalen EVU angewendet. Für die Verteilung der Fahrgeldeinnahmen ist die NS selbst zuständig, was oft mit Fehlen von Transparenz kritisiert wird.

#### Modul 4

#### (Einbindung der Regionen)

Die Provinzen (in einigen Fällen: Regionen) haben relativ große Autonomie in Bezug auf schienenbezogene Verkehrspolitik. Allerdings gibt es hier den Unterschied zu betrachten, zwischen Provinzen mit Zuständigkeit für den Bahnbetrieb auf regionalen Strecken und Provinzen in den Ballungsgebieten der Großstädte, vor allem in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam und Utrecht, die lediglich durch das „Hauptliniennetz“ erschlossen werden und de facto gar keinen Einfluss auf die von NS erbrachten Dienstleistungen haben.

Der verkehrspolitische Wunsch der Provinzen ist eine bessere Integration dieser Nahverkehrsleistungen in das gesamte regionale ÖV-Nahverkehrskonzept. Möglicherweise wird das Herauslösen von Linien aus dem Hauptnetz in der neuen Konzession beschränkt möglich, unterliegt dann aber wahrscheinlich restriktiven Bedingungen. Beispielsweise wird es sicherlich nicht innerhalb der genannten Ballungsgebiete erlaubt.

#### Modul 5

#### (Finanzierung)

Bei der Übergabe der Zuständigkeit für den SPNV vom Staat an die Provinzen wurden den Provinzen auch die Mittel mit übertragen, um den Betrieb (weiter) finanzieren zu können. Die Kosten für die Trassennutzung in Form des IBE werden ebenfalls erstattet. Die Provinzen verfügen kaum über eigene Steuereinnahmen. Bei Ausschreibungen übernehmen die Aufgabenträger in vollen Umfang das IBE, das die EVU an ProRail zu entrichten haben.

Die Erweiterungen der regionalen Schieneninfrastruktur werden vom Staat und von den zuständigen/betroffenen Provinzen finanziert.

Es gibt keine explizite Definition von Eigenwirtschaftlich im engeren Sinne. In der Vergangenheit wurde das Kernnetz dennoch auf Grundlage von rein wirtschaftlichen Aspekten definiert. Die damals als unrentabel betrachteten Nebenlinien wurden vom Kernnetz getrennt.

Der Betrieb der NS auf dem Hauptliniennetz findet auf eigenwirtschaftlicher Basis statt, allerdings werden Streckenneubau, Instandsetzung und neue Bahnhöfe auch vom Staat mitfinanziert. Jedoch wird die NS nicht für das IBE kompensiert - wegen Steigerungen des IBE hat es daher schon zusätzliche Fahrpreiserhöhungen gegeben.

#### Modul 6

#### (Komplexität und Systemsteuerung)

Als einzige Betreiber des Kernnetzes und Incumbent übernehmen die NS teilweise auch die Funktionen der Systemsteuerung, da sich die anderen Unternehmen weitgehend an den Fahrplan bzw. die Tarife anpassen müssen.

Zudem wird die Komplexität dadurch reduziert, dass sich das Kernnetz und die Nebenbahnen nicht sehr stark überschneiden (bzw. nicht stark überschneiden dürfen). Aufgrund des sehr dichten Verkehrs und weitgehend beschränkter Netzkapazität bei maximaler Auslastung entstehen bei Fahrplanentwürfen trotzdem immer wieder Konflikte. Das hat aber vor allem mit den vielen Beantragungen für Güterverkehrsstrassen und der allmählichen Umstellung des Verkehrs auf die neue Hochgeschwindigkeitsstrecke Amsterdam – Rotterdam – Brüssel/Breda zu tun.



## Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Grundsätzlich darf das niederländische Modell, trotz der angesprochenen Problempunkte, als positives Beispiel für SPV-Systemgestaltung herangezogen werden. Die öffentlichen Ausschreibungen des SPNV haben in den Niederlanden, zusammen mit dem Übertragen der Zuständigkeit an den Provinzen, den Investitionen in Streckenausbau und nicht zuletzt durch großes Engagement von Behörden, EVU und Einzelpersonen zu einem mehrstelligen Zuwachs von Fahrgästen geführt, im Zeitraum 2002 bis 2006 insgesamt 12% (Tendenz: steigend) – es gibt aber Strecken mit über 50% Zuwachs.

Es ist wichtig, das Gesamtsystem auf Grundlage der Nachfrage/Bedürfnisse der Fahrgäste (Pendelströme) zu entwickeln. Auch in den Niederlanden gibt es die Erfahrung, dass EVU und Aufgabenträger ihre Systeme innerhalb ihren Einflussbereich weitgehend optimieren, am Rande eines Systems aber „Lücken“ entstehen in der Reiskette. Obgleich die Problematik von Anschlussverkehren an den Schnittstellen von Kernnetz und Nebenbahnen noch nicht umfassend gelöst werden konnte, kann durch die Orientierung am Incumbent zumindest ein gewisses Maß an Koordination erreicht werden. Weiters gibt es in den Niederlanden relativ viele Aufgabenträger für ÖPNV/SPNV (12 Provinzen und 7 städtische Regionen). Dies erschwert die Optimierung des Angebots über die Verwaltungsgrenzen hinaus, weil die politische Interessen jenseits der Grenzen nicht immer übereinstimmen.

Positiv hervorzuheben ist aber auch, dass sich die NS auch im Ausland (beispielsweise in Großbritannien) erfolgreich positionieren konnten.

Eine zentrale Frage ist nun, ob bzw. in welcher Form in Österreich ein Eisenbahnsystem mit einem Hauptliniennetz (Kernnetz) und mit öffentlich auszuschreibenden „Zubringerlinien“ als künftiges Modell zur Anwendung kommen könnte.

Das Hauptliniennetz wird eigenwirtschaftlich von den NS betrieben. Mit dem Gewinn des Fernverkehrs finanzieren die NS die (als unrentabel betrachteten) Nahverkehrsleistungen<sup>191</sup>. Abgesehen von einigen Ausnahmen bezahlen die Regionen, die durch das Hauptliniennetz erschlossen werden, keinen Beitrag für diese Leistungen. Nur der Betrieb auf „Nebenbahnen“ wird – nach Vergabe oder Ausschreibung – subventioniert.

Würde man dieses Modell in Österreich anwenden, drängt sich die Frage auf, ob man ein Unternehmen dazu verpflichten kann, unrentable Leistungen zu erbringen, falls im rentablen Geschäftsfeld Wettbewerb stattfindet - wie dies auf der Westbahn beispielsweise bereits der Fall ist.

---

<sup>191</sup> Diese Situation wurde den Autoren von einem ehemaligen Bereichsleiter der NS bestätigt.

## 8.2 Strategische Grundsatzentscheidung

Um die Entwicklungen innerhalb des niederländischen SPV besser verstehen zu können, werden im folgenden Abschnitt zwei wichtige Entwicklungen vorgestellt:

- Umsetzung Personenbeförderung Gesetz 2000 (WP2000)
- Umsetzung Eisenbahngesetz (Spoorwegwet)

In Rahmen dieser Untersuchung ist wichtig zu erwähnen, dass in den Niederlanden Infrastruktur und Betrieb vollständig getrennt sind. Infrastrukturbetreiber ProRail ist für das ganze Eisenbahnnetz verantwortlich für:

- Trassenvergabe/Disposition
- Zugleitung
- Streckenbau und Instandsetzung

Das EVU Nederlandse Spoorwegen (NS) führt eigenwirtschaftlich Personenverkehr auf dem *hoofdrailnet* (Hauptliniennetz) durch und, im Auftrag der Provinzen, auf einigen regionalen Eisenbahnstrecken. Die EVU Connexxion, Veolia (beide gehörend zum Transdev Konzern), Arriva und Syntus führen den regionalen Eisenbahnbetrieb durch. Weiter gibt es verschiedene nationale und internationale Güterverkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftliche Verkehre betreiben und in diesem Bericht weiter nicht berücksichtigt werden.

### 8.2.1 Umsetzung Personenbeförderungsgesetz 2000 (WP2000)

#### Absicht des Gesetzes

Das neue Gesetz wurde Anfang 2001 rechtskräftig. Es zielte darauf ab, die Qualität und Effizienz des ÖPNV zu steigern und zeitgleich die Kosten (für die Aufgabenträger) zu senken. Die Zuständigkeit für den ÖPNV/SPNV wurde weitgehend vom Staat an die Provinzen übertragen. Das Gesetz förderte, mit einigen Ausnahmen, die Ausschreibung von sämtlichen ÖV Leistungen.

#### Regionalisierung

Im Personenbeförderungsgesetz wurde festgelegt, dass die Provinzen und einige andere regionale Gebietskörperschaften Aufgabenträger für den ÖPNV wurden. Das Verkehrsministerium blieb aber der Aufgabenträger für den Eisenbahnbetrieb der NS, mit Ausnahme vom SPNV auf 20 regionalen Eisenbahnstrecken (siehe Kapitel „Trennlinie Nah- und Fernverkehr“), über die 7% des gesamten Schienenverkehrs (in Pkm.) abgewickelt werden. Die Zuständigkeit für den SPNV wurde zwischen 1999 und 2007 schrittweise den Provinzen übertragen.

2005 bekamen die NS den Zuschlag für den eigenwirtschaftlichen Betrieb auf das Hauptliniennetz bis 2015, für den eine jährlich zu entrichtende Gebühr von z.Zt. 20 Mio. EUR (ab 2013: 30 Mio. EUR) an die Staat zu bezahlen ist. Gleichzeitig

bekam der aus den ehemaligen NS herausgelöste Infrastrukturbetreiber ProRail eine 10 jährige Konzession für die Streckeninstandsetzung. Die Einnahmen von ProRail bestehen aus staatlichen Subventionen und Streckengebühren, die die EVU bezahlen.

### Ausschreibungen der SPNV Konzessionen

Seit dem Jahr 2001 werden die Zugleistungen auf regionalen Strecken allmählich öffentlich ausgeschrieben. Es gibt 11 Konzessionen, laut Gesetz befristet mit maximal 15 Jahren. Eine Konzession gilt als exklusives Recht, ÖV Verkehr innerhalb einer bestimmten Region oder auf einer bestimmten Strecke zu betreiben. In den Niederlanden gibt es verschiedene Konzessionen:

- 7 reine SPNV Konzessionen<sup>192</sup> (Einzelstrecken oder Netze)
- 4 multimodale (Bus/Bahn) Konzessionen

### Folgen für den Schienenpersonennahverkehr

Bis 2012 ist der Betrieb auf 18 der 20 regionalen Eisenbahnstrecken ausgeschrieben worden, auf zwei Strecken sind die NS noch für den Betrieb zuständig (vgl. Abbildung 42). Bis zum Zeitpunkt der Übergabe des Betriebes an neuen Betreibern haben die Provinzen die NS beauftragt, den Verkehr weiter zu betreiben. Für diese Leistungen haben die Aufgabenträger (kurzfristige) Konzessionen an die NS erteilt.



Abbildung 42: Regionalisierung im SPV

Die Entwicklungen bezüglich der regionalen Eisenbahnlinien blieben nicht ohne Erfolg. Die Aufmerksamkeit der Provinzen und neuen Betreiber für die 20 bis dahin als unrentabel betrachteten Strecken führte letztendlich zu bis zu zweistelligen

<sup>192</sup> KPVV, 2012.

Fahrgastzuwachsdaten. Es entstanden im Norden und Osten der Niederlande Initiativen, wobei Bus- und neu gegründete Bahngesellschaften eng zusammenarbeiteten und neue Konzepte entwickelten. Statt Parallelverkehre anzubieten wurden Bus und Schiene kundenorientiert verknüpft, Zugfrequenzen auf einigen Strecken verdoppelt, Bus- und Bahntarife integriert und Fahrzeuge durch neue ersetzt. Auch förderten die Aufgabenträger Bau und Inbetriebnahme von neuen Haltestellen. Wichtig ist, dass diese Erfolgsgeschichte nicht nur auf die Ausschreibungen, sondern auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist.

Laut einer Untersuchung der National Bank of Belgium haben die Fahrgastzahlen in den Niederlanden zwischen 2000 und 2010 mit 11,5% zugenommen<sup>193</sup>. Im gleichen Zeitraum, hat sich das Verkehrsvolumen bei den regionalen EVU verdoppelt. Einschätzungen zufolge beläuft sich das Ergebnis der Regionalisierung auf 20% Fahrgastzuwachs. Auch die Anbindung an andere öffentliche Verkehrsmittel wurde verbessert, ebenso wie die Erweiterung des Angebotes in der Früh- und spätabends. Überdies können eine Zunahme der Fahrtenhäufigkeit und der Einsatz neuer Fahrzeuge verzeichnet werden.<sup>194</sup>

### **8.3 Trennlinie Nah- und Fernverkehr**

Für das Verständnis der niederländischen Situation ist der Unterschied zwischen „Hauptliniennetz“ und den 20 regionalen Linien wichtig. Die NS verfügen über die Konzession für eigenwirtschaftliche Verkehre auf dem Hauptliniennetz, dies betrifft den Fernverkehr sowie sämtlichen SPNV der auf diesem Netz durchgeführt wird. Diese Konzession wird vom Ministerium herausgegeben und läuft bis 2015. Ein wichtiger Unterschied zu den regionalen Konzessionen ist, dass das Ministerium als Aufgabenträger innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen den NS relativ große Betriebsfreiheit überlassen. Eine neue Konzession für den Zeitraum 2015 - 2025 ist derzeit in Vorbereitung.

Als die NS im 1996 ihre „Selbstständigkeit“ erwarben, hat das Ministerium ermitteln lassen, welche regionalen Eisenbahnstrecken (Nebenbahnen) unrentabel waren und anfangs 30 Strecken aus rein finanziellen Gründen aus der Konzession für das Hauptliniennetz gelöst. Regionale Aufgabenträger, die Provinzen, bekamen die Subventionen für den Betrieb vom Ministerium inklusive einen Ausgleich für die vom EVU zu entrichtenden Streckengebühren. Die Zuständigkeit für 10 regionale Strecken wurde nicht dezentralisiert. Der Betrieb wird weiterhin von den NS durchgeführt.

Im Rahmen dieser Untersuchung ist vor allem von Interesse, dass die 20 „dezentralisierten“ regionalen Strecken sich größtenteils außerhalb der Ballungsgebiete Amsterdam, Den Haag und Rotterdam befinden und überwiegend rurale Regionen erschließen. Es gibt kaum Streckenabschnitte, die von den NS und regionalen Eisenbahnverkehrsunternehmen gemeinsam betrieben werden, abgese-

---

<sup>193</sup> NBB, 2012

<sup>194</sup> Deville and Verduyn, 2012

hen von einigen kurzen Streckenabschnitte (regionale Strecken, die sich kurz vor einem Knotenpunkt ins Hauptnetz einfädeln). Die Laufzeiten der aktuellen Konzessionen sind in Abbildung 42 dargestellt.

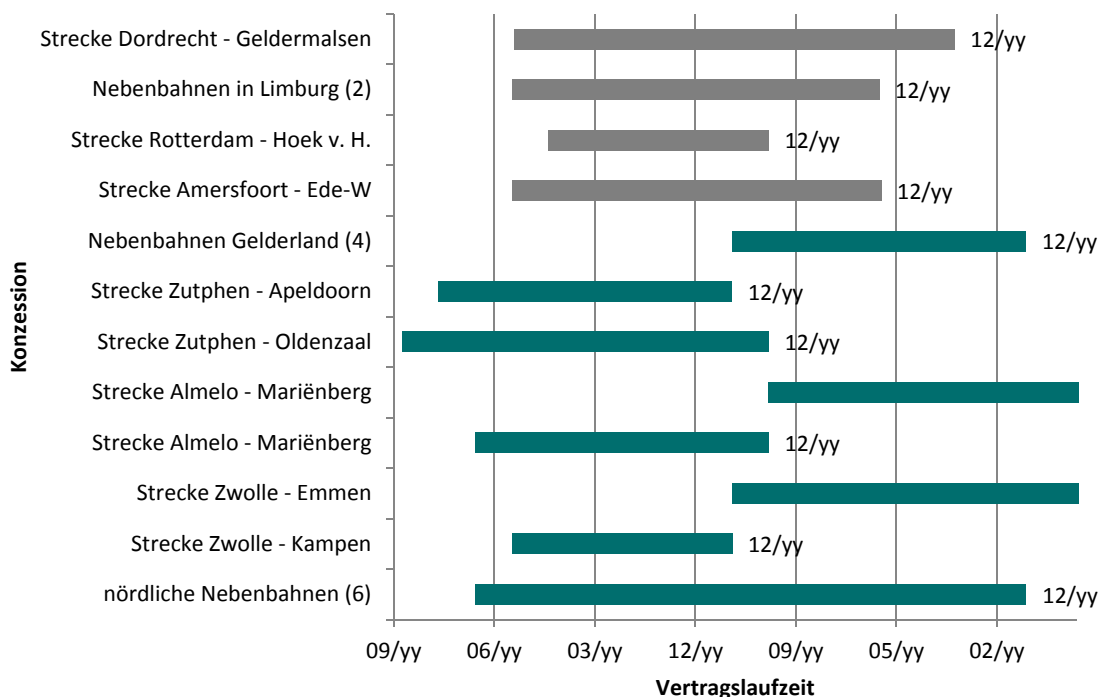


Abbildung 43: Konzessionen und Vertragslaufzeiten

#### 8.4 Regelung der eigenwirtschaftlichen Verkehre

Der Verkehrsminister plant, die Konzession für das „Hauptliniennetz“ für den Zeitraum 2015 – 2025 wieder an die NS zu vergeben. Anders als in der heutigen Situation gibt es aber die Absicht, fünf Nahverkehrslinien aus dem Hauptnetz herauszulösen und öffentlich auszuschreiben. Der verkehrspolitische Wunsch der zuständigen Provinzen, ist eine bessere Integration dieser Nahverkehrsleistungen in das gesamte regionale ÖV-Nahverkehrskonzept. Dieses „Herauslösen“ von Linien aus dem Hauptnetz unterliegt restriktiven Bedingungen:

- Erhalt der Zusammenhang des SPV innerhalb den Ballungsgebieten „Randstad“ innerhalb und zwischen den Großstädten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht
- Keine zusätzliche Umsteigevorgänge für die Fahrgäste
- Tarifintegration

Die Provinz Limburg ist Aufgabenträger für zwei Nebenbahnen (siehe Case Study). Sie hat in Rahmen der Vorbereitungen der neuen NS Konzession bereits Interesse in der Regionalisierung von zwei zusätzlichen Nahverkehrslinien gezeigt, die von den NS auf dem Hauptnetz betrieben werden. Das Ministerium steht diesem Wunsch positiv gegenüber.

## **8.5 Anpassungszeiträume**

Einige Ausschreibungen waren sehr knapp geplant. Aus diesem Grund war die Betriebsaufnahme innerhalb eines Jahres nachdem der Zuschlag abgegeben wurde. Auf einige Strecken wurden deshalb der Betrieb mit alten (NS) Fahrzeugen aufgenommen – ausländische Fahrzeuge können in den Niederlanden kaum eingesetzt werden, u.a. wegen des Zugsicherungssystems ATB und dem Stromsystem. Mittlerweile werden bei Ausschreibungen die Baufristen für neue Triebfahrzeuge (> 2 Jahre) besser berücksichtigt.

Um die verkehrspolitischen Ziele der Provinzen als Aufgabenträger zu erreichen, wie zum Beispiel die Erweiterung des Zugangebotes, sind oft bauliche Maßnahmen erforderlich (zusätzliche Ausweichstellen, Erhöhen der Streckengeschwindigkeit, neue Haltestellen, usw.). Die Provinzen haben aber keine offizielle Beziehung – auch keinen Vertrag mit dem Infrastrukturbetreiber ProRail. Weil alle Strecken von ProRail verwaltet werden und nur die Staat Aufgabenträger der von ProRail verwalteten Konzession ist, kostet es sehr viel Zeit (in der Regel mehrere Jahre), um Erweiterungen oder sonstige Verbesserungen der Strecken umzusetzen.

## **8.6 Infrastrukturvergabe, Zugangsregelung**

### **8.6.1 Zugangsregelung**

ProRail veröffentlicht jährlich ein „Schienennetz-Nutzungsbedingungen“. Es enthält u.a. das Access Agreement, einen Vertrag der jährlich zwischen ProRail und EVU vereinbart wird. Dieser enthält Bestimmungen über die Qualität der Eisenbahninfrastruktur, Aspekte bezüglich der Beantragung von Kapazität und über die Trassengebühren. Auch die Dienstleistungen von ProRail werden in dieser Access Agreement beschrieben.

### **8.6.2 Vergabeverfahren**

Die EVU beantragen jährlich die Trassen für das nächste Fahrplanjahr beim Infrastrukturbetreiber ProRail, der für eine diskriminierungsfreie Vergabe verantwortlich ist. ProRail beurteilt die Beantragungen auf Konflikte und schlägt den Verkehrsunternehmen Lösungen vor. Sind diese nicht zufriedenstellend, dann erklärt ProRail eine Strecke, bzw. ein Gleis für überbelastet. ProRail ist verpflichtet eine Analyse durchzuführen, wie die Kapazität der Strecke gesteigert werden kann beziehungsweise wie der festgestellte Engpass beseitigt werden kann.

In der Praxis werden nach holländischen „Polderverfahren“ zwischen den Verkehrsunternehmen und ProRail Lösungen besprochen und Kompromisse erreicht. Sind diese nicht erreichbar, vergibt ProRail die Trassen laut einer vorgegebenen Reihenfolge.

## 8.7 Aufgabenteilung/Organisation bei Ausschreibungen

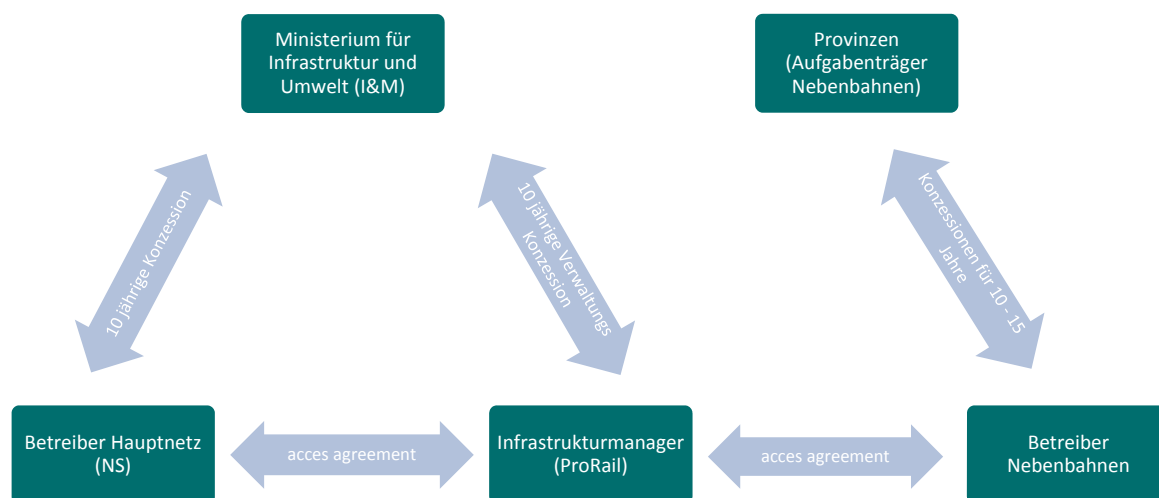


Abbildung 44: Organisation von Ausschreibungen

## 8.8 Wettbewerbskontrolle und Regulierung

Das Aufsichtsorgan NMA (Nederlandse mededingingsautoriteit)<sup>195</sup> ist als Behörde für die Wettbewerbsaufsicht verantwortlich. In Rahmen des SPV ist vor allem von Interesse, dass die NMA auf die diskriminierungsfreie Vergabe der Trassen von ProRail achtet. Außerdem prüft die NMA die korrekte Tarifgestaltung der Trassengebühren.

## 8.9 Case Study NL-1: Provinz Limburg

In folgenden Abschnitt werden die Leistungs-, Finanz- und Servicekennzahlen für zwei regionale Eisenbahnlinien im Südosten dargestellt. Die Provinz **Limburg** hat 2006 den gesamten ÖPNV in der Provinz ausgeschrieben, inklusive des Bahnbetriebes auf zwei regionalen Bahnstrecken. Veolia bekam den Zuschlag und startete im Dezember 2006 den Betrieb. Bis dahin betrieben die NS die Strecken, eine mit unbekanntem Zuschüssen und eine ohne Zuschüsse. Es betraf eine integrierte ÖPNV/SPNV-Ausschreibung. Die Bahn wurde der Hauptverkehrsträger im ÖV, parallele Busverkehre wurden gestrichen und neue Verknüpfungen zwischen Bus und Schiene geplant. Absicht der Provinz war, dass ein multimodales Verkehrsunternehmen besser in der Lage sei, die Koordination zwischen verschiedenen Verkehrsträgern sicherzustellen. Wegen dieser integrierten Ausschreibung ist es leider nicht möglich, einzelne Subventionen für die Schiene darzustellen, weil das Verkehrsunternehmen eine Gesamtsumme von der Provinz bekommt.

<sup>195</sup> Weblink: [www.nma.nl](http://www.nma.nl).

	Vor Ausschreibung	Nach Ausschreibung
Aufgabenträger	Provinz Limburg	Provinz Limburg
EVU	NS	Veolia
Zeitraum	-	2007 – Ende 2016
Vertragsart	-	Nettovertrag
Strecken(länge):		
Strecke a)	Maastricht – Kerkrade (34 Km)	
Strecke b)	Nijmegen – Roermond (85 Km)	
Fzkm * 1.000		im Jahr 2010
Strecke a)	513	846 (+ 65%)
Strecke b)	2.277	2.818 (+ 24%)
Triebfahrzeuge		
Strecke a)	Elektrotriebwagen (ca. 1970)	8 Stadler GTW (elektrisch)
Strecke b)	Dieseltriebwagen (ca. 1990)	16 Stadler GTW (diesel)
Passagiere pro Jahr	(2005)	(2010)
Strecke a)	2,6 Mio.	3,8 Mio.
Strecke b)	5,6 Mio.	6,1 Mio.
Gesamt	8,2 Mio.	9,9 Mio.
Pkm		
Strecke a)	40,1 Mio.	58,3 Mio.
Strecke b)	152,1 Mio	162,0
Wettbewerber	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arriva</li> <li>• Connexion</li> <li>• Veolia</li> </ul>
Budget		
Erfahrungen		<p>Zu kurze Vorbereitungszeit.</p> <p>Zu große Änderungen in gesamten ÖV Konzept gleichzeitig. Deswegen sehr starker Fahrgastrückgang auf Strecke b), wo im Anfangsjahr der neuen Konzession sehr alte NS Triebfahrzeuge eingesetzt wurden.</p> <p>Das Angebot wurde nach Einsatz der neuen Triebwagen sehr gut angenommen.</p>



### 8.9.1 Fahrzeuge

Mit der Aufnahme des neuen Betriebes wurde die NS-Flotte von neuen Stadler Triebfahrzeugen abgelöst. Vor allem auf der elektrisch betriebenen Strecke Maas-tricht – Kerkrade führte dies zu einer großen Verbesserung in Bezug auf Komfort und Zugänglichkeit, weil die Triebwagen der NS aus den 60/70er Jahren stammten. Die Dieseltriebwagen, die die NS eingesetzt haben, waren zwar erheblich neuer (erbaut in den 90er Jahren), hatten aber deutlich geringere Beschleunigungswerte als die GTW Fahrzeuge waren auch keine Niederflurfahrzeuge.

Grundausstattung der neuen Fahrzeuge:

- Niederflur
- 2+3 Bestuhlung
- digitales Fahrgastinformationssystem
- Rollstuhlzugängliche Toilette

### 8.9.2 Fahrgastinformationssysteme

Fahrzeuggebundene Echtzeit-Informationssysteme sind mittlerweile eine Standard Ausschreibungsbedingung.

Infrastrukturbetreiber ProRail stattet alle Bahnhöfe und Haltestellen in den Niederlanden mit einem aktuellen Zuginformationssystem (Bildschirm) aus (vgl. Abbildung 45).



Abbildung 45: Zuginformationssystem

Zurzeit sind die NS und ProRail (noch) für die Verarbeitung von Fahrplan- und Echtzeitdaten (z.B. Zugverspätungen) auf regionalen Linien zuständig.

### 8.9.3 Produktivitätsentwicklung

In Bezug auf die Produktivitätsentwicklung ist folgendes zu berücksichtigen: Diese Kennzahl wurde deswegen positiv beeinflusst, weil bei der Betriebsübernahme der Schaffner abgeschafft wurde. Während bei den NS jeder Regionalzug immer über einen Schaffner verfügt, ist dies bei den „Regionalen“ nicht mehr der Fall. Es gibt aber in dem niederländischen Ausschreibungsverfahren Ausnahmen, wobei ein Betrieb mit Schaffnern vorgeschrieben ist (NL: Provinz Overijssel, siehe Case Studie 2). Meistens haben aber Serviceteams den Betrieb mit Schaffnern abge-

löst. Aussagen zu Erlösen bzw. Kostendeckungsgraden können für Limburg aufgrund fehlender Daten leider nicht getroffen werden.

### 8.10 Case Study NL-2: Provinz Overijssel

In folgendem Abschnitt werden die Ergebnisse der Regionalisierung und Ausschreibung zweier regionaler Eisenbahnlinien im Nordosten dargestellt. Die Provinz Overijssel ist seit 2007 für den Betrieb auf der 75 Km langen, elektrifizierten Strecke Zwolle – Emmen zuständig. Sie ist als Case Study deswegen von Interesse, weil einige Merkmale auch für österreichische regionale Bahnstrecken zutreffen können:

- Die Strecke erschließt eine relativ dünn besiedelte Region
- elektrischer Betrieb
- größtenteils eingleisige Strecke
- Bahnhofslage: einige Bahnhöfe befinden sich außerhalb von Orten
- Kurzer Vertrag mit dem Incumbent als Übergangsmaßnahme. Wegen der schon geplanten Ausschreibung wurde der Betrieb für einen relativ kurzen Zeitraum an die NS vergeben, Anfangs von 2007 bis 2010, später ist dieser Vertrag bis 2012 verlängert worden.

2010 schrieb die Provinz einen Bruttovertrag für diese Strecke und für die 19 km lange, nicht elektrifizierte Nebenstrecke Almelo – Marienberg aus. Betriebsaufnahme ist Dezember 2012, daher sind die Fahrgastzuwachszahlen noch nicht bekannt. Arriva bekam den Zuschlag für beide Linien.

	Vor Ausschreibung	Nach Ausschreibung (ab Dez. 2012)
Aufgabenträger	Provinz Overijssel	Provinz Overijssel
EVU	NS	Arriva
Zeitraum	-	2013 – 2028
Vertragsart	Nettovertrag	Bruttovertrag
Strecken(länge):		
Strecke a)	Zwolle – Emmen: 75 Km (elektrisch)	
Strecke b)	Almelo – Marienberg: 19 Km (diesel)	
Fzkm pro Werktag (Daten aus 2012)		
Strecke a)	5.175	6.840 (+ 32%)
Strecke b)	1.026	Unbekannt, minimal aber 1.026
Triebfahrzeuge		
Strecke a)	Elektrotriebwagen (ca. 1970)	14 Stadler GTW (elektrisch)
Strecke b)	Alstom Lint Dieseltriebwagen (2004)	3 Alstom Lint (generalüberholt)

	Vor Ausschreibung	Nach Ausschreibung (ab Dez. 2012)
Passagiere (Werktag)	(Daten aus 2006)	Betrieb noch nicht aufgenommen
Strecke a)	8.475	Betrieb noch nicht aufgenommen
Strecke b)	1.342	
Pkm pro Jahr		
Strecke a)	100,0 Mio.	
Strecke b)	4,4 Mio	
Wettbewerber	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arriva (Gewinner)</li> <li>• Syntus</li> <li>• Veolia</li> </ul>
Erfahrungen		<p>Vorbereitungszeit (2 ½ Jahre ab Erteilen des Zuschlages an Arriva) war gut.</p> <p>Ausschreibungsprozedur (3 Monate für das Erstellen der Angebote) war jedoch ziemlich knapp; ein Anbieter konnte deswegen die Finanzierung der Triebfahrzeuge nicht rechtzeitig zustandebringen, ansonsten hätte es vier Mitbewerber gegeben.</p>

\*) es gibt verschiedene Phasen zu berücksichtigen:

- Hier dargestellt ist die Zahl der Zkm. während der Betriebsübernahme auf derzeit existierende Anlagen – einige zusätzliche Kurse Abends und während Hauptverkehrszeiten, damit in der an häufigsten frequentierten Fahrtrichtung ein 15 Minutentakt entsteht.
- Die Passagierangaben für die neue Situation können noch nicht dargestellt werden, weil der Betriebsübernahme erst im Dezember 2012 stattfindet.

### 8.10.1 Fahrzeuge

Arriva wird ab Dezember 2012 14 neue, elektrische Triebwagen (Stadler GTW) einsetzen und zwei Dieseltriebwagen (Alstom Lint) für die nicht elektrifizierte Nebenstrecke.

- Ausstattung der neuen GTW-Triebwagen: wie Case Study Limburg, Bestuhlung jedoch 2+2
- Laut Ausschreibungsunterlagen verfügen alle Züge über Zugbegleiter.

## 8.11 Planung (Fahrplangestaltung, Vertaktung)

### 8.11.1 Fahrplangestaltung während Ausschreibungsverfahren

Während des Ausschreibungsverfahrens schreibt der Besteller immer ein Mindestangebot vor, z.B. einen Halbstundentakt oder Stundentakt. Auch ist es üblich, Anschlüsse zu den Zügen der NS innerhalb bestimmten Rahmen vorzuschreiben.

Die EVU bestimmen innerhalb dieses Rahmens selbst den Fahrplan und Fahrzeugeinsatz und optimieren diese Parameter. Ein erweitertes Angebot wird innerhalb des Verfahrens oft positiv bewertet. Während des Verfahrens prüft ProRail den Fahrplan in Bezug auf fahrplantechnische Bedingungen (z.B. auf das Einhalten von Normen für eingleisige Strecken) und Konflikte mit anderen Trassenbeantragungen. Meistens werden schon während der Ausschreibung künftige Erweiterungen bzw. Verbesserungen der Infrastruktur berücksichtigt, für die von den Subskribenten ebenfalls Fahrplanvorschläge erwartet werden. Die Bewertung der Fahrpläne ist abgesehen vom Preis oft Bestandteil des Vergabeverfahrens.

### **8.11.2 Weiterentwicklung der Fahrpläne während Laufzeit einer Konzession**

Die Aufgabenträger verfolgen innerhalb der Dezentralisierung bestimmte Ziele mit den regionalen Bahnstrecken. Fahrgastzuwachs bildet ein wichtiges Thema. Dieses Ziel wird oft durch enge Zusammenarbeit mit dem beauftragten Verkehrsunternehmen verfolgt. Die Anreize für die Unternehmen sind höhere Fahrgeldeinnahmen und manchmal auch Bonusse bei einer bestimmten Fahrgastzunahme.

Die Schwerpunkte und Ansätze sind in den berücksichtigten Regionen unterschiedlich:

#### **Provinz Limburg**

Nach der Aufnahme des Betriebes durch den neuen Betreiber Veolia hat sich die Provinz auf die Eröffnung von drei neuen Haltestellen konzentriert. Auf einem Abschnitt der Strecke Venlo – Nijmegen realisierten Aufgabenträger und EVU kurze Taktzeiten während den Hauptverkehrszeiten. Das Angebot wird von den Fahrgästen sehr gut angenommen.

#### **Provinz Overijssel**

Der Fahrplan soll direkt nach der Übergabe an den neuen Betreiber Arriva im Dezember 2012 auf einer häufig frequentierten Teilstrecke verdichtet werden, damit während Hauptverkehrszeiten schließlich vier Züge pro Stunde verkehren. Nach Adaptierung der Strecke sollen weitere Angebotsverbesserungen, wie beispielsweise die Optimierung des Fahrplans und eine bessere Anbindung der Nebensecke an der Hauptstrecke realisiert werden.

#### **Provinz Gelderland - Valleilijn**

Der Betreiber Connexion-Transdev hat auf einer Teilstrecke das Angebot auf seiner regionalen Eisenbahnstrecke verdoppelt (nach Adaptierung der Strecke). Außerdem versucht der Betreiber, kundenorientiert die Endpunkte der Linie in die Großstädte Utrecht bzw. Arnheim zu verlängern, damit Fahrgäste nicht mehr umsteigen müssen. Weil die Verlängerung eine Beeinträchtigung der NS-Konzession

für das Hauptliniennetz bedeutet (Parallelverkehre) bleibt dieses Vorhaben vorläufig problematisch.

### **8.11.3 Abstimmung der Fahrpläne**

Gestaltung und Abstimmung der Fahrpläne wird von den EVU durchgeführt. Die Aufgabenträger spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Weil Anschlüsse zu den Zügen der NS meistens in Rahmen der Konzession vorgeschrieben sind, werden diese bilateral abgestimmt. ProRail übernimmt weitere Abstimmungsvorgänge. Es ist aber fraglich, inwieweit die NS bei ihrer langfristigen Angebotsplanung ausreichend die regionalen Anbieter mit einbeziehen bzw. ihre Interessen berücksichtigen können.

### **8.12 Tarifgestaltung, Preisgestaltung**

Die Gestaltung der regionalen Tarifstruktur und Fahrpreise ist eine Verantwortlichkeit der Provinzen. Weil derzeit auf alle regionale Strecken das elektronische ÖV Chipcard benutzt werden kann, können die Aufgabenträger unterschiedliche Tarife und Vorteilscard ähnliche Ermäßigungen anwenden.

Das Tarifsystem der NS wird allerdings auch bei den regionalen EVU angewendet und sämtliche NS Fahrausweise und Zeitkarten werden anerkannt. Es ist außerdem grundsätzlich möglich, von und zu allen Bahnhöfen (egal welches Unternehmen sie bedient) durchgehende Fahrkarten zu lösen, allerdings nur Papierfahrkarte.

Ein öfters diskutiertes Thema ist die Verteilung der Fahrgeldeinnahmen durch die NS an den regionalen EVU, der auf Grund von Stichproben in den Zügen sowie Auswertung der verkauften Fahrausweise erfolgt(e). Die Einführung des ÖV Chipcards hat dieses Problem teilweise gelöst, doch nicht auf eine für den Fahrgast zufriedenstellende Art (siehe folgenden Abschnitt).

#### **8.12.1 „Problemfall“ e-Ticketing**

##### **Case: Konzessionsüberschreitende Fahrten mit der elektronischen ÖV Chipcard**

Seit einigen Jahren funktioniert in den Niederlanden das electronic Ticketing („ÖV Chipcard“). Die ÖV Chipcard wird mit einem Guthaben aufgeladen. Am Ausgangsbahnhof meldet sich der Reisende mit dieser Karte bei einem „check-in“ Point, am Endbahnhof wiederholt sich diese Prozedur bei einem „check-out“ Point. Die Fahrtkosten werden mit dem Guthaben verrechnet. Innerhalb des Hauptliniennetzes der NS funktioniert dieses System einwandfrei. Aufgrund unterschiedlicher Systeme ist es aber nicht möglich, mit dem elektronischen Fahrkarte durchgehende Fahrten (mit verschiedenen EVU) zu unternehmen.

Gründe dafür sind:

- Die NS haben für den technischen Teil der ÖV Chipcard ein anderes System gewählt als die anderen EVU. Dies erschwert die Integration beider Systeme erheblich.
- Die NS haben relativ große Autonomie in Bezug auf Gestaltung des Ticketsystems

Folgen:

- Umsteigevorgänge werden erheblich erschwert. Bei jedem Umsteigevorgang, der einen Betreiberwechsel erfordert, ist es notwendig, sich mit der ÖV-Chipcard bei dem Pfosten des jeweiligen Betreibers abzumelden und sich bei jenem Betreiber, bei dem die Reise fortgesetzt wird, sofort wieder anzumelden.
- Zusätzlicher Nachteil ist der Verlust des Vorteils der Tarifdegression.
- Fahrten, die über die Konzessionsgrenze hinausgehen, werden von den jeweiligen Unternehmen als zwei separate Fahrten registriert. Es gibt keine (gemeinsamen) Daten mehr, die für die Optimierung der Anschlüsse ausgewertet werden können.

Was kann man hieraus lernen?

- Die Vertretung der Interessen der Fahrgäste, die über eine „Konzessionsgrenze“ hinausgehen, ist unzureichend.
- Es fehlt an einem offiziellen Grund (bzw. es mangelt einer Gesetzesgrundlage) durch welchen EVU verpflichtet werden können, eine vollständige Tarifintegration durchzuführen.

### **8.13 Charakteristika der Ausschreibungen**

Der Großteil der Ausschreibungen im SPNV in den Niederlanden sind Nettoausschreibungen. Der Provinz Overijssel (Gebiet 2) wählt dagegen ausnahmsweise für Bruttoverträge. Fahrgeldeinnahmen kommen dem Aufgabenträger zugute, der das Ertragsrisiko trägt. Der Grund für diese Entscheidung ist die negative Erfahrung der Provinz Overijssel mit Nettoverträgen im Busverkehr in Bezug auf Produktentwicklung. Der Busverkehr war trotz eines Nettovertrages eher an Effizienzsteigerung als an den Bedürfnissen der Fahrgäste orientiert.

Die Wettbewerbsfähigkeit sollte außerdem dadurch verbessert werden, dass Teilnehmer an Ausschreibungen kein Risiko wegen falsch eingeschätzter Fahrgeldeinnahmen tragen sollten. Dies war ein weiterer Grund, warum sich die Provinz dazu entschlossen hat, das Ertragsrisiko selber zu tragen.

Weil der ausgeschriebene SPNV Betrieb in Overijssel noch nicht aufgenommen worden ist, gibt es noch keine Erfahrungen mit diesem Bruttovertrag.

## 9 Länderbericht Schweden

### 9.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

(Gesetzgebung)

Die nationale Gesetzgebung und die Rahmenbedingungen sind in Schweden wie folgt gestaltet:

- Verantwortung für Nahverkehr wird den neu gegründeten Aufgabenträgern (den RKTm) überlassen (1979) – ab 1990 auch in Bezug auf die Verantwortung für den SPNV.
- Annahme des Beförderungsgesetzes von 1988 und anschließende Teile der Gesetzgebung (ab 1988): Trennung von Infrastruktur und Bahnbetrieb;
- Ab 1990 können Zugleistungen durch Ausschreibungswettbewerb von regionalen Behörden erworben werden
- Ab 1993 war ebenfalls Ausschreibungswettbewerb im Fernverkehr möglich
- Im Jahr 2009 wurden weitere Reformen durchgeführt (auch aufgrund entsprechender EU-Vorgaben durch das 3. Eisenbahnpaket und die VO 1370/2007), die Verordnung 1370/2007 hat Wirkung im dem schwedischen Rechtssystem.
- 2012 trat ein neues Gesetz bezüglich öffentlichem Verkehr in Kraft.

Für eine genauere Darstellung der Rahmenbedingungen wird an dieser Stelle auf den Haupttext verwiesen.

#### Modul 2

(Organisation)

Im Wesentlichen gibt es im Bezug auf die Organisation des schwedischen SPV zwei Ebenen – und zwar eine nationale und regionale Komponente.<sup>196</sup>

In nationaler Ebene ist Rikstrafiken (seit 2011 Teil der schwedischen Transportbehörde Trafikverket) Aufgabenträger für den gesamten Fernverkehr. Ihre Aufgaben sind das Definieren des Fernverkehrs, die Regulierung der nicht eigenwirtschaftlichen Verkehre (Bahn, Schiff und Flugverkehr) und die Auftragsvergabe (an EVU).

Auf regionaler Ebene sind die CPTAs (County Public Transport Authorities) die Aufgabenträger. Zusätzlich zu den üblichen Aufgaben stellen sie den EVU auch Rollmaterial zur Verfügung.

Rikstrafiken und die CPTAs, sowie die CPTAs untereinander, arbeiten eng zusammen, um größere Netze bilden und ein hohes Maß an Koordination bieten zu können.

#### Modul 3

(Ausgestaltung)

Eigenwirtschaftlicher Fernverkehr wird im Open-Access Wettbewerb durchgeführt (auch die staatsnahe SJ betreibt solche Verkehre). Beispiel dafür sind u.a. die Höchstgeschwindigkeitszüge. Des Weiteren wird Fernverkehr, der nicht eigenwirtschaftlich betrieben werden kann, von Trafikverket öffentlich ausgeschrieben.

Der SPNV wird komplett ausgeschrieben (von den CPTAs) und von verschiedenen EVU durchgeführt. Laut dem CER Bericht aus dem Jahr 2010, können ca. 45% der Pkm als gemeinwirtschaftlicher Verkehr klassifiziert werden.

Der Markt für kommerziellen Personenverkehr auf der Schiene ist seit 2012 vollständig für Wettbewerber geöffnet. Jedes EVU hat das Recht, neue Linien zu öffnen, entweder Lokal-, Regional oder Fernverkehrslinien. Die regionalen Aufgabenträger haben in diesem Kontext keine Möglichkeit, solche Initiativen zu verhindern.

<sup>196</sup> Vgl. u.a. CER Report, 2011.

---

Eine auf diese Weise neu gegründete Verbindung kann das wirtschaftliche Gleichgewicht der bereits vergebenen öffentlichen Dienstleistungsverträge für den Regional- oder Fernverkehr mitunter jedoch massiv beeinflussen. Die möglichen Probleme, die durch diese Änderung auftreten könnten, sind im Voraus festgestellt, jedoch nicht gelöst worden. Künftige Bieter müssten in ihrem Angebot das Risiko des potentiellen Einnahmeverlustes berücksichtigen, insbesondere bei Ausschreibungen auf Basis von Netto-Verträgen. Andererseits hat der gemeinwirtschaftliche Verkehr, der von Aufgabenträgern bestellt wird, der Kostenvorteil der tlw. durch öffentliche Mittel finanzierten Fahrzeuge.

Nachstehend sind die Marktanteile der in Schweden tätigen EVU (sowohl regional- als auch Fernverkehr) ausgewiesen:

- SJ: 56%
- andere EVU: 44%

#### Modul 4

#### (Einbindung der Regionen)

Die Regionen erfüllen in Form der CPTAs (County Public Transport Authorities) folgende Aufgaben:

- Festlegen/Vorschreiben von lokalen und regionalen Verkehrsbedürfnisse im Interesse der Einwohner
- Beauftragen von SPNV-Leistungen (Dienstleistungsverträge) und Vertragskontrolle
- Stellen den EVU Rollmaterial zur Verfügung

Die Provinzen werden innerhalb der kommenden Jahre in so genannte Großprovinzen umgewandelt, was auch die entsprechende Verwaltung der Verkehrsverträge auf Provinzebene vereinfacht.

#### Modul 5

#### (Finanzierung)

Die CPTA bestellen und finanzieren die regionalen Verkehrsleistungen. Die Staat (bzw. die Behörde Trafikverket) bestellt und bezahlt überregionale und Fernverkehrsleistungen.

Bis vor einiger Zeit bestimmte die SJ selber, ob eine Strecke rentabel zu betreiben war. Im Fall einer unrentablen Verbindung bekam die zuständige Behörde die Möglichkeit, den Betrieb auszuschreiben.

Wie beim Modul 3 vermerkt, gibt es seit 2012 „Open-Access“ für alle Verkehre, die auf eigenwirtschaftlicher Basis stattfinden. Ein EVU bestimmt selbst, ob es imstande ist, den Verkehr auf Grund der erwarteten Fahrkartenerlöse rentabel durchführen zu können. Es liegen keine vorgegebenen Definitionen von Eigenwirtschaftlichkeit bzw. Gemeinwirtschaftlichkeit vor.

Problematisch im Zusammenhang mit der Finanzierung ist, dass die SJ als staatsnaher Betrieb offensichtlich darauf vertraut, bei finanziellen Problemen vom Staat „aufgefangen zu werden und dadurch ihre aggressive Preisstrategie („predatory pricing“) vermutlich zumindest auch teilweise weiterhin verfolgt.

Im Jahr 2011 stellte sich heraus, dass das seit 2009 bei Ausschreibungen dominierende Unternehmen DSB, mittlerweile das zweitgrößten EVU nach der SJ in Schweden, in massive finanzielle Probleme geraten ist und die Auslandsaktivitäten der DSB hohe Defizite erwirtschaften. Die Erfolge bei den Ausschreibungen wurden daher offensichtlich durch viel zu geringe Gebote erzielt.

IBE bildet in Schweden nur ein geringer Bestandteil der wirklichen Kosten (13%) und dürfte eigentlich auch nicht mehr zunehmen als das generelle Preisniveau. Damit wird der Schienenverkehr im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern gefördert.

#### Modul 6

#### (Komplexität und Systemsteuerung)



---

Wegen des starken Einflusses der Aufgabenträger auf die Gestaltung der Fahrpläne ist es vergleichsweise überschaubar, falls es mehrere Betreiber gibt. Bei genaueren Analysen der Situation in Stockholm scheint es aber auch hier Probleme zu geben, und zwar im Bezug auf die Disposition von verspäteten Zügen, vor allem auf Strecken wo es einen Mischverkehr von Personen- und Güterzügen gibt.

Die Komplexität wird außerdem zunehmen, falls EVU neue Verbindungen starten die tlw. mit existierenden, vertraglich vereinbarten, Dienstleistungen kollidieren. Außerdem: Wie wird man künftig z.B. das Risiko des Einnahmeverlustes (für Betreiber oder für Besteller) abdecken, falls auf einer lukrativen Strecke neue Verbindungen eigenwirtschaftlich angeboten werden? Auch die Vergabe von Trassen müsste einem geeigneten Referenzprozess angepasst werden. Weil diese Möglichkeit (des eigenwirtschaftlichen Verkehrs innerhalb gemeinwirtschaftlichen Bereichen) jedoch noch so neu ist, liegen leider keine Beispiele vor.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Kosten und die Komplexität des Gesamtsystems Bahn in Schweden im Liberalisierungszeitraum deutlich gestiegen sind.

### Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Insgesamt wurden die verkehrspolitischen Ziele in Schweden nicht erreicht. Überdies musste mal aufgrund der fehlenden Vorerfahrungen, ähnlich wie in Großbritannien, laufend „Konzeptionsfehler“ des Systemdesigns korrigieren. Auf Grundlage der durchgeführten Analyse und bezugnehmend auf eine Kurzstudie von Phillip Nagl sowie auf Basis der genauer analysierten Ausschreibungsverfahren der S-Bahn Stockholm kann man bei einer Bewertung des schwedischen Modells folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Sehr langfristiger Reformbedarf, laufend Anpassungen nötig
- Incumbent SJ hat versucht, durch sehr günstige Angebote im Ausschreibungswettbewerb „zu überleben“, was letztendlich fast zu einer Insolvenz geführt hat.
- Der Aufbau eines (kostenintensiven) Verwaltungsapparats war nötig, um die Ausschreibungen durchführen zu können.
- Probleme mit (Erst)Ausschreibungen führten zu umfangreichen Problemen im Betrieb, hohen Zugausfallquote und zu Verspätungen.

Positiv fallen hingegen folgende Punkte auf:

- Die zuständigen Regionen arbeiten bei Ausschreibungen zusammen, um möglichst optimale Netze/Ausschreibungslöse zu gestalten.
- Es gibt seit 1992 es eine fast ununterbrochene Fahrgastzunahme im SPV; die Frage ist jedoch, in welchem Zusammenhang diese Zunahme zu den Reformen steht.

Es ist jedoch sehr fraglich ob bzw. in welcher Form das schwedische Modell innerhalb des österreichischen SPV-Kontexts umgesetzt werden könnte. Schon geografisch gibt es viele Unterschiede (Schweden befindet sich in einer Randlage und auch die Verteilung der Nachfrager im Raum ist stark unterschiedlich).

In Österreich wird, anders als in Schweden, ein Großteil des Nah- und Regionalverkehrs direkt vom Bund über den GWL-Vertrag finanziert. So bestellt der Bund über den GWL-Vertrag für rund 569 Mio. EUR Leistungen von der ÖBB-Personenverkehr AG<sup>197</sup> und für rund 46 Mio. EUR Leistungen bei anderen EVU.<sup>198</sup> Die Bundesländer bestellen zusätzlich für rund 130 Mo. EUR pro Jahr Leistungen bei der ÖBB-Personenverkehr AG.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Vgl. Geschäftsbericht ÖBB 2010, S. 12.

<sup>198</sup> Vgl. Schienen Control 2011, S. 48.

<sup>199</sup> Vgl. Schienen Control 2011, S. 48.

---

Die Aufteilung der Leistungen auf die jeweiligen Besteller (Bund und Länder) eignet sich in der aktuellen Form nur begrenzt für Ausschreibungen, da ein extrem hoher Koordinationsaufwand zwischen Bund und Ländern bei jeder Ausschreibung erforderlich wäre. Es müssten, ähnlich wie in Schweden, vor Beginn der Ausschreibungen klare und transparente Mechanismen geschaffen werden, wie Bund und Länder (auch mehrere Länder) zusammenarbeiten um sinnvolle Ausschreibungspakete zu formen.

Im Gegensatz zu Österreich ist Schweden zudem in der Verwaltungsreform deutlich weiter: (vgl. Vergrößerung der Provinzen in Modul 4). In Österreich ist aufgrund der verhältnismäßig kleinen Bundesländer eine weitgehende Regionalisierung der Aufgabenträgerschaft wie in Schweden relativ schwierig. Gerade diese Aufteilung von Aufgaben auf die Provinzen hat in Schweden dazu geführt, dass das Management der Ausschreibungen und der Überwachung der Verkehrsdiensteverträge wesentlich teurer wurde.

---

## 9.2 Strategische Grundsatzentscheidungen

In Schweden wurde ab den 80er Jahren begonnen, den Eisenbahnmarkt zu öffnen und Ausschreibungswettbewerbe zu etablieren. Dazu wurde eine klare Trennung der Kompetenzen zwischen Nationalstaat und Provinzen eingeführt. Durch eine Art Regionalisierungsprozess bekamen die Provinzen die Verantwortung für den Nah- und Regionalverkehr. Der Nationalstaat ist seitdem insbesondere für Fernverkehre zuständig. Ende der 1980er Jahre wurde die Eisenbahninfrastruktur von der schwedischen Staatlichen Eisenbahn (SJ) abgetrennt und direkt in die staatliche Verwaltung eingegliedert.

1979 wurde im neuen Beförderungsgesetz die Verantwortung für Nahverkehr den neu gegründeten Aufgabenträgern überlassen, den *regionala kollektivtrafikmyndigheterna* (RKTM)<sup>200</sup>. Anlass für das damalige Beförderungsgesetz war der immer gravierendere Verlust der SJ, was u.a. eine Einstellungswelle bei den Nebenbahnen zur Folge hatte. Obwohl sich die RKTM in erster Linie mit dem öffentlichen Busverkehr beschäftigen, wurden einige RKTM auch für einstellungsfähige regionale Eisenbahnstrecken und für das Rollmaterial zuständig. Die RKTM stellten den Betrieb auf einigen Strecken tatsächlich ein, auf anderen führte SJ den Betrieb weiterhin durch – und zwar im Auftrag der RKTM.

Eine andere wichtigere gesetzgeberische Entwicklung war die Einführung des Beförderungsgesetzes von 1988 (Transport Policy Act 1988), durch welches Infrastruktur und Betrieb getrennt wurden. SJ führte als EVU lediglich den Betrieb durch, die neu gegründete Behörde Banverket (jetzt: Trafikverket) wurde für die Infrastruktur zuständig. SJ bezahlt Trassengebühren, die (nur) die marginalen Instandsetzungskosten abdecken. Die Zuständigkeit der RKTM für den SPNV wurde in 1990 erweitert. Die RKTM bekamen Zuschüsse für eine Laufzeit von 10 Jahren in der Höhe des Defizites des Betriebes auf die regionalen Strecken.

1999 wurde die erste Ausschreibung von einem Unternehmen, das nicht zur schwedischen Staatsbahn gehörte, gewonnen.<sup>201</sup>

„Parallel zu dem beschriebenen Liberalisierungsprozess kam es zu einer weitgehenden Zerschlagung des ehemals integrierten Betriebes der „Statens Järnvägar (SJ)“ (schwedische Staatsbahn). Die restlichen Teile der ehemaligen Staatsbahn wurden in viele kleinere Unternehmen zerschlagen und zum Teil auch privatisiert. Gleichzeitig haben vor allem die Provinzen eigene Verwaltungseinheiten bzw. Unternehmen aufgebaut um einerseits die Verkehrsverträge des Nah- und Regionalverkehrs zu managen, aber auch um selbst in Rollmaterial zu investieren und dieses dann den jeweiligen Betreibern zur Verfügung zu stellen.

Anfang der 2003er Jahre stand die für den Personenverkehr verantwortliche „Rumpfgesellschaft“ (sie behielt die Bezeichnung „SJ“ und ist eine Aktiengesellschaft) bereits kurz vor der Insolvenz und musste durch erhöhte Subventionen

---

<sup>200</sup> Alexandersson, 2010

<sup>201</sup> Im folgenden weitestgehend von Nagl, Philipp: Kurzstudie: Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr in Österreich nach schwedischen Vorbild, Wien 2012, übernommen.

gerettet werden. Ein Grund dafür war auch, dass die SJ selbst bei Ausschreibung deutlich zu günstig geboten hatte.“<sup>202</sup>

„Im Jahr 2009 wurden in Schweden (auch aufgrund entsprechender EU-Vorgaben durch das 3. Eisenbahnpaket und die VO 1370/2007) weitere Reformen durchgeführt. Diese führten zu einer weiteren Deregulierung und zu neuen Ausschreibungen. Insbesondere wurden nun vermehrt Nettoverträge vergeben. Es gelang nun besser, einige Vergaben an alternative Betreiber durchzuführen, wobei die größten Gewinne durch die DSB (die dänische Staatsbahn) bzw. durch von der DSB geführte Konsortien erzielt wurden. Auch Veolia und Arriva (seit 2010 im Eigentum der Deutschen Bahn) konnten Verkehrsverträge gewinnen.“

### **9.3 Wichtige Beihilfeinstrumentarien/Unterstützungsprogramme**

Seit der Trennung von Betrieb und Infrastruktur haben die Investitionen in Streckenneubau und die Instandsetzung deutlich zugenommen. Die Gründung der staatlichen Behörde Banverket erlaubte es, leichter öffentliche Mittel in die Eisenbahn zu investieren, weil die Mittel anstelle eines spezifischen Betreibers einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zugutekamen.

Teil der Eisenbahnreform, durch welche diese Trennung ursprünglich entstand, war das Vorhaben, pro Jahr mindestens 1 Billion SEK in die Eisenbahninfrastruktur zu investieren. SJ sollte sich darauf konzentrieren, in ein effizientes EVU umzugestalten zu werden. Anfang der 90er Jahre stiegen die jährlichen Investitionen sogar bis etwa 3 Billionen SEK. Umweltgedanken und politische, Versuche „sustainable development“ zu fördern, sind in einer weiteren Zunahme von 10 Billionen SEK resultiert.

Andererseits wurden die Subventionen für unrentable Strecken reduziert, teilweise um die dadurch frei werdenden öffentlichen Mittel für Fähren und Flugverbindungen aufwenden zu können. Weiters hat Schweden entschieden, zwischen 2004 und 2015 die regionalen Aufgabenträger mit 4,5 Billionen SEK für Investitionen in neue Fahrzeuge zu unterstützen.

Auffallend ist der geringe Anteil der Streckengebühren im Vergleich zu den Ausgaben (13%).

### **9.4 Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr und Eigenwirtschaftliche Verkehre**

Nach der Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb führte die SJ eigenwirtschaftliche Fernverkehre durch. Jedoch wurden die ebenfalls von SJ betriebenen interregionalen Linien auf dem schwedischen Hauptliniennetz auf Grundlage von jährlichen Verhandlungen zwischen Staat und SJ nach wie vor bezuschusst. Aufgrund der Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren auf regionalen Strecken, öffnete 1992 „a regulatory change“ die Möglichkeit, ab 1993 auch die interregionalen Verkehre von der staatlichen Behörde auszuschreiben. Grundlage dafür bildete ein Dekret aus 1991, um den Wettbewerb im SPV weiter zu fördern.

---

<sup>202</sup> Nagl, Philipp: Kurzstudie: Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr in Österreich nach schwedischem Vorbild, Wien 2012.

## 9.5 Weitere gesetzgeberische Rahmenbedingungen<sup>203</sup>

Weil ein kompletter Überblick der neu eingeführten und wieder geänderten „Railway Acts“ den Rahmen dieser Analyse sprengen würde, sind hier nur die in Bezug auf das Thema Ausschreibungswettbewerb wichtigsten Punkte dargestellt:

**1998:** zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Bahn wurden die Streckenbenutzungsgebühren gedrosselt.

Gründung der neuen staatlichen Behörde Rikstrafiken, die als Aufgabenträger für die Ausschreibungen der nicht-eigenwirtschaftlichen interregionale Verkehre verantwortlich wurde, die bis dahin vom Staat durchgeführt wurden. Eines der Ziele dieser Reform war das Erzielen einer besseren Koordination mit den für den regionalen Verkehr zuständigen CPTA Verkehren. Rikstrafiken wurde 2011 in die Behörde Trafikverket eingegliedert.

**2001:** SJ wurde in verschiedene Unternehmensbereiche (Personenverkehr, Güterverkehr, Real Estate, Ausbesserungswerken, usw.) aufgeteilt.

**2004:** Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets in einem neuen Eisenbahn- und Regulierungsgesetz

**2006:** Erster Schritt um Wettbewerb auf gleichen Strecken zu ermöglichen; weitere Schritte waren Marktöffnung für „Wochenendzüge“ und für den internationalen Verkehr.

**2011:** Freier Wettbewerb auf allen Strecken (competition on the tracks), mit Ausnahme vom ausgeschriebenen Verkehr auf regionalen Strecken

## 9.6 Aktuelle Marktsituation

Die Marktanteile für Fern- und Regionalverkehr können Abbildung 46 entnommen werden.

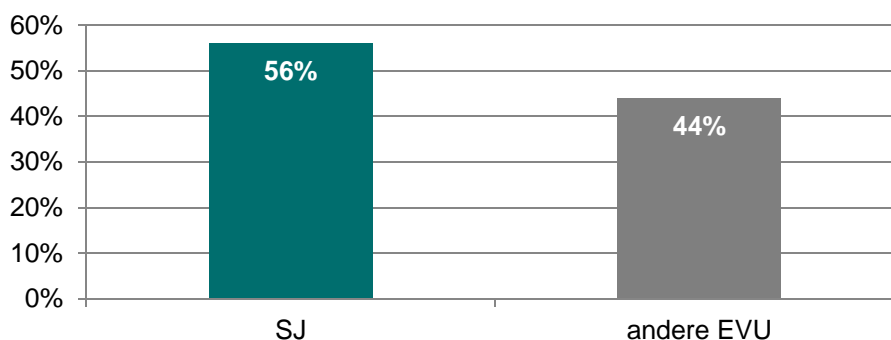


Abbildung 46: SPV-Marktanteile Schweden 2011<sup>204</sup>

## 9.7 Flexibilität des gewählten Systems

Die Verträge werden für 3 bis 8 Jahre abgeschlossen, häufig gibt es Klausuren durch welche Verlängerungen bei zufriedenstellenden Leistungen möglich sind.

<sup>203</sup> Drew, Jeremy and Johannes Ludewig: Reforming Railways, Learning from Experience, Brusel, 2011.

<sup>204</sup> ASTOC, 2012.

## **9.8 Case Study: Stockholm Pendeltåg**

Nachstehend gibt es einen tabellarisch dargestellten Überblick zweier schwedischer Case Studies, die nicht nur wegen der Fakten interessant sind, sondern vor allem wegen der Erfahrungen, die mit den verschiedenen Ausschreibungsverfahren gemacht wurden (Quelle: inno-V).

	1.Ausschreibung	2.Ausschreibung
<b>Aufgabenträger</b>	SL (Storstockholms Lokaltrafik)	SL
<b>EVU</b>	Citypendeln	Stockholmståg
<b>Zeitraum</b>	2000-2010 (beendet in 2004-5)	2006 – 2016)
<b>Vertragsart</b>	Bruttovertrag	Bruttovertrag
<b>Streckenlänge ins.</b>	200 Km	200 Km
<b>Sitzplatzkm.</b>	3 921 Mio. Sitzplatzkm. (vor Ausschreibung 3 491 Mio.)	4 867 Mio. Sitzplatzkm, ca. 46% Zunahme im Vergleich zu 1995 und 2000
<b>Pkm</b>	1 146 Mio. (2002)	1 218 Mio. (2009)
<b>Wettbewerber</b>	5 (in 1998)	6 Angebote für den Bahnbetrieb und 6 für den Bahnhofsbetrieb
<b>Budget</b>	642,5 Mio. SEK	k.A.
<b>Einsparungen</b>	250 Mio. SEK/Jahr. Mit dem ersten Ausschreibungsverfahren in Stockholm wurden 20-25% Einsparungen erreicht.	Zunahme ca. 180 Mio. SEK/Jahr wegen Zunahme von Leistungen, Strecken-Benutzungsgebühren, bessere Einschätzungen der Personalproduktivität, höhere Qualität. Trotzdem ist der Kostpreis pro Einheit möglicherweise geringer als vorher.
<b>Erfahrungen</b>	Der Übergang des Betriebs von SJ an Citypendeln führte zu großen betrieblichen Problemen, was u.a. einen Rückfall der Pünktlichkeitsrate und viele Zugausfälle (bis 13% im Anfangsjahr 2000) mit SEV zur Folge hatte. Dementsprechend war die Kundenzufriedenheit sehr gering. Das Fahrgastinformationssystem funktionierte nicht zufriedenstellend, vor allem bei Betriebsunterbrechungen/Störungen. Der Aufgabenträger war zu passiv in Bezug auf strategische Planung; die eigene Organisation unzureichend den neuen Aufgaben angepasst. Z.B. wurden pro Modalität Teams zusammengestellt (ca. 20 Personen) mit Vertretungen aus den Bereichen Marketing, Betrieb/Verkehr und aus technischen Abteilungen. Vorher arbeiteten diese Bereiche unabhängig voneinander was viele Konflikte zur Folge hatte.	

<b>Ursachen der Probleme</b>	<p>Unklare Situation in Bezug auf Übergang des Fahrpersonals von SJ an den neuen Betreiber; unklare Rechtsposition, viele Lokführer blieben bei SJ, zu wenig Fahrpersonal.</p> <p>Probleme mit den neuen Fahrzeugen (X60), welche gleichzeitig mit dem 2. Betreiberwechsel eingeführt wurden. Unklare Wartungsverträge führten zu einem konstanten Streit mit Alstom über die Qualität der Züge, und mit Euromaint (Subunternehmen von Citypendeln für Zugwartung) und Alstom bezüglich ihrer Aufgaben. Verträge mit Infrastrukturunternehmen Banverket waren unklar formuliert – insbesondere in Bezug auf Qualität der Infrastruktur, Kapazität, Zuggleitung und (Re)Disposition bei Systemstörungen, Fahrgastinformationen usw. Noch ist Banverket für das Fahrgastinformationssystem zuständig, ein Übergang dieser an dem Aufgabenträger SL ist aber geplant.</p>
<b>Fahrzeuge und Wartung / Instandhaltung</b>	<p>Eigentümer der Fahrzeuge ist SL. Der (neue) Betreiber Stockholmståg least die Züge. Langfristige Wartung wird von SL bezahlt, der Betreiber ist verantwortlich für die kurzfristige (häufige) Wartung durchgeführt von Subunternehmen Euromaint. Ziel ist aber sämtliche Wartungsarbeiten in die Verkehrsverträge aufzunehmen.</p>
<b>Schnittstelle mit dem Infrastrukturbetreiber</b>	<p>Anwendung der Prioritätsregel bei Betriebsstörungen (welche Züge werden vorrangig abgewickelt) verläuft nicht immer einwandfrei, insbesondere auf hochfrequentierte Strecken mit Personen- und Güterverkehr.</p> <p>Der Aufgabenträger SL, Infrastrukturbetreiber Banverket und Stockholmståg haben Ende 2009 ein Qualitätsprogramm vereinbart. Ziele dieses Programms waren: ein gemeinsames Ziel für den Pendlerverkehr zu definieren, Übereinstimmung über Qualitätsaspekte und ihre Prioritäten, Gründung einer Organisation und bereitstellen von Ressourcen für Einführung und Monitoring der vereinbarten Maßnahmen. Schwerpunktthemen auf Grundlage einer Fahrgastumfrage in 2009 waren Pünktlichkeit der Züge und Fahrgastinformation.</p>

\* Aufgrund der starken Kursschwankungen der SEK während des letzten Jahrzehnts sind hier nur die Originalzahlen dargestellt. Mitte 2012 ist der Kurs 1 € = 8,75 SEK.

Die Entwicklung der Kennzahlen der Pünktlichkeit, Zugausfälle bzw. Kundenzufriedenheit kann Abbildung 47 und Abbildung 48 entnommen werden.



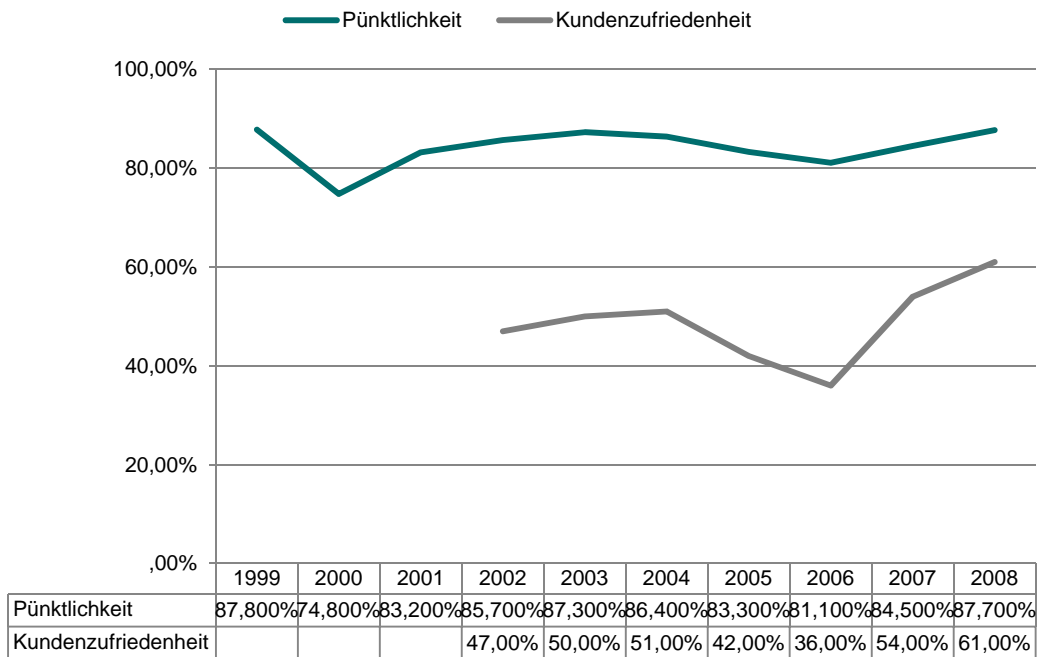


Abbildung 47: Pünktlichkeit und Kundenzufriedenheit

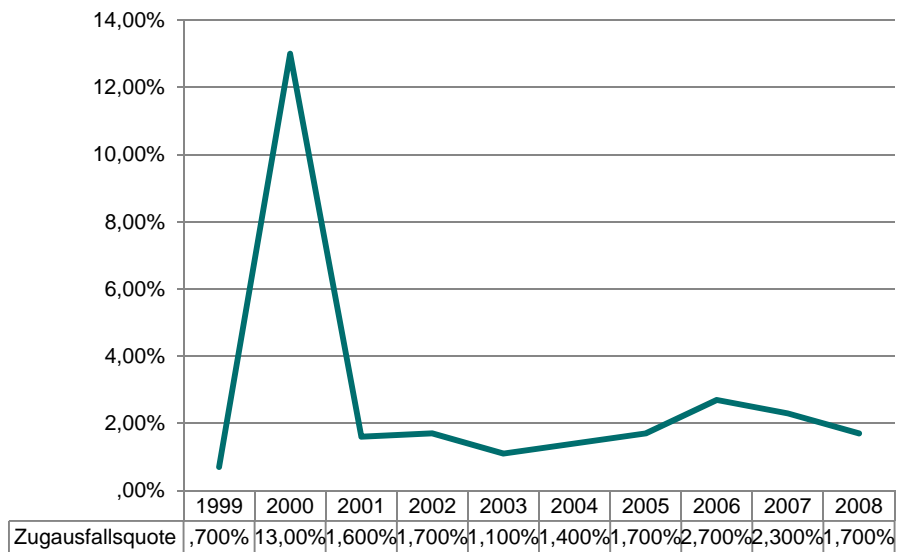


Abbildung 48: Zugausfallsquote

## 9.9 Finanzierung

Die von den RKTm durchgeführten Ausschreibungen (regionale Verkehre) sind Bruttoverträge. Die RKTm sind verantwortlich für Planung und Vermarktung und bekommen im Allgemeinen die Fahrgeldeinnahmen. Bei den Ausschreibungen handelt es sich um Optionen mit dem geringsten Subventionsbedarf.

Die Ausschreibungen der interregionalen Verkehre sind Nettoverträge. Die EVU bekommen die Fahrgeldeinnahmen und haben mehr Möglichkeiten, Betrieb und Dienstleistungen zu beeinflussen.

## 9.10 Leistungs- und Finanzkennzahlen

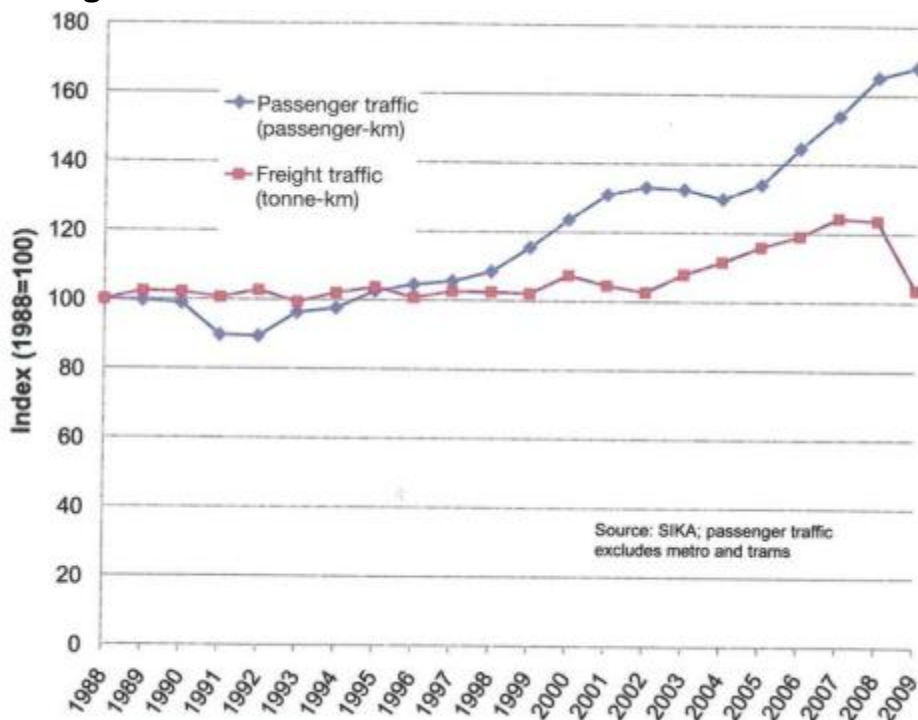


Abbildung 49: Entwicklung von schienengebundenen Personen- und Güterverkehr in Schweden<sup>205</sup>

Wie schon bei der Fallstudie gezeigt, konnte durch den Ausschreibungswettbewerb keine wesentliche Erhöhung der Zufriedenheit der Bahnreisenden festgestellt werden.<sup>206</sup>

Aus wirtschaftlicher Sicht ist das schwedische Modell nur kurzfristig erfolgreich gewesen. „Die Kosten, die die öffentliche Hand für das Eisenbahnsystem aufwendet, sind in Schweden durch die Liberalisierung nicht zurückgegangen. Im Gegenteil: Wie Alexandersson/Hultén zeigen, sind die preisbereinigten Kosten von 2,4 Mrd. SEK im Jahr 1988 auf rund 16,6 Mrd. SEK im Jahr 2008 gestiegen.“<sup>207</sup> Als Gründe werden, neben höheren Investitionen in die Infrastruktur, vor allem die Zersplitterung und Aufteilung der Aufgaben, insbesondere auch auf die öffentliche Hand, genannt. Dadurch sind die Komplexität des Systems, aber auch die Erwartungen an dieses durch den lokalpolitischen Einfluss, stark gestiegen. Darüber hinaus wurden neue Monopole geschaffen da die aus der ehemaligen Staatsbahn herausgelösten, für die Instandhaltung der Fahrzeuge zuständigen Teile heute de facto Monopolisten sind. Die Koordinationsaufgaben innerhalb des Systems Bahn, die zuvor von einem Unternehmen zentral durchgeführt wurden, sind nun

<sup>205</sup> Quelle: CER, 2011.

<sup>206</sup> Vgl. Sittig, S.; Stober, N. und Tubbach, K.: Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark, in KCW, Berlin 2008, S. 21 und Laisi, M und Poikolainen, T.: Progression of Deregulation on the North European Railway Passenger Markets. Research reports of the Finnish Transport Agency, Helsinki 2011

<sup>207</sup> Alexandersson, G. und S. Hultén: The complexity of market structure – proposals for on-track competition in Schweden, in 11<sup>th</sup> Conference on Competition and ownership in Land Passenger Transport, 20-25 September 2009, Delft University of Technology, the Netherlands

auf eine große Menge an unterschiedlichen Akteuren verteilt und auch entsprechend unübersichtlich.

Die Werte für Einsparungen bei den Zahlungen an die Betreiber, die durch den Ausschreibungswettbewerb in Schweden erzielt wurden sind auf eine Arbeit von Alexandersson und Hultén aus dem Jahr 2007 (mit Datenmaterial bis 2005) zurückzuführen. Die Einsparungen wurden dort mit 20-30% angegeben, wobei es auch einzelne Abweichungen gibt. Die Ergebnisse sind daher mittlerweile kritisch zu prüfen, da sich seither einige wesentliche Veränderungen ergeben haben. Hinzu kommt, dass in Schweden vorwiegend Bruttoverträge vergeben wurden und damit eine Vergleichbarkeit zwischen dem jeweiligen Alt- und dem Neuvertrag nicht immer einfach möglich ist, da sich mit der Übernahme der Einnahmenrisiken durch den Aufgabenträger auch die Basis für Kalkulationen verschiebt. Letztlich haben die Bruttoverträge auch dazu geführt, dass die Anreize für die Betreiber zusätzliche Passagiere zu gewinnen nur sehr gering sind und kein nachhaltiges Interesse zum Aufbau von Know-how bei den Betreibern erzeugt wird.

In weiterer Folge ist festzustellen, dass die SJ ihre aggressive Preisstrategie („predatory pricing“) vermutlich zumindest auch teilweise weiterhin verfolgt. Das ist darauf zurück zu führen, dass die SJ als Unternehmen im Staatseigentum einen Anreiz hat darauf zu setzen, dass sie im Fall einer wirtschaftlich schwierigen Situation wieder (wie schon 2003) vom Staat gerettet wird.

Im Jahr 2011 stellte sich heraus, dass das seit 2009 bei Ausschreibungen dominierende Unternehmen DSB, mittlerweile das zweitgrößten EVU nach der SJ in Schweden, in massive finanzielle Probleme geraten ist und die Auslandsaktivitäten der DSB hohe Defizite erwirtschaften. Die Erfolge bei den Ausschreibungen wurden daher offensichtlich durch viel zu geringe Gebote erzielt. Das Management der DSB, das für die Auslandsexpansion verantwortlich war, wurde ausgetauscht. Das neue Management hat alle Auslandsaktivitäten der DSB gestoppt.

Der Wegfall der DSB als sehr aggressivem Wettbewerber sowie auch die strategische Depriorisierung der Verkehrssparte im Veolia-Konzern wird dazu führen, dass sich die ohnehin bereits geringe Anzahl an Bietern bei Ausschreibungen in Schweden weiter reduzieren wird und der Markt letztlich nur mehr aus sehr wenigen (großen) Bietern besteht.

## 10 Länderbericht Schweiz

### 10.1 Abstract in Modulstruktur

#### Modul 1

(Gesetzgebung)

Obwohl die Schweiz kein Mitgliedstaat der EU ist, werden die Rahmenbedingungen in der Regel so gestaltet, dass Sie weitgehend der Gesetzgebung der EU entsprechen. Die Grundlage dafür bilden bilaterale Verträge zwischen der Union und dem Land selbst. Im Landverkehrsabkommen von 1999 (im Rahmen der „Bilateralen I“) wird unter anderem der Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU geregelt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind auch mit der EU-Verordnung 1370/2007 kompatibel.<sup>208</sup>

Im Rahmen der Marktöffnung wurde bereits in den 90er Jahren das Bestellerprinzip im ÖPNV eingeführt. Die wesentlichen Punkte sind in der Verordnung über Abgeltung, Darlehen und Finanzhilfen (ADFV) geregelt, die auch die Möglichkeit zur öffentlichen Ausschreibung von Verkehrsleistungen bietet. Obgleich bereits seit 1997 die Möglichkeit zur Ausschreibung besteht, wird diese Option im SPV nicht genutzt.<sup>209</sup> Die Entscheidung über Ausschreibung oder Direktvergabe wird vom Besteller selbst getroffen.

#### Modul 2

(Organisation)

Wichtige Behörden sind auf Bundesebene das UVEK (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation) und das BAV (Bundesamt für Verkehr). Das BAV ist maßgeblich für die Gestaltung der Verkehrspolitik sowie für die Genehmigung von EVU, Sicherheitsfragen sowie die Themenbereiche Preisbildung und Trassengebühren verantwortlich. Kantone sind für regionale Verkehrsangebote und in diesem Zusammenhang auch für den regionalen Schienenverkehr zuständig. Als Regulierungsstelle tritt in der Schweiz neben dem BAV auch die dieser Behörde zugeordnete (aber grundsätzlich unabhängige) Schiedskommission auf.

Der Markt wird in der Schweiz in erster Linie durch regional und vertikal integrierte Unternehmen erbracht. Die EVU führen den Betrieb auf Grundlage von (in der Regel 10-jährigen) Konzessionen durch. Diese werden regelmäßig durch Beförderungs- und Betriebspläne ergänzt.

Nah- und Fernverkehre werden getrennt behandelt, wobei für den Fernverkehr nahezu ausschließlich die staatsnahen SBB verantwortlich sind. Die SBB stehen als Hauptanbieter zu 100% im Bundeseigentum. Für Regionalverkehre sind vorwiegend die Kantone selbst zuständig.

#### Modul 3

(Ausgestaltung)

Die Ausgestaltung des Systems zeigt, welchen Stellenwert die Leistungsintegration in der Schweiz hat. Der Fahrplan der SBB stellt die Grundlage für regionale Verkehre dar. Bundesweite Fahrplankonferenzen dienen überdies der systemweiten Vertaktung von Angeboten. Weiters wird ein integriertes Tarifsystem angewendet. Die Tarifintegration ist hierbei sogar gesetzlich festgeschrieben und hat Auswirkungen auf die Rechte von EVU auf Subventionen. Kantone können regional integrierte Bahn-Bus-Tarife bestimmen und diese grds. auch zu günstigeren Preisen anbieten. Entstehen den EVU durch die Abweichung vom Referenztarif jedoch Verluste, so müssen diese durch die Kantone ausgeglichen werden.

<sup>208</sup> Vgl. CER Report, 2011, S. 179.

<sup>209</sup> Im Busbereich hat es hingegen vereinzelt bereits Ausschreibungen gegeben.

Die Kantone spielen im Schweizer Eisenbahnverkehr eine besonders wichtige Rolle. Neben der Verhandlung und Bestellung von öffentlichen Verkehrsleistungen, sind sie auch bei der Finanzierung (vgl. Modul 5) eingebunden. Überdies können sie regional integrierte Verkehrsangebote (verkehrsträgerübergreifend) mitgestalten und in diesem Zusammenhang auch eigene Tarife bestimmen (vgl. Modul 3).

Öffentlicher Verkehr (nicht nur Schienenpersonenverkehr) wird in der Schweiz zu ca. 49% durch öffentliche Mittel finanziert. Der weitgehend eigenwirtschaftliche Fernverkehr der SBB wird nicht subventioniert.

In vielen Fällen besteht, insbesondere im Bereich des regionalen ÖPNV, eine Co-Finanzierung durch den Bund und die (in der Regel bestellenden) Kantone. Der Anteil der Bundesfinanzierung ist nicht eindeutig festgesetzt, sondern vom individuell bestellten Angebot abhängig.

Systemintegration ist ein wesentliches Element des Bahnsystems. Sowohl bei der Fahrplan- als auch bei der Tarifgestaltung ist die Koordination der Angebote ein verkehrspolitisch zentrales Anliegen und weitgehend sogar in Bundesgesetzen geregelt. Überdies nehmen die SBB als Incumbent eine zentrale Rolle als „Verkehrskordinator“ ein.

Ein hoher Grad an Integration wird außerdem durch die vertikale Integration der Bahnunternehmen sichergestellt. Im Gegensatz zu Staaten der EU sind Betrieb und Bahn in der Schweiz weitgehend nicht getrennt. Obgleich Eisenbahnunternehmen trotzdem zur getrennten Buchführung verpflichtet sind, ist die Verzahnung von Betrieb und Netzpflege ein Erfolgsmerkmal des Systems.

### Zwischenfazit und Übertragbarkeit auf Österreich

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich der Erfolg des Schweizer Modells insbesondere aufgrund der guten Systemintegration eingestellt hat. Vor allem aus Kundensicht sind einheitliche Tarife und betreiber- sowie in vielen Fällen auch verkehrsträgerübergreifend abgestimmte Angebote besonders positiv hervorzuheben. Allerdings stößt das System derzeit bereits an seine Kapazitätsgrenzen – nicht zuletzt aufgrund der hohen Auslastung. Obgleich dies nichts Negatives ist, so wird in der verkehrspolitischen Diskussion die Alternative „Ausschreibungswettbewerb“ als Instrument für Angebotsverbesserungen und Effizienzsteigerungen identifiziert. Einen wesentlichen Grund dafür stellen die hohen Systemkosten dar. Obgleich Ausschreibungen, wie in Modul 1 erläutert, grundsätzlich bereits möglich sind, ist die nationale Gesetzgebung laut Einschätzung von Experten nicht eindeutig, was die tatsächliche Anwendung erschwert.<sup>210</sup>

Eine direkte Übertragung des Modells auf Österreich ist nicht tunlich. Obgleich die Schweiz grundsätzlich Rahmenbedingungen geschaffen hat, die weitgehend den Vorgaben der EU entsprechen, ist insbesondere die vertikale Integration von Bahnunternehmen für die EU-Mitgliedsstaaten derzeit keine Option.<sup>211</sup> Die Systemintegration kann aber durchaus als positives Referenzbeispiel für Österreich dienen. Die gute Integration von

<sup>210</sup> Vgl. CER Report, 2011, S. 180.

<sup>211</sup> Es muss jedoch angemerkt werden, dass die Übernahme von Infrastrukturverantwortung durch EVU in eingeschränktem Sinne derzeit auch in Großbritannien diskutiert wird (vgl. Länderbericht GB).

---

Tarifen sowie die Abstimmung von Fahrplänen sind folglich als „durchaus übertragbare Elemente“ zu identifizieren. Überdies ist auch die vom Incumbent ausgeübte Integrations- und Koordinationsfunktion eine interessante Gestaltungsvariante. Auch die ÖBB ihrerseits könnten aufgrund von im Unternehmen vorhandenen Fachkompetenz sowie der verfügbaren technischen und personellen Ressourcen Planungsaufgaben (diskriminierungsfrei) für andere Marktteilnehmer übernehmen. Jedenfalls müssen für diese Leistungen jedoch Entgelte durch die anderen EVU bzw. Ausgleichszahlungen durch den Staat (oder Besteller) geleistet werden. Grundlage für eine solche Vorgehensweise wäre jedoch Kostentransparenz.

---

## 10.2 Organisation des Schweizer Eisenbahnsektors

Die Schweizer Eisenbahnunternehmen sind vertikal integrierte Unternehmen. Sie führen den Betrieb von Personen- und Güterzügen durch, sind für die Zügelführung und als Eigentümer der Eisenbahninfrastruktur auch für deren Wartung zuständig. Die Unternehmen sind im Grunde genommen öffentliche (staatliche) Unternehmen. Die SBB zum Beispiel gehören zu 100% dem Bund. Die „privaten Bahnen“ gehören in der Regel einem oder mehreren Kantonen oder Gemeinden, und nur zu einem Minderheitsanteil (durchschnittlich 10%) historischen privaten Aktionären.

Die EVU führen den Betrieb auf Grundlage von meistens 10 jährigen Konzessionen durch. Jedes Jahr oder jede zwei Jahre werden diese von Beförderungs- und Betriebsplänen ergänzt.

Fernverkehr (Intercity) wird ohne Zuschüsse durchgeführt. SPNV wird von den Kantonen in Zusammenarbeit mit dem Bund bestellt und bezahlt. Die Kantone bestellen den SPNV bei ihren eigenen Bahngesellschaften und bei den SBB.

Die Finanzierung dieser zumeist unrentablen Leistungen erfolgt durch eigene Besteuerung. Auch die ggf. erforderlichen baulichen Maßnahmen können dadurch finanziert werden. Für Sonderausgaben, z.B. für neue Dienstleistungen, Strecken oder Tunnel gibt es Bürgerentscheide. Damit ergibt sich die Möglichkeit, die Besteuerung zeitlich befristet zu erhöhen.

Schweizerische Gesetzgebung verpflichtet Integration von Fahrplänen und Tarifen. Mögliche Konkurrenz zwischen IC und SPNV im Parallelverkehr, was eine unklare Situation für den Fahrgast geben könnte, wird dadurch vermieden.

Typisch für das schweizerische Bahnsystem sind optimale Zusammenarbeit und Integration (Kulturaspekt), die wichtige Rolle der SBB in Bezug auf Fahrplan, Tarife, IT-Systeme, intensive Kooperation zwischen EVU, auch während Betriebsstörungen.

Ausschreibungen finden keine statt; Seit 1997 gibt es aber ein Gesetz mit der Möglichkeit Ausschreibungen im SPV durchzuführen. Soweit bekannt, ist nur der Verkehr auf der Seelinie (zwei Strecken am Bodensee) ausgeschrieben worden. Nachdem der neue Betreiber in finanziellen Schwierigkeiten geriet, wurde der Betrieb an die SBB zurückgegeben.

Das Bundesamt für Verkehr entwickelte ein Benchmark-Instrument, um die Leistungen der verschiedenen regionalen EVU besser vergleichen zu können. Auch der Züricher Verkehrsverbund führt solche Benchmarks durch.

Die in Abbildung 50 dargestellte Organisation des SPV wird nachstehend genauer erläutert.

## Behörden

- UVEK: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation.
- BAV: Bundesamt für Verkehr (gehört dem UVEK). Aufgaben dieser Organisation auf Bundesebene sind Verkehrspolitik, Genehmigung für EVU, Sicherheitsangelegenheiten und Preisbildung der Trassengebühren.

## Infrastruktur und Transport

- Die SBB sind Eigentümer und Verwalter der Eisenbahninfrastruktur, welche das schweizerische Hauptliniennetz bildet. Daneben sind auch BLS und SOB nennenswerte Infrastrukturbetreiber.
- In Rahmen dieser Studie ist vor allem die Organisation **Trasse Schweiz**<sup>212</sup> nennenswert. Sie führt die diskriminierungsfreie Planung und unparteiische Zuteilung der einzelnen Fahrplantrassen auf dem Schienennetz der SBB, der BLS und der Südostbahn (SOB) durch. Trasse CH ist eine nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft mit Eigentümer SBB, BLS, SOB und VöV (Verband der Verkehrsunternehmen).

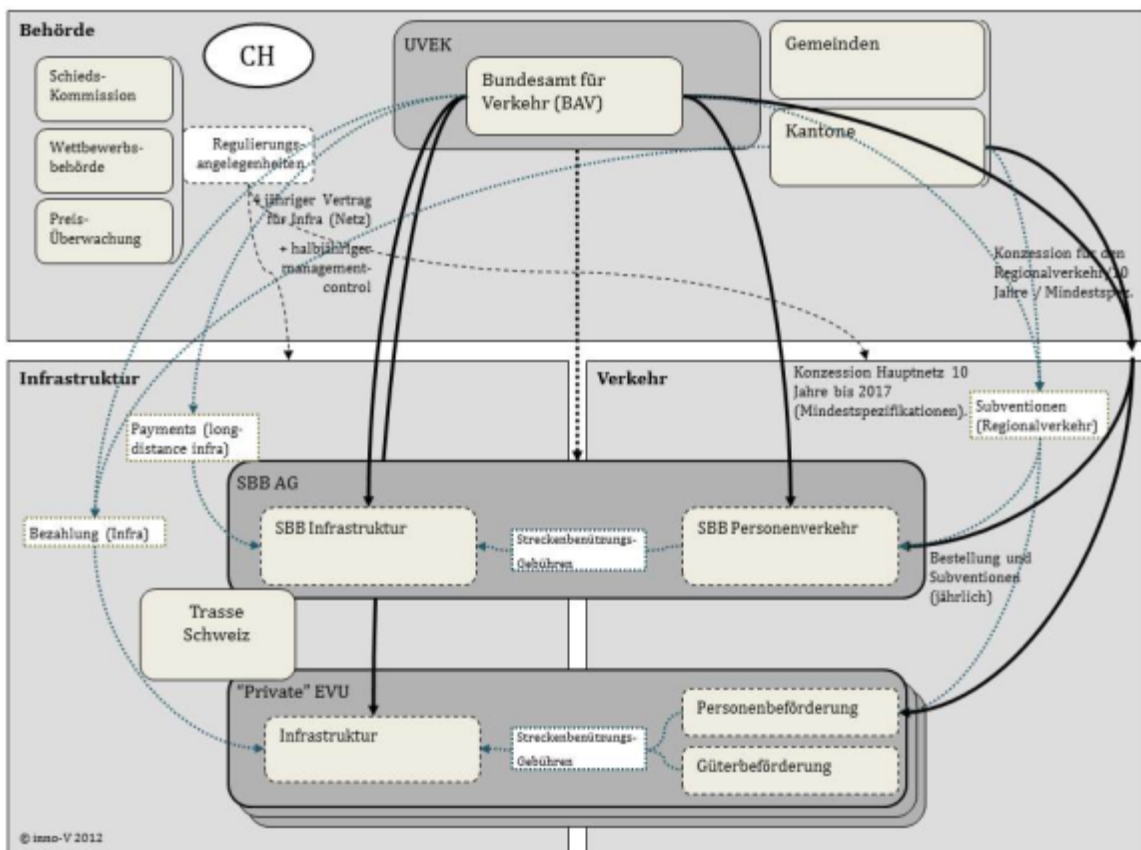


Abbildung 50: Organisation des Schweizer SPV<sup>213</sup>

<sup>212</sup> Weblink: [www.trasse.ch](http://www.trasse.ch).

<sup>213</sup> Quelle: Eigene Darstellung der inno-V, 2012.



## **10.3 Systemintegration und Koordination**

### **10.3.1 Fahrplangestaltung**

Der Fahrplan der SBB wird als maßgebend anerkannt und bildet der Grundlage für Fahrpläne der regionalen EVU. Diese Koordinierung ist sogar in einem Gesetz auf Bundesebene festgelegt.

In bundesweiten Fahrplankonferenzen werden Fahrpläne abgestimmt bevor die offizielle Beantragung der Trassen stattfindet.

Bei der Trassenzuweisung bekommen Züge, die laut einem Taktfahrplan verkehren, Priorität. Auch das ist im Gesetz festgelegt.

SBB ist das führende Unternehmen in Bezug auf IT-Systeme. Die SBB entwirft daher auch die Fahrpläne von anderen EVU.

### **10.3.2 Tarifsysteem**

Es gibt ein integriertes Tarifsysteem; die Integration ist gesetzlich festgelegt. Das Recht eines EVU auf Subventionen hängt u.a. davon ab, inwieweit dieses System anerkannt wird.

In der Praxis ist das Tarifsysteem der SBB vorherrschend. Allerdings haben andere EVU die Möglichkeit eigene Tarifeinheiten (meistens Tarifkm.) zu bestimmen.

Die Kantone sind berechtigt regionale integrierte Bus-Bahn Tarife zu bestimmen. Diese regionalen Tarifsysteem haben oft ein geringeres Preisniveau (als jenes der SBB). Die SBB und andere EVU müssen diese Tarife akzeptieren, aber andererseits müssen die Kantone die Verluste, die dadurch für die EVU entstehen, kompensieren. Es gibt ein einheitliches Tarifsysteem für alle Zuggattungen (IC, Regionalexpress, Regionalzug). Deswegen gibt es einen einheitlichen Fahrpreis falls IC und Regionalzüge von Drittunternehmen bestimmte Strecken gemeinsam benutzen, wie z.B. im Bereich von Bern. Die Fahrgeldeinnahmen des bundesweiten Systems werden vom SBB an die verschiedenen EVU verteilt. Dazu gibt es Fahrgastzahlungen und Umfragen.

## **10.4 Gesamtsteuerung des Eisenbahnsystems**

Die vertikale Integration von Eisenbahnbetrieb und Infrastruktur ist charakteristisch für den schweizerischen Eisenbahnsektor:

- Die Aktivitäten Zugbetrieb und Streckenbau und Instandsetzung sind fast immer in einer Hand, obwohl ein Eisenbahnunternehmen zu einer getrennten Buchführung verpflichtet ist.
- In der Schweiz wird immer betont warum vertikale Integration von Interesse ist: für die Gestaltung eines effizienten Fahrplans, für eine effiziente Betriebsführung und für das Erreichen einer Bilanz zwischen Investitionen in Fahrzeuge und in Infrastruktur. Ein Beispiel ist die Bestellung von 59 Fernverkehrs-Doppelstockzügen in 2010: „Diese Ausschreibung erfolgte in engster Abstimmung zwischen den Divisionen Personenverkehr und Infrastruktur. Nur so können maximaler Kundenkomfort, minimale Investitionen in die Infrastruktur sowie minimale Lebenszykluskosten zugleich sichergestellt werden.“ (Pfuhl, 2010).

## 11 Zusammenfassende Beurteilung

Die Länderanalysen haben die Vielfalt der Schienenverkehrssysteme gezeigt. Im Folgenden sollen im Sinne des in Abbildung 51 dargestellten Wirkmodells unter Berücksichtigung der wichtigsten Rahmenbedingungen Aussagen über die Ausgestaltung unterschiedlicher Wettbewerbsmodelle und die Auswirkung auf die (verkehrs)politischen Ziele getroffen werden.

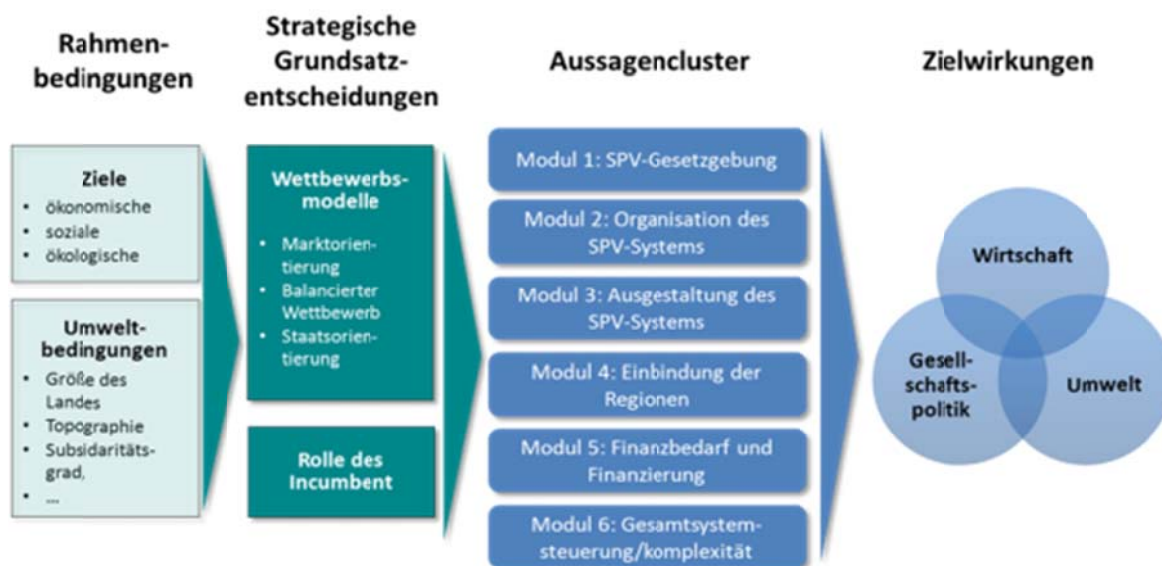


Abbildung 51: Wirkungsmodell

### 11.1 Rahmenbedingungen

#### 11.1.1 Ziele

Die Gestaltung der SP(N)V-Systeme wird maßgeblich durch die Rahmenbedingungen determiniert. Alle Länder verfolgen in ihrer Verkehrspolitik mehr oder weniger das Ziel ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit.

Aufgrund der Knappheit der finanziellen Mittel sowie der in vielen Ländern vorhandenen Ineffizienz der bestehenden SP(N)V-Systeme nimmt die Steigerung der Effizienz als ökonomisches Ziel einen hohen Stellenwert ein. Selbst in Ländern, die in den politischen Verlautbarungen soziale Ziele sehr in den Vordergrund stellen, wie z.B. Frankreich durch das Konzept des „Service public“, führen finanzielle Zwänge zu einer verstärkten Kostenorientierung und Forderung nach mehr Effizienz.

Auf der anderen Seite hat Großbritannien, als Land mit der stärksten Marktorientierung und Heraushebung des Ziels der Wirtschaftlichkeit, in den vergangenen Jahren nicht zuletzt aufgrund von Protesten der Bevölkerung sowie nicht akzeptabler Sicherheitsmängel soziale Ziele immer stärker berücksichtigt.

#### 11.1.2 Umweltbedingungen

Neben verkehrspolitischen Zielvorgaben müssen bei der Analyse der SPV-Systeme die Kontextfaktoren der jeweiligen Länder berücksichtigt werden. Auch hier gäbe es eine Vielzahl von Fragestellungen, als wichtiger Kontextfaktor soll im

Folgenden schwerpunktmäßig die Größe des nationalen Marktes dargestellt werden. Bei einzelnen Fragestellungen werden auch andere Umweltbedingungen, wie z.B. die Topographie, die Siedlungsdichte oder der Grad der Subsidiarität berücksichtigt.

## **11.2 Entwicklungsperspektiven des SPV in Europa**

Der europäische Schienenpersonenverkehr befindet sich nicht zuletzt durch die Weichenstellungen der EU und die damit geänderten Rahmenbedingungen in einer Umbruchphase. Unterschiedliche, auf das System Schiene einwirkende Faktoren, bedingen aktuell teilweise umfassende Änderungen. Obgleich die Marktöffnung bereits in den 1990er Jahren eingeleitet worden ist, ist die Implementierung der korrespondierenden Vorgaben auf nationaler Ebene derzeit unterschiedlich weit fortgeschritten. Viele Länder befinden sich aktuell noch mitten im Systemgestaltungsprozess, während andere Staaten bereits erste Korrekturen und Anpassungen fehlerhafter Erstumsetzungen durchführen (müssen).

Bisher hat die Liberalisierung der Bahnsysteme in Europa weitgehend zu einem heterogenen Schienenverkehrsmarkt mit stark unterschiedlichen nationalen Ausprägungen geführt. Trotz dieser Unterschiede konnte in den letzten Jahren in den meisten Ländern jedoch ein ähnlicher Trend – nämlich jener zum verstärkten Einsatz marktwirtschaftlicher Elemente und der damit verbundenen Intensivierung des Wettbewerbs beobachtet werden. Aktuell handelt es sich jedoch zumeist nur/noch um Wettbewerb innerhalb einzelner Länder.

Obwohl die Anbieter von Schienenpersonenverkehrsleistungen in bestimmten Staaten oft bereits unterschiedlichen Herkunftsländern zuordenbar sind (Beispiel: mehrere EVU anderer EU-Mitgliedstaaten sind in Großbritannien aktiv), hat sich bisher in vielen Fällen noch kein erfolgreicher Markt für grenzüberschreitende und internationale Verkehrsangebote bilden können. Zum Teil werden die Möglichkeiten zum Angebot solcher Leistungen durch Interoperabilitätsprobleme (Schnittstellenprobleme) stark negativ beeinträchtigt – dieser „Systemnachteil“ wird den Verkehrsträger Schiene auch in der nahen Zukunft begleiten. Harmonisierungsbestrebungen der EU sollen mittel- bis langfristig aber weitgehend zu einer effektiven Umsetzung durchgängiger internationaler Verkehrsangebote beitragen. Das Interesse der EVU an der Leistungserstellung in anderen Mitgliedstaaten ist bereits jetzt sehr groß. Viele ehemalige Staatsbahnen (hier müssen insbesondere die DB AG und SNCF erwähnt werden) konnten sich bereits erfolgreich am europäischen Schienenverkehrsmarkt positionieren. In den nächsten Jahren ist mit einer Zunahme dieser Entwicklungen zu rechnen. Potentielle Gefahren gehen in diesem Fall von einer – zumindest aus europäischer Perspektive – Oligopolisierung des Marktes aus (vgl. Ausführungen in Kapitel 11.5).

Der Markteintritt neuer Akteure sowie auch die Internationalisierungsstrategien bestehender Wettbewerber haben in den vergangenen Jahren außerdem gezeigt, dass es durch die damit verbundene Systemfragmentierung zu Effizienzverlusten kommen kann. In Zukunft muss daher der Koordinierung von Schienenverkehrsleistungen besonderes Interesse beigemessen werden, um ein hohes Qualitätsni-

veau der Angebote und damit verbunden vor allem intermodale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen zu können.

Ein wichtiger Umweltfaktor, der aus der Perspektive schienengebundener Verkehrsangebote durchaus positiv bewertet werden darf, ist der Trend der Verstädterung bzw. Urbanisierung. Das System Schiene könnte von dieser Entwicklung gleich doppelt profitieren. Die Entstehung bzw. das Wachstum von Städten ist eine wesentliche Quelle für Verkehrsnachfrage zwischen diesen Orten. Da die Systemvorteile des Verkehrsträgers (Massenleistungsfähigkeit und hohe Geschwindigkeit) unter diesen Bedingungen besonders gut genutzt werden können, ist eine erfolgreiche Positionierung von EVU in diesem (wachsenden) Marktsegment durchaus möglich. Begleitet wird diese Entwicklung außerdem von einem gezielten Ausbau nationaler und internationaler Hochgeschwindigkeitsnetze. Die Investition in diese Infrastruktur wirkt zusätzlich positiv auf die Qualität der Leistungserstellung und ermöglicht EVU vor allem eine gezielte intermodale Konkurrenzierung von Regional- und Billigflügen. Aber auch in den Städten selbst (und im suburbanen Raum) steigt durch das Wachstum die Nachfrage nach Verkehrsleistungen. Schienenverkehre sind in diesem Zusammenhang vor allem zur Bedienung der starkströmigen Pendlerverkehre geeignet. Die zunehmende Verknappung von Verkehrsflächen für den MIV zeigt bereits heute, wie wichtig anforderungsgerechte städtische SPV-Systeme sind. Als ein wesentlicher Erfolgsfaktor wird in diesem Kontext die Koordination unterschiedlicher Verkehrsträger identifiziert. Vor allem aus Kundensicht stellen integrierte Leistungen, deren Erstellung aufgrund des zunehmenden IT-Unterstützungsgrades immer leichter möglich wird, ein wichtiges Kriterium dar.

Verkehrs- und insbesondere umweltpolitische Diskussionen der vergangenen Jahre haben in vielen Bereichen des Straßenverkehrs zur Internalisierung externer Kosten (Einhebung von Infrastrukturentgelt, Steuern, Umweltzonen in Städten, Emissionsvorgaben, etc.) geführt. Überdies steigen die Kosten des MIV insgesamt auch aufgrund der Entwicklung der Treibstoffpreise kontinuierlich an. Aufgrund dieser Umstände wird es künftig, insbesondere bei einer Kombination mit Angebotsverbesserungen im SPV (die beispielsweise durch Ausschreibungswettbewerb erreicht werden können) zu einer relativen Aufwertung von Schienenverkehren (bzw. des ÖPV allgemein) kommen.

Zusammenfassend ist jedenfalls festzuhalten, dass Schienenverkehren im Bereich der Personenbeförderung künftig großes Potential zugeschrieben werden kann. Der Erfolg wird wesentlich von der Nutzung dieses Marktpotentials abhängen. Gefordert sind neben den einzelnen Verkehrsunternehmen insbesondere verkehrspolitische Entscheidungsträger, die geeignete Rahmenbedingungen für die Leistungserstellung sicherstellen müssen. Zum aktuellen Zeitpunkt ist jedoch aufgrund der heterogenen Umsetzungen der EU-Vorgaben insbesondere im Bereich grenzüberschreitender Verkehre Nachholbedarf zu attestieren.

### **11.3 Strategische Grundsatzentscheidungen**

Die Weichenstellungen für die Marktordnung des SPV in Europa erfolgte in den unterschiedlichen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedli-

cher Art und Weise. Eng damit verbunden waren explizit oder implizit getroffene Entscheidungen:

- Die von den untersuchten Ländern gewählten Wettbewerbsmodelle sind vielfältig. Wesentliche Grundsatzentscheidungen sind eine starke Betonung der marktwirtschaftlichen Prinzipien oder eine starke Orientierung der staatlichen Leistungserbringung. Eine mittlere Position wird in dieser Studie als balancierter Wettbewerb bezeichnet. Abbildung 52 gibt einen Überblick über die Wettbewerbsmodelle der untersuchten Länder und deren wichtigste Ausprägungen
- Über die Rolle des Incumbents. Insbesondere darüber, in welcher Form die bestehenden staatlichen Eisenbahn(verkehrs)unternehmen weitergeführt oder zerschlagen werden. Auf diese Frage wird im Modul 2 Organisation des SPV-Systems (vgl. 11.5.2 Rolle des Incumbent) eingegangen.

## Wettbewerbsmodelle



Abbildung 52: Wettbewerbsmodelle der untersuchten Länder

Bei der Frage der Marktordnung sollen die vielen unterschiedlichen Facetten des Wettbewerbs hier etwas vereinfachend als Spektrum zwischen einer ausdrücklichen Wettbewerbsorientierung und einer Sicherung des Schienenverkehrsleistungsangebotes durch staatliche Regiebetriebe dargestellt werden. Auch wenn die beiden Extrema in der Praxis nicht auftreten, denn selbst in dem sehr stark Wettbewerbsorientierten britischen System übernimmt der Staat im Falle der Insolvenz (zeitweise) den Eisenbahnbetrieb als Regiebetrieb, und auch in dem in weiten Teilen durch die staatliche SNCF geprägten französischen System finden

sich in den Regionen Wettbewerbselemente, bilden sie einen tauglichen Ausgangspunkt für die an dieser Stelle durchgeführten Analysen. Insgesamt kann beobachtet werden, dass in Großbritannien die Marktregulierung zugenommen hat während in Frankreich versucht wird, mehr Marktorientierung zu schaffen. Selbst in der Schweiz, wird in der öffentlichen Diskussion eine stärkere Marktorientierung gefordert. Die unterschiedlichen SPV-Systeme bewegen sich aufeinander zu. Es können also zentripetale Kräfte beobachtet werden.

Die Niederlande, Dänemark und Deutschland nehmen eine Mittelstellung ein, da man hier einerseits die staatlichen Eisenbahnunternehmen erhalten, bzw. im Falle von Deutschland konsequent auch für den europäischen Wettbewerb vorbereitet hat, andererseits aber durch einen Ausschreibungswettbewerb marktwirtschaftliche Elemente eingebaut hat.

Abbildung 53 zeigt eine Positionierung der unterschiedlichen Länder sowie deren wesentliche strategische Grundsatzentscheidungen.



Abbildung 53: Grundsatzentscheidung bezüglich der Marktorientierung

In **Dänemark** wurde 1999 beschlossen, 15% der DSB Dienstleistungen auf der Schiene (außer S-Bahn Verkehre und Fernverkehr) auszuschreiben. Das erste Ausschreibungsverfahren betraf das westliche und das zentrale Jütland, wofür Arriva den Zuschlag bekam. 2003 wurde entschieden, ein Drittel der gesamten DSB Dienstleistungen auszuschreiben im Zeitraum 2005 - 2014 (in Zkm., exklusive Fernverkehr und S-Bahn Verkehr). Darauf wurde die als „Küstbahnen“ bezeichnete Strecke Helsingør – Kopenhagen – und weiter nach Schweden ausgeschrieben. DSB First bekam den Zuschlag. DSB First ist eine Kooperation zwi-

schen DSB und der britischen First Group. Beide Ausschreibungen haben zur Folge, dass bis 2012 insgesamt 23% der Leistungen in Zug-Km ausgeschrieben worden sind. Um das Ziel von einem Drittel zu erreichen, müssten weitere 10% ausgeschrieben werden, was etwa 2 Mio. Zkm. pro Jahr entsprechen würde.

In **Schweden** wurde 1979 durch das neue Beförderungsgesetz die Verantwortung für Nahverkehr den neugegründeten Aufgabenträgern übertragen, die *regionala kollektivtrafikmyndigheterna* (RKTm). Anlass für das damalige Beförderungsgesetz war der immer gravierender werdende Verlust der SJ, was u.a. eine Einstellungswelle bei den Nebenbahnen zur Folge hatte. Obwohl die RKTm sich in erster Linie mit dem öffentlichen Busverkehr beschäftigen, wurden einige RKTm auch zuständig für einstellungsgefährdete regionale Eisenbahnstrecken. Die RKTm stellten den Betrieb auf einige Strecken tatsächlich ein, auf andere führte SJ den Betrieb weiterhin durch im Auftrag der RKTm.

Eine andere wichtige gesetzgeberische Entwicklung war die Einführung des Beförderungsgesetzes von 1988 (Transport Policy Act 1988), durch welches Infrastruktur und Betrieb getrennt wurden. SJ führte als EVU lediglich den Betrieb durch, die neugegründete Behörde Banverket (jetzt: Trafikverket) wurde für die Infrastruktur zuständig. SJ bezahlt Trassengebühren, die (nur) die marginalen Instandsetzungskosten abdecken. Die Zuständigkeit der RKTm für den SPNV wurde in 1990 erweitert. Die RKTm bekamen Zuschüsse für eine Laufzeit von 10 Jahren in der Höhe von des Defizites des Betriebes auf den regionalen Strecken. Außerdem wurden die RKTm für das Rollmaterial zuständig. 1999 gewann zum ersten Mal ein Unternehmen eine Ausschreibung, das nicht zur schwedischen Staatsbahn gehörte.

Ohne einer abschließenden Bewertung vorzugreifen, kann man sagen, dass beim **schwedischen** Modell der Versuch einer starken Marktorientierung gescheitert ist. So hat das Leistungsniveau durch die vielen Anbieterwechsel sowie den mangelnden Anreiz, bei Bruttoausschreibungen das Leistungsangebot zu verbessern, gelitten. Außerdem sind die zunächst aufgrund der niedrigeren Preise bei den Bruttoausschreibungen erreichten Kostensenkungen durch die hohen Kosten der (zweimaligen) Rettung der Schwedischen Staatsbahn (SJ) sowie die durch eine mittelfristige Oligopolisierung eingetretenen Verteuerung der Kosten und letztendlich durch die Kosten des Rückzugs der Dänischen Bahn als Anbieter aus dem schwedischen Markt und die erneute Reaktivierung des staatlichen Eisenbahnunternehmens deutlich übertroffen wurden. Auch wenn man diesen Fall nicht verallgemeinern kann, so könnte man aus dem schwedischen Beispiel lernen, dass für ein kleines Land eine Zerschlagung der Staatsbahn und die Einführung einer starken Wettbewerbsorientierung problematisch zu sein scheint.

Diese These wird im Grunde durch das britische Beispiel unterstützt. Die starke Marktorientierung in **Großbritannien** wird allgemein sehr negativ beurteilt. In Bezug auf die Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur ist dies auch unstrittig. Die Probleme der privaten Verkehrsinfrastruktursgesellschaft haben letztendlich den britischen Staat bewogen die Infrastruktur zu re-verstaatlichen. Auch die Herausforderungen bezüglich der Koordination der Verkehrsleistung sind bei einem reinen Marktmodell offensichtlich geworden. Der Staat versucht dies durch eine ein-



heitliche Planung sowie detaillierte Zielvorgaben sicherzustellen, jedoch blieben wesentliche Mängel. So hat die Wettbewerbsorientierung in Großbritannien dazu geführt, dass es aus Sicht des Fahrgastes unkomfortable Intransparenz der Preissysteme sowie eine uneinheitliche Fahrgastinformation bestehen.

Der Staat musste um eine Mindestkoordination sicherzustellen relativ große Mitarbeiterstäbe im Verkehrsministerium aufbauen. Er muss außerdem im Falle von Insolvenzen Einspringen und hierfür Kompetenzen vorhalten. Außerdem sieht er sich einem zunehmenden Konsolidierungsprozess gegenüber der bei Oligopolbildung erhebliche Kostensteigerungspotentiale in sich birgt.

Allerdings müssen auch Kritiker des britischen Systems zugestehen, dass es in den letzten Jahren zu starken Fahrgaststeigerungen gekommen ist. Allerdings ist dies nicht allein auf die Umorganisation des Schienenverkehrs zurückzuführen, sondern andere Entwicklungen wie insbesondere das starke Wachstum Ende der 90er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends spielen dabei ebenso eine Rolle sowie die Spezifikation Londons die einschließlich der Citymaut eine starke Bahnaffinität der Reisenden verursacht. Auch der hohe Mitteleinsatz des Staates hat zu den Fahrgaststeigerung geführt. Außerdem gibt es in London das Spezifikum, dass die Immobilienpreise derart hoch sind, dass Pendeln für viele Menschen aufgrund fehlender Alternativen nahezu notwendig geworden ist.

Das **französische** Beispiel führt dazu, dass mit der SNCF – vor allem aus der Sicht der Nachbarländer – ein potenter europäischer Schienenverkehrsanbieter entstanden ist. Bei ihren Auslandsengagements agieren SNCF und RATP ohne die Kostenbelastung aus dem im Heimatland gesetzlich vorgeschriebenen Service public. In Frankreich selbst ist das Bild differenzierter. Im Großraum Paris erfolgt eine sehr enge, quasi behördenmäßige Abstimmung des SPNV mit der RATP. In anderen französischen Großstädten (wie z.B. Straßburg, Orléans, Clermont-Ferrand, Grenoble) ist die RATP als SPNV-Anbieterin ebenfalls präsent, und zwar als Konkurrentin der SNCF. In den Regionen hingegen wird der Ruf nach Ausschreibungswettbewerben immer stärker, verbunden mit der Hoffnung auf Angebotsverbesserungen. Durch die bis dato vorherrschende Marktabschottung zugunsten der SNCF sind Ineffizienzen und Qualitätseinbußen entstanden, als deren Opfer sich vor allem die Regionen sehen. Durch die 1997 vorgenommene Zweiteilung der SNCF wurden die beiden Staatsmonopole SNCF und die Netzgesellschaft RFF geschaffen, was allerdings auf den intramodalen Bahnwettbewerb im französischen Personenverkehr keine Auswirkung hatte. In jüngster Zeit zwingt jedoch die Entwicklung der Bahndefizite und der Bahnschulden, die insbesondere aus dem Infrastrukturbereich resultieren, zu einer Hinterfragung der bisherigen Grundausrichtung des Verkehrsträgers Schiene.

Die Weichenstellungen für die Marktordnung des SPNV in **Deutschland** erfolgte Anfang der 90iger Jahre mit der Bahnstrukturreform. Die ehemalige Bundes- und Reichsbahn wurde in eine privatrechtlich organisierte Eisenbahngesellschaft des Bundes (Deutsche Bahn AG) umgewandelt. Nicht betriebsnotwendige Teilbereiche wurden ausgegliedert und dem Bundeseisenbahnvermögen zugeführt.

Die Zuständigkeit für den SPNV wurde 1996 (inkl. der finanziellen Verantwortung) an die Bundesländer abgegeben. Die weitere Ausgestaltung erfolgte im Rahmen



von Landesnahverkehrsgesetzen (die Unterschiede in der Gesetzgebung führen auch zu abweichenden Ausschreibungspraktiken). In diesem Zusammenhang wurde auch das „Bestellerprinzip“ eingeführt. Es besagt, dass Länder (resp. beauftragte Landesnahverkehrsgesellschaften, Zweckverbände oder Kommunen) direkt als Besteller von Leistungen bei Eisenbahnverkehrsunternehmen auftreten. Zu Beginn des Jahres 1999 wurden als zweite Stufe der Bahnstrukturreform unter dem Dach der Deutschen Bahn AG mehrere eigenständige Tochtergesellschaften gegründet. Dies soll einerseits mehr Transparenz im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs für Dritte sicherstellen, andererseits auch die Verantwortlichkeiten im Personenverkehr widerspiegeln: den eigenwirtschaftlich organisierten Fernverkehr sowie die bestellerentgeltfinanzierten Nahverkehrsleistungen.

Der auf diesem Wege geschaffene Handlungsrahmen hat dazu geführt, dass man die Deutsche Bahn AG sanieren und in weitere Folge als starken (internationalen) Anbietern positionieren konnte. Zeitlich konnte Wettbewerb im SPNV-Markt etabliert werden. Im Vergleich zum niederländischen Modell, das ebenfalls auf einer erfolgreichen Kombination von Incumbent und Privatanbietern basiert (s.u.), ist in Deutschland die Koordination zwischen der ehemaligen Staatsbahn und den weiteren Marktteilnehmern aber weniger stark ausgeprägt/formalisiert. Auch zwischen den einzelnen privaten Wettbewerbern gibt es mitunter Schnittstellenprobleme. Dennoch kann die in der Bundesrepublik verfolgte Strategie insgesamt als sehr gelungen bezeichnet werden. Es muss in diesem Zusammenhang aber angemerkt werden, dass die in Deutschland getroffenen Entscheidungen aufgrund der Größe des Landes insbesondere kontextbezogen erfolgreich sind und daher nur bedingt auf kleinere Systeme übertragbar sind.

Die Analyse zeigt, dass das **niederländische** System, das man als gemäßigte oder balancierte Marktöffnung beschreiben könnte, grundsätzlich erfolgreich ist. Durch die Direktvergabe des Kernnetzes an die staatliche Bahn konnte das wesentliche Planungs-Know-how bei der Staatsbahn sichergestellt werden. Im Zusammenspiel mit den Ministerien kann sie wichtige Koordinationsfunktionen erfüllen. Eine Fahrgastinformation sowie die Preisgestaltung können hier einheitlich unter der Voraussetzung erfolgen, dass man bei der Ausschreibung von Nebenstrecken die Rahmenbedingungen klar realisiert. Das niederländische System kombiniert die Erhaltung der Staatsbahn, die insbesondere für ein kleines Land aufgrund der starken Oligopolisierung der europäischen Bahnmärkte wichtig ist, mit den Anreizen des Wettbewerbes. Dadurch, dass durch die Marktöffnung auf den Nebenstrecken ein gewisser Wettbewerb zugelassen wird und es offensichtlich ist, dass starke Staatsbahnen wie die Deutsche Bahn AG oder die SNCF versuchen, das Kernnetz in den Niederlanden zumindest mittelfristig zu übernehmen, bleibt für die NS ein starker Anreiz die Kosten zu senken und auf der anderen Seite ein hervorragendes Serviceniveau bereitzustellen.

Ein sehr erfolgreiches Modell ist auch das **Schweizer** Beispiel, das allerdings aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, nur bedingt auf EU Länder übertragbar ist. Das Schweizer System wurde nicht geändert, insofern sind hier Aussagen über die Wirkung von Veränderungen der Wettbewerbsmodelle nur sehr bedingt möglich. Tatsache ist, dass das Schweizer Modell auf Grund

der seit langen Jahren optimal zwischen Infrastrukturmaßnahmen, Betriebsmaßnahmen und staatlichen Förderungen abgestimmten ganzheitlichen Verkehrskonzept, in dessen Mittelpunkt ein nationaler Takt steht, sehr erfolgreich ist. Dieser Erfolg wird sowohl getragen durch das staatliche Eisenbahnverkehrsunternehmen SBB als auch durch regionale Schienenverkehrsanbieter in den Regionen. Insofern weist das Schweizer Modell Ähnlichkeiten zum niederländischen Modell auf. In beiden Fällen gibt es einen starken Anbieter, ein starkes (staatliches) Eisenbahnverkehrsunternehmen, das das Kernnetz betreibt, und in den Regionen einzelne Anbieter, die sich jedoch hinsichtlich der Abstimmung der Fahrpläne sowie der Informationen an den staatlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen ausrichten.

So eindeutig positiv das Schweizer Modell hinsichtlich der Verkehrszahlen auch ist, so kann man jedoch den Eindruck gewinnen, dass das System deutlich an seine Grenzen stößt, und das betrifft zum einen sicherlich die großen Verkehrszahlen, die in diesem System gefahren werden, zum anderen die besondere Art der internationalen Integration. Die internationale Anbindung der Schweiz ist sehr einfach. Es gibt keine Personenverkehrszüge, die die Schweiz als Transitverkehr durchfahren und insgesamt handelt es sich bei den internationalen Verkehren um Anfangs- bzw. Endabschnitte internationaler Verkehre. Die SBB hatte bisher keine Ambitionen, im internationalen Personenverkehr als Anbieter im europäischen Ausland aufzutreten. Jedoch muss man konstatieren, dass die Versuche, im Güterverkehr einen europäischen Wettbewerber aufzubauen, kläglich gescheitert sind. In den letzten Jahren haben die Diskussionen um die hohen Kosten des Schweizer Bahnsystems innerhalb der Schweiz auch deutlich zugenommen. Zwar sind die Diskussionen noch nicht abgeschlossen, jedoch gibt es Stimmen, die einen stärkeren Anreiz durch Wettbewerber befürworten.

#### **11.4 Modul 1: SPV-Gesetzgebung**

Für die EU-Länder gelten Verordnungen, Richtlinien und Erlässe der Europäischen Union. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die EU-Richtlinien den Mitgliedsstaaten einen großen Gestaltungsspielraum einräumen. Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass die Länder ihre nationalen Gesetze entsprechend ihren strategischen Grundsatzentscheidungen formuliert haben.

Schweden und Großbritannien haben als erste Länder die Märkte liberalisiert und entsprechende gesetzliche Regelungen erlassen. Diese Regelungen mussten aus mehreren Gründen laufend angepasst werden:

- Aufgrund der Voreiterrolle gab es keine Erfahrungswerte
- Es gab, insbesondere in Großbritannien konzeptionelle Fehler, die zu Kompetenzüberschneidungen und -konflikten zwischen Behörden geführt haben
- Die theoretisch abgeleiteten Vorteile der marktwirtschaftlichen Orientierung wurden überschätzt, das Marktversagen und der daraus resultierende Regulierungsbedarf wurden unterschätzt.
- Die Änderung der EU-Gesetzgebung machte Anpassungen notwendig.

## 11.5 Modul 2: Organisation des SPV-Systems

### 11.5.1 Marktstruktur/Marktbalance

Während es in den Anfangsjahre der Eisenbahn viele private Eisenbahninitiativen und –unternehmen gab, war der europäische Eisenbahnsektor seit dem zweiten Weltkrieg bis in die 90er Jahre durch staatliche Monopolbetriebe geprägt. Private Eisenbahnunternehmen spielten nur eine untergeordnete Rolle. Seit den Bahnreformen der 90er Jahre hat sich dieses Bild deutlich gewandelt und nicht nur im Güterverkehr, sondern auch im Personenverkehr, sind private EVU entstanden. Allerdings sind einige von diesen wieder durch Staatsunternehmen aufgekauft worden.

Auf europäischer Ebene kommt es insgesamt zu einer starken Marktkonsolidierung. Gemeinsam mit den unterschiedlichen Finanzierungskosten der Anbieter, insbesondere Finanzierungsvorteilen großer staatlicher Anbieter, wie z.B. der Deutschen Bahn AG oder der SNCF, hat dies in Schweden und bei einigen Ausschreibungen anderer Länder, z.B. Deutschland, bereits zu oligopolähnlichen Wettbewerbssituationen geführt.

Gemessen am Umsatz weist der Wettbewerbsreport der Deutschen Bahn für den europäischen Nahverkehrsmarkt im Jahr 2011 die in Abbildung 54 dargestellten Unternehmen als größte Anbieter aus. Aus der Analyse geht deutlich hervor, dass die DB AG (inkl. Arriva) und das französische Unternehmen SNCF (inkl. Keolis) international klar als Marktführer identifiziert werden können.

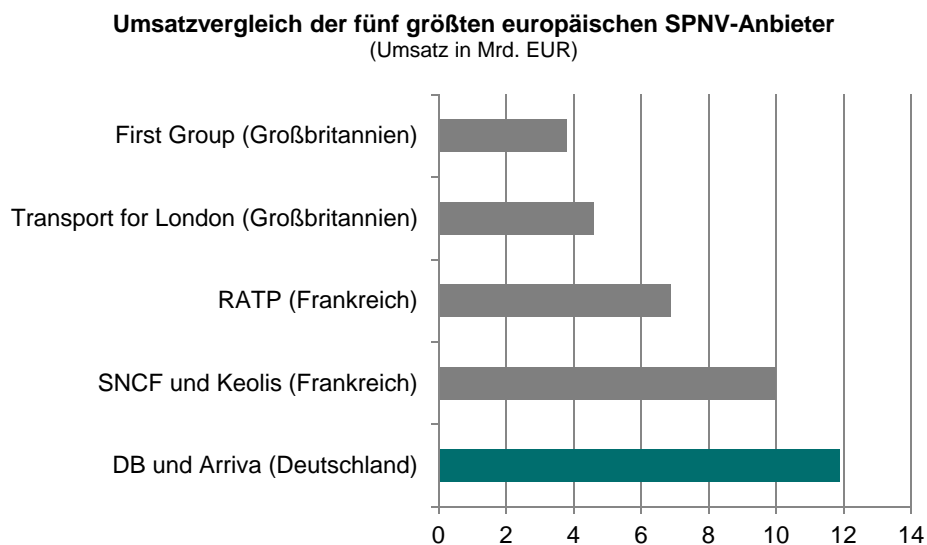


Abbildung 54: Größte ÖPNV-Unternehmen in Europa<sup>214</sup>

Eine weiterführende Umsatzanalyse bestätigt die Größenvorteile der DB AG und jene der SNCF. Im Vergleich zu ausgewählten europäischen Personenverkehrsanbietern kann ein deutlicher Unterschied festgestellt werden. Die aus diesem Ungleichgewicht resultierende Marktmacht größerer Anbieter fördert die bereits angesprochenen Konsolidierungsprozesse. Überdies ist das aus den Umsatzabweichungen abzuleitende Ungleichgewicht ein Indikator dafür, dass am europäischen SV-Markt tätige EVU nur bedingt ähnliche Wettbewerbsstrategien verfolgen

<sup>214</sup> DB Wettbewerbsreport, 2011, S. 12.

können. Vielmehr muss diese Entscheidung bestmöglich an die individuelle Situation angepasst werden. In der Praxis hat dieser Umstand bereits zur unterschiedlichen Positionierung der ehemals staatlichen Anbieter geführt, wobei man jeweils zwischen der nationalen und internationalen Ausrichtung differenzieren muss.

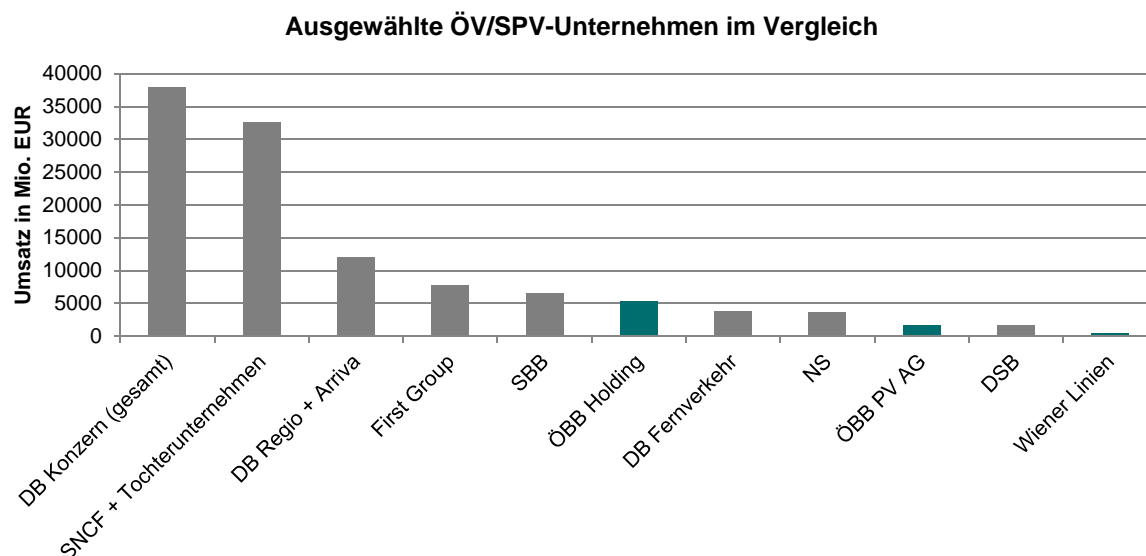


Abbildung 55: Umsatzanalyse ausgewählter ÖV/SPV-Unternehmen<sup>215</sup>

Für den aktuellen SP(N)V-Markt typisch ist auch, nicht zuletzt aufgrund der skizzierten Ausgangssituation, dass es seit Beginn der Marktliberalisierung zu einer „Cross-border-nationalisation“<sup>216</sup>, bei der staatliche Unternehmen Leistungsangebote in anderen Ländern durchführen, gekommen ist. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass staatliche EVU in anderen Ländern tätige EVU aufkaufen, aber auch dadurch, dass staatliche EVU verstärkt an Ausschreibungen oder dem Open Access Wettbewerb anderer Länder teilnehmen. Durch den Kauf privater Anbieter durch staatliche Unternehmen, z.B. Kauf von Arriva durch die DB oder dem Kauf der Westbahnanteile durch die SNCF, erhöht sich der Anteil der staatlich kontrollierten Leistungserstellung.

Dies wird zur Zeit insbesondere in Großbritannien kritisch gesehen. Solange sich die EVU im Besitz ausländischer Staaten wie private Wettbewerber verhalten und ggf. durch niedrige Kapitalkosten zu einem gutem Preis-Leistungsverhältnis des SPV-Angebots führt, ist dies aber vor allem ein politisches Problem. Aus wirtschaftlicher Sicht kritisch wird das dann, wenn die EVU im Besitz ausländischer Staaten ihre Marktmacht ausnutzen, z.B. durch eine Oligopolisierung höhere Preise und oder ein schlechteres Serviceniveau durchsetzen.

Dies stellt vor allem für Länder ein Problem dar, die den Incumbent zerschlagen oder nicht auf den Wettbewerb vorbereitet haben. In diesem Zusammenhang

<sup>215</sup> Eigene Berechnung auf Basis der jeweiligen Jahresberichte. Die Umsätze der SBB, DSB und First Group wurden jeweils auf Basis der Wechselkurse zum 31.12.2011 bewertet. **Anmerkung:** Die Ergebnisse der DB Fernverkehr, DB Arriva und DB Regio sind im Ergebnis DB Konzern (gesamt) bereits enthalten und wurden nur zur besseren Vergleichbarkeit auch separat ausgewiesen.

<sup>216</sup> Hanstein, R.: „Cross-border nationalisation“ im Eisenbahnsektor? In: Eisenbahn-Revue International, 7-2012, S. 362-364.

zeigt das Beispiel der Niederlande, dass es auch in einem kleinen EU-Land möglich ist, einen starken nationalen Incumbent zu erhalten und in Teilmärkten Wettbewerb zu etablieren. Die Rolle des Incumbent wird im nächsten Abschnitt (vgl. Kapitel 11.5.2) genauer beleuchtet.

Grundsätzlich kritisch muss die Entwicklung des Marktpotentials bzw. der Teilnehmerzahl angesprochen werden. Neben der bereits identifizierten Konsolidierung durch Fusionen und Kapitalverflechtungen unterschiedlicher Betreiber ist nämlich auch zu beobachten, dass sich die Teilnehmerzahl in manchen Märkten durch Rückzug einzelner EVU wieder reduziert. Besonders interessant ist im Moment die Entwicklung in Deutschland. Kürzlich wurde nämlich bekannt, dass sich die im Besitz des französischen Veolia-Konzerns befindliche Ostseelandesverkehr GmbH nach Ablauf des bestehenden Vertrages nicht mehr um ihre Stammstrecke bewerben würde.<sup>217</sup> Ein etwaiger Rückzug von Veolia aus dem deutschen Markt ist von besonderer Bedeutung, da das Unternehmen weitgehend als Hauptkonkurrent der DB AG verstanden werden kann.

### **11.5.2 Rolle des Incumbent**

Will ein Land im SPV das Wettbewerbsmodell einer starken Marktorientierung umsetzen, so hat es im wesentlichen zwei Möglichkeiten:

- Zerschlagung des Incumbents oder
- Ertüchtigung des Incumbents für den Wettbewerb

Die Zerschlagung des Incumbents wird aufgrund der damit entstehenden Verwerfungen und sozialen Kosten für die meisten europäischen Länder keine wirkliche Option sein. Es entstehen dem Staatshaushalt auch erhebliche Kosten, da für die meisten Beamten trotz Zerschlagung weiter Lohnkosten anfallen und selbst für bei Auflösung des staatlichen EVU ggf. kündbare MitarbeiterInnen hohe Zahlungen bzw. Kosten für Umschulungen, etc. fällig werden. Auf der anderen Seite sind bei der Zerschlagung in Großbritannien und selbst in Schweden zum Teil erfolgreiche neue Unternehmen entstanden.

---

<sup>217</sup> Vgl. z.B. Spreemann, J.: „Stoppsignal schockiert Ola Team“, Nordkurier, 13.07.2012, <http://www.nordkurier.de/cmlink/nordkurier/lokales/neubrandenburg/stoppsignal-schockiert-ola-team-1.456983>



Abbildung 56: Überblick über die Rolle des Incumbent und der Wettbewerber

Die Ertüchtigung des Incumbent für den Wettbewerb erfolgte zwar in den untersuchten europäischen Ländern auf unterschiedliche Art und Weise; es gibt aber einige Grundprinzipien

- a) Schutz eines bestehenden Kerngeschäfts. Als Extremfall kann die SNCF gelten. Hier wird der heimische Markt konsequent abgeschottet und so der SNCF die Möglichkeit gegeben, finanzielle Ressourcen für die europäische Expansion zu schöpfen. Für eine Entschuldung und starke Kapitalisierung der SNCF sah sich der französische Staat nicht in der Lage. Die SNCF wurde so zu einem führenden europäischen Anbieter.

Die niederländische NS konnte das Kernnetz und somit einen Großteil ihres Geschäfts behalten. Durch eine bedachte und eher vorsichtige Internationalisierungsstrategie entwickelt sie sich zu einem „mittelgroßen“ europäischen Anbieter.

Die Deutsche Bahn hat zwar keinen staatlich garantierten Schutz eines Kerngeschäfts, ihr wurden jedoch Vorteile durch langlaufende Verträge mit einigen Bundesländern eingeräumt. Außerdem stellt die starke Stellung im deutschen Fernverkehr einen gewissen (temporären) Schutz dar.

- b) Übernahme der finanziellen Belastungen aus der Vergangenheit. Die wesentlichen finanziellen Belastungen der Incumbent sind Altschulden und aufgrund der Beamtenregelungen oder sonstiger vertraglicher Regelungen höhere Personalkosten. Am konsequentesten wurden diese Belastungen wohl bei der DB übernommen, indem diese komplett entschuldet und über eine Konstruktion einer Dienstleistungsgesellschaft die (höheren) Personalkosten vom Bund übernommen, bzw. durch die Verwertung nicht betriebsnotwendiger Vermögensgegenstände abgedeckt wurden.

Die schlechteste Lösung für MitarbeiterInnen, den jeweiligen Staat und die Kunden ist es, das staatliche EVU unvorbereitet in den Wettbewerb zu entlassen. Das Beispiel der SJ, die zweimal vom Staat aufgefangen werden musste zeigt dies deutlich.

Ebenso schlecht ist es, von schlecht vorbereiteten staatlichen EVU eine schnelle europäische Expansion zu fordern. Die hohen Verluste der DSB in Schweden sind da ein mahnendes Beispiel. Im Güterverkehr musste selbst die SBB hier teures Lehrgeld zahlen. Ähnlich gelagert ist der Kauf der MAV Cargo durch die RCA.

Neben der Ertüchtigung scheint die Abschirmung des nationalen Marktes zum Schutz des Incumbent zur Zeit eine Option zu sein. Allerdings

- a) Ist es fraglich, ob ein aus einem geschützten Markt agierendes Unternehmen langfristig erfolgreich sein kann und
- b) stellt sich überdies die Frage, ob es mittel- bis langfristig tatsächlich möglich sein wird, in einem EU Staat den Wettbewerb im SPV weitestgehend auszuschalten.

Die Strategie, den Incumbent so zu ertüchtigen, dass er zu einem europäischen Player wird, scheint derzeit wohl die erfolgreichste Alternative zu sein – allerdings muss dies in jedem Fall mit Augenmaß erfolgen, um nicht wie im Fall der DSB erhebliche Verluste einzufahren. Ein staatliches EVU aus einem kleinen Land wird als strategisches Ziel sicher nicht die europäische Marktführerschaft haben. Es wird in der Regel auf dem Heimatmarkt einen großen Marktanteil behaupten und für den europäischen Markt intelligente Differenzierungs- und/oder Nischenstrategien entwickeln.

### 11.5.3 Abgrenzung und Koordination von Nah- und Fernverkehr

Grundsätzlich scheint bei der Abgrenzung des Nah- und Fernverkehrs die Größe des Landes eine wichtige Rolle zu spielen. Große Länder wie Deutschland und Frankreich ziehen eine deutliche Trennlinie zwischen Nahverkehrs- und Fernverkehrsleistungen. Die Trennung hat sich, zumindest was das Angebot der DB betrifft, eher noch verstärkt. Die DB hat konsequent (nicht rentable) eigenwirtschaftlich erstellte Fernverkehrsleistungen, die eine regionale Bedeutung haben abgebaut, bzw. die Bundesländer um eine Finanzierung eines entsprechenden Angebots gebeten. Die strikte Trennung und die Regionalisierung der Planung und Auftragsvergabe führt in Deutschland dazu, dass interregionale Verkehre kaum Berücksichtigung finden.

Großbritannien differenziert nicht zwischen Nah- und Fernverkehr. Als Beispiel dafür nennt Bauer<sup>218</sup> den Cross Country Rail Franchise-Vertrag, den Arriva in 2007 gewonnen hat. Dieser kombiniert einen klassischen Fernverkehrsvertrag mit Regional- bzw. Nahverkehrsstrecken (Nottingham-Cardiff und Birmingham-Stansted Airport).

Im Grunde haben zwar alle kleinen Länder, wie die Schweiz, Dänemark und Niederlande auch eigene Nahverkehrsprodukte, viele Fernverkehrszüge erfüllen hier aber auch eine Regionalverkehrsfunktion. In **Dänemark** gilt bezüglich Trennung

---

<sup>218</sup> Vgl. Bauer, K.: Best Practice in Competitive Tendering of Regional Rail Services, in Railway Market – CEE Review No. 1, 2010, S. 14-17.

zwischen Nah- und Fernverkehr Folgendes: der Fernverkehr wird von DSB durchgeführt, mit durchgehenden Zügen auch auf Teilstrecken, die gemeinsam mit Arriva bedient werden. Allerdings erfüllen diese zumindest auch teilweise eine Regionalverkehrsfunktion. Dafür gibt es Tarifvereinbarungen. Der Nahverkehr wird von den Privatbaner durchgeführt.

Zwar gibt es im Schweizer Personenbeförderungsgesetz eine für den SPV relevante Unterteilung in

- Fernverkehr, der Landesteile und Regionen verbindet und
- Regionalverkehr, der die Grunderschließung der Regionen sicherstellt

Allerdings haben auch viele Fernverkehrszüge eine gewisse Bedeutung für den Regionalverkehr. Das Personenbeförderungsgesetz kennt den Begriff des Nahverkehrs nicht, sondern nur den des Ortsverkehr für die kleinräumige Feinerschließung innerhalb der Orte.

Die strikte Trennung in eigenwirtschaftliche Fernverkehre und gemeinwirtschaftliche Regional- und Nahverkehrsangebote gibt es in keinem kleinen europäischen Land. Allerdings sind im Rahmen des Open Access Wettbewerbs in Österreich, der Tschechischen Republik und in Polen auf den Hauptstrecken in Konkurrenz zum Incumbent eigenwirtschaftliche Fernverkehrsangebote entstanden. Ein erster Wettbewerber in den Niederlanden musste nach relativ kurzer Zeit aufgeben. In Deutschland gibt es zwar auch erste Angebote von Wettbewerbern, deren Marktanteil liegt jedoch bei weniger als 1%<sup>219</sup>.

#### **11.5.4 Organisation des Marktzugangs**

##### 11.5.4.1 Planung, Vergabe und Kontrolle von SPV Leistungen

Grundsätzlich kann zwischen

1. dem freien Marktzugang (Open Access),
2. gemischten Systemen sowie
3. dem geregelten Zugang

unterschieden werden.

Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren kann ein Mitgliedsland den Wettbewerb nur untersagen, wenn dadurch gemeinwirtschaftliche Verkehre negativ beeinflusst werden. Mit dieser EU-Bestimmung wollte der italienische Regulator das Angebot eines gemeinsamen eigenwirtschaftlichen Verkehrs der DB und der ÖBB von Italien nach Innsbruck verhindern.

Bei einem geregelten Marktzugang kann die Planung, Vergabe und Kontrolle des SPV kann auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen:

---

<sup>219</sup> KcW, S. 13.



- Durch eine zentrale Stelle. Dies ist bisher bei den meisten europäischen Ländern so geregelt. Von den hier untersuchten Ländern praktizieren dies Dänemark<sup>220</sup> und Österreich.
- Auf einem lokalen bzw. regionalen Niveau. Dies ist die Lösung die in Deutschland gewählt wurde. Allerdings erfolgt ein Großteil der Verteilung der Finanzmittel in Deutschland noch über den Bund, der diese Mittel aber zur Vergabe an die regionalen Gebietskörperschaften abgibt.
- Durch eine gemischte, zentrale und lokale/regionale Auftragsvergabe. Dies Modell wurde von Frankreich, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz gewählt.

Die Vorteile einer zentralen Stelle sind evident. Das SPV-System kann weitestgehend einheitlich geplant werden. Außerdem kann der Aufbau redundanter Kompetenzen und die Problematik kostenintensiver Doppelarbeiten vermieden werden. Es ist offensichtlich, dass dies vor allem für kleinere Länder wichtig ist. Dass ein solches System nicht nur bei Formen der Direktvergabe funktioniert, sondern auch in einem System des balancierten Wettbewerbs, das zeigt das Beispiel Dänemark.

In Dänemark gibt es unterschiedliche Aufgabenträger. Für die laufenden Verträge mit DSB und für die Ausschreibungslose ist Trafikstyrelsen zuständig. Diese Organisation gehört dem Verkehrsministerium. Die Rolle des Trafikstyrelsen in Bezug auf Vertragsüberwachung und Ausschreibung wird ab September 2012 vom Ministerium selbst übernommen. Ziel dieser Änderung ist die eindeutige Trennung zwischen Kontrolle der technischen Sicherheit (safety and licensing) und „regulären“ Aufgabenbereichen des Aufgabenträgers.

Die regionale oder lokale Verantwortung für Planung, Vergabe und Kontrolle der Verkehre hat den Vorteil, dass die Bedürfnisse der Regionen besser berücksichtigt werden und dass dadurch die schlechte Anreizgestaltung, bei der sich die Bundesländer, Regionen oder Kommunen wünschen können was sie wollen und die zentrale Regierung plant und finanziert, durchbrochen wird. Wenn die Bundesländer/Regionen/Kommunen die Verantwortung haben und auch für den Umgang mit den finanziellen Ressourcen verantwortlich sind, so haben Sie einen Anreiz, die Verkehre zu realisieren, die ihrem Gebiet den größten Nutzen bieten.

Dies zeigt aber auch schon den Nachteil einer solchen Regelung. Regionenübergreifende Verkehre können hier nur durch eine Kooperation der betroffenen Regionen berücksichtigt werden. Da die Planungs- Vergabe- und Kontrollorgane des Staates bei einer solchen Lösung kleiner sind, haben Sie häufig Probleme mit dem Aufbau entsprechender Kompetenzen sowie mit der Auslastung der Mitarbeiter, vor allem, wenn nur alle 10-15 Jahre entsprechende SPV-Leistungen ausgeschrieben werden. Die verantwortlichen Stellen müssen deswegen in der Regel externes Know-how und Arbeitsleistung (teuer) einkaufen.

---

<sup>220</sup> CER: Public service rail transport in the European Union: an overview, Brüssel 2011, S. 16  
 ernet Dänemark bei der Organisation des SPV dem (zentralen) nationalem Level zu, auch wenn einige Planungsaufgaben von den Regionalen Eisenbahnunternehmen durchgeführt werden.

Bei der gemischten Lösung ist die Zentrale Stelle für die Planung, Vergabe und Kontrolle des Schienenverkehrs auf dem Kernnetz zuständig. Regionale oder lokale Zubringerverkehre liegen in der Verantwortung der Regionen. Die oben beschriebenen Probleme der reinen regionalen bzw. lokalen Planung, Vergabe und Kontrolle können hier gemindert werden. Allerdings ist bei diesem System eine Koordination der beteiligten staatlichen Stellen und ein Wissenstransfer ebenso notwendig wie Regelungen die einen mehrfachen Kompetenzaufbau und Doppelarbeiten auf staatlicher Ebene verhindern bzw. minimieren.

Für die Marktregulierung zuständig ist in **Frankreich** das Verkehrsministerium, das auch nach dem jetzt erfolgten Regierungswechsel weiterhin ein Teil des Umweltministeriums bleiben soll. Die Netzgesellschaft RFF ist „keine Regulierungsbehörde, sondern der Infrastrukturmanager.“

Spürbarer Druck in Richtung Ausschreibung von Schienenverkehrsdiensten geht aber seit geraumer Zeit auch in Frankreich von den Regionen aus. Seit 2002 weist der französische Staat die Finanzmittel für die Erbringung regionaler Leistungen nicht mehr der Staatsbahn SNCF direkt zu, sondern den Regionen, die ihrerseits Verträge mit der SNCF schließen.

#### 11.5.4.2 Formen der Vergabe von SPNV-Leistungen

Grundsätzlich gibt es in der EU folgende Formen des Marktzugangs:

- Direktvergabe. Die zuständige Staatliche Organisation verhandelt mit einem EVU und schließt einen Vertrag ab. Dies ist innerhalb der EU die mit Abstand verbreitetste Ausgestaltungsform.
- Ausschreibungswettbewerb
- Gemischte Verfahren

Durch die Direktvergabe von SPV Leistungen kann der staatliche Aufgabenträger sehr gezielt Einfluss auf das EVU nehmen. Diese Art der Vergabe eignet sich auch ideal, um dem Incumbent Zeit zu geben, um sich auf den bevorstehenden Wettbewerb vorzubereiten. Allerdings ergeben sich hierbei eine Reihe von Principal-Agenten-Problemen. Insbesondere dann, wenn der Direktvertrag mit dem Incumbent abgeschlossen wird. So verfügt dieser über eine wesentlich bessere Informationsbasis als die staatliche Stelle. Diese asymmetrische Informationsverteilung kann er in den Verhandlungen ausnutzen. Das Problem taucht jedoch nicht nur bei den Verhandlungen sondern auch bei der Kontrolle der vereinbarten Leistungen auf. Auch hier ist die staatliche Stelle im wesentlichen auf Informationen des Vertragspartners angewiesen. Durch entsprechende Prüfungen, z.B. eigene Erhebungen kann dies Problem jedoch gemindert werden.

Ist sich der Incumbent sicher, dass die Auftragsvergabe ohnehin an ihn erfolgt, so hat dies auch negative Anreizwirkungen. Insbesondere sinkt die Bereitschaft die Effizienz zu steigern oder innovative Leistungsangebote zu entwickeln. Die staatliche Stelle sollte sich deswegen die Möglichkeit offen halten, die Direktvergabe einzuschränken. In Dänemark hat das Ministerium die Möglichkeit geschaffen, weitere Verkehre auszuschreiben, je nachdem wie zufriedenstellend die Leistungen der DSB sind. In Österreich wurde grundsätzlich eine Kündigungsmöglichkeit von Teilleistungen der Direktvergabe an die ÖBB vereinbart.

Der größte Vorteil des Ausschreibungswettbewerbs liegt in den Anreizen zu einer effizienten Leistungserstellung. Die bestehende Literatur und die Länderbeispiele zeigen, dass durchaus Kostensenkungspotentiale realisiert werden konnten:

Für Deutschland wurden Kosteneinsparungen von 18-20 %<sup>221</sup> im SPNV genannt. In einer optimistischen Schätzung wurden für Schweden 2007 Kosteneinsparungen von 20-30% geschätzt.<sup>222</sup> Van Dijk nennt Kosteneinsparungen 20 bis 50% bei Ausschreibungen gegenüber Kosteneinsparungen von 0 bis 10 % bei den Direktvergaben in den Niederlanden.<sup>223</sup>

All diese Zahlen sind mit absoluter Vorsicht zu genießen. So verwenden diese Zahlen als Basis in der Regel die Preise, die vereinbart werden. Es zeigt sich aber, dass bei den ersten Ausschreibungen häufig strategische Preise abgegeben wurden, die im Falle der DSB in Schweden ja zu hohen Verlusten und letztendlich zum Marktaustritt geführt haben. Sie berücksichtigen auch nicht die zusätzlichen Kosten die auf staatlicher Seite für den größeren Aufwand im Planungsaufwand, hohen Aufwand bei den Ausschreibungsverfahren sowie die laufende Überwachung entstehen und schon gar nicht die Kosten, die dadurch entstehen und im Beispiel von Schweden und Großbritannien schon entstanden sind, dass Anbieter aus dem Markt ausgestiegen sind und der Staat das Angebot sicherstellen musste. Für Deutschland kann in diesem Zusammenhang festgestellt werden, dass die privaten Bahnen fast durchgehend nicht profitabel sind. Dies ist keine nachhaltige Situation.

Um die Kosten zu senken beabsichtigte die Regierung Sarkozy, ab 2014 die gemeinwirtschaftlichen Fern- und Regionalzüge ‚versuchsweise‘ in den Wettbewerb überführen. Ob es dazu kommen wird, ist momentan noch nicht abzusehen. Ab diesem Zeitpunkt sollten die Regionen das Recht erhalten, ihre als Transports Express Regionaux (TER) bezeichneten SPNV-Netze wettbewerblich zu vergeben. Die Zentralregierung selbst plante zu diesem Zeitpunkt Ausschreibungen für die gemeinwirtschaftlichen Fernzugverbindungen ("Trains d'équilibre du territoire"), deren Finanzierung und Betrieb durch die Staatsbahn SNCF momentan nur bis Ende 2013 gesichert ist. Für die Beschäftigten sollten bei allen Betreibern die gleichen Tarif- und Sozialstandards gelten, dennoch fürchtet die SNCF, durch ihr hohes Kostenniveau ins Hintertreffen zu geraten. Die bisher zersplitterten Zuständigkeiten im Bereich Infrastruktur sollten zusammengeführt werden, wobei unklar war, ob dies unter dem Dach der SNCF oder beim staatlichen Infrastrukturbetreiber Réseau Ferre de France (RFF) geschehen sollte.

---

<sup>221</sup> Brenck, A und Peter, B.: Experience with competitive tendering in Germany, in European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): Competitive Tendering of Rail Services, OECD Publishing, Paris 2007, S. 139-164

<sup>222</sup> Alexandersson, G. und Hultén, St.: Competitive tendering of regional and interregional rail services in Sweden, in European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): Competitive Tendering of Rail Services, OECD Publishing, Paris 2007, S. 165-187

<sup>223</sup> van Dijk, H: Tendering and decentralization of regional rail passenger services in the Netherlands (1997-2005), in European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): Competitive Tendering of Rail Services, OECD Publishing, Paris 2007, S. 127-137

### 11.5.4.3 Laufzeit der Verträge

Die zuvor erwähnten hohen Kosten für den Kompetenzaufbau und die Ausschreibungsverfahren treffen jedoch nicht nur den Staat. Auch die EVU müssen, um sich an den Ausschreibungen zu beteiligen, entsprechende Kompetenzen aufbauen und die aufwendigen Verfahren durchführen. Da sie nicht jede Ausschreibung an der sie teilnehmen gewinnen (können), muss der Aufwand von allen realisierten Projekten über die Laufzeit dieser Projekte getragen werden.

Aufgrund dieser Tatsache haben sowohl die staatlichen Stellen, als auch die Unternehmen grundsätzlich ein Interesse, dass die Laufzeiten eher länger als kürzer sind. Abbildung 57 gibt einen Überblick über die Laufzeiten von SPV-Verträgen in Europa. Zumindest in Deutschland und Großbritannien wurden die Laufzeiten der SPV-Verträge aufgrund der gemachten Erfahrungen und um Kosten des Ausschreibungsprozesses zu sparen erhöht.

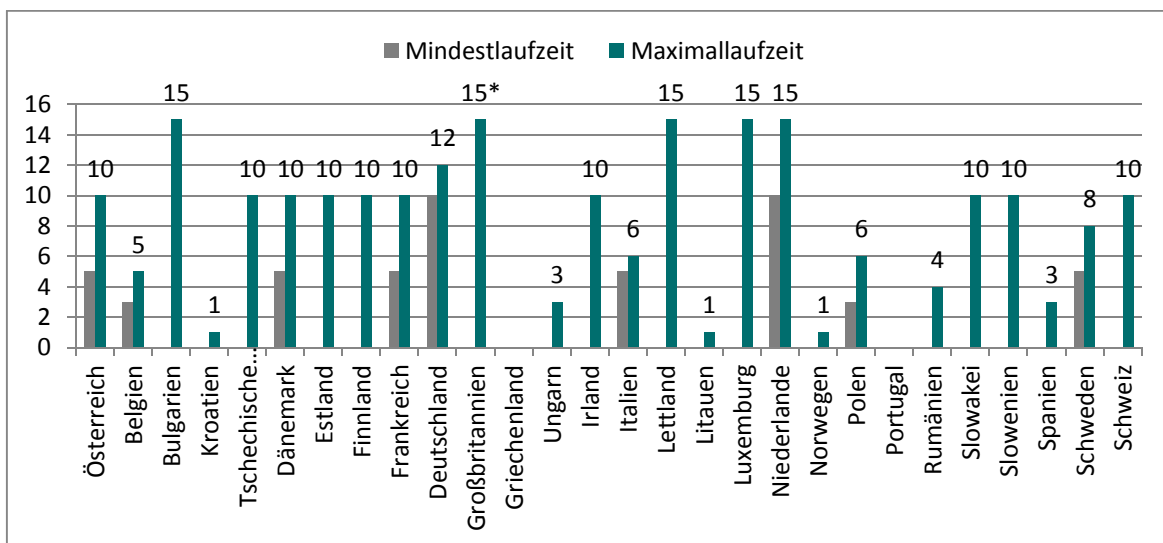


Abbildung 57: Laufzeiten der SPV-Verträge<sup>224</sup>

Längere Vertragszeiträume sind auch für die EVU dann von Interesse, wenn Sie investieren müssen, vor allem in rollendes Material. Mit der Vertragslänge steigt auch die Möglichkeit die Züge abzuschreiben. Das Risiko, dass bei einer Vertragsverlängerung das rollende Material nicht weitergenutzt oder zu den Buchwerten verwertet werden kann, sinkt somit.

Allerdings haben lange Vertragsdauern vor allem für den staatlichen Auftraggeber auch erhebliche Nachteile. Will er während der Vertragszeit die Leistungsspezifikation ändern, so ist das häufig mit hohen Kosten verbunden. Lange Vertragszeiten können auch die Einführung von Innovationen und die Berücksichtigung des technischen Fortschritts verzögern. Insgesamt sinkt aus Sicht des staatlichen Auftraggebers dessen Flexibilität.

Eine vorzeitige Vertragsauflösung ist zwar in der Regel dann, wenn der Vertragspartner nicht die vereinbarte Leistung erbringt möglich, allerdings müssen diese nachgewiesen werden und der Auftragnehmer wird sich in der Regel dagegen

<sup>224</sup> Quelle: unter Verwendung von CER, 2011, S. 36; \*Änderung von 7 auf 15 Jahre.

wehren. Eine derartige Auflösung verursacht für beide Seiten weitere Kosten. Über die Schwierigkeiten, die den Aufgabenträger Stostockholms Lokaltrafik veranlassten, die Ausschreibung von 2000 mit dem EVU Citypendeln bereits nach Ablauf der halben Vertragszeit zu beenden, informiert die im Länderbericht Schweden enthaltene Case Study „Stockholm Pendeltåg“.

#### 11.5.4.4 Größe der vergebenen SPNV Leistung (Einzelstrecken vs. Teilnetze)

Während man bei der Neugestaltung des Schienenverkehrs in Asien, z.B. in Japan und China versucht hat regionale integrierte Eisenbahnunternehmen zu schaffen, hat sich die EU grundsätzlich für Trennung der Eisenbahninfrastruktur vom Betrieb entschieden. Dennoch stellt sich innerhalb dieser Rahmenbedingungen die Frage, ob eher einzelne Strecken/Linien vergeben werden sollen oder (Teil)Netze. Außerdem ist die Frage, was die optimale Größe für diese Strecken/Linien bzw. (Teil)Netze ist.

Es gilt bei der Entscheidung eine Abwägung zu treffen. Je größer die Einheit ist, desto mehr Economies of Scale können genutzt werden. Diese können in nahezu allen Bereich von der Fahrzeugbeschaffung, über die Personaleinsatzplanung bis hin zum Marketing genutzt werden.

Auf der anderen Seite bedeuten große Einheiten, dass

- kleinere EVU als Anbieter ausscheiden,
- sich das Risiko erhöht für den Staat erhöht, z.B, wenn das EVU nicht die Leistung erbringt,
- sich das Risiko für die EVU erhöht. Machen sie bei der Kalkulation einen Fehler, so wirkt sich dieser bei einer großen Ausschreibung ggf. existenzbedrohend aus.

Mit der Größe zusammenhängend, aber dennoch getrennt zu betrachten, ist die Frage, ob ein zusammenhängendes Netz ausgeschrieben werden soll oder nur einzelne Linien. Wird ein zusammenhängendes Netz ausgeschrieben, so können vielfältige Aufgaben an das EVU übertragen werden. Je nachdem, wie autonom das Netz ist, kann dem EVU auch ein größerer Planungsspielraum eingeräumt werden. Einem Netzbetreiber können auch wesentliche Entwicklungsaufgaben, z.B. die Entwicklung eines Informationssystems, eines Abrechnungssystems, etc. übertragen werden.

Die Ausschreibung einzelner Linien hat den Vorteil, dass diese relativ gut beschreibbar sind und die Ausschreibung daher weniger komplex ist. Handelt es sich um Neben- bzw. Zubringerstrecken, so kann die Koordination mit dem Netz relativ gut durch Vorgaben sichergestellt werden.

Das Beispiel der Niederlande zeigt, dass auch eine Kombination der Netz- und Streckenausschreibung in einem Land erfolgreich möglich ist. Hier wurde das Kernnetz einem Anbieter direktvergeben. In den Regionen wurden überdies einzelne Neben- bzw. Zubringerstrecken ausgeschrieben.

## 11.6 Modul 3: Ausgestaltung des SPV-Systems

Die Etablierung von Wettbewerb führt in der Praxis zu einem Nebeneinander mehrerer Anbieter. Kunden des ÖPV, deren individuelle Beförderungswünsche oft nur betreiberübergreifend erfüllt werden können, sind daher an einer Koordination und Abstimmung der Angebote interessiert. Ein in diesem Zusammenhang wesentliches Merkmal von SPV-Systemen ist daher die operative Ausgestaltung.

In diesem Abschnitt werden auf Basis der Länderanalysen die Teilaspekte Fahrplangestaltung, Ticket- und Preisgestaltung, Auskunftssysteme, Fahrzeuge sowie technologische Fragestellungen genauer analysiert.

### Fahrplangestaltung

Die Fahrplangestaltung ist eine wesentliche Teilaufgabe bei der Planung von SPV-Systemen. Als primäre Ziele können in diesem Bereich

- die Erfüllung der Kundenbedürfnisse,
- die optimale Ausnutzung des vorhandenen Streckennetzes,
- eine effiziente Schnittstellengestaltung (betreiberübergreifend, Abstimmung von Nah- und Fernverkehr, internationale Koordination), sowie
- die Berücksichtigung der (in der Regel nicht konfliktfreien) Anforderungen unterschiedlicher EVU (auch des Güterverkehrs) verstanden werden.

Effizienter Schnittstellengestaltung und Fahrplankoordination wird in Märkten mit mehreren Anbietern eine große Bedeutung beigemessen. Die Lösung dieses Optimierungsproblems kann grundsätzlich auf verschiedene Arten erfolgen, wobei in dieser Studie zwischen zwei Grundformen (und in der Praxis mehreren Zwischenstufen) unterschieden wird:

#### a) zentrale Fahrplangestaltung

Die Kompetenz für die Gestaltung der Fahrpläne wird in diesem Fall an einen klar definierten Aufgabenträger vergeben. Somit kann beispielsweise sichergestellt werden, dass die Abstimmung von Nah- und Fernverkehren ausreichend berücksichtigt wird. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Fall die Ermöglichung integrierter Verkehrsangebote sowie eine gute Ausnutzung der Kapazität der Schieneninfrastruktur. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass eine stark zentralistische Planung womöglich keine ausreichende Berücksichtigung individueller Interessen (von Regionen oder einzelnen EVU) zulässt.

#### b) dezentrale Fahrplangestaltung

Hier sind individuelle Einheiten für die Gestaltung der Fahrpläne zuständig. Diese Aufgabe kann beispielsweise von regionalen Aufgabenträgern oder sogar von einzelnen EVU übernommen werden. Ein wesentliches Merkmal ist, dass mehrere Einzelfahrpläne entstehen, die in einem Gesamtfahrplan konsolidiert werden müssen. Übernehmen unterschiedliche regionale Aufgabenträger die Fahrplangestaltung bzw. die Spezifikation der Rahmenbedingungen, so können lokale Interessen explizit berücksichtigt werden. Wird die individuelle Planung jedoch gänzlich isoliert und ohne weitere Einschränkungen/Regeln durchgeführt, so sind die resultierenden Fahrpläne

oft nur räumlich begrenzt tauglich. Sind einzelne EVU für die Gestaltung zuständig, ist der Grad der Fragmentierung am höchsten.

Für beide Ausgestaltungsoptionen können Stärken und Schwächen identifiziert werden. Jedenfalls festzuhalten ist jedoch, dass das singuläre Verfolgen einer Strategie in der Regel zu ineffizienten Lösungen führt. In den im Rahmen dieser Studie analysierten Ländern wurde dieser, den Planungsoptionen anhaftende, Trade-off daher weitgehend berücksichtigt. Die von den verschiedenen Ländern verfolgten Strategien sind im Detail jedoch unterschiedlich.

In Deutschland obliegt die Fahrplangestaltung im SPNV konzeptionell den Aufgabenträgern, die Leistungen bei Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellen. Die detaillierte Ausgestaltung nehmen die EVU auf Basis der ihnen gewährten Freiheitsgrade (z.B. Fahrzeugeinsatz, Kapazitäten) im Rahmen der Trassenbestellung beim Eisenbahninfrastrukturunternehmen (i.d.R. DB Netz AG) vor. Die endgültige Trassenkonstruktion erfolgt beim Infrastrukturbetreiber.

In Großbritannien hat man sich für dezentrale Planung in Verbindung mit zentral formulierten Vorgaben entschieden. Obgleich die Planungskompetenz grundsätzlich bei den TOC liegt, versucht das Verkehrsministerium (DfT) durch die gezielte Formulierung der Franchise-Verträge ein Mindestmaß an Koordination zwischen unterschiedlichen Betreibern sicherzustellen. Die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen jedoch deutlich die sich in fragmentierten Systemen mit einer Vielzahl an Wettbewerbern ergebende Komplexität im Zusammenhang mit der Gestaltung integrierter Fahrpläne. Der wesentliche Unterschied zum deutschen Modell ergibt sich aus der Tatsache, dass in Deutschland viele Aufgabenträger parallel als Besteller auftreten, während diese Kompetenz in Großbritannien (aktuell noch) weitgehend beim Verkehrsministerium zusammengefasst ist.

Auch in den Niederlanden ist es üblich, dass der Besteller ein Mindestangebot (z.B. die Zugfrequenz) vorschreibt, das den EVU jedoch einen Gestaltungsspielraum bei der Fahrplannerstellung einräumt. Üblich ist es außerdem, dass Anschlüsse zu Zügen der NS teilweise vorgeschrieben werden. So kann trotz dezentraler Planung die Kompatibilität zum vom Incumbent betriebenen Kernnetz sichergestellt werden.

Auch Frankreich verfolgt bei der Fahrplangestaltung eine dezentrale Strategie. Als ‚Autorités Organisatrices des transports régionaux de personnes‘ sind die Regionen verantwortlich für Fahrpläne und Frequenzen.<sup>225</sup>

In der Schweiz wird der Integration von Fahrplänen besonderes Interesse beigemessen. Der Fahrplan der SBB bildet die Grundlage für Fahrpläne der regionalen EVU. Diese Koordinierung ist sogar in einem Gesetz auf Bundesebene festgelegt. In bundesweiten Fahrplankonferenzen werden Fahrpläne abgestimmt bevor die offizielle Beantragung der Trassen stattfindet.

Die Analyse zeigt deutlich, dass viele Länder zumindest in einem Punkt vergleichbarere Strategien verfolgen. Detailfahrpläne werden meist von jenen Unternehmen ausgearbeitet, welche die Schienenverkehrsleistungen durchführen. Der individuelle Gestaltungsspielraum wird jedoch (unterschiedlich stark) durch die

---

<sup>225</sup> Vgl. Université Lumière Lyon II / ENTPE Certu (Ed.), La regionalization des transports ferroviaires. Enseignements de l'expérimentation et perspectives, Seite 32.

bestellenden Aufgabenträger oder durch die Planungen/Vorgaben des Incumbent bzw. Kernnetzbetreibers eingeschränkt.

Im Rahmen der Fahrplangestaltung treten außerdem unterschiedliche Konflikte auf. Neben konkurrierenden Trassenansprüchen von miteinander im Wettbewerb stehenden EVU ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass Güter- und Personenverkehr in den meisten Ländern auf der gleichen Verkehrsinfrastruktur durchgeführt werden. Neben der oben beschriebenen Anschlussorientierung des Nah- und Fernverkehrs (vgl. in diesem Zusammenhang auch Kapitel 11.5.3) muss bei der Planung außerdem auch das Konkurrenzverhältnis dieser Verkehre bei der Trassenutzung beachtet werden.

Systemweite Konfliktvermeidung kann dezentral zumeist nur unzureichend sichergestellt werden. Eine zentral tätige Regulierungsbehörde oder der für die diskriminierungsfreie Trassenvergabe zuständige Netzbetreiber können mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe oder zumindest mit ausgewählten Teilaspekten betraut werden. Wie problematisch die Funktion in der Praxis ist, zeigt jedoch das Beispiel Deutschland: In Bezug auf Fernverkehrstrassen, für die verschiedene Unternehmen auf gleichen Strecken Zugang beantragen können, ist der zum DB Konzern gehörende Infrastrukturbetreiber im Rahmen des Vergabeverfahrens den Befürchtungen eines Diskriminierungspotenzials ausgesetzt.

Fahrplankonferenzen stellen ein weiteres potentiell Instrument zur teilweisen Lösung der Konfliktproblematik dar. Kritischer müssen hingegen bilaterale Absprachen verschiedener Anbieter gesehen werden, wenn daraus wettbewerbswidrige Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Trassenbeantragung resultieren können.

Das Angebot **internationaler Schienenverkehrsverbindungen** sollte, um Flug- und PKW-Verkehre zu ersetzen, von großem verkehrspolitischen Interesse sein. Mit der immer stärkeren europäischen Integration gewinnen diese Verkehre auch tendenziell an wirtschaftlicher Bedeutung.

Bei fast allen internationalen Verkehren gilt, damit diese einigermaßen wirtschaftlich geführt werden können, dass eine Integration mit den nationalen Verkehren erforderlich ist. Die Integration der internationalen Verkehre in die nationalen Verkehrssysteme ist eine große Herausforderung. Da in der Vergangenheit die internationalen Verkehre für viele EVU nur von nachrangiger Bedeutung waren, gab es bei vielen grenzüberschreitenden Verkehrsangeboten Qualitätsprobleme. Die italienische FS ging sogar so weit, diese Leistungen weitgehend einzustellen.

Bisher konnten Probleme auf dieser Ebene durch eine zentrale Planung in der Regel mehr oder weniger zufriedenstellend gelöst werden. Wird nun die Planung weitgehend dezentralisiert und/oder das Angebot unterschiedlichen Anbietern übertragen, ergeben sich eine Reihe von neuen Herausforderungen, die weit über die Fahrplankoordination hinausgehen und bis in die Ebene der Ressourcenbereitstellung reichen. Werden für internationale Verkehre Mehrsystemlokomotiven benötigt, so müssen für diese Fahrzeuge Mehrspannungsprüfanlagen in Instandhaltungswerken bereitgestellt oder entsprechende kommerzielle Vereinbarungen mit einer Partnerbahn im Nachbarland getroffen werden.



## Preis- und Tarifgestaltung

Ähnliche Aufmerksamkeit wie der Fahrplangestaltung muss im SPV bei Vorhandensein mehrerer Betreiber der Preis- und Tarifgestaltung sowie der Gestaltung der Vertriebskanäle gewidmet werden. Auch hier können wieder verschiedene Zieldimensionen und sich daraus ergebende Konflikte unterschieden werden:

- Eine für Kunden übersichtliche und transparente Tarifstruktur
- Möglichkeit zur Buchung durchgängiger Tickets (betreiberübergreifende Anerkennung von Fahrausweisen)
- EVU möchten Preisdifferenzierung und -diskriminierung als Wettbewerbsinstrumente einsetzen,

Bei der Tarifgestaltung kann außerdem erneut zwischen zwei grundsätzlichen Formen differenziert werden

### a) Zentrale Preisvorgabe

In diesem System werden die Preise zentral festgesetzt oder es wird eine standardisierte Tarifstruktur für alle Betreiber vereinbart. Insbesondere bei der zweiten Option können Regionen sowie am Markt tätige EVU in den Prozess der Preisgestaltung dennoch explizit eingebunden werden.

### b) Dezentrale Preisgestaltung

Die EVU selbst, Regionen oder Verkehrsverbünde übernehmen die Planung von, zumeist regional begrenzt gültigen oder sogar nur anbieterspezifischen, Tarifen.

Während eine zentrale Preisvorgabe zu übersichtlichen und für Kunden überschaubareren Systemen führt, wird der Handlungsspielraum für einzelne EVU stark eingeschränkt. Werden Preise hingegen gänzlich dezentral festgelegt, so ist es zum Teil nicht möglich, durchgehende Tickets zu buchen. Dies kann in Teilbereichen beispielsweise in Deutschland beobachtet werden.

Die Analyse der Preis- und Tarifstrukturen und korrespondierenden Regelungen der im Rahmen dieser Studie beleuchteten Länder hat zu nachstehend dargestellten Ergebnissen geführt.

In Deutschland sind im SPNV Verkehrsunternehmen weitestgehend an die Preis- und Tarifproduktgestaltung der Verkehrsverbünde gebunden. Abhängig von der Verbundorganisation haben diese allerdings im Rahmen der Tarifentwicklung ein Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsrecht. Ein weiteres Problem sind vielfältige Angebote der Bundesländer. Für verbundüberschreitende oder verbundfreie Verkehre ist in der Regel seitens der Besteller die Anwendung des C-Preises der DB AG/TBNE gegeben. Damit besteht quasi ein Tarifmonopol der DB AG. Da die DB und private Anbieter viel mit Sonderpreisen arbeiten ist die Tatsache, dass Sonderpreise der DB nicht mit den Preisen der Wettbewerber in einem Ticket kombiniert werden können für den Kunden negativ.

In Frankreich sind die Regionen für Preisgestaltung im SPV zuständig, jedoch mit der Verpflichtung, die Kompatibilität mit den nationalen SNCF-Tarifen sicherzustellen. Im Bereich Vertrieb spielt der Incumbent nach wie vor eine marktbeherrschende Rolle.

In Großbritannien wurden die ehemaligen Preise des Incumbent als Ausgangspunkt für die Definition der neuen Tarife herangezogen. Um sowohl die Interessen der Passagiere als auch jene der im Wettbewerb stehenden TOC berücksichtigen zu können, wurde ein aus regulierten und nicht-regulierten Tarifen bestehendes System umgesetzt. Es muss jedoch eindeutig festgestellt werden, dass das britische Tarifmodell in der Praxis zu einer intransparenten Struktur und trotz der Regulierung zu hohen Preisen geführt hat. Bemerkenswert ist außerdem, dass das Buchen durchgehender Tickets (die zumeist gemeinsam über National Rail vermarktet werden) in der Regel deutlich teurer ist als so genanntes „Split-Ticketing“, bei dem Kunden Fahrkarten für Teilstrecken, für deren Preisgestaltung jeweils unterschiedliche TOC zuständig sind, erwerben.

Interessant ist auch das dänische Beispiel. Hier wurde in einem Verkehrsvertrag zwischen DSB und dem Ministerium die Tarifintegration explizit berücksichtigt. Es gibt vertragliche Vereinbarungen zur verpflichtenden Integration zwischen der DSB und Drittanbietern bzgl. Verkauf und Preisen von Tickets für Fahrten mit mehreren Betreibern. In der Schweiz ist die Integration der Tarifsysteme sogar gesetzlich festgelegt. Das Recht eines EVU auf Subventionen hängt u.a. davon ab, inwieweit dieses System anerkannt wird. In der Praxis ist das Tarifsystem der SBB vorherrschend. Allerdings haben EVU theoretisch auch die Möglichkeit, eigene Tarifeinheiten zu bestimmen. Kantone sind überdies berechtigt, regionale integrierte Bus-Bahn Tarife zu bestimmen. Diese regionalen Tarifsysteme haben oft ein geringeres Preisniveau (als jenes der SBB). Die SBB und andere EVU müssen diese Tarife akzeptieren, aber andererseits müssen die Kantone die Verluste, die dadurch für die EVU entstehen, kompensieren.

In Holland wird das Tarifsystem der NS auch bei den regionalen EVU angewendet. Außerdem werden sämtliche NS Fahrausweise und Zeitkarten anerkannt. Es ist außerdem grundsätzlich möglich, von und zu allen Bahnhöfen (egal welches Unternehmen sie bedient) durchgehende Fahrkarten zu lösen, allerdings nur Papierfahrtscheine. Das holländische Modell kann grundsätzlich als positives Referenzbeispiel verstanden werden. Allerdings nur auf den ersten Blick. Eine genauere Analyse zeigt, dass der Einsatz unterschiedlicher e-Ticketing Systeme im Bereich elektronischer Fahrtscheine auch auf diesem Markt zu großen Problemen geführt hat.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass verschiedene Strategien der Länder bei der Tarifgestaltung und -integration in der Praxis zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Besonders kritisch muss das britische Beispiel verstanden werden, in dem sich Kunden aktuell mit hohen Fahrpreisen und komplexen Tarifen konfrontiert sehen. Obgleich integrierte Tarife theoretisch verfügbar sind und Passagieren zum Kauf angeboten werden, sind diese Angebote in der Regel mit signifikanten Zusatzkosten verbunden.

### **Informationssysteme**

Wird das gesamte Marktangebot von mehreren Anbietern bereitgestellt, so müssen die Informationen zu den Angeboten (Fahrplandaten, Fahrpreise, etc.) den Bahnkunden nach Möglichkeit in konsolidierter Form zur Verfügung gestellt werden.

Als direkte Kundeschnittstelle nehmen Informations- und Auskunftssysteme daher eine wichtige Aufgabe wahr. In den letzten Jahren hat vor allem die elektronische Fahrplanauskunft (auch auf mobilen Endgeräten) stark an Bedeutung gewonnen. Primär von Interesse ist an dieser Stelle die Frage, wer für die Konsolidierung und Veröffentlichung der Daten verantwortlich sein soll.

In vielen Ländern haben die ehemaligen Staatsbahnen umfangreiche Informationssysteme zur Erfassung, Analyse und Bereitstellung von SPV-Daten aufgebaut. Der Zugang zu bestehenden Systemen ist für neue Betreiber in der Praxis jedoch nicht immer einfach. Die Entwicklung betreiberspezifischer Systeme und die damit verbundene, vorwiegend dezentrale, Informationsbereitstellung wird für Schienenverkehrsmärkte bzw. für Verkehrsangebote insgesamt jedoch als nicht taugliche Alternative identifiziert. Neben den hohen Entwicklungs- und Implementierungskosten kann der Einsatz neuer Parallelsysteme unter Umständen in „Lock-in-Situationen“ resultieren und somit mittelfristig zu unterschiedlichen – mitunter gänzlich inkompatiblen – Systemstandards führen.

In der Praxis müssen in diesem Bereich, beispielsweise für Deutschland, Probleme festgestellt werden. Nach wie vor werden Fahrplandaten von Unternehmen der DB AG verwaltet und den Auskunftssystemen zur Verfügung gestellt. Insbesondere im Fernverkehrsbereich mussten sich neue Anbieter auf dem Rechtsweg Zugang verschaffen.<sup>226</sup> Auch gibt es keine Regelungen bzw. keine Verpflichtungen zur Aufnahme weiterer konzernexterner Anbieter, z.B. im Fernbusbereich. Auch wenn einige Verkehrsverbünde und Aufgabenträger eigene Systeme entwickeln, die Reiseauskunft der DB AG wird auch mittelfristig marktbeherrschend sein.

In Großbritannien werden Fahrplandaten unterschiedlicher Betreiber konsolidiert und für die Kunden in einheitlicher Form präsentiert. Informationssysteme auf Bahnhöfen oder in Zügen sind zum Teil Gegenstand der individuellen Franchise-Verträge. Es muss aber angemerkt werden, dass Betreiber auch eigene Informationssysteme verwenden, um ihr Angebot besser von Mitbewerbern differenzieren zu können. Kemnitz und Engel stellten bei einer Gegenüberstellung der britischen und deutschen Informationspolitik im SPV dennoch fest, dass das britische System deutlich offener ist. Es werden nicht nur mehr, sondern weitgehend auch vollständige Informationen bereitgestellt.<sup>227</sup>

Auch in den Niederlanden sind fahrzeuggebundene Echtzeit-Informationssysteme mittlerweile eine Standardbedingung von Ausschreibungen geworden. Der Infrastrukturbetreiber ProRail stattet überdies alle Bahnhöfe und Haltestellen in den Niederlanden mit aktuellen Zuginformationssystemen (Bildschirm) aus.

Informationen sind aber nicht nur für Kunden, sondern auch als Grundlage für die Planung, Analyse und Optimierung von Verkehrsangeboten unabdingbar. In Dänemark wurde daher mit den DSB vertraglich die Bereitstellung dieser Informationen vereinbart. Bei Kündigung eines Teiles der Dienstleistungen sind die DSB verpflichtet, dem Ministerium Daten für Planungszwecke zur Verfügung zu stellen und ggf. auch Fragen während Ausschreibungsverfahren zu beantworten. Außer-

---

<sup>226</sup> Vgl. InterConnex

<sup>227</sup> Vgl. Kemnitz, J. und Engel, R.: Trennung bringt Bahn in Schwung. Die Trennung von Netz und Verkehr funktioniert. In: derFahrgast 4/2007, S. 17.

dem muss für Trafikstyrelsen der Zugang zu den Reisedaten (traffic data) gewährleistet werden.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass einheitliche und integrierte Informationssysteme fast nur bei einem Verantwortlichen (EVU oder Eisenbahn Infrastruktur Unternehmen) möglich sind, der ein einheitliches und nicht diskriminierendes System betreibt.

## **Fahrzeuge**

Die auf unterschiedlichen Strecken eingesetzten Fahrzeuge sind ein wesentlicher Indikator für den Komfort und die Qualität der den Kunden angebotenen SPV-Leistung. Überdies ist das Rollmaterial aus Sicht der EVU ein wichtiger Kostenfaktor.

Obgleich die Optimierung des Fahrzeugbestandes aus betriebswirtschaftlicher Sicht für Eisenbahnbetriebe bereits immer ein wichtiger Aufgabenbereich gewesen ist, muss das Thema vor dem Hintergrund von Ausschreibungswettbewerben auch aus einer anderen Perspektive beleuchtet werden.

Die hohen Investitions- und Instandhaltungskosten für Schienenfahrzeuge stellen insbesondere für kleinere Betreiber eine nicht zu unterschätzende Markteintrittsbarriere dar. Überdies stehen den SPV-Vertragslaufzeiten von oft unter 10 Jahren (vgl. Abbildung 57) Fahrzeugamortisationszeiten von bis zu 40 Jahren gegenüber.

Länder, die Leistungen im SPV ausschreiben möchten, sollten diese Thematik daher explizit bei der Ausgestaltung und Formulierung ihrer Ausschreibungspolitik berücksichtigen. Mögliche Ausgestaltungsoptionen sind:

- EVU beschaffen und finanzieren Fahrzeuge selbst: Dabei sind Leasingmodelle weit verbreitet, da direkter Kauf für viele EVU nicht möglich. Nachteile sind hohe Kosten für Sicherheit und das Restwertisiko.
- Das EVU ist für die Anschaffung der Fahrzeuge verantwortlich. Der Aufgabenträger garantiert jedoch die Übernahme nach Ablauf der Vertragslaufzeit.
- Der Aufgabenträger kauft oder least die Fahrzeuge selbst und stellt sie anschließend dem/den EVU zur Verfügung.
- Diskriminierungsfreies Nutzung von Fahrzeugen des Incumbent (oft einziger/monopolistischer Anbieter) gegen eine Nutzungsgebühr.
- Aufgabenträger beschafft unabhängig von der Vergabe von Verkehrsleistungen Fahrzeuge für eigenen Fahrzeugpool. Aufgabenträger tritt wie Leasinggeber auf, EVU erhält während des Verkehrsvertrages Fahrzeuge zur Nutzung

Die europäischen Länder haben sich bei der Organisation der Fahrzeuge für unterschiedliche Strategien entscheiden. In einigen Staaten wurden die zur Verfügung stehenden Alternativen außerdem bereits maßgeblich durch diesem Prozess vorgelagerte Entscheidungen determiniert.

So auch in Großbritannien, wo im Rahmen der Zerschlagung des Incumbent der ehemalige Fahrzeugbestand von British Rail auf drei im Wettbewerb stehende ROSCOs aufgeteilt wurde. Die TOC leasen das Lokomotiven und Waggons von den ROSCOs und übernehmen auch die laufenden Instandhaltungs- und Reini-

gungsaufgaben. ROSCOs sind neben der Beschaffung von neuem Rollmaterial (in Abstimmung mit den TOC) für größere Reparaturen und Instandhaltungen zuständig. Beck attestiert dem britischen Fahrzeugkonzept jedoch wenig Interoperabilität im gesamten Netz, eingeschränkte Möglichkeiten der TOC den Fahrzeugbetreiber zu wechseln, kaum Verhandlungsmöglichkeiten für Zugbetreiber, oligopolistische Strukturen und dadurch bedingtes Marktversagen sowie hohe Kosten im internationalen Vergleich.<sup>228</sup> Auch die vom DfT in Auftrag gegebenen Rail Value for Money Study weist auf die hohen Kosten des rollenden Materials und das Optimierungspotential in diesem Bereich hin.<sup>229</sup> Hingegen konstatiert Bauer, dass durch die Gründung der ROSCOs in Großbritannien unmittelbar ein funktionierender Markt für Schienenfahrzeuge geschaffen worden ist.<sup>230</sup>

In Dänemark wurde die Fahrzeugbereitstellung im Verkehrsvertrag zwischen DSB und dem Ministerium geregelt. Die DSB sind verpflichtet, dem Gewinner einer Ausschreibung gegen Gebühr Rollmaterial zur Verfügung zu stellen. Auch in den Niederlanden werden die Fahrzeuge in der Regel vom Incumbent NS bereitgestellt. Problematisch ist dies, wenn sich der monopolistische Fahrzeuganbieter wettbewerbswidrig verhält und den privaten EVU höhere Gebühren verrechnet.

Bzgl. Fahrzeugpools ist anzumerken, dass dieses Instrument in Deutschland von einigen Ländern eingesetzt worden ist, um mehr Unternehmen für die Teilnahme am Ausschreibungswettbewerb begeistern zu können. Diese Strategie hat am Anfang in der Tat dazu geführt hat, dass Ausschreibungswettbewerbe in Regionen mit Fahrzeugpools erfolgreicher waren als Ausschreibungen ohne Fahrzeugpools. Da das eingesetzte Wagenmaterial für EVU in der Regel aber auch ein wichtiges Differenzierungskriterium ist, resultierte der Aufbau von Pools mittelfristig sogar in einer Abnahme der Wettbewerbsintensität. So hat die Deutsche Bahn AG beispielsweise auf die Teilnahme an bestimmten Ausschreibungen verzichtet, da der eigene Fuhrpark<sup>231</sup> nicht eingesetzt werden durfte.<sup>232</sup> Neben einigen Aufgabenträgern in Deutschland hat auch Schweden Fahrzeugpools aufgebaut.

Überdies konnte bei der Analyse des holländischen Marktes ein weiteres wichtiges Detail identifiziert werden. Sind nicht ausreichend Fahrzeuge am Markt vorhanden bzw. sind im Rahmen von Ausschreibungen auch Neubauten geplant, so müssen die Vorlaufzeiten (Konstruktion, etc.) bis zur Bereitstellung des einsatzfähigen Rollmaterials auch im Vergabeverfahren ausreichend berücksichtigt werden.

Allerdings muss man darauf achten, dass die Fahrzeugpools eine gewisse Größe haben. Sind diese zu klein, so ergibt sich aufgrund der langen Lebensdauer von Schienenfahrzeugen das Problem, dass nur selten Fahrzeuge beschafft werden. So können Innovationen nur langsam umgesetzt werden. Ein kleiner Fahrzeugpool muss auch – um flexibel zu sein – auf sehr breit einsetzbare und sehr stark standardisierte Fahrzeuge achten. Dies kann dazu führen, dass man darauf ver-

---

<sup>228</sup> Beck, Arne (Civity), Internationale Wettbewerbsstrategien im Schienenpersonenverkehr: Modelle, Erfahrungen und Schlussfolgerungen für Deutschland. Konferenzbeitrag „Kommunales Infrastruktur-Management“, Berlin 2011.

<sup>229</sup> Vgl. Rail Value for Money Study, S. 227 ff.

<sup>230</sup> Vgl. Bauer, K.: Best Practices in Competitive Tendering of Regional Rail Services. In: Railway Market – CEE Review No. 1/2010, S. 14.

<sup>231</sup> Die Fahrzeuge der DB entsprachen sogar jenen aus dem Fahrzeugpool.

<sup>232</sup> Vgl. Bauer, 2010, S. 15.

zichtet, spezifische, für bestimmte Verkehre besonders geeignete Fahrzeuge einzusetzen.

## **Technologie**

Grundsätzlich ist in mehreren Fällen zu beobachten, dass der einsetzende (oder angedrohte) Wettbewerb zum Einsatz neuer Technologien und damit zu Angebotsverbesserungen beigetragen. Dies kann vor allem im Zusammenhang mit der Einführung von neuem Wagenmaterial und der Ausstattung der korrespondierenden Züge bestätigt werden.

Allerdings muss man berücksichtigen, dass in vielen Fällen auch im Falle der Weiterführung der Verkehre durch den Incumbent und vor allem im Falle der Direktvergabe der Einsatz neuer Fahrzeuge und neuer Technologien erfolgt wäre. Da es in der Regel einen Technologiesprung gibt, wenn alte Fahrzeuge durch neue Fahrzeuge ersetzt werden.

Die Ausführungen zu Informationssystem und rollendem Material haben aber bereits gezeigt, wie problematisch das Management von Investitionen in neue Systeme in der Praxis ist. Neben hohen Finanzierungskosten und den damit oft verbundenen Amortisationsrisiken, ist auch die parallele Entwicklung unterschiedlicher Systeme kritisch zu sehen. Besonders problematisch ist hier der Einsatz proprietärer (herstellerspezifischer) Technologien.

Bereits kritisch reflektiert wurde die Einführung unterschiedlicher e-Ticketing Systeme in den Niederlanden. Da verschiedene Betreiber inkompatible Systeme entwickelt haben, können in vielen Fällen keine durchgehenden elektronischer Fahrscheine erworben werden. Kunden müssen in diesem Fall auf Papierfahrscheine oder auf mehrere elektronische Fahrausweise für Teilabschnitte ausweichen.

In Dänemark wurde die Entwicklung des e-Ticketing Systems durch die DSB im Vertrag mit dem Verkehrsministerium geregelt. Die Möglichkeit der Berücksichtigung mehrerer EVU und betreiberübergreifender Verkehre sollte bereits zum Entwicklungszeitpunkt abgesichert werden. Im Wesentlichen muss von DSB sichergestellt werden, dass der elektronische Fahrausweis zwischen verschiedenen Betreibern der gleichen Strecke differenzieren kann. Außerdem müssen die Daten des Systems (Zug- und Streckenbelastungsdaten) ausgewertet werden können. Obgleich vertragliche Regelungen nicht immer sinnvoll sind, so sollte zumindest bei langfristigen Investitionen, welche direkt oder indirekt auch andere EVU (z.B. auch künftige Betreiber einer ausgeschriebenen Strecke) betreffen auf die Entwicklung offener und standardisierter Systeme geachtet werden.

Es bleibt jedoch unbestritten, dass Investitionen in technologische Neuerungen und die damit verbundenen Angebotsverbesserungen im SPV unabdingbar sind. Insbesondere für das Bestehen im intermodalen Wettbewerb ist die kontinuierliche Weiterentwicklung wesentlich. Wichtig ist es daher, dass für Unternehmen Anreize geschaffen werden, die Investitionen in Infrastruktur und Systeme fördern. Unter anderem aus diesem Grund hat die Britische Regierung die Konzessionsdauer im SPV von 7 auf 15 Jahre erhöht. Längere Vertragslaufzeiten können nämlich als besonders wichtiges Gestaltungskriterium für die Erhöhung der Investitionsbereitschaft verstanden werden. Allerdings steigt mit einer längeren Ver-

tragsdauer das Risiko, dass sich während der Vertragslaufzeit wesentliche Vertragsparameter, z.B. Fahrgastzahlen, ändern.

Im Sinne eines Zwischenfazits fasst Abbildung 58 wichtige Erkenntnisse über wichtige Ausgestaltungen der Organisation sowie der Ausgestaltung der SP(N)V Systeme der untersuchten Länder zusammen.



Abbildung 58: Überblick über wichtige Ausgestaltungen der Organisation sowie der Ausgestaltung der SP(N)V Systeme der untersuchten Länder

## 11.7 Modul 4: Einbindung der Regionen

Auch wenn in Europa gesetzliche Vorgaben im Schienenverkehr immer stärker durch die EU erfolgen, so gibt es in fast allen europäischen Ländern ein starkes Bedürfnis der Regionen, Einfluss auf die Organisation und die Ausgestaltung des SPV zu nehmen, bzw. die Gesamtverantwortung für den SPNV zu übernehmen. Die Bedeutung der Regionen bei der Definition der Anforderungen an den ÖPNV ist unbestritten und sollte in einem modernen Staat eine Selbstverständlichkeit sein. Grundsätzlich hat eine Regionalisierung der Entscheidungen auch - wie bereits in Kapitel 11.5.4.1 (Planung, Vergabe und Kontrolle von SPV Leistungen) kurz besprochen, einerseits positive Anreizwirkungen, andererseits entstehen daraus insbesondere bei kleineren Ländern durch doppelten Kompetenzaufbau, geringe Auslastung und redundante Aufgabenerfüllung, Ineffizienzen.

Die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Untersuchungen haben ergeben, dass regionalen Aufgabenträgern in europäischen Ländern unterschiedliche Rol-

len zugesprochen werden. Daher variiert auch der Grad der Mitgestaltung an den jeweiligen SPV-Systemen.

Sehr zentralistisch ist beispielsweise das britische System. Das Verkehrsministerium nimmt bei Bestellung und Spezifikation der SPV-Leistungen eine dominante Position ein. Lokale Interessen können zwar eingebracht werden, die finale Entscheidung wird derzeit aber noch im Ministerium gefällt, das dafür einen relativ großen Mitarbeiterstab hat.

In Frankreich begann der Prozess der Regionalisierung bereits 1982 mit dem Gesetz LOTI. 1995 folgte das sogenannte Pasqua-Gesetz; dadurch erhielten die Regionen die Möglichkeiten, den Regionalverkehr nach ihren Vorstellungen auszugestalten und die Tarifstruktur zu bestimmen. Als ‚Autorités Organisatrices des transports régionaux de personnes‘ sind die Regionen seither verantwortlich für Fahrpläne und Frequenzen

In Deutschland ist die Einbindung der Regionen von der Aufgabenträgerstruktur in den jeweiligen Bundesländern abhängig. Mit der Übertragung der Verantwortung für den SPNV vom Bund auf die Länder im Rahmen der Regionalisierung kann diese auf diese Ebene weitgehend wahrgenommen werden. Der Einfluss regionaler Einheiten (Landkreise) unterscheidet sich jedoch von Land zu Land.

Allgemein kann jedoch festgehalten werden, dass Regionen immer stärker in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden möchten. Beispielsweise sollen in Großbritannien im Rahmen einer umfassenden Regionalisierung und Dezentralisierung des SPV Passenger Transport Executives (PTE) künftig deutlich stärker in die Gestaltungs- und Vergabeprozesse der Franchises eingebunden werden. Die in diesem Zusammenhang zum aktuellen Zeitpunkt genauer betrachteten Optionen können als generische Modelle für die Einbindung regionaler Aufgabenträger in vergabeorientierten System verstanden werden:

- a) Regionale und nationale Aufgabenträger führen die Ausschreibungen gemeinsam durch (beide werden Vertragspartner).
- b) Ausschreibungen werden zentral spezifiziert und durchgeführt. Regionen können auf eigene Kosten Zusatzleistungen bestellen.
- c) Ausschreibungen werden durch die nationale Behörde durchgeführt. Die Spezifikation der erfolgt aber weitgehend durch die Regionen selbst.
- d) Eine Hauptausschreibung wird vom nationalen Aufgabenträger durchgeführt. Zusätzlich gibt es kleinere Ausschreibungen von (weitgehend in sich geschlossenen) Stichstrecken durch regionale Aufgabenträger.
- e) Die Ausschreibungskompetenz liegt gänzlich bei den Regionen.

Neben der Form der Beteiligung regionaler Entitäten ist auch die Größe der berücksichtigten Regionen ein nicht unwesentlicher Parameter. Grundsätzlich wird festgestellt, je feingliedriger die Struktur, desto stärker werden regionale Einheiten für sich betrachtet optimiert. Dies ist im Nahverkehr in der Regel kongruent zu den Zielen der regionalen Verantwortung. Bezogen auf zusammengehörige Verkehrsräume, z.B. Ballungsgebiete, zeigt die Erfahrung, dass die Zusammenarbeit bei der Koordination zwischen unterschiedlichen Aufgabenträgern gut funktioniert.



An seine Grenzen kommt das System im Fall von langlaufenden, z.T. länderübergreifenden schnellen Regionalverkehren, bei denen sich Interessenlagen z.B. hinsichtlich des Haltekonzeptes, der zu berücksichtigenden Anschlussknoten etc. deutlich unterscheiden können. Auf diese Problematik wurde bereits im Zusammenhang mit der dezentralen Gestaltung von Fahrplänen hingewiesen. Das Management von regionalen und überregionaler Interessen und den daraus resultierenden Zielkonflikten ist ein wesentlicher Punkt bei der Systemgestaltung.

Überdies dürfen die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Verwaltungseffizienz und die damit verbundenen Kosten nicht außer Acht gelassen werden. Die im Zusammenhang mit der Systemgestaltung anfallenden Kosten bestehen im Wesentlichen aus folgenden Komponenten:

- a) Kosten der zentralen staatlichen Planungs-, Vergabe- und Regulierungsstellen
- b) Kosten der regionalen staatlichen Planungs- und Vergabestellen
- c) Kosten bei den EVU

Durch die Übertragung von mehr Verantwortung an regionale Aufgabenträger müssen Effizienzverluste in Kauf genommen werden. Auch die im Zusammenhang mit dem dezentralen Kompetenzaufbau korrespondierenden Kosten (Aufbau von Systemen, Schulung des Personals, Wissenstransfer des bestehenden Know-how, etc.) dürfen nicht unterschätzt werden. Ein Problem sind doppelte Kompetenzen auf staatlicher und EVU-Ebene aber auch mehrfache Kompetenz- und Ressourcenbindung bei EVU, die an den Vergaben teilnehmen. Nehmen EVU an Ausschreibungen mehrerer Regionen teil und sind die Ausschreibungsverfahren und -prozesse stark unterschiedlich, entsteht für potentielle Anbieter von SPV-Leistungen mitunter unvermeidbarer Zusatzaufwand. Ein Indiz für die hohen Kosten auf Seiten der EVU sowie die Finanzierungsschwierigkeiten sind die sinkenden Anbieterzahlen bei SPNV Ausschreibungen in Deutschland (siehe Abbildung 59).



Abbildung 59: Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Bieter<sup>233</sup>

Besonders für kleine Länder bzw. Regionen mit sehr wenigen und/oder unregelmäßigen Ausschreibungen scheint eine stark dezentrale Ausrichtung keine güns-

<sup>233</sup> Pro Verfahren bezogen auf Jahr der Zuschlagserteilung und gewichtet nach Zkm (Quelle: kcw; Wettbewerberreport 2011 auf Basis eigener Stichprobenerhebung).

tige Alternative darzustellen. Aus Kosten- und Effizienzgründen bietet sich die Einrichtung einer zentralen Stelle für das Management von Ausschreibungen an. Regionen können und sollen jedoch stark in jene Vergabeprozesse eingebunden werden, die ihren Bereich direkt oder indirekt betreffen.

## 11.8 Modul 5: Finanzbedarf und Finanzierung

Neben dem von vielen Regionen geforderten Mitspracherecht bei der Gestaltung der SPV-Systeme waren es in den meisten europäischen Ländern vor allem die finanziellen Engpässe der öffentlichen Haushalte und die ineffizienten bestehenden Systeme, die zur Diskussion um die Etablierung von Ausschreibungswettbewerben geführt haben.

In allen analysierten Ländern waren die Erreichung von mehr Systemeffizienz sowie eine Entlastung der öffentlichen Hand bei der Finanzierung explizite Anforderungen. Insgesamt muss jedoch festgestellt werden, dass diese Ziele in der Regel nur teilweise erreicht worden sind.

Besonders betont wurde das Ziel einer umfassenden Subventionsreduktion in Großbritannien. Nach knapp 20 Jahren Franchise-System muss jedoch noch immer ein hoher Finanzierungsanteil der öffentlichen Haushalte ausgewiesen werden.<sup>234</sup> Die durch die Bahnreform gewünschten Effizienzgewinne konnten nur bedingt erreicht werden und auch die angestrebten Kostensenkungen waren bisher nicht realisierbar. Der Subventionsbedarf, insbesondere für den Bereich der Schieneninfrastruktur, muss bei einer Beurteilung des Gesamtsystems als großes Problem des britischen Eisenbahnsektors identifiziert werden. Außerdem konnte festgestellt werden, dass durch den hohen Fragmentierungsgrad und die damit verbundenen Regulierungsmaßnahmen hohe Zusatzkosten im Bereich der Systemintegration entstanden sind.

Bei den in **Schweden** von den RKTMs durchgeführten Ausschreibungen der regionalen Verkehre sind Bruttoverträge üblich. Die RKTMs sind verantwortlich für Planung und Vermarktung und bekommen im Allgemeinen die Fahrgeldeinnahmen. Bei den Ausschreibungen geht es darum, den geringsten Zuschussbedarf zu erzielen. Bei den Ausschreibungen der interregionalen Verkehre sind dagegen Nettoverträge die Regel. Die EVUs bekommen die Fahrgeldeinnahmen und haben mehr Möglichkeiten, Betrieb und Dienstleistungen zu beeinflussen. Insgesamt muss auch für den Markt in Schweden festgestellt werden, dass die Finanzierung des SPV weiterhin von öffentlichen Geldern abhängig ist. Die mehrmalige „Rettung“ der ehemaligen Staatsbahn durch die Regierung weist die Problematik explizit aus. Auch der Rückzug der **dänischen** DSB aus Schweden kann als Folge finanzieller Schwierigkeiten verstanden werden.

Und auch in **Frankreich** werden die Zunahme der Bahndefizite und der kontinuierliche Anstieg der Bahnschulden vom Rechnungshof seit Jahren als bedrohlich bezeichnet, wobei vor allem der im Schienenverkehr als Zielvorgabe gesetzlich verankerte Service public regelmäßig als eine der Hauptursachen erwähnt wird.

---

<sup>234</sup> Der Subventionsbedarf bzw. Grad der Nutzerfinanzierung unterschiedlicher Franchises bzw. TOC variiert in der Praxis sehr stark. Insgesamt (bezogen auf das System Schiene) muss aber ein deutlicher Subventionsbedarf festgehalten werden.

Die finanzielle Situation von SNCF und RFF zwingen zur Entscheidung, ob Streckenneubau oder Streckenerhaltung künftig Priorität haben soll. Der Anteil der Nutzerfinanzierung bewegt sich zwischen 21 und 33 Prozent, und zwar in Abhängigkeit von der Stadtgröße. Selbst der TGV, einst das Flaggschiff der europäischen Bahnmodernisierung, kann heute nur noch zu 70 Prozent den eigenwirtschaftlichen Verkehren zurechnet werden.

In den **Niederlanden** wurde in letzter Zeit vermehrt auf finanzielle Engpässe unterschiedlicher Betreiber hingewiesen. Das Unternehmen Syntus, welches bereits seit den 1990er Jahren SP(N)V Leistungen in den Niederlanden betrieben, erwirtschaftet aktuell jährlich einen Verlust von EUR 5 Mio. Als ein wesentlicher Grund werden in diesem Fall Angebote unter den Herstellungskosten angegeben.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass bei der Gestaltung von Ausschreibungswettbewerben der Zielkonflikt zwischen ausschreibender Behörde und EVU explizit berücksichtigt werden muss. Während ein Ausschreibungsdesign aus Sicht der Aufgabenträger dann optimal ist, wenn der monetäre Zuschussbedarf minimiert wird,<sup>235</sup> steht für die an Ausschreibungswettbewerben teilnehmenden EVU die Optimierung der eigenen Erlös- bzw. Ertragssituation im Vordergrund. Dies kann in der Praxis vor allem bei stark asymmetrischen Informationen problematisch werden. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass in vielen Ländern vor allem zu optimistische Angebote ein großes Problem darstellen. In Schweden und Dänemark konnten vermehrt besonders „billige“ Offerte identifiziert werden. Dabei ist auffällig, dass vor allem die ehemaligen Staatsbahnen günstige Angebote abgeben. Diese Strategie resultiert zum Teil auch aus der Tatsache, dass diese Unternehmen sich womöglich selbst als „too big to fail“ identifizieren und im Krisenfall auf die Unterstützung des Staates hoffen. Auch in England mussten Verträge mit EVU bisher oft bereits wenige Jahre nach der Übernahme eines Franchise angepasst werden. Die Tatsache, dass die Nachverhandlung von Verträgen für den Staat oft günstiger ist als eine komplette Neuausschreibung, verleitet zu strategischem Bieterverhalten.

Zu Nettoverträgen ist in an dieser Stelle kritisch anzumerken, dass es für neue Marktanbieter oft nur unzureichende Möglichkeiten gibt, das tatsächliche Fahrgastpotential abschätzen zu können. In vielen Fällen stehen die Daten nämlich nur dem bisherigen Betreiber (Incumbent) zur Verfügung. Diese Informationen sind jedoch eine wichtige Planungsgrundlage für die Kalkulation seriöser Angebote. In Dänemark wurde daher die DSB im Verkehrsvertrag verpflichtet, diese Informationen auch anderen Betreibern sowie dem Staat zur Verfügung zu stellen.

Die Analyse der SPV-Finanzierung hat überdies große Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Anbietern ergeben. Für Details zu den grundsätzlichen Finanzierungsvorteilen großer staatlicher Anbieter, wie z.B. der Deutschen Bahn AG oder der SNCF und den daraus resultierenden Auswirkungen auf die Verkehrsmärkte möchten wir auf die Ausführungen in Kapitel 11.5.1 (Marktstruktur/Marktbalance) verweisen.

---

<sup>235</sup> Beck, Arne: Der Ausschreibungswettbewerb im SPNV: Markteintrittsbarrieren und Anreizmechanismen bei der Vergabe von Leistungen im SPNV, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2009, S. 52.

### 11.8.1 Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit im SPV

Eine trennscharfe Abgrenzung eigen- und gemeinwirtschaftlicher Leistungen ist in den meisten Ländern nicht zu finden. Die EU definiert im Rahmen der Verordnung 1370/2007 gemeinwirtschaftliche Leistungen als „eine von der zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung im Hinblick auf die Sicherstellung von im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hatte.“ Daher werden für gemeinwirtschaftlich erbrachte Schienenverkehre Ausgleichszahlungen (Subventionen) geleistet.

Warnecke und Götz weisen außerdem darauf hin, dass das Kriterium „Wirtschaftlichkeit“ in der Praxis nicht notwendigerweise als die einzige Möglichkeit zur Bestimmung von Eigenwirtschaftlichkeit verstanden wird. So hat beispielsweise die Deutsche Bahn die Klassifikation auf Basis der Zugstypen<sup>236</sup> getroffen.<sup>237</sup>

In Großbritannien ist eine Unterscheidung aufgrund der Systemgestaltung „nicht zwingend erforderlich“, da die flächendeckenden Franchises sowohl kostendeckende als auch nicht-kostendeckende Verkehre umfassen und die „Quersubventionierung“ innerhalb einzelner Franchises sogar gewünscht ist.

Aus der Sicht der Verkehrsbetriebe wie auch aus der Sicht der öffentlichen Hand als Bestellerin von SPNV-Leistungen wäre es wünschenswert, dass zumindest für den Eigenwirtschaftlichkeitsbegriff auf eine einheitliche Definition zugegriffen werden könnte. Dies ist leider nicht der Fall. Die Ursachen liegen darin, dass die Fachsprache bereits bei den Komponenten des Eigenwirtschaftlichkeitsbegriffes eine Mehrzahl ähnlicher, aber inhaltlich nicht identischer Bezeichnungen bereitstellt. Im Folgenden sollen die inhaltlichen Unterschiede dieser Komponenten anhand der Abbildung 1 kurz erläutert werden.



Abbildung 60: Mögliche Komponenten des Eigenwirtschaftlichkeitsbegriffs

<sup>236</sup> IC (Intercity), ICE (Intercity Express) und IR (InterRegio)

<sup>237</sup> Warnecke und Götz, 2012, S. 112-113.

Das Begriffspaar auf der Ebene I wird verwendet zur Beschreibung von Geldflüssen. Darunter können allerdings auch Zahlungen fallen, die das Ergebnis des Unternehmens weder verbessern noch verschlechtern, einfach deshalb, weil es sich um sogenannte Durchlaufposten handelt.

Wenn das Begriffspaar der Ebene II verwendet wird, ist klargestellt, dass es sich dabei um Beträge handelt, die das Betriebsergebnis beeinflussen: Einnahmen tragen zur Verbesserung, Ausgaben zur Verschlechterung des betrieblichen Gesamtergebnisses bei – es sei denn, es handelt um Investitionsausgaben, die vorgenommen werden, um auf dem Weg über Projekte eine Verbesserung des Betriebsergebnisses zu erzielen.

Das Begriffspaar der Ebene II wird z.B. im Eigenwirtschaftlichkeitsbegriff des Gabler Wirtschaftslexikons verwendet:

- „Eigenwirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sind und damit kein Defizit vorliegt.“<sup>238</sup>

Bei diesem Begriffspaar befindet man sich auf der Verantwortungsebene der Geschäftsleitung für das finanzielle Gesamtergebnis des Unternehmens. Anders bei der nächsten Ebene, bei der eine Eingrenzung auf den betrieblichen Fokus „Produktion“ erfolgt.

Wird das Begriffspaar der Ebene III verwendet, dann ist klargestellt, dass vom Kernbereich „Produktion“ des betreffenden Unternehmens die Rede ist. Das Begriffspaar „Aufwendungen und Erträge“ findet sich beispielsweise im Eigenwirtschaftlichkeitsbegriff des VDV<sup>239</sup>. Diese Begriffsvariante hat – mit geringen Abwandlungen - auch Eingang in die Personenbeförderungsgesetze Österreichs<sup>240</sup> und Deutschlands<sup>241</sup> gefunden: „Tariferlöse“ und „Beförderungserlöse“ gehören ebenso wie „Ausgleichsleistungen“ in die Kategorie „Erträge“. Auf der Aufwandsseite verwendet das ÖPNRV-G den Begriff „Kosten“, denen im betriebswirtschaftlichen Begriffsschema eigentlich das Äquivalent „Leistung“ gegenübersteht. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Eigenwirtschaftlichkeitsbegriff der Ebene III die Interessenlage des ÖPNV-Bereichs sehr gut widerspiegelt: In der Abgeltungsdiskussion geht es den ÖPNV-Betrieben darum, sicherzustellen, dass ihnen der gesamte im Kernbereich „Produktion“ anfallende Ressourcenverbrauch abgegolten wird, weil bei geringerer Abgeltung der Betrieb einen Substanzverlust erleiden würde.

Das Begriffspaar Kosten/Leistung der Ebene IV wird in der innerbetrieblichen Produktkostenermittlung und -kontrolle verwendet. Hier geht es um produktbezogene Daueraufgaben des innerbetrieblichen Kostenmonitoring. Daher tritt dieses Begriffspaar bei der nach außen gerichteten Abgeltungsdebatte und dem dabei zentralen Eigenwirtschaftlichkeitsbegriff nur selten in Erscheinung.

---

<sup>238</sup> Quelle: wirtschaftslexikon.gable.de

<sup>239</sup> Verband Deutscher Verkehrsbetriebe, Hauptgeschäftsstelle Köln

<sup>240</sup> Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 - ÖPNRV-G 1999 in der Fassung vom 31.8.2012) , Quelle: Bundeskanzleramt – Rechtsinformationssystem.

<sup>241</sup> Personenbeförderungsgesetz (PBefG), (Quelle: BGBl. I S. 1690)

Wenn man berücksichtigt, dass allein in der deutschen Fachsprache diese Vielfalt ähnlicher Bezeichnungen für die Eigenwirtschaftlichkeitskomponenten vorhanden ist, dann wird klar, dass bei länderübergreifenden Recherchen in Sachen Eigenwirtschaftlichkeit besondere Vorsicht bei der Interpretation des erhobenen Datenmaterials geboten ist. Linguisten lassen sich als Übersetzer oftmals sehr stark vom Klang der Fachbegriffe leiten. So kann es kommen, dass für den deutschen Begriff „Eigenwirtschaftlichkeit“ im Französischen ein Übersetzungsäquivalent für „Eigenkapitalrendite“ empfohlen wird („rentabilité du capital propre“<sup>242</sup>). In solchen Fällen besteht Gefahr, dass die Recherchen auf ein falsches Gleis geleitet werden. Es wäre an der Zeit, dass die EU-Kommission eine einheitliche mehrsprachige Begriffsliste mit autorisierten Übersetzungen der für die gemeinsame Verkehrspolitik wichtigsten Begriffe in Angriff nehmen würde.

### 11.8.2 Die Rolle des IBE im Ausschreibungswettbewerb

Die Länderanalysen haben deutlich gezeigt, dass insbesondere die Bereitstellung von Schieneninfrastrukturleistungen eine neuralgische Komponente darstellt. Zumeist sind Bau- und Instandhaltung von Schienenwegen und Stationen<sup>243</sup> nämlich stark defizitäre Geschäftsbereiche. In vielen Fällen wird die Infrastruktur primär aus zwei Quellen finanziert. Neben (staatlichen) Subventionen sind vor allem die durch die EVU zu leistenden Infrastrukturbenutzungsentgelte (IBE) relevant.

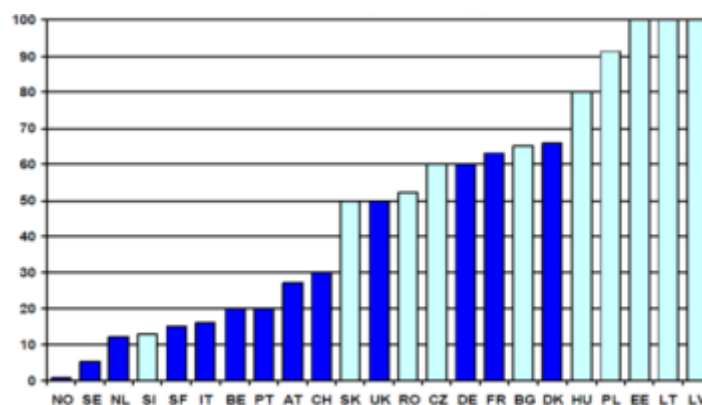


Abbildung 61: Kostendeckungsgrad der Schieneninfrastruktur<sup>244</sup>

Für diese Abgabe gelten Vorgaben der EU. Jedoch ist der Gestaltungsspielraum bei der Spezifikation des IBE (wie in vielen anderen Bereichen des europäischen SPV) so groß, dass sich in der Praxis in nahezu allen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Entgeltsysteme herausgebildet haben, die sich sowohl strukturell (auf Basis welcher Faktoren das IBE berechnet wird) als auch hinsichtlich der Tariffhöhe signifikant voneinander unterscheiden.

Abbildung 62 zeigt einen Ländervergleich des IBE für Züge im Regional- und Lokalverkehr, während Abbildung 63 und Abbildung 64<sup>245</sup> die Kosten für typische

<sup>242</sup> Quelle: dict. leo.org

<sup>243</sup> Bei Stationen wird eine differenzierte Beurteilung des Kostendeckungsgrades empfohlen.

<sup>244</sup> Vgl. International Transport Forum, 2008, Charges for the Use Rail Infrastructure of 2008.

<sup>245</sup> Die Daten in Abbildung 62 und Abbildung 63 basieren auf Werten des Jahres 2008, während jene in Abbildung 64 auf Basis des Liberalisierungsindex Bahn 2001 erstellt worden sind.

Intercity-Verbindungen ausweisen. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass der Vergleich auf Musterzügen beruht, deren Annahmen (Länge des Zuges, Gewicht, Länge der zurückgelegten Strecke, etc.) das Ergebnis signifikant beeinflussen können. Auffällig ist insgesamt nicht nur das breite Spektrum an Tarifen, sondern auch die teilweise unterschiedliche (zumindest relativ gesehen) Bepreisung von Regional- und Fernverkehren in den einzelnen Ländern. Bei einer Gegenüberstellung der Daten von 2008 und 2011 fällt neben der durchschnittlichen Erhöhung der Entgelte auf, dass diese weiterhin stark divergieren. Für einige Länder (z.B. GB) sind im Zeitverlauf überdies sogar deutliche Änderungen sichtbar.<sup>246</sup>

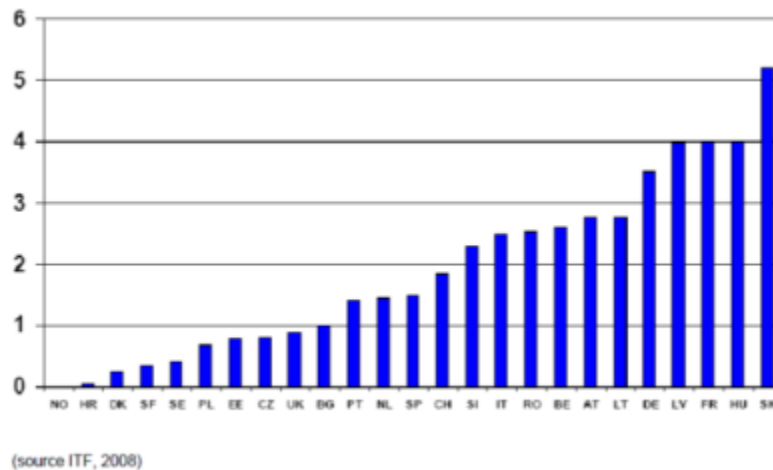


Abbildung 62: Durchschnittliches IBE für Züge im Regional- und Lokalverkehr (EUR pro Zkm)<sup>247</sup>

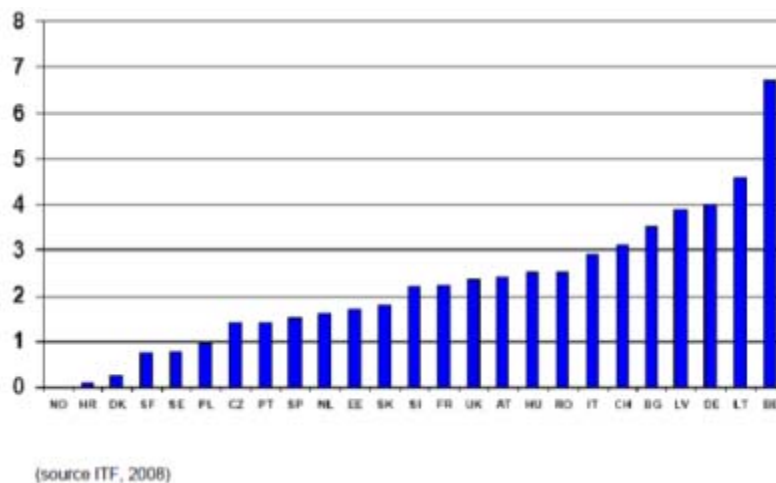


Abbildung 63: Durchschnittliches IBE für Züge im Intercity-Verkehr (EUR pro Zkm)<sup>248</sup>

<sup>246</sup> Anmerkung: Die Vergleichbarkeit ist aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen aber nur bedingt gegeben.

<sup>247</sup> Vgl. Nash, Chris, European Rail Reform - The Next Steps, 2009, S. 5.

<sup>248</sup> Vgl. Nash, Chris, European Rail Reform - The Next Steps, 2009, S. 5.

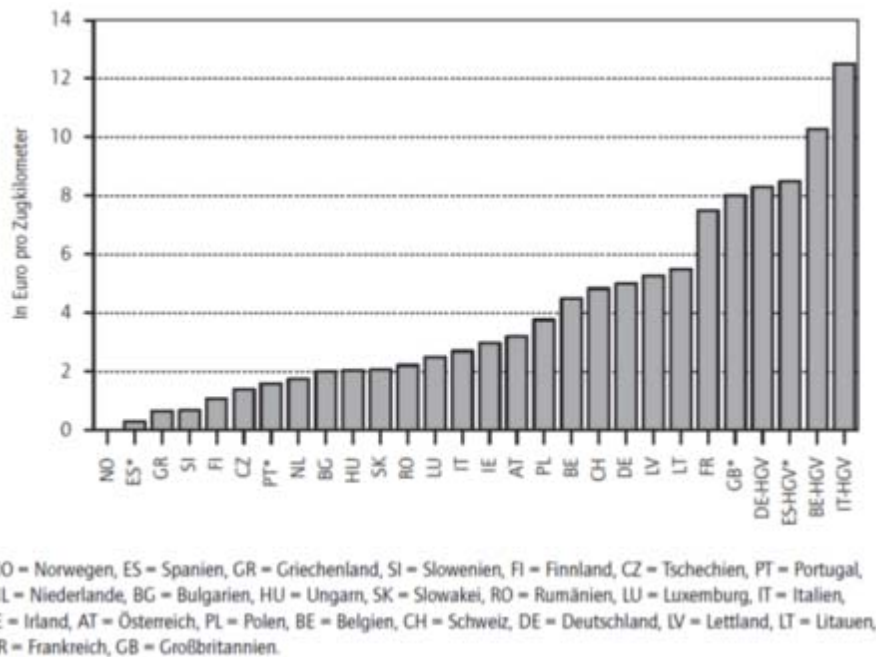


Abbildung 64: Durchschnittliches IBE für Züge im Fernverkehr (EUR pro Zkm)<sup>249</sup>

Trotz der unterschiedlichen Höhe und Struktur der Entgelte haben die Länderanalysen gezeigt, dass die unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausschreibungspraxis eher begrenzt sind. In Deutschland werden die Kosten vom Aufgabenträger übernommen und stellen für die EVU daher in erster Linie einen „Durchlaufposten“ dar. Nicht unwesentlich sind die Entgelte aber mitunter für die Aufgabenträger selbst. Gefahrenpotential<sup>250</sup> besteht in diesem Zusammenhang bei einer Diskriminierung durch den Infrastrukturbetreiber. Dieser kann nach Möglichkeit die Gebühren auf von Wettbewerbern bedienten Strecken erhöhen und somit indirekt finanziellen Druck auf die Aufgabenträger ausüben. Müssen dann von Aufgabenträgern aus finanziellen Gründen Verkehrsleistungen „eingespart“ werden, trifft es somit eventuell genau jene Strecken, die von dritten Anbietern bedient werden.<sup>251</sup> Auch in Dänemark wird das IBE der Privatbaner durch die Besteller bezuschusst.

In den Niederlanden wird das IBE für ausgeschriebene Strecken anders behandelt als jenes für das Kernnetz. Während es bei Ausschreibungen in vollem Umfang vom Aufgabenträger abgegolten wird, gibt es keine Kompensation des IBE für die NS. Der staatsnahe Anbieter hat Preiserhöhungen daher bereits mehrfach mit den Kosten für die Infrastrukturbenutzung begründet.

<sup>249</sup> Warnecke, Christian und Götz, Georg, 2012, Offener Marktzugang im europäischen Schienenpersonenverkehr: Erfahrungen aus der Wettbewerbsentwicklung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jahrgang 81, S. 111-130; Anmerkung: HGV = Hochgeschwindigkeitsverkehr; Ein „\*“ als Zusatz zum Ländernamen markiert Länder, für die der Liberalisierungsindex als Trassenpreis nur eine Bandbreite über Güter- und Personenverkehr verzeichnet, von der die Studienautoren den Durchschnitt verwendet haben; Musterzug: Intercity-Zug mit 750 Sitzplätzen.

<sup>250</sup> Anmerkung: Zumindeset hypothetisch.

<sup>251</sup> Dieses Problem kann nur dann auftreten, wenn der Infrastrukturbetreiber oder ein mit ihm verflochtenes Unternehmen selbst auch als EVU auftritt.



In Großbritannien wirkt sich das IBE zwar grundsätzlich auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung aus, hat insgesamt aber keine besonderen Auswirkungen auf den Wettbewerb im engeren Sinn. Interessant ist jedoch der Umgang mit Änderungen des IBE, die im Rahmen „periodischer Überprüfungen“ vorgenommen werden können. Diese Anpassungen werden (egal ob sie für das EVU positiv oder negativ sind) durch den Aufgabenträger kompensiert („no net loss, no net gain“-Klausel). Auswirkungen auf Ausschreibungen bzw. auf die Erstellung ausgeschriebener SPV-Leistungen kann das IBE theoretisch dann haben, wenn die Struktur des Entgeltes für EVU einen Anreiz darstellt, Schienenfahrzeuge einzusetzen, die zwar in punkto IBE-Abgaben günstiger wären, jedoch nicht den Anforderungen und Bedürfnissen der Nachfrager entsprechen würden.

Werden Infrastrukturbenützungsentgelte bei bestellten Verkehrsleistungen durch den Auftraggeber abgegolten sind die Anreizwirkungen für die EVU in der Regel gering, da eine Erhöhung der Entgelte eine Subventionserhöhung bedingt.

Auswirkungen kann die Ausgestaltung des IBE überdies auf das Verhältnis zwischen Open-Access-Anbietern und einem Franchise-System bzw. dem Ausschreibungswettbewerb (bzw. insgesamt auf den intramodalen Wettbewerb) haben. Hier stellt sich vor allem die Frage, wie die Zuschüsse (bei Annahme einer nicht kostendeckenden) Infrastruktur abgegolten werden (durch Zahlungen an das EVU oder an das EIU). Vorgaben der EU (z.B. Richtlinie 2001/14/EG) zielen jedoch auf ein möglichst „diskriminierungsfreies“ Entgelt ab.

Einen Einfluss kann das IBE auf den intermodalen Wettbewerb haben. Eine starke direkte Unterstützung des Infrastrukturanbieters durch öffentliche Mittel, die in geringeren Nutzungsgebühren für EVU (unabhängig davon, ob die Leistung auf Basis von Ausschreibungen oder im Open-Access erbracht wird) resultiert, erlaubt den EVU grds. das Anbieten von günstigeren Tarifen.<sup>252</sup> In Schweden wird das IBE in diesem Zusammenhang beispielsweise zur Förderung des Schienenverkehrs eingesetzt.<sup>253</sup> Es stellt nur einen geringen Anteil der Kosten (13%) dar und die Preissteigerungen sind explizit begrenzt.

---

<sup>252</sup> Unter der Annahme, dass die Subventionierung des EVU von der Höhe der Zahlungen an das EIU unberührt bleibt.

<sup>253</sup> Ebenso in Frankreich, und zwar unter Berufung auf das Umweltgesetz „Grenelle de l'Environnement“

## 11.9 Modul 6: Gesamtsystemsteuerung/ -komplexität

Aus den bisherigen Darstellungen ist deutlich geworden, wie eng die einzelnen Entscheidungen ineinandergreifen. Im Folgenden soll die Verknüpfung der unterschiedlichen Teilbereiche in der Gesamtsystemsteuerung beschrieben werden. Diese ist gewissermaßen die Umsetzung der (politisch geprägten) strategischen Grundsatzentscheidungen.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass das SPV-System aus Sicht des Reisenden möglichst einfach zu benutzen ist. Hierbei spielt die Einheitlichkeit aller Systeme und die Integration der Fahrpläne innerhalb des SPV, aber auch die Verknüpfung des SPV mit den anderen öffentlichen Verkehrsträger und die Gestaltung der Schnittstelle zum IV (Fußwege, Fahrräder und MIV) eine große Rolle. Als Musterbeispiel kann hier sicher das Schweizer SPV-System gelten. Die Verknüpfung der Verkehre in der Schweiz ist ebenso vorbildlich, wie die Einheitlichkeit und Einfachheit der Preisgestaltung. Die große Bedeutung des öffentlichen Verkehrs unterstreicht, dass im Jahre 2011 5,5% der Schweizer Einwohner ein General-Abonnement hatten, das die Benützung der fast gesamten öffentlichen Verkehrsmittel in der Schweiz mit einer Zeitkarte erlaubt. Fast 30% der Schweizer Einwohner hatten 2011 ein Halbtax-Abonnement, mit dem bei Fahrten im öffentlichen Netz eine Ermäßigung von 50 % gilt.

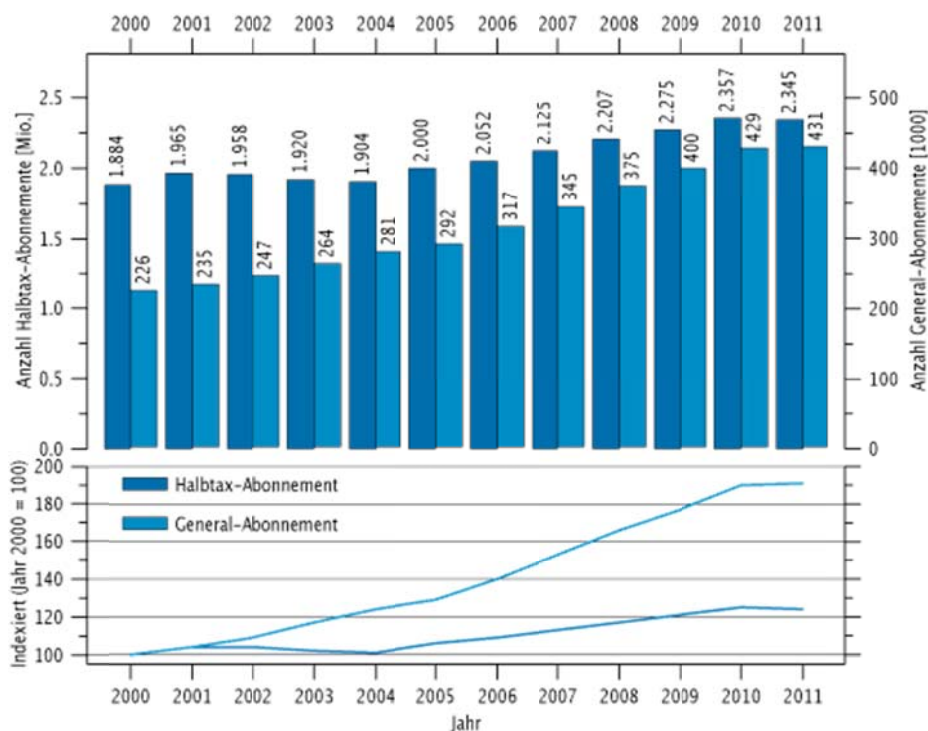


Abbildung 65: Entwicklung der Schweizer Halbtax und General-Abonnement<sup>254</sup>

Die Gesamtsystemsteuerung ist aber nicht nur aus Sicht des Fahrgastes von überragender Bedeutung, sondern auch aus Sicht der Eisenbahninfrastrukturerrstellung. So muss die mittel- und langfristige Ausbauplanung des Netzes mit der Planung zukünftiger SPV-Angebote abgestimmt werden. Aus der Sicht des Ei-

<sup>254</sup> <http://www.ticketinfo.ch/statistik/0009/0009.html>, 14.7.2011

senbahninfrastrukturbetriebs ist die Auslastung des Netzes ein wichtiges wirtschaftliches und verkehrspolitisches Ziel. Durch eine ganzheitliche Fahrplangestaltung, die die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Halte der Züge berücksichtigt, kann die Auslastung des Netzes und damit das Zugangebot erheblich gesteigert werden. Es ist offensichtlich, dass dies einfacher ist, wenn es eine zentrale Planung und Steuerung gibt.

Aus der Sicht des **Staates** und der ihm untergeordneten **Gebietskörperschaften** nimmt durch die Ausschreibungen die Systemkomplexität zu. Falls die ausschreibende Gebietskörperschaft zugleich als Investorin auftritt, ist sie nicht nur Schiedsrichterin, sondern auch Mitspielerin, was ihre Neutralität gegenüber den Anbietern durchaus nicht erleichtert.

Auf der Ebene der **EVU** sind organisatorische Professionalität und das Know-how über die Bedeutung finanzwirtschaftlicher Kennzahlen traditionsgemäß vorhanden. Eine Komplexitätserhöhung kann sich allerdings dort ergeben, wo der Incumbent bisher seine Betriebseinheiten ausschließlich verwaltungsmäßig geführt hat. In solchen Fällen wird ein Umlernen, z.B. in der Frage, welche Kostenarten der Betriebswirt als entscheidungsrelevant in Betracht zieht, unerlässlich sein.

Für die **Fahrgäste** sind zentrales Anliegen die neu hinzukommenden Wahlmöglichkeiten. Durch sie erlangt der Verkehrsnutzer die Möglichkeit, dem Anbieter individuell und nonverbal zu signalisieren, ob er mit der Qualität des Leistungsangebots zufrieden ist. Bereits im Februar 2009, als im französischen Senat der Rapport HAENEL diskutiert wurde, verwendete der Berichterstatter den prägnanten Satz „Der Nutzer erduldet, der Kunde wählt.“

Dass die Ausschreibungspraxis auch für die Fahrgäste eine Komplexitätserhöhung zur Folge haben wird, kann nicht bestritten werden. Bei jeder Neuerung in SPV brauchen vor allem die älteren Fahrgäste eine gewisse Eingewöhnungszeit (ähnlich wie bei der Gerätebedienung im Bereich der Haustechnik). Der Hauptvorteil der Ausschreibungspraxis, nämlich dass durch den Wettbewerbsdruck die SPV-Leistungsangebote auf Verbesserungsmöglichkeiten hin tatsächlich durchgecheckt werden, ist für den Fahrgast eine insgesamt erfreuliche Veränderung.

Dass eine weitgehende Liberalisierung der Märkte untrennbar mit großen Komplexitätsanstiegen verbunden ist, zeigt insbesondere die Analyse von Großbritannien. Trotz umfangreicher Investitionen in einen mit Koordinationsaufgaben beauftragten Verwaltungs- und Regulierungsapparat führen Schnittstellenprobleme und intransparente Prozesse in den Bereichen Fahrplangestaltung, Preisgestaltung aber auch bei der Anbindung von Nah- und Fernverkehren sowie bei franchiseübergreifenden Angeboten zu hohen Kosten und Effizienzverlusten.

Eine allgemeingültige Aussage hinsichtlich der Auswirkungen kann an dieser Stelle jedoch nur bedingt getroffen werden. Der Grad „zumutbarer“ Fragmentierung und der damit korrespondierenden Systemkomplexität hängen im Einzelfall von den Eigenschaften des betrachteten Marktes bzw. seinen Umweltfaktoren ab. Ein wesentlicher Punkt ist in diesem Zusammenhang der „Deckungsgrad“ individueller Beförderungswünsche (Passagiere fragen eine Transportleistung von A nach B nach) mit der Anzahl der für die Leistungserstellung erforderlichen Unternehmen. Komplexe(re) Beförderungswünsche (bzw. komplexe Nachfrageströme) re-

sultieren in fragmentierten Systemen aufgrund des unabdingbaren Koordinationsbedarfs mitunter in deutlich höheren Kosten, während eine zu geringe Abstimmung der Angebote (zumindest aus Kundensicht) zu einer Untauglichkeit der erstellten Leistung führt.

Wichtig ist jedenfalls, dass die im Rahmen der Marktliberalisierung eingeplanten Kosteneinsparungen unbedingt den aus der Fragmentierung resultierenden Zusatzkosten gegenübergestellt werden müssen.

### **11.10 Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Österreich?**

Abschließend stellt sich die Frage, ob die betrachteten Systeme theoretisch auch auf den österreichischen Markt für Schienenpersonenverkehrsleistungen übertragen werden können. In den Länderberichten (vgl. Abstracts) wurde diese Frage bereits aus der Perspektive des jeweils analysierten Systems beleuchtet.

An dieser Stelle muss jedoch festgestellt werden, dass insgesamt kein System „unmittelbar“ auf Österreich angewendet werden könnte. Die Charakteristika der einzelnen Länder (sowie auch die IST-Systemzustände und Rahmenbedingungen im SPV) sind oft signifikant unterschiedlich und erfordern daher differenzierte Vorgehensweisen. Definitiv keine taugliche Strategie stellt jedoch „unkritisches Cherry-Picking“ erfolgreicher Teilsysteme/-elemente dar. Obgleich für jedes Land (mitunter eindeutige) Stärken und Schwächen identifiziert werden konnten, müssen diese zum Teil als (in)direkte Ergebnisse des Systems, in das sie eingebettet sind, verstanden werden.<sup>255</sup> Diese Interdependenzen (die oft aber nur schwer zu ermitteln sind) sollten daher beim Blick auf diese „Beispiellösungen“ unbedingt berücksichtigt werden. Grenzen der Übertragbarkeit stellen auch unterschiedliche Verwaltungsstrukturen (Größe von Regionen, regionale Budgets, die Ausgestaltung von Steuersystemen, etc.) dar.

Obgleich die unmittelbare Übertragbarkeit auf dieser Basis keiner Lösung attestiert werden kann, so hat die vorliegende Studie zumindest gezeigt, dass „kleinere Länder“ tendenziell andere Anforderungen haben, als „größere Länder“. Folglich konvergiert für diese Gruppen grundsätzlich auch das Spektrum geeigneter Lösungen und Gestaltungsvarianten. Beispielsweise kann in diesem Zusammenhang beobachtet werden, dass in kleinen Staaten viele Verkehre überregionale Funktionen erfüllen und integrierte Verkehrsangebote aus Kundensicht eine große Bedeutung haben. Insofern sind jene Modelle gut geeignet, die ein vergleichsweise hohes Maß an Integration (möglichst effizient) sicherstellen können. Das Modell der Schweiz und eingeschränkt auch jenes aus den Niederlanden haben gezeigt, dass diese Integrationsaufgabe durchaus auch dem Incumbent zukommen kann. Ausschreibungen auf regionale Stichstrecken und Nebenbahnen zu beschränken, die sich nur teilweise mit den Angeboten des Incumbent überschnei-

---

<sup>255</sup> Beispiel: Ein in Land A erfolgreiches Element (z.B. die Form der Bereitstellung des Rollmaterials) könnte in Land B aufgrund des Kontexts sogar durchaus zu einer Angebotsverschlechterung führen.

den, sind eine Alternative. Die Planungen für das Kernnetz sind in diesem Fall die wesentlichen Bezugspunkte für andere Anbieter. Eine weitere Variante ist die explizite Übernahme von Planungs- und Koordinationsaufgaben durch den Incumbent. Dieser muss dann für die Bereitstellung dieser Leistungen jedoch ein angemessenes Entgelt (seitens der dadurch profitierenden EVU) oder eine Ausgleichszahlung (aus öffentlichen Mitteln bzw. durch den/die Besteller) erhalten.

Bei der Definition eines Kernnetzes spielen die Rahmenbedingungen und die aktuelle Marktsituation eine besondere Rolle. Das System in den Niederlanden basiert beispielsweise darauf, dass der Incumbent über Einnahmen auf dem Kernnetz die von ihm angebotenen (und zumeist stark defizitären) Nahverkehrsangebote quersubventioniert und für diese keine Zuschüsse mehr bekommt. Wird das Kernnetz im Open-Access durch „Cherry-Picking“ konkurrenziert, so müssen die finanziellen Konsequenzen für den Betreiber des Kernnetzes unbedingt erkannt und berücksichtigt werden.

Ein interessantes (und nicht unmittelbar kontextspezifisches) Gestaltungselement kann aus Dänemark (tlw. auch aus der Schweiz) übernommen werden, und zwar die Formalisierung der Leistungsintegration. Die gegenseitige Anerkennung von Tarifen, oder die Kompatibilität von Softwaresystemen, etc. können auf Basis eindeutiger Verträge geregelt werden. Diese Verträge haben nach Meinung der Autoren insbesondere für Übergangszeiträume (Zeit bis zu ersten Ausschreibungen) eine große Bedeutung. Dass ein hoher Formalisierungsgrad der Beziehungen unterschiedlicher Akteure ein taugliches Instrument ist konnte auch am Beispiel Großbritanniens ausgewiesen werden.

Insgesamt muss jedoch nochmals konstatiert werden, dass Österreich zwar zweifellos aus den Vorerfahrungen der betrachteten Länder lernen kann, die Gestaltung des eigenen Systems jedoch unbedingt kontextspezifisch erfolgen muss. Die Empfehlung einer spezifischen Ausgestaltungsvariante erfordert weiterführende Analysen und kann daher zum aktuellen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden.

### **11.11 Zeitbedarf zur Umsetzung von Ausschreibungen**

In den letzten Kapiteln konnte gezeigt werden, welche inhaltlichen Punkte im Zuge einer Einführung von Ausschreibungswettbewerb bzw. bezüglich der Planung nationaler (und internationaler) Schienenverkehrssysteme beachtet werden müssen.

Nur bedingt wurden in diesem Zusammenhang die zeitlichen Anforderungen referenziert, die bei der Gestaltung solcher Systeme berücksichtigt werden müssen. Basierend auf den Erfahrungen der unterschiedlichen Länder soll nachfolgend ein Überblick hinsichtlich der temporalen Dimension gegeben werden.

Tabelle 9 definiert 11 grundlegende Prozesse, die politische Entscheidungsträger und die am Verkehrssystem mitwirkenden Akteure durchlaufen müssen, um einen Betrieb ausgeschriebener SPV-Leistungen zu ermöglichen. Die Definitionen sind generisch und daher aufgrund der fehlenden Spezifikationen von Detailprozessen

ausdrücklich nicht als Handlungs- oder Implementierungsanleitung im engeren Sinne zu verstehen.

	Phase	Zeitraum
<b>P1</b>	<p><b>Politische Entscheidungsfindung über zu implementierendes SPV-System</b></p> <p>Der Etablierung von Ausschreibungswettbewerb müssen eine verkehrspolitische Analyse und eine Diskussion über die Strategie im SP(N)V vorausgehen. In dieser Phase sollen unterschiedliche strategische Grundausrichtungen evaluiert werden. Wichtig ist es beispielsweise, in diesem Zusammenhang den Grad möglicher/gewünschter/sinnvoller Wettbewerbsintensität zu spezifizieren. Die weiteren Planungsschritte werden weitgehend durch die in dieser Phase getroffenen Entscheidungen determiniert.</p> <p>Die Strategieformulierung muss die aus nicht bzw. nur bedingt beeinflussbaren Umweltfaktoren (beispielsweise Gesetzgebung der EU) resultierende Einschränkung des Gestaltungsspielraumes berücksichtigen.</p> <p>Im Zusammenhang mit der Strategie sollen überdies Ziele formuliert werden, die nach der Operationalisierung auch (quantitativ) überprüft werden können.</p> <p>Festzuhalten ist, dass die Ergebnisse dieser Phase in späteren Prozessschritten oft nur mehr schwer angepasst bzw. verändert werden können. Für eine seriöse Systemanalyse sollten daher mehrere Jahre eingeplant werden, obgleich der tatsächliche Zeitbedarf im Einzelfall stark von der aktuellen Situation und der Informationslage der Entscheidungsträger abhängig ist.</p>	<p><b>10-7 Jahre vor Betriebsbeginn</b></p>
<b>P2</b>	<p><b>Umsetzung der Strategie, Schaffung der Rahmenbedingungen</b></p> <p>Die Festlegung der strategischen Grundausrichtung ist der Ausgangspunkt für die Umsetzung. In einem ersten Schritt müssen die Abweichungen der späteren SOLL-Situation vom aktuellen IST-Zustand erhoben werden. Diese Analyse muss sowohl auf rechtlicher, organisatorischer, als auch auf technischer Ebene erfolgen.</p> <p>Besonders hervorzuheben ist die Anpassung des (insbesondere juristischen) Ordnungsrahmens an die spezifizierten Anforderungen. Die Erfahrungen unterschiedlicher Länder haben gezeigt, dass eine Anpassung der Gesetze kurzfristig nur bedingt möglich ist. Da davon auszugehen ist, dass die Rahmenbedingungen für Ausschreibungswettbewerbe sich mitunter deutlich von bestehenden Regelungen unterscheiden, muss ausreichend Zeit für die Ausarbeitung dieser spezifischen Gesetze und für das Inkrafttreten vorgesehen werden.<sup>256</sup></p> <p>Obgleich die Kompetenzen (Verantwortung, Zuständigkeit) für die Spezifika-</p>	<p><b>7-4 Jahre vor Betriebsbeginn</b></p>

<sup>256</sup> In Großbritannien hat sich das Gesetzgebungsverfahren zur Privatisierung des Bahnsektors durch den Widerstand der Opposition verzögert (vgl. Van Riesen, S. 162).

	<p>tion und Durchführung von Ausschreibungen mitunter bereits in den korrespondierenden Gesetzen geregelt werden, müssen sie auch für die organisatorische Ebene eindeutig formuliert werden, um spätere Konflikte und Überschneidungen möglichst zu vermeiden.</p> <p>Müssen entsprechende Behörden (z.B. neue Regulierungsstellen) erst geschaffen werden, so ist die Vorlaufzeit für die Einrichtung dieser neuen Organisationseinheiten, und jene für die Einstellung und Schulung der Mitarbeiter, unbedingt zu berücksichtigen. Vor allem beim Aufbau der Fachkompetenz des später mit den Ausschreibungen beschäftigten Personals ist neben der Verfügbarkeit von geeigneten Fachkräften auch zu überprüfen, ob genügend potentielle Berater und Trainer zur Wissensvermittlung zur Verfügung stehen.</p> <p>Auf technischer Ebene muss sichergestellt werden, dass sowohl für die Durchführung der Ausschreibungen als auch für den anschließenden Betrieb durch die EVU alle nötigen Informationssysteme zeitgerecht bereitgestellt werden können. In diesem Zusammenhang ist auch die Verfügbarkeit von Planungstools (z.B. Software für die Integration von Fahrplänen unterschiedlicher Betreiber, Programme zur Abrechnung [Clearing] von EVU-übergreifenden Leistungen, etc.) sicherzustellen.</p> <p>Wesentlich ist auch der klare und transparente Umgang mit dem Incumbent. Den (sofern existierend) ehemals staatsnahen Eisenbahnverkehrsbetrieben muss die Möglichkeit zur Repositionierung gegeben bzw. die Zeit zur Vorbereitung auf die sich ändernden Umweltbedingungen zugestanden werden. Bevor Ausschreibungswettbewerb erfolgreich etabliert werden kann, muss eindeutig feststehen, welche Rolle diesem Unternehmen in der Zukunft zugeschrieben werden soll bzw. zugeschrieben werden kann.</p>	
<p><b>P3</b></p>	<p><b>Vorbereiten der Erstausschreibung</b></p> <p>Die Erstausschreibung sollte nach Möglichkeit mit fachlicher Unterstützung externer Experten (die Erfahrungen mit Ausschreibungsprojekten in anderen [Bundes-]Ländern haben) durchgeführt werden.</p> <p>Die Erstausschreibung muss als „Einschwingphase mit Gewinnung von Erfahrungswerten“ verstanden werden. Häufig können erst in diesem Schritt Fehler der vorgelagerten Prozessschritte identifiziert werden. Denn selbst bei sorgfältiger Planung ist damit zu rechnen, dass im Rahmen dieser Phase unerwartete Komplikationen unterschiedlichster Art auftreten können, die möglicherweise in signifikanten Verzögerungen resultieren. Daher müssen ausreichend Pufferzeiten eingeplant werden.</p>	<p><b>3,5 bis 4 Jahre vor Betriebsbeginn</b></p>
<p><b>P4</b></p>	<p><b>Juristische Prüfung</b></p> <p>Eine juristische Prüfung vor der Publikation des Angebotes soll in erster Linie sicherstellen, dass nationale und internationale Gesetzesvorschriften eingehalten werden.</p>	<p><b>Dauer ca. 1-2 Monate</b></p>

<b>P5</b>	<b>Veröffentlichung und Bewerbung</b>  Das Angebot muss anschließend veröffentlicht und den potentiellen Bewerbern zugänglich gemacht werden. Bei der Veröffentlichung sind die durch die EU vorgegebenen Mindeststandards (bzgl. Informationen) einzuhalten.	<b>3 bis 3,5 Jahre vor Betriebsbeginn</b>
<b>P6</b>	<b>Angebotserstellung (durch EVU)</b>  In diesem Schritt werden die Angebote durch die potentiellen Betreiber erstellt. Die Dauer diese Phase wird stark durch die an die Angebote gestellten Anforderungen determiniert. Werden die Angebote weitgehend zentral vorgegeben (EVU muss nur die geplanten Kosten für eine vorgegebene Leistung kommunizieren), so kann für diese Phase eine Dauer von wenigen Monaten ausreichend sein.  Müssen die potentiellen Anbieter hingegen selbstständig Leistungen spezifizieren und die damit in Verbindung stehenden Kosten berechnen, so ist für die Erstellung dieser individualisierten Angebote mehr Zeit zu berücksichtigen. Bei sehr heterogenen Angeboten ist auch der im Rahmen der Angebotsprüfung (nächste Phase) entstehende Zusatzaufwand zu berücksichtigen.  Der Aufwand für die EVU hängt auch davon ab, ob von der Behörde alle zur Evaluierung (beispielsweise des Erlöspotentials) nötigen Daten in ausreichender Qualität zur Verfügung gestellt werden können.	<b>2,5 bis 3 Jahre vor Betriebsbeginn</b>
<b>P7</b>	<b>Angebotsprüfung</b>  Die eingelangten Angebote müssen von dem Aufgabenträger hinsichtlich Plausibilität, der vorgegebenen formellen Anforderungen und insbesondere bzgl. der spezifizierten Kosten (und Leistungen) überprüft werden.  Der Zeitbedarf wird wesentlich durch die Komplexität der Angebote (Umfang, Individualität) und die Anzahl an Interessenten determiniert.  Durch die Standardisierung der einzureichenden Unterlagen, einen vorab durchgeführten Shortlisting-Prozess (bei dem die Anzahl der berücksichtigten Bieter bewusst eingegrenzt wird) sowie den Einsatz von zusätzlichem Personal können sowohl der Zeitbedarf als auch dessen Berechenbarkeit optimiert werden.	<b>2 bis 2,5 Jahre vor Betriebsbeginn</b>
<b>P8</b>	<b>Zuschlagserteilung</b>  Der Auftrag für die Erstellung der ausgeschriebenen Schienenverkehrsleistung ist dem auf Grundlage der formalisierten Kriterien der Angebotsbewertung dem als ‚Ausschreibungsgewinner‘ identifizierten Unternehmen zu erteilen. Der Zeitpunkt der Auftragserteilung muss auch davon abhängen, wie schnell die Mobilisierung durch das EVU durchgeführt werden kann bzw. welche Vorlaufzeit beispielsweise für die Beschaffung neuer Fahrzeuge oder anderer Ressourcen einberechnet werden muss.	<b>ca. 2 Jahre vor Betriebsbeginn</b>



<b>P9</b>	<b>Mobilisierung (durch EVU)</b>  In dieser Phase bereitet der zukünftige Anbieter die Leistungserstellung vor. Neben Planungsaufgaben (Fahrpläne gestalten, etc.) muss insbesondere auch die zeitgerechte Bereitstellung von Personal und Rollmaterial vorbereitet werden. Es geht weitgehend um eine „Operationalisierung“ der im Angebot in Aussicht gestellten Leistungen bzw. um die Schaffung der Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgaben.	<b>Dauer:</b>  <b>abhängig von Unternehmensgröße und Sachkompetenz des Personals</b>
<b>P9</b>	<b>Leistungserstellung/Vertragslaufzeit und Controlling</b>  Während der Erfüllung des Verkehrsvertrages durch das eingesetzte EVU sind vom Aufgabenträger in der Regel Controlling-Aktivitäten durchzuführen, um die Qualität der Leistungserstellung zu überwachen und die Abweichung von SOLL-Leistungsparametern zeitgerecht festzustellen.	<b>7-15 Jahre Laufzeit</b>
<b>P11</b>	<b>Folgeausschreibung vorbereiten</b>  Bereits während der aktuellen Vertragsperiode muss die Ausschreibung für die Folgeperiode vorbereitet werden. Grundsätzlich ist aber damit zu rechnen, dass der (Zeit-) Aufwand im Zusammenhang mit Ausschreibungen aufgrund von Lerneffekten nicht jenem der Erstvergabe entspricht. Die Prozessschritte <b>P4</b> bis <b>P10</b> wiederholen sich im Anschluss an diese Phase, werden aber in der Regel etwas kürzer sein, als zuvor beschrieben.	<b>ca. 3 Jahre vor Vertragsende</b>
...	...	...

Tabelle 9: Zeitbedarf bei der Etablierung von Ausschreibungswettbewerb

In der nachstehenden Abbildung ist der Prozess bis zum Beginn der ersten Vertragsdurchführung graphisch dargestellt.

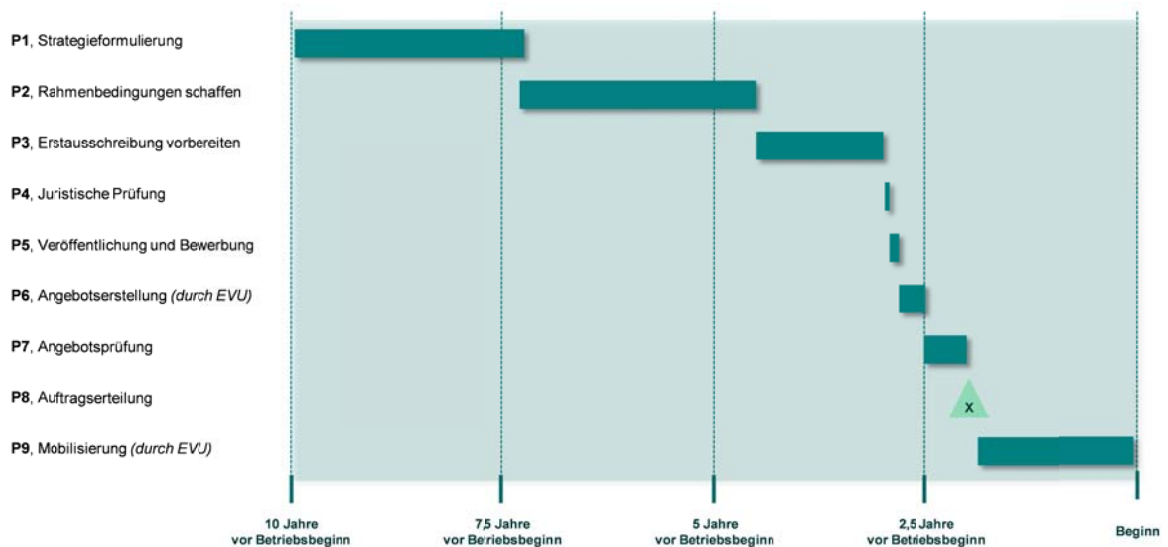


Abbildung 66: Zeitbedarf bei Ausschreibungen (ausgewählte Prozesse)

Aus der Visualisierung geht hervor, dass insbesondere für die Phasen bis zum Vorhandensein adäquater Rahmenbedingungen relativ viel Zeitbudget eingeplant

werden muss. Politische Entscheidungsträger und Verkehrsplaner müssen sich dieses Umstandes jedenfalls bewusst sein. Die Analysen unterschiedlicher Länder haben gezeigt, dass eine Ad-hoc-Einführung von Ausschreibungswettbewerb nicht möglich ist. Festzuhalten ist jedoch auch, dass Länder wie Österreich aus den Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten lernen und einzelne Prozessschritte durch Nutzung dieses Wissens mitunter beschleunigen können.

## 12 Lessons Learned

### 12.1 Strategische Grundsatzentscheidungen

Ohne eine klare (politische) Zielvorgabe für das Leistungsniveau des SPV sind sowohl marktorientierte Strukturen als auch die Aufgabenerfüllung durch einen staatlichen Dienstleister ineffizient. Insofern sind für den Erfolg eines SPV-Systems klare, politisch formulierte, strategische Grundsatzentscheidungen eine notwendige Bedingung. Ein „Durchwurschteln“ (muddeling through) in der SPV-Politik ist besonders problematisch, wenn ein marktorientiertes System mit Ausschreibungen etabliert werden soll. Dies birgt die Gefahr, dass es aufgrund vieler Änderungen und einem hohen Improvisationsgrad sehr teuer ist. Wohingegen ein staatlicher Dienstleister eher durch politischen Druck und aufgrund seiner nicht nur auf Gewinnerzielung ausgerichteten Zielfunktion dazu gebracht werden kann, Anpassungen ohne die Ausweitung seiner Marge durchzuführen. Die negativen Beispiele in Schweden und zumindest was die Strategie der DSB angeht in Dänemark zeigen, dass widersprüchliche strategische Grundsatzentscheidungen nicht nur die Qualität des SPV-Systems negativ beeinflussen, sondern auch sehr hohe Kosten verursachen können.

Für EU-Länder scheint ein balanciertes Wettbewerbsmodell erfolgsversprechend zu sein. Mag es bei einem großen Land wie Deutschland noch akzeptabel sein, dass es kein einheitliches Modell gibt, so ist es für kleine Länder nicht denkbar. Im Grunde sind die erfolgreichen SPV-Systeme der Schweizer und jenes der Niederlande ähnlich. Beide haben den Incumbent erhalten und im Falle der NS sogar als europäischen Spieler etabliert. In beiden Ländern ist der Incumbent per Direktvergabe für das Kernnetz zuständig und gibt auch – im Falle der Schweiz noch stärker - Vorgaben hinsichtlich notwendiger Systeme, wie Ticketing, Fahrgastinformationen etc. Die Niederlande haben – im Gegensatz zur Schweiz – auf den Zubringerstrecken zum Kernnetz einen relativ starken Ausschreibungswettbewerb etabliert und bis auf das Beispiel des e-Tickets auch die Integrationsprobleme gut gelöst. In einem nächsten Schritt versuchen die Niederlande nun Ausschreibungen auch im Kernnetz zu etablieren. Allerdings hatte die NS auch genügend Zeit, sich darauf vorzubereiten.

Ein kleines Land, das sein SPV-System anpasst, könnte bei den strategischen Grundsatzentscheidungen in diese Richtung gehen und von den Stärken und Schwächen des Schweizer und des niederländischen Systems lernen.

### 12.2 SPV-Gesetzgebung

Die Analyse zeigt, dass der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum groß ist. Trotz einiger EU-Gesetzesinitiativen und dem Bestreben der EU, stärkere Vorgaben zu machen, kann im Zeitablauf keine wesentliche Einschränkung des Gestaltungsspielraums beobachtet werden.

Der Gestaltungsspielraum ist für die Länder mitunter eine Möglichkeit, die SPV-Systeme an die jeweiligen Erfordernisse des Landes anzupassen, jedoch insgesamt dazu geeignet, grenzüberschreitende Verkehrsangebote zu behindern bzw.

das erfolgreiche Angebot im internationalen SPV zu erschweren (vgl. hierzu auf die Ausführungen in Kapitel 11.2). Ein weiteres Beispiel für die Problematik der Gemeinschaftsgesetzgebung stellt die Heterogenität der Trassenentgelte dar, die – obwohl auf Basis einer für alle Mitgliedsstaaten bindenden Vorgabe der EU erstellt – insgesamt sogar größer ist als vor der Bahnliberalisierung (vgl. hierzu vertiefend Kapitel 11.8.2).

### **12.3 Organisation des SPV-Systems**

Die Beispiele zeigen, dass es viele gute Gründe gibt den Incumbent zu erhalten und nicht zu zerschlagen. Die starke Marktkonsolidierung und die „Cross-border nationalisation“ stellen potentielle Gefahren dar. Bei einer starken Marktorientierung ohne einen starken Incumbent sehen selbst große Länder wie Großbritannien nur bedingt Möglichkeiten, diese abzuwehren. Die Strategie, den Incumbent so zu ertüchtigen, dass er zu einem relevanten europäischen Player wird, scheint derzeit wohl die erfolgreichste Option zu sein. Allerdings muss dies in jedem Fall mit Augenmaß erfolgen, um nicht wie im Falle der DSB erhebliche Verluste einzufahren.

Zwar konnten im Rahmen dieser Studie die Kosten, die bei der Zerschlagung des Incumbent entstehen, nicht genau analysiert und berechnet werden, aber in den Beispielen wurde deutlich, dass die notwendigen Abfindungen bzw. Kosten für Auffangesellschaften für Beamte und staatliche Angestellte im Falle einer Zerschlagung sehr hoch sind und deswegen nicht nur aus sozialen Gründen eine Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter des Incumbent viele Vorteile hat. Insbesondere kann so auch das Know-how des Managements eines komplexen SPV-Systems, das in den staatlichen Eisenbahnunternehmen durchaus vorhanden ist, weitergenutzt werden.

Die Länderanalysen zeigen außerdem, dass die Abgrenzung von Nah- und Fernverkehren in fast allen Ländern eher unscharf ist. Allerdings ist die Koordination des Kernnetzes/linien mit den Zubringerlinien und anderen Verkehrsträgern sehr wichtig und muss bei Direktvergabe oder Ausschreibungen unbedingt berücksichtigt werden. Am einfachsten scheint es zu sein, dass ein Kernnetz/linien definiert wird. Diese Definition bestimmt dann die Schnittstellen, insbesondere Anschlüsse für die Zubringerstrecken. Als erfolgreiches Beispiel können hier die Niederlande und die Schweiz genannt werden.

Die steigende Marktkonzentration, verbunden mit der Marktmacht der großen staatlichen Anbieter, stellte schon vor der Krise eine gewisse Herausforderung dar. Die Finanzkrise 2008 dürfte darüber hinaus die Unterschiede in den Finanzierungskosten und -möglichkeiten noch deutlich verstärkt haben. Das Beispiel der Niederlande und in gewissen Umfang auch die Situation Dänemarks zeigen, dass man die Kostenvorteile dieser Unternehmen durchaus in Teilmärkten nutzen kann. Die Gestaltung der Vergabelose an nationale oder internationale Wettbewerber des Incumbent ist ein Balanceakt. Werden in einem kleinen Land durch jede Region kleine Strecken ausgeschrieben, so ist dies sowohl unattraktiv für potentielle Wettbewerber als auch ineffizient für die Aufgabenträger. Werden grö-

ßere Teilnetze ausgeschrieben, so ist dies wiederum durchaus attraktiv für die Wettbewerber, es könnte aber den Incumbent gefährden. Betreiben diese auch noch, wie im Fall von Schweden, Preisdumping, so besteht die Gefahr, dass sowohl der Incumbent als auch die Wettbewerber, die vorher die Verkehre des Incumbents übernommen haben, gerettet bzw. deren Verkehre übernommen oder – zu höheren Kosten – an andere Anbieter vergeben werden müssen.

Bei der Planung, Auftragsvergabe und Kontrolle zeichnen sich europaweit insbesondere für kleine Länder gemischte Systeme ab, bei denen das Kernnetz bzw. Kernlinien zentral und Zubringerstrecken lokal bzw. regional geprägt sind. Kleine Länder müssen darauf achten, dass hierdurch keine Ineffizienzen durch einen parallelen Kompetenzaufbau und geringe Auslastung entstehen. Dazu sollten die staatlichen Institutionen, die für die Planung, Ausschreibung/Vergabe sowie der Kontrolle der SPV Leistungen verantwortlich sind, von den Erfahrungen lernen können oder noch besser, die Planung, Ausschreibung/Vergabe bündeln.

Bezüglich dem Vergabeverfahren wenden viele Länder erfolgreich eine Mischung aus Direktvergabe (für das Kernnetz und wichtige Strecken) und ggf. einem Ausschreibungswettbewerb für regionale Netze oder Zubringerstrecken an.

Als „best practice“ bei Ausschreibungsverfahren hat sich ein zweistufiges Verfahren herausgebildet, bei dem in einer ersten Runde mit groben Informationen EVU ihr Interesse anmelden können. Aus dieser Interessentenliste werden 3-5 Unternehmen eingeladen, ein Angebot abzugeben. Hierzu erhalten diese einen Einblick in alle notwendigen Unterlagen.

Die Laufzeiten steigen leicht an. Die maximalen Laufzeiten liegen bei den meisten Ländern zwischen 10 und 15 Jahren.

## **12.4 Ausgestaltung des SPV-Systems**

Sowohl in der Schweiz als auch in den Niederlanden hat es sich bewährt, dass die regionalen Netze und Zubringerstrecken sich nach den Fahrplänen des Incumbent richten. Allerdings gibt es in beiden Ländern keinen Open Access Wettbewerb. Ist jedoch eine derartige Marktsituation vorhanden, so muss bei der Ausgestaltung eines SPV-Systems darauf geachtet werden, dass dieser durch eine solche Vorgehensweise nicht diskriminiert wird.

Aus Sicht des Kunden sind benutzerfreundliche Preis- und Informationssysteme (möglichst einheitliche Tarifstruktur, durchgängige Tickets, einheitliche Fahrgastinformationen) wichtig. Leider führt die Leistungserstellung durch mehrere Anbieter immer dazu, dass ein bestimmter Grad an Heterogenität entsteht. Der staatliche Aufgabenträger muss bei Ausschreibungen und Direktvergaben darauf achten, dass sich diese Heterogenität so wenig wie möglich auf die für den Kunden wichtige Einheitlichkeit und Integration durchschlägt.

Ob der staatliche Aufgabenträger Fahrzeugpools bilden soll oder nicht, das kann aufgrund der Länderanalysen nicht eindeutig gesagt werden. Die Vor- und Nachteile wurden bereits dargestellt. Es kann festgestellt werden, dass Fahrzeugpools kürzere Laufzeiten ermöglichen und die Eintrittsbarrieren für kleinere EVU verrin-

gern. Allerdings reduzieren sich bei einem Fahrzeugpool die Differenzierungsmöglichkeiten deutlich und das Risiko der Fahrzeuge geht auf den Staat über. In einem kleinen Land besteht zudem die Gefahr, dass die Fahrzeugpools zu klein sind.

## **12.5 Einbindung der Regionen**

Die Länderanalysen zeigen, dass selbst in zentralistischen Ländern wie Frankreich die Regionen stärker in die Planung und Gestaltung der SPV Systeme eingebunden werden wollen. Allerdings scheint besonders für kleine Länder bzw. Regionen mit sehr wenigen und/oder unregelmäßigen Ausschreibungen eine stark dezentrale Ausrichtung keine geeignete Alternative darzustellen. Aus Kosten- und Effizienzgründen bietet sich die Einrichtung einer zentralen Stelle für das Management von Ausschreibungen an. Regionen können und sollen jedoch stark in jene Vergabeprozesse eingebunden werden, die ihren Bereich direkt oder indirekt betreffen.

## **12.6 Finanzbedarf und Finanzierung**

Durch die Aktivierung von Marktkräften können Effizienzvorteile genutzt werden, allerdings reicht hierzu in der Regel die Androhung des Wettbewerbs. Im Grunde kann man allerdings festhalten, dass eine Angebotsausweitung im SPV auf jeden Fall höhere Kosten verursacht. Vereinfacht ausgedrückt: Besserer SPV kostet mehr Geld.

Strategische Grundsatzentscheidungen, die versuchen diese Tatsachen zu ignorieren, erzielen ggf. kurzfristig Kosteneinsparungen und damit einen geringeren Finanzierungsbedarfs des Staates. Mittel- bis langfristig zeigt sich aber in Schweden, Großbritannien und im Grunde auch in Dänemark, dass der Staat die Mittel aufbringen muss. Systeme, die diese Tatsache nicht ignorieren und sich fragen, wie die (zusätzlichen) Mittel am effizientesten eingesetzt werden können, scheinen, wie die Niederlande und Deutschland zeigen, erfolgreicher zu sein.

Der Finanzierungsbeitrag des Staates hängt auch davon ab, ob und wie stark man andere Systemelemente an diesen Kosten beteiligt. Bemerkenswert ist an dem Beispiel Deutschland, dass es der DB gelungen ist, bei einer Fokussierung des Angebots im Fernverkehr und einem relativ hohen Preisniveau eigenwirtschaftliche Verkehre zu betreiben. Auch ist nicht alles schlecht, was in Großbritannien gemacht wurde. Sehr interessant ist die Beteiligung von Nutznießern des SPV, wie z.B. Immobilienbesitzern oder großen Einzelhandelszentren an der Finanzierung der Anbindung an den öffentlichen Personenverkehr.

Das Infrastrukturbenützungsentgelt stellt in den meisten Ländern keine wesentliche Determinante für den Erfolg von Ausschreibungen dar. Wichtig ist jedoch, dass eine Diskriminierung auf Basis der Streckenbenützungsentgelte durch einen auch als EVU am Markt auftretenden Infrastrukturanbieter verhindert wird. Überdies ist zu vermeiden, dass durch die Struktur des IBE bzw. die damit verbundene Berechnung der Kosten Anreize für Zugbetreiber geschaffen werden, welche die

Leistungsqualität negativ beeinflussen (IBE-Optimierung anstatt Angebotsoptimierung).

### **12.7 Gesamtsystemsteuerung/ -komplexität**

Fällt die Gesamtsystemsteuerung durch den Incumbent weg, so muss der staatliche Aufgabenträger diese Aufgabe durch geeignete Maßnahmen ersetzen bzw. sicherstellen. Geschieht eine Steuerung durch staatliche Aufgabenträger, so entstehen hierdurch hohe für die öffentliche Hand hohe Steuerungskosten. Diese zehren zum Teil die Vorteile der Liberalisierung auf. Außerdem ist es bei einem verteilten System mit staatlicher Regulierung schwierig, ein hohes Leistungs-niveau und ein hohes Maß an Systemintegration sicherzustellen.

### **12.8 Gefahrenpotentiale bei der Umsetzung**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, was bei der Einführung von Ausschreibungswettbewerb beachtet werden muss bzw. welche länderspezifischen Umsetzungen als taugliche Referenzbeispiele identifiziert werden können.

Allerdings müssen an dieser Stelle auch explizit Gefahrenpotentiale im Zusammenhang mit dem Einsatz des betrachteten Instruments angesprochen werden. Die Implementierung eines nicht anforderungsgerechten Systems oder irrationale Erwartungen können nämlich zu signifikanten und langfristigen Zusatzbelastungen führen. Entscheidungsträger sollten daher unter anderem die nachstehenden Punkte beachten.

Grundsätzlich muss von **zeitlich sehr ambitionierten Umsetzungsprojekten** abgeraten werden. Die Anmerkungen zur Planung des Zeitbedarfs (vgl. Kapitel 11.11) haben gezeigt, dass für die Etablierung von Ausschreibungswettbewerb jedenfalls genügend Vorlaufzeit sowie überdies prozessspezifische Pufferzeiten berücksichtigt werden müssen. Zu schnelle Implementierungen bergen mehrere potentielle Risiken. Insbesondere ist von einer Parallelisierung der Schaffung von Rahmenbedingungen und der Durchführung der ersten Ausschreibungen abzuraten, da Zeit für wichtige Reflexionen fehlt und somit auch Anpassungsmöglichkeiten und Änderungen nur mehr schwer möglich sind.

Überdies wird eine **sofortige und flächendeckende Einführung** eines neuen Systems als besonders kritisch angesehen. Lösungen für das gesamte Staatsgebiet sollten nach Möglichkeit nicht ohne zuvor durchgeführte und temporär sowie räumlich begrenzte Pilotprojekte implementiert werden. „Experimente“ mit kleinen Einheiten und ausreichendem Monitoring zu Dokumentations- und Lernzwecken sollten daher als erste Umsetzungsalternativen in Betracht gezogen werden.

Länder, bei denen Schienenverkehre bisher in erster Linie durch den staatlichen **Incumbent** erbracht werden/wurden, dürfen nicht den Fehler begehen, keine geeignete Strategie für dieses Unternehmen zu formulieren. Ist die Rolle des Incumbent nicht eindeutig geregelt, ist mitunter mit deutlichen Problemen und vor allem auch mit zusätzlichen finanziellen Belastungen zu rechnen.

**Überhöhte Erwartungen an den Nutzen**, der durch das Instrument Ausschreibungswettbewerb erzielt werden kann, sind eine weitere Gefahrenquelle. Die Länderanalysen haben gezeigt, dass die formulierten Kosten- und Leistungsziele

meist nur eingeschränkt erreicht werden konnten. Jedenfalls berücksichtigt werden müssen zusätzliche Aufwendungen, die für das Ausschreibungsmanagement sowie im Bereich von Regulierungs- und Koordinationsaufgaben anfallen können. In diesem Kontext ist vor allem eine **Überschätzung marktlicher Selbstorganisation und Selbstkoordination** problematisch.

Einen weiteren Gefahrenbereich stellt **mangelndes Wissen über die Existenz und Funktionsweise von Anbietermärkten** voraus. Selbst organisatorisch gut vorbereitete und weitgehend fehlerfrei durchgeführte Ausschreibungen sind sprichwörtlich zum Scheitern verurteilt, wenn keine geeigneten EVU für die Angebote interessiert werden können.

„**Falsche**“ **Anreize für EVU** sind ein weiteres Problem. In vielen Ländern haben zu optimistische Angebote bereits vermehrt zu großen Problemen geführt. Die Ausschreibungen müssen so gestaltet sein, dass Anbieter nicht zur Abgabe unrealisierbarer Vorschläge verleitet werden. EVU müssen außerdem die Möglichkeit haben, taugliche Angebote zu legen. Bei einer Übernahme des Erlösrisikos muss der Anbieter dieses Risiko auch abschätzen/quantifizieren können. **Fehlende Datenquellen** sind hier als großes Hindernis zu identifizieren.

Abschließend soll nochmals betont werden, dass **organisatorische, technische und gesetzliche Mängel bei der Systemgestaltung** besonders hohe Risiken bergen. Dies betrifft sowohl die Ausschreibungs- als auch die Betriebsphase. Kompetenzkonflikte, das Fehlen geeigneter Softwaresysteme zur Fahrplangestaltung oder zum Clearing verkehrsträgerübergreifender Leistungen sind nur einige wenige Beispiele für inadäquate Rahmenbedingungen.



## Anhang A – Erhebungsmatrix (Kompaktinformation)

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
	<b>Soft Facts</b>						
	Strategische Grundsatzentscheidungen	SPV ist in verschiedene Bereiche eingeteilt: Fernverkehr, S-Bahn Kopenhagen, SPNV der "privatbaner", und der übrige SPNV. Es gab die Absicht, 1/3 der letzten Kategorie öffentlich auszuschreiben; bis 2012 sind 23 % der Leistungen ausgeschrieben worden.	Privatisierung der Bahn 1994; diskriminierungsfreier Zugang zur Netzinfrastruktur, Bundesländer für SPNV verantwortlich (Regionalisierung und "Bestellerprinzip")	Dominanz des Service public und weitgehender Schutz für SNCF	Materielle Privatisierung des gesamten Eisenbahnsektors; Zerschlagung des Incumbent (British Rail) und Aufteilung in mehr als 100 Einzelunternehmen;  Die Personenverkehrssparte des Incumbent wird auf 25 (flächendeckende) Franchises (mittlerweile weniger) aufgeteilt, die über Ausschreibungen vergeben werden.	Einteilung in Hauptliniennetz (Direktvergabe an NS) und regionale Strecken (Vergabe durch öffentliche Ausschreibungen). Das Ministerium ist zuständig für die Konzession des Hauptliniennetzes, die Provinzen sind zuständig für die regionalen Konzessionen.	Einführung von Ausschreibungswettbewerb sowohl im Fernverkehr als auch im Regionalverkehr; außerdem freier Wettbewerb im Fernverkehr seit 2012
	Beihilfenpolitik und Unterstützungsprogramme	-	-		Subventionierung des gesamten Bahnsektors zu Beginn der Bahnreform (Privatisierung) doppelt so hoch wie die geplante Subventionierung des Incumbent.  Danach schrittweise Reduktion. Nach Hatfield (Unfall) wieder deutlich höhere Unterstützung.	Investitionen in regionale Schieneninfrastruktur (Streckenausbau, neue Haltestellen, usw). tragen zum erheblichen Fahrgastzuwachs bei.	Investitionen in Schieneninfrastruktur; geringes IBE

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.2.c und 4.a	Regelungen der eigenwirtschaftlichen Verkehre; (Vgl. auch 3.2.2.c sowie 4.a)	Keine (soweit bekannt)	open access => kommerzielle Verkehre abseits des SPNV	TGV als über viele Jahre eigenwirtschaftlich geführter Teilbereich des Staatsmonopols SNCF	Ganzheitliche Bewertung von Franchise-Bündeln (die wirtschaftliche und unwirtschaftliche Komponenten enthalten können); gänzlich profitable Strecken mitunter im Open-Access Wettbewerb (dürfen Franchises nicht behindern, "Cherry-Picking" praktisch kaum möglich)	Die NS betreibt das Hauptliniennetz (sowohl Fern- wie Regionalverkehre) eigenwirtschaftlich und zahlt für die Konzession 20 Mio Euro (ab 2013: 30 Mio.).	SJ betreiben einige Fernverkehrslinien.
	Trennlinie Nah-, Regional- und Fernverkehr	4-Teilung, siehe oben	2-Teilung Nahverkehr und Fernverkehr: Unterscheidung nach Verantwortung und Finanzierung (Bestellerprinzip Nahverkehr, Eigenwirtschaftlichkeit Fernverkehr), Klassifizierung Zugkategorien und (formal) Reiseweiten	Abgrenzungsproblem: Fernverkehr sowohl in TGV-Zügen (auf eigener Infrastruktur) als auch in TER-Zügen (im normalen SNCF-Netz)	3-Teilung (vgl. Text); Einteilung der Franchises schwierig - diese verknüpfen oftmals regionale und überregionale Verkehre	Siehe Abbildung 42 im Bericht.	Trennlinie ist nicht ganz eindeutig. Regionale Aufgabenträger (CPTA) bestellen den SPNV, Trafikverket den gemeinwirtschaftlichen Fernverkehr.
6, 1. Auf.	Flexibilität des gewählten Systems	Im Vertrag mit DSB gibt es die Möglichkeit, weitere Leistungen öffentlich auszuschreiben.	Kaum Anpassungen des Systems, allerdings zahlreiche Sonderfälle möglich und praktiziert ("IR-Ersatzverkehre", Regionetze der DB, Stadtbahn-Lösungen für Umland etc)	TGV-Netz entlastete ab 1981 schrittweise das vorhandene SCNF-Netz zugunsten des Nah- und Regionalverkehrs.	Laufende Anpassungen des Systems; Zusatzbestellungen von Leistungen möglich (auch durch PTE)	Während der Laufzeit einer Konzession beschränkt, oft mit Mehrkosten verbunden	In den letzten Jahrzehnten immer angepasst
6, 1. Auf.	Anpassungszeiträume	-	Nach Bahnreform zum 1.1.1994 schrittweise Umsetzung und Anpassung an neues System (Geschwindigkeit je nach Bundesland unterschiedlich)		Kfr. nach Gesetzgebungen; Laufend Adaptionen aufgrund von Designfehlern	-	-

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
	<b>Hard Facts</b>						
	Entwicklung der Einnahmen		Deutliche Steigerung der Fahrgelderlöse	Steigend: SNCF Reisen + 5,9 % langfristig (trotz Rückgang bei Intercités), SNCF Nahverkehr + 7,2 % langfristig (Quelle: SNCF Communiqué 72 - 26.1.2012)	Gestiegen (in absoluten Zahlen)	Gestiegen	-
	Kostendeckungsgrad	Bei den analysierten "privatbaner": 31 % in 2010; bei den ausgeschriebenen Leistungen: 43 % (erste Konzession Arriva) bzw. 43 % (erwartet, erste Konzession DSB-First).	47 % (2011), Steigerung um 14 %-Punkte im Vergleich zum Jahr 2001 bezogen auf DB Regio AG		Das Gesamtsystem Schiene und die Infrastruktur sind nicht kostendeckend.  Im Betrieb sind viele TOC kostendeckend (zahlen ein "Premium", das als Konzessionsgebühr bzw. als "negative Subvention" bewertet wird.)  Jedoch wird bei der Bestimmung der Wirtschaftlichkeit der TCO die direkte Infrastruktursubvention an NR nicht berücksichtigt.	Hat sich auf regionalen Strecken durch Fahrgastzuwachs und Senkung der Kosten (deutlich) verbessert.	-
	Produktivitätsentwicklung	-	Steigerung der mittleren Besetzung der Züge um rd. 16 % (Vergleich 2001/2011)	Umsatz pro Mitarbeiter bei SNCF steigend (Quelle: SNCF in: Le Journal du Net, 2012)	Performance (gemessen in PPM) ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.	Im regionalen Verkehr: deutlich gestiegen; Hauptliniennetz k.A.	-

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.6.a	Entwicklung der Fzkm	Arriva (West/Zentraljütland) : relativ stabil, aber mit Möglichkeit optional die Leistungen zu erweitern.	Gestiegen um 7 % (Zkm, Vergleich 2001/2011), 641 Mio Zkm (2011)		Gestiegen (vgl. Abbildung im Text)	Sowohl bei den NS sowie bei den regionalen EVU ständige Erweiterung des Angebotes	-
3.2.6.b	Passagierentwicklungen in Pkm	DSBFirst (Kystbahnen, Øresundståg): +15%	Gestiegen um knapp 30 % (Vergleich 2002/2011), neuer Rekord: 49,4 Mrd. Pkm		Stark gestiegen (vgl. Abbildung im Text)	Stark gestiegen (auch regional).	Tendenz seit 1995 steigend
3.2.6.e	Anzahl Fahrzeuge SPV	Gestiegen	-		Gestiegen	Gestiegen	Fahrzeuge der SJ ab 2003 bis 2007 um 10 % abgenommen; unklar, wie die Entwicklung der gesamten Fahrzeugflotte ist
	Versorgungsniveau (Versorgungsniveau/Einwohner)	-	-		-	-	
3.2.6.f	Serviceniveau	-	Festschreibung von Qualitätsanforderungen in Nahverkehrsplänen und Verträgen, deutlich gestiegen		-	-	
3.2.6.f	Alter/Ausstattung der Fahrzeuge	Arriva (West/Zentraljütland) musste 11 neue Triebwagen erwerben (gesamte Flotte: 41 Triebwagen). DSBFirst: k.A.	Durchschnittliches Fahrzeugalter von 35 Jahren (2000) auf unter 20 Jahre (heute) gesunken		Verbesserungen der Fahrzeugausstattung, in erster Linie durch Modernisierung (Generalüberholung) alter Fahrzeuge bzw. durch Neuschaffungen	Auf regionalen Strecken fahren ab Ende 2012 kaum noch Altbaufahrzeuge.	Regionalverkehr: < 20 Jahre, erheblicher Teil aber < 10 Jahre, Fernverkehr: < 30 Jahre, modernisiert

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.6.f	Fahrgastinformationssysteme	-	Oft Gegenstand von Verkehrsverträgen, deutliche Verbesserung, zentrale Fahrplandatenbank bei DB AG		Oft integrierte Informationssysteme	Auf Bahnhöfen von ProRail betreut (dynamische Fahrgastinfo auf fast allen Bahnhöfen ab 2012); innerhalb der Züge z.Zt. bei fast allen Betreibern	
3.2.6.g	Entwicklung der Fahrpreise		Deutlich gestiegen		Die Höhe der Fahrpreise ist stark gestiegen. Auch die Komplexität der Tarifstruktur hat deutlich zugenommen.	Moderat	
3.2.6.h	Entwicklung der Zahlungen von Staatsseite/Subv.	Ersparungen durch Ausschreibungen: West/Zentraljütland: 2,4 Mio Euro	Leicht gesunken: Finanzierungsbedarf: jährliche Steigerung weniger als 1 %, deutlich unterhalb der Kostenentwicklung		Stark gestiegen (insb. die Kosten für die Bereitstellung und Erhaltung der Infrastruktur)	k.A.	
3.2.6.i	Entwicklung der Unfälle	-	Anzahl der Unfälle hat sich seit Mitte der 90er Jahre halbiert.		Zwischenfälle zu Beginn gestiegen (bis Hatfield), aber aktuell rückläufig; "Fatale Zwischenfälle" seit Jahrzehnten stark rückläufig	k.A. (aber gering)	
	<b>Hard Facts (2/3)</b>						
3.2.7.a	Investitionen insgesamt (vor/nach Ausschreibungen)	-	-		Zu Beginn gesunken (insb. Infrastruktur); aktuell steigend	Gestiegen, vor allem in Neubaufahrzeugen	
3.2.7.b	Investitionen in (regionale) Infrastruktur	-	Jährlich 4 bis 5 Mrd. EUR für Streckennetz der DB		-	Gestiegen	Im letzten Jahrzehnt intensiviert

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.7. c	Investitionen in (regionale) Schienenfahrzeuge	Gestiegen	Gestiegen, da in den ersten Ausschreibungsrunden meist Neufahrzeuge gefordert		-	Gestiegen	
3.2.7. d	Systemkosten des (regionalen) Schienenverkehrs	-	Insbesondere im Betriebsbereich sind die spezifischen Kosten je Zugkm durch Wettbewerbseffekte einmalig gesunken.		Gestiegen	-	
3.2.7. e	Finanzierungskosten des Schienenpersonenverkehrs	-	-		Gestiegen; Finanzierung privater TOC kompliziert; Finanzierungsvorteile staatsnaher Betriebe aus dem Ausland führen zur Konkurrenzierung privater Betreiber	-	Haben stark zugenommen (u.a. wegen Zersplitterung der Aufgaben und Kosten für zunehmenden Koordinationsbedarf)
<b>Hard Facts (3/3)</b>							
3.2.5. a	Anzahl Marktteilnehmer EVU	DSB, Arriva, DSB-First	32 Wettbewerbsbahnen (2011) im Nahverkehr; 2 Wettbewerbsangebote im Fernverkehr		25+ im Personenverkehr (Franchise und Open Access)	NS, Arriva, Connexion (Transdev), Syntus (Keolis), Veolia (Transdev).	<u>Fernverkehr</u> : SJ AB, Veolia, Norrlandståg; <u>Regionalverkehr</u> : SJ AB, Stockholmståg, A-Train, Tågkompaniet, Roslagståg, Arriva; Botnietåg

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.5. b	Marktanteile		14 % Wettbewerbsbahnen bezogen auf pkm (2011)		Vgl. Abbildung und Tabelle im Text (auch Darstellung des Privatanteils)	Der regionalen EVU: Arriva: 9 %, Veolia: 5 %, Syntus: 5 %, Connexion-Transdev: 1 %	SJ: 56 %; andere: 44 % (laut ASTOC); Veolia, Svenska Tagkompaniet AB, Arriva Tag AB, DSB (ausgestiegen)
	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen</b>	Eisenbahngesetz Gesetz über die unabhängige Aktiengesellschaft DSB und DSB-S Bahn				Siehe Text	Siehe Text
3.2.1	Gesetze		Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG) - u.a. Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), Regionalisierungsgesetz (RegG); Landesnahverkehrsgesetze, Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO), Personenbeförderungsgesetz (PBefG)		Vgl. Fließtext; Gesetze sind EU- und PSO-konform und sogar strenger als die Vorgaben		
	<b>Aufgabenteilung/Organisation bei Ausschreibungen</b>						
	Wettbewerbskontrolle und -regulierung	Trafikstyrelsen (Teil des Ministeriums für Transport und Energie)	Regulierung durch Bundesnetzagentur	Verkehrsministerium (Teil des Umweltministeriums) und die 2010 errichtete Regulierungsbehörde ARAF	Regulierung durch ORR (Office of Rail Regulation)	Regulierung durch Wettbewerbsbehörde Nma	Konkurrensverket : Teil des Ministeriums für Wirtschaft, Energie und Kommunikation

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
	Infrastrukturvergabe, Zugangsregelung	Banedanmark (im Eigentum des Ministeriums)	Eisenbahnbundesamt (Genehmigungen und Aufsicht)		Netzwerklicenz von OOR an NR erteilt; Benutzungsverträge zwischen NR und TOC (bzw. FOC)	Staat erteilt ProRail eine Konzession für die gesamte Streckeninstandsetzung (und Neubau); Benutzungsverträge zwischen ProRail und EVU	
3.2.2. a	Planung (Fahrplangestaltung, Vertaktung)	-	SPNV: Aufgabenträger im Rahmen ihrer Funktion als Besteller der Leistungen, Detailgestaltung Fahrplan EVU in Abstimmung mit Aufgabenträgern	Regionen	Bottom-Up-Planung (Erstplanung erfolgt durch die individuellen TOC); Vorgaben in den Franchiseverträgen; anschließend zentrale Konsolidierung der Einzelpläne (inkl. Koordination bei Konflikten)	Von den EVU in Absprache mit den Aufgabenträgern; Fahrplanvorschläge werden von ProRail optimiert und koordiniert. Die NS hat relativ große Autonomie in Bezug auf eigene Fahrplangestaltung.	
3.2.2. b	Tarifgestaltung, Preisgestaltung	Trafikstyrelsen und Regionen, die Aufgabenträger der "privatbaner" sind	Nahverkehr: i.d.R. im Rahmen von Kooperationsverträgen Verbundtarife; verbundfreie Räume C-Preis der DB AG/TBNE, Fernverkehr: EVU (kommerzielle Verkehre)	Regionen	Regulierte (Vorgaben durch den Staat) und nichtregulierte Tarife; Lead-Operator-Prinzip (Hauptanbieter jeder Strecke darf bindende Referenztarife bestimmen)	Wird von den Aufgabenträgern bestimmt, beschränkte Tarifflexibilität durch die EVU. Das NS Tarifsysteem kommt außerdem überall zur Anwendung, ist aber relativ ungünstig.	
3.2.2. c	Organisation des SPV, Trennung von eigen- und gemeinschaftlichen Verkehren	So weit bekannt, gibt es keine eigenwirtschaftlichen Verkehre.	Trennung vorhanden: Nahverkehr in Länderverantwortung (Bestellung der Betriebsleistungen), Fernverkehr in Verantwortung des Eisenbahnunternehmens (eigenwirtschaftlich)	De-facto-Trennung durch Netztrennung: TGV-Verkehr auf eigenem Netz war bis vor Kurzem eigenwirtschaftlich.	Keine eindeutige Definition der Begriffe im Gesetz; "Expected Revenue" im Franchisevertrag spezifiziert; Subventionsbedarf aber durch TOC selbst berechnet und im Rahmen der Angebotslegung kommuniziert	Der Betrieb des Hauptliniennetzes findet auf eigenwirtschaftlicher Grundlage statt, der regionale Betrieb außerhalb dieses Netzes wird von den Provinzen subventioniert.	Besteller (regionaler) SPNV ist gemeinschaftlich, der Fernverkehr sowohl gemeinschaftlich wie (auf einigen Linien) eigenwirtschaftlich. Ab 2012 sind überall eigenwirtschaftliche Verkehre zugelassen.



Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.3. a	Verantwortung für Durchführung der Ausschreibung	Trafikstyrelsen	Aufgabenträgerorganisationen	Noch nicht relevant; angekündigt für 2014	Weitgehend DfT; aber Konsultierung regionaler Behörden und Interessensvertretungen; Überwachung durch ORR	Die regionalen Aufgabenträger in Eigenregie; siehe Abbildung 43	Regional: die CPTA (County Public Transport Authorities); National/Fernverkehr: Trafikverket
	Gibt es regionale Verkehrskoordinatoren?		Ja, Aufgabenträgerorganisationen		Passenger Transport Executives (PTE) mit eigenem Budget; London, Schottland und Wales sind für ihre SPV selbst verantwortlich	Nur die Provinzen (und bestimmte Regionen) erfüllen diese Aufgabe.	-
	Einbindung der Verkehrsverbände		Abstimmung Verkehrsangebot/Fahrplan, EAV, Tarif, einheitliche Fahrplaninformationen, Anschlusssicherung zu anderen Verkehrsunternehmen		PTE übernehmen ähnliche Funktion	Trifft für die Niederlande nicht zu.	Im Grunde genommen erfüllen die CPTAs diese Aufgabe.
	<b>Charakteristika der Ausschreibungen</b>			<b>Noch nicht relevant. Angekündigt für 2014.</b>			
3.2.3. b	Brutto-/Nettoausschreibungen; Muss/Kann-Ausschreibung		Ausschreibungspflicht, allerdings auch Direktvergaben praktiziert / Bruttoausschreibungen mit fixem Entgelt, Nettoausschreibungen sowie kombinierte Formen		Weitgehend Nettoausschreibungen (mit Erlörisiko für EVU), Ausschreibungspflicht	Weitgehend Nettoausschreibungen; ab 2010 auch einige Bruttoausschreibungen (Provinz Overijssel).	Im Regionalverkehr: meistens Brutto-Verträge; Fernverkehr: Netto-Verträge
3.2.3. c	Wie viel Prozent der Strecken werden ausgeschrieben?	Bis 2012 ca. 23 % (ausgenommen S-Bahn, Fernverkehr) der früheren DSB Leistungen	Große Unterschiede zwischen den Ländern (Umsetzungstempo), perspektivisch 100 %		100 %	Bis 2012 der Betrieb auf 18 von 20 regionalen Strecken (außerhalb des Hauptlinien-netzes)	2009 waren 25 % der gesamten Zugkm ausgeschrieben.

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.3.d	Verhältnis Ausschreibungen : Direktvergaben	-	-	Derzeit quasi noch ein geschlossener Markt	-	-	Keine Direktvergaben (mehr)
3.2.3.e	Ausschreibungsdauer (Dauer der Verträge)	West- und Zentraljütland: acht Jahre Kystbahnen, Øresundståg: sechs Jahre	Zwischen 7 und 15 Jahre		Bisher durchschnittlich 7-15 Jahre; ab 2012 vermehrt 15 Jahre	Durchschnittlich 10 - 15 Jahre	Dauer der analysierten Verträge: beide 10 Jahre (der erste wurde nach 5 Jahren storniert)
3.2.3.f	Größe in Fahrleistung/Jahr (in km)	West- und Zentraljütland: 7,5 Mio. Zugkm Kystbahnen, Øresundståg: 4,4 Mio. (nur dänische Seite)	Sehr unterschiedlich		Stark unterschiedlich (vgl. Diagramm im Text)		-
3.2.3.f	Ausschreibungslos, -umfang [1] Einzelstrecken oder Netze?	Netze	Unterschiedlich, meist Teilnetze im Umfang von ca. 3-5 Mio. Zugkm		Stark unterschiedlich (vgl. Diagramm im Text)  In der Regel sind Franchises als Leistungsbündel zu verstehen und nicht als einzelne Strecken. Die Franchises wurden weitgehend überschneidungsfrei definiert.	Sowohl Einzelstrecken wie auch Netze; Netze haben verschiedene Vorteile, z.B. eine gewisse Zahl von Ersatzfahrzeugen für mehrere Strecken bereitstellen zu können, anstelle eines Fahrzeuges für jede Strecke. Auch gibt es mehr Möglichkeiten zur Optimierung des Betriebes (Zugführer, Schaffnereinsatz usw.)	Netze (vielleicht vereinzelt auch Einzelstrecken)
3.2.3.g	Genauigkeitsgrad/Freiheitsgrad (funktionale Ausschreibungen?)	Weitgehend genau	Weitgehend vorgeschrieben		Bisher weitgehend vorgegeben; in Zukunft verstärkt funktional (gem. derzeitiger politischer Diskussion)	Unterschiedlich	Soweit bekannt, sehr genau

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
3.2.3.h	Wer besitzt die Fahrzeuge? Rücklaufregelungen	West- und Zentraljütland: Fahrzeuge müssen am Vertragsende für Übernahme angeboten werden	Unterschiedlich, meist Eigentum der EVU, Fahrzeugpools der Länder/Aufgabenträger (Niedersachsen, RMV), tlw. Leasingverträge		Drei große private ROSCOS (oligopolistischer Markt); Leasingverträge mit TOC	Neuerdings erster Vertrag mit Rücklaufregelung (Provinz Overijssel)	Die CPTA stellen über eine/einige Leasingfirma/firmen Fahrzeuge für den SPNV zur Verfügung.
3.2.3.i	Unterschiede zwischen SPNV und ÖPNV	-	Unterschiedliche gesetzliche Grundlagen (ÖPNV: PBefG) sowie meist unterschiedliche Aufgabenträgerschaften		-		
3.2.3.j	Ausschreibungskosten (Staat)		-		Hoch, aber insgesamt rückläufig (GBP 7054 Tsd. im Jahr 2007-08)		
3.2.3.j	Ausschreibungskosten (EVU)		-		Ca. GBP 3 Mio. bis GBP 5 Mio. pro Bewerber jedes Franchise		
3.2.3.k	Dauer der Vergabeverfahren (bis zum Betrieb)	West- und Zentraljütland: 1,5 Jahre Vorbereitung bis zur Vergabe; danach 22 Montage Vorbereitung bis zur Aufnahme des Betriebes	Meist 2-4 Jahre (Fahrzeugbeschaffungszeiten)		Sehr kurz; knapp über 1 Jahr	Anfangs sehr kurz (< 1 Jahr), mittlerweile über 2 Jahre	-
3.2.3.f	Ausschreibungslos, -umfang (Einzelstrecken oder Netze?)		Unterschiedlich, meist Teilnetze		Integrierte Franchises (Leistungsbündel)	Es gibt sowohl reine SPNV-, reine ÖPNV- sowie kombinierte Ausschreibungen, ohne wesentliche Unterschiede.	CPTA arbeiten eng zusammen, um größere Netze erzielen zu können.

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
	<b>Finanzierung des SPNV</b>						
4.a	Trennung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren?	Soweit bekannt, gibt es keinen eigenwirtschaftlichen Verkehr. Es gab aber einige schwedische Fernzüge, die bis Odense durchgebunden waren (eingestellt mangels Rentabilität).	Eigenwirtschaftlicher Verkehr: meist Fernverkehr und ohne Bestellerentgelte, gemeinwirtschaftlicher Verkehr: SPNV - Finanzierung durch Bestellerentgelte (aus Regionalisierungsmitteln)	De-facto-Trennung durch Netztrennung: TGV-Verkehr auf eigenem Netz war bis vor Kurzem eigenwirtschaftlich.	Franchise ist entweder subventioniert oder zahlt Konzessionsgebühr (negative Subvention); keine genaue Spezifikation der Eigenwirtschaftlichkeit  Nahezu alle Franchises enthalten rentable und unrentable Strecken.	Bestellter SPNV auf regionalen Strecken ist gemeinwirtschaftlich, der gesamten SPV auf dem Hauptliniennetz eigenwirtschaftlich. Siehe Text.	Bestellter SPNV ist gemeinwirtschaftlich, der Fernverkehr sowohl gemeinwirtschaftlich wie (auf einigen Linien) eigenwirtschaftlich. Ab 2012 sind überall eigenwirtschaftliche Verkehre zugelassen.
4.a	Trassenkosten, Höhe des IBE	-	Hoher Kostenblock für Trassen- und Stationsnutzung, i.d.R. durchlaufender Posten für EVU	RFF berechnet das IBE aus drei etwa gleich großen Komponenten: Redevance A (für accès = Netzzugang), Redevance R (réservation) und Redevance C (für circulation = Verkehr). Gesamthöhe: circa 4,5 Mrd Euro p.a. - Pro Zgkm gelten bis 2013 folgende Beträge: 11.- Transilien und TER; 14.- TET und TGL; 13.- TAGV; 2.- Fracht (Quelle: RFF, Printemps 2012, La Tarification)	Hoher Kostenblock, aber begrenzte Bedeutung für ASW aufgrund der 'no net loss, no net gain'-Klausel	Im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering, Tendenz aber steigend	Nur 13 % (der realen Kosten), eine Steigerung ist aber vorgesehen.

Angebot	Kriterien \ Regionen	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden
4.b	Wer finanziert die Fahrzeuge und wie?	Das EVU	i.d.R. durch EVU (Ausnahmen: Fahrzeugpools der Aufgabenträger/Länder)	In der Île de France die Organisation STIF; sonst SNCF, Städte, Regionen	Leasingkosten werden durch TOC übernommen; Anschaffung durch ROSCOS	Kosten werden durch EVU getragen bzw. in den Betriebskosten berücksichtigt.	Die CPTA stellen gemeinsam eigene Fahrzeuge zur Verfügung, z.B. über die Leasingfirma Transitio AB.
4.c	Wer finanziert den Betrieb und wie?	Fahrgasterlöse und Aufgabenträger	Bestellerentgelte (Regionalisierungsmittel) der Aufgabenträger, Fahrgelderlöse	Nutzerfinanzierung zwischen 21 und 33 % (abhängig von der Stadtgröße); Rest: öffentliche Hand und Unternehmungen mit mehr als 9 Mitarbeitern	Fahrgasterlöse, private Gelder (in der Regel DfT oder PTE); Subventionen	Fahrgasterlöse und Aufgabenträger	