

Verfehlte Weichenstellungen in Richtung Wettbewerb Oder: Warum die EU-Kommission die Bahn nicht auf die Erfolgsschiene bringt

Summary Paper für die Veranstaltung von Unsere Bahnen am 24. Mai 2024

Prof. TIM ENGARTNER

Professor für Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln

Allen umwelt- und klimapolitischen Ambitionen zum Trotz ist die Verkehrswende mit einer klaren Prioritätensetzung zu Gunsten der Bahn innerhalb der Europäischen Union (EU) bislang ausgeblieben. Dies gilt insbesondere für den Güter- und den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr. So lag der Anteil der Bahn am EU-weiten Güterverkehr 2021 nach wie vor bei nur 17 %, während der Transport auf der Straße weiter zunahm: Wurden 2011 ca. 74 % des Güterverkehrs über die Straße abgewickelt, waren es 2021 sogar 77 % (Destatis 2023). Ähnlich ernüchternd fällt die Bilanz im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr aus, über den weiterhin selbst viele Grenzregionen nur unzureichend angebunden sind. 2021 konnten in den 27 EU-Mitgliedsstaaten lediglich 23 Kilometer im internationalen Schienenpersonenverkehr pro Einwohner:in verzeichnet werden, während rund 560 Kilometer je Einwohner:in auf nationale Zugfahrten entfielen. Somit machten international zurückgelegte Strecken durchschnittlich weniger als vier Prozent der insgesamt mit der Bahn zurückgelegten Strecken aus (FIS 2024).

Bei der Erörterung der Frage, warum die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene als eine der zentralen Weichenstellungen für den European Green Deal bislang nicht umgesetzt werden konnte, liegt eine der maßgeblichen Antworten in der von der EU verfolgten Liberalisierungspolitik. Nicht zuletzt ausweislich der PSO-Verordnung 2016/2338 setzt die EU-Kommission auf Ausschreibungswettbewerbe statt auf zentralstaatliche Koordinationsmechanismen wie z. B. die u. a. in Österreich praktizierte Direktvergabe. Statt die grenzüberschreitende Kooperation und Koordination der national jeweils marktführenden (Staats-)Bahnunternehmen mittels umfänglicher Finanzierung zu implementieren, setzt die EU-Kommission auf einen sich im gesamten europäischen Binnenmarkt entfaltenden Wettbewerb der Schienenverkehrsunternehmen. Dabei zeigt schon ein Blick nach Deutschland – immerhin Drittplatzierter im EU-Vergleich, was den Anteil qua Ausschreibungswettbewerb vergebener Aufträge anbelangt –, dass besagter Anteil kaum als geeigneter Prädiktor für die gewünschten Entwicklungen herangezogen werden kann (Bundesnetzagentur 2024): „Bei den 17 wettbewerblichen Vergabeverfahren im Jahr 2022 wurden insgesamt 24 Angebote von Bietern eingereicht. Dies bedeutet, dass im Mittel [nur] etwas mehr als 1,4 Bieter an einem Vergabeverfahren teilgenommen haben.“ Dieser Wert hatte 2018 noch bei knapp 2,5 gelegen und sich somit seither beinahe halbiert.

Kostspielige Ausschreibungswettbewerbe

Statt aus den britischen Misserfolgen und von den Schweizer Erfolgen zu lernen, zielen die von der EU-Kommission erlassenen Richtlinien und Verordnungen vor allem auf den intramodalen Wettbewerb. Dabei lassen sich belastbare Argumente für die u. a. in Österreich realisierte Direktvergabe und gegen die von der EU-Kommission mehrheitlich gewünschten Ausschreibungswettbewerbe anführen:

- Kompetitive Ausschreibungsverfahren lösen im Vergleich zur Direktausschreibung einen höheren Koordinationsbedarf aus, d. h. sie sind sowohl für die Auftraggeber wie auch für die Auftragnehmer aufwändig und entsprechend kostspielig.

- Nicht selten kommt es nach der Vergabe von Aufträgen zu juristischen Anfechtungen der Ausschreibungsverfahren, was Kosten auf Seiten von Anwaltskanzleien, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Verwaltungseinrichtungen produziert.
- Verlieren Betreibergesellschaften große Ausschreibungswettbewerbe, geht dies meist nicht nur zu Lasten von Kund:innen, die mit eingeschränkten Angeboten Vorlieb nehmen müssen. Vor allem gereichen die nicht erhaltenen Aufträge den Beschäftigten der betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zum Nachteil, die unabhängig von ihrer Arbeitsleistung und vielfach in die (frikzionelle) Arbeitslosigkeit rutschen.
- Sich während der Vertragslaufzeit ergebende Änderungen bzgl. der Anforderungen an die Taktung, die Reichweite und die Tarife sind bei geschlossenen Verträgen nur schwer umzusetzen – oder entsprechend teuer.
- All jene Unternehmen, die sich auf eine Ausschreibung bewerben, aber nicht den Zuschlag erhalten, bleiben auf den (zumeist hohen) Kosten für die Beteiligung am Ausschreibungsverfahren sitzen. Nur gelegentlich bekommen die unterlegenen Unternehmen die Teilnahmekosten erstattet.
- Der Bahnsektor zeichnet sich nicht nur durch hohe Fixkosten aus, sondern auch dadurch, dass Trassenentgelte, Energiekosten und rollendes Material für die EVUs zumindest näherungsweise identisch sind, d. h. der Wettbewerb findet vor allem über die Personalkosten als eine der wenigen flexiblen Stellgrößen statt.

Die Auswirkungen des Ausschreibungswettbewerbs auf relevante Qualitätsindikatoren wie z. B. Ausschreibungskosten, Fahrplankoste und Lohnstrukturen sind wissenschaftlich bislang noch unzureichend untersucht. Dies liegt vor allem daran, dass es bislang keine genauen Angaben zu den Kosten der Ausschreibungswettbewerbe im Bahnsektor gibt und die Angaben, die man in den Geschäftsberichten der Bahngesellschaften findet, (bislang) keine eindeutige Berechnung der Koordinationskosten zulassen. Aus Gesprächen mit schwedischen Vergabestellen ist allerdings bekannt, dass dort 4,9 % der anfallenden Kosten auf die Beauftragung entfallen. Dirk Schlömer, Geschäftsführer von mobifair e. V., schätzt, dass dies in Deutschland bis zu ca. 3 % seien. Sektorübergreifende Hinweise auf Kosten für öffentliche Ausschreibungen bzw. Direktvergaben finden sich überdies in einer Evaluation des thüringischen Landesvergaberichts. Diese ergab u. a., dass die Auftraggeberseite im Falle öffentlicher Ausschreibungen durchschnittlich 139,41 Stunden benötigte und im Median, durch den statistische Ausreißer umgangen werden, 82 Stunden. Demgegenüber stehen durchschnittliche 65,04 Stunden bzw. im Median 39 Stunden, die für eine freihändige Vergabe anfallen (Cosinex 2022). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine 2008 im Auftrag des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Studie. Demnach verursachte die Vergabe der rund 2,4 Mio. öffentlichen Aufträge in Deutschland jedes Jahr Prozesskosten in Höhe von 19 Mrd. Euro. Davon entfielen ca. 8,8 Mrd. Euro auf die öffentlichen Auftraggeber und 10,2 Mrd. Euro auf die beteiligten Unternehmen. Im Durchschnitt kostete ein einzelnes

Vergabeverfahren alle Beteiligten rund 7.870 Euro (Rambøll Management GmbH, Institut für Mittelstandsforschung Bonn & Leinemann & Partner Rechtsanwälte 2008: 8). Die Quintessenz des Gutachtens war eindeutig: Die Freihändige Vergabe und die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb erweisen sich im Vergleich zur Öffentlichen Ausschreibung, welche die höchsten Kosten verursacht, als die kostengünstigeren Varianten (ebd.: 45).

Lessons learned – oder: Die Fragmentierung des britischen Bahnsystems

Ein Blick über den Ärmelkanal lässt erkennen, welche verheerenden Konsequenzen die Privatisierung und Liberalisierung des Bahnsektors zeitigen kann. Nach wie vor bilden die Betreibergesellschaften gemeinsam mit den Zugleasingfirmen, dem 2002 in Reaktion auf den Konkurs der privaten Infrastrukturgesellschaft Railtrack gegründeten Infrastrukturbetreiber Network Rail sowie den zwischenzeitlich mehr als 2.000 Subunternehmen ein selbst für die Beteiligten kaum zu durchschauendes Interaktions- und Aufgabengeflecht. Waren die Verantwortlichkeiten zu Zeiten von British Rail eindeutig zu benennen, gab es infolge der Fragmentierung einen zusätzlichen Bedarf an bürokratischen Abläufen – und nicht ein Weniger an Verwaltungsaufwand, wie die Protagonist:innen der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik unverändert behaupten.

Mindestens einen Impuls erhielt die britische Regierung dabei über die EU-Richtlinie 91/440/EWG: Diese forderte eine vom Staat unabhängige Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen ein, schrieb sowohl die buchhalterische Trennung von Eisenbahninfrastruktur und (Eisenbahn-)Dienstleistungen als auch den wettbewerbsorientierten Zugang zu den Netzen der Mitgliedsstaaten für internationale EVU vor (Gourvish 2002: 262). Dabei kommen mehrere Kostenrechnungen zu dem Schluss, dass eine Umstrukturierung sowie Sanierung der Staatsbahn durch die öffentliche Hand bedeutend preiswerter gewesen wären. Eine Studie aus dem Jahr 2019 etwa hat ergeben, dass jeder Kilometer, den ein Fahrgast mit der Bahn zurücklegt, in Großbritannien Gesamtkosten von umgerechnet 38,1 Eurocent verursacht, während die Kosten in der Schweiz mit umgerechnet 19 Eurocent knapp halb so hoch ausfallen (Kuhn 2019). Man hätte voraussehen können, dass die Koordination und Kohärenz eines komplexen Systems wie dem Bahnsystem, in dem derart viele Geschäftseinheiten zusammenwirken müssen, die Betriebs- und Organisationsabläufe verkompliziert. Aber erst mit dem im Auftrag der britischen Regierung erstellten und im Frühjahr 2021 veröffentlichten „Williams Rail Review“ wurden die Ineffizienzen des britischen Bahnwesens unmissverständlich offengelegt (Department for Transport 2021). Die Neugründung von Great British Rail soll nun eine Antwort auf die benannten Probleme geben, indem das britische Bahnsystem wieder stärker zusammengeführt wird.

Investitionen als zentrale Weichenstellung

Statt weiterhin der Liberalisierung den Weg zu bahnen, sollte die EU-Kommission ihren Fokus auf staatliche Investitionen in die Bahninfrastruktur lenken, um endlich eine

Verlagerung von der Straße hin zur Schiene auf den Weg zu bringen. Den Zusammenhang zwischen Investitionen in das Bahnsystem auf der einen und mehr Schienenverkehr auf der anderen Seite belegt ein Blick in die Schweiz. Täglich stellen die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) unter Beweis, wie ein staatlich organisiertes Bahnsystem höchst effizient, nahezu flächendeckend und mit breiter Akzeptanz seitens der Bevölkerung betrieben werden kann. Während in vielen EU-Staaten immer mehr Strecken stillgelegt wurden und werden, beherzigt die Geschäftsführung der SBB mit dem Ausbau des Regional- und Nahverkehrs ein ehernes Gesetz der Verkehrswissenschaft: Angebot schafft Nachfrage. An Knotenpunkten wie Basel, Bern, Genf oder Zürich können Reisende im Stunden- oder Halbstundentakt umsteigen. Und obwohl das Schweizer Bahnsystem die höchste Auslastung in ganz Europa aufweist, erreichen 92,5 % der Züge mit einer Abweichung von weniger als drei Minuten ihr Ziel (vgl. SBB 2023: 22).

Dies ist das Ergebnis einer konsequenten Geschäftspolitik: Die Triebfahrzeuge werden in kurzen Intervallen gewartet, das Gleisnetz wird kontinuierlich ausgebessert und mehr als die Hälfte der Trassenkilometer verlaufen mehrgleisig, so dass es auch in Ballungszentren kaum Nadelöhre gibt. Die „Entmischung“ von Personen- und Güterverkehr durch separate Gleisstränge wurde in der Schweiz schon vor vielen Jahren vorangetrieben. Laufende Ausbauprojekte zielen vor allem auf Kapazitätserhöhungen sowie die Stabilisierung des Fahrplans und die Verkürzung von Fahrtzeiten. Die Initiative „Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur“, die die Schweizer:innen 2014 in einer Volksabstimmung mit überwältigender Mehrheit annahmen, schreibt die Finanzierung der Bahninfrastruktur sogar in der Verfassung fest, so dass substanzielle staatliche Investitionen dauerhaft sichergestellt sind. Für den anstehenden „Ausbauschritt 2025“ stehen etwa 6,4 Mrd. Schweizer Franken zur Verfügung, was in etwa dem Betrag entspricht, den die Niederlande – trotz doppelt so vielen Einwohner:innen – im gesamten Zeitraum von 2017 bis 2022 in ihre Schieneninfrastruktur investierten (vgl. UVEK o. J.; ProRail B. V. 2018–2023).

Es liegt der Schluss nahe, dass neben der technischen Harmonisierung des europäischen Schienennetzes insbesondere Investitionen in die nationalen Trassennetze inkl. der Bahnhofsgelände, Haltestellen und industriellen Gleisanschlüsse erforderlich sind, um die Verlagerung des Verkehrs von der Straße und aus der Luft auf die Schiene zu vollziehen. Wir brauchen ein klares Investitionsbekenntnis zu Gunsten des Verkehrsträgers Schiene. Bundesfinanzminister Helmut Schmidt verstieg sich 1974 zu der legendären Bemerkung: „Wir können uns nur noch eines leisten – die Bundeswehr oder die Bundesbahn“ (zit. nach von Hiller 2003). Aber wenn es in vielen EU-Staaten möglich ist, ein Sondervermögen für die Armeen zu begründen, muss es angesichts der umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen auch möglich sein, ein Sondervermögen für die europäischen Bahnen aus der Taufe zu heben. Es braucht zwingend eine Investitionsoffensive – in die Schienennetze innerhalb der EU-Staaten, aber auch für den Ausbau einer flächendeckenden europäischen Bahninfrastruktur. Während viele Bahnunternehmen wie die DB AG, die über ihre Tochtergesellschaft DB International Operations ab 2025 für 25 Jahre den Betrieb und die Instandhaltung des regionalen Schienenpersonennahverkehrs in der kanadischen Metropole Toronto und deren Umgebung übernehmen wird, nicht nur auf den heimischen

Schienenverkehr, sondern auch auf Geschäfte im internationalen Straßen-, Luft- und Wasserverkehr setzen, hat der SBB-Vorstand noch nie derartige Ambitionen gehegt. So ließ sich auch der 2020 ins Amt gekommene Vorstandsvorsitzende Vincent Ducrot mit den Worten zitieren: „Wir machen Bahn – heute und in zehn Jahren“ (zit. nach Engartner 2023).

Vorzüge der Direktvergabe und Nachteile des Ausschreibungswettbewerbs

Bei der Beantwortung der Frage, welche Maßnahmen geeignet sind, um den europäischen Bahnverkehr sowohl national wie auch grenzüberschreitend zu beleben, gilt es neben den genannten Erfolgskriterien, das „EU-Beispiel“ der in Österreich präferierten Direktvergabe in den Blick zu nehmen. Bevor es in Folge der Corona-Pandemie zu einem Rückgang des Verkehrsaufkommens kam, wurde in keinem anderen EU-Mitgliedsstaat so viel Bahn gefahren wie in der Alpenrepublik, die mit durchschnittlich 1.489 Kilometer pro Kopf in Europa nur vom Nachbarland Schweiz übertroffen wurde (LITRA 2020). Doch auch während bzw. nach der pandemiebedingten Notsituation ließen sich die Österreicher:innen nicht von der Nutzung öffentlicher Schienenverkehrsmittel abbringen: So werden – ausweislich einer aktuellen VCÖ-Analyse (2023) auf Basis von nun veröffentlichten Daten der EU-Kommission – in Österreich pro Person mehr als doppelt so viele Kilometer mit Bahn, „Bim“ und U-Bahn gefahren wie im EU-Durchschnitt. Ein wesentlicher Grund für die Erfolge des schienengebundenen Verkehrs in Österreich ist in der direkten Beauftragung von am Markt etablierten Eisenbahnunternehmen zu sehen.

Bei einer wettbewerblichen Ausschreibung wie sie zuletzt in der PSO-Verordnung 2016/2338 angelegt ist, drohen die Schienenpersonenverkehre durch (rein) profitorientierte (ausländische) Billigstanbieter übernommen zu werden. Dies lässt sich z. B. an der (Teil-)Insolvenz des Zugbetreibers Abellio Rail erkennen. Mit Dumpingpreisen hatte das Tochterunternehmen der niederländischen Staatsbahnen vor einigen Jahren Ausschreibungen von Zuglinien im deutschen Regionalverkehr für sich entscheiden können. Wie schon andere Betreibergesellschaften hatte sich Abellio im Kampf um Marktanteile vornehmlich in Konkurrenz zur DB Regio auf geradezu absurde Vertragsbedingungen eingelassen. So musste das Unternehmen selbst dann hohe Strafzahlungen für Zugausfälle und -verspätungen leisten, wenn diese durch Baustellen der DB Netz AG (nun: DB InfraGO) verursacht worden waren. Wie teuer fehlgegangene Vergaben werden können, zeigt sich daran, dass der Insolvenzverwalter der Abellio NRW eine Schadenersatzklage gegen vier beteiligte Nahverkehrsverbände einreichte. Der Streitwert der Klage liegt bei 642 Mio. Euro (Berger 2023). Die Insolvenz des Bahnbetreibers ist den betroffenen Verkehrsverbänden bereits deshalb teuer zu stehen gekommen, weil das Land Nordrhein-Westfalen der Schienenpersonennahverkehrsbranche bis 2032 Unterstützungszahlungen in Höhe von 928 Mio. Euro zusagen musste, um die Pendler:innen auf den von Abelliobetriebenen Strecken nicht vergeblich auf ihren Zug warten zu lassen (Berger 2021).

Zu komplexe und kostspielige Regulierungsarchitektur

Sofern Unternehmen auch nach ihrer Privatisierung in ein Netz mikro-, meso- und makropolitischen Rahmenvorgaben eingebunden bleiben sollen, bedarf es nicht selten konzertierter Bail-Outs, in jedem Fall aber der kostenintensiven Installation staatlicher Regulierungsregime, die in der Regel eine differenziertere und kompliziertere Architektur aufweisen als die Strukturen des alten Leistungsstaates. Zahlreiche Ökonom:innen führen die asymmetrische Informationsverteilung als Grund dafür an, dass staatliche Behörden keine ausreichend wirksame Kontrolle garantieren können und eine Verschlechterung der allokativen Effizienz unweigerlich folgt. Dabei gilt für den Verkehrssektor – mehr noch als für andere Sektoren –, dass der Staat als übergeordnetes Regulativ „den systemkonstitutiven Wettbewerb vor sich selbst zu schützen hat“ (Bontrup 2021: 203).

Angesichts der herausragenden Fahrgastzuwächse im österreichischen und schweizerischen Schienenverkehr stellt sich die Frage, warum das Erfolgsmodell der verkehrspolitischen Steuerung mittels Direktvergaben aufgegeben werden sollte. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man anerkennt, dass der generationenübergreifende Zeithorizont, auf den das Bahnwesen angelegt ist, in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zu den quartalsgetriebenen Rentabilitätsinteressen privater EVUs steht. Welche Verwerfungen diese für das System „Schiene“ mit sich bringen, belegen inzwischen nicht mehr nur die Erfahrungen mit der Fragmentierung des britischen Bahnsystems eindrucklich. Auch der Fall „Abellio“ zeigt, dass sich die von der EU-Kommission beschworene belebende Kraft des (Ausschreibungs-)Wettbewerbs vielfach als ruinös erweist – nicht nur zu Lasten der Beschäftigten und der Fahrgäste, sondern darüber hinaus mit negativen Effekten für das Schienenverkehrsaufkommen und damit für die überfällige Verkehrswende.

Literatur

Berger, P. (2021, 26. November). Abellio-Pleite: Ministerin erhöht den Druck auf Verkehrsverbände. Kölner Stadt-Anzeiger.

Berger, P. (2023, 31. Mai). Millionenklage gegen Verkehrsverbände in NRW. Kölner Stadt-Anzeiger.

Bontrup, H. J. (2021). Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft (5. Aufl.). PapyRossa.

Bundesnetzagentur (2024). Bericht. Marktuntersuchung Eisenbahnen 2023.

Cosinex (2022, 27. Oktober). 139 Stunden: So aufwendig ist eine öffentliche Ausschreibung für Auftraggeber.

Department for Transport (2021). Great British Railways. The Williams-Shapps Plan for Rail. Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (o. J.). Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI).

Engartner, T. (2023). Investitionen in die Deutsche Bahn. Es lohnt der Blick in die Schweiz. die tageszeitung.

Forschungsinformationssystem (FIS) – Mobilität und Verkehr (2024). Das Marktsegment des grenzüberschreitenden Schienenpersonen(fern)verkehrs in Europa.

Gourvish, T. (2002). British Railways 1974-97. Oxford University Press.

Kuhn, L. (2019, 9. Oktober). Wo Bahnfahrten in Europa am teuersten ist. Edison Magazin.
LITRA (2020, 26. November). Zurückgelegte Strecke per Bahn in ausgewählten Ländern Europas im Jahr 2019 (in Kilometern pro Einwohner). Statista.
ProRail B. V. (2018–2023). Jaarverslagen (2017–2022). Verbindt. Verbetert. Verduurzaamt.
Rambøll Management GmbH, Institut für Mittelstandsforschung Bonn & Leinemann & Partner Rechtsanwälte (2008). Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber.
Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2023). SBB Geschäftsbericht 2023.
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023). Güterverkehr in der EU: Keine Verlagerung auf Bahn und Schiff.
VCÖ – Mobilität mit Zukunft (VCÖ) (2023, 21. September). VCÖ: Österreich ist im Schienenverkehr EU-Spitzenreiter. Bahnangebote in Ballungsräumen und Regionen weiter verbessern.
von Hiller, Christian (2003, 13. April). Spät, leer, chaotisch – und mehr Verlust. Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Zum Autor

Tim Engartner ist Professor für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt ökonomische Bildung an der Universität zu Köln. Er forscht zu Konzeptionen sozialwissenschaftlicher Bildung sowie zum Wandel von Staatlichkeit durch Privatisierungen (v. a. am Beispiel des Bahnsektors). Er ist Autor der Bücher Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik (Springer VS 2008), Staat im Ausverkauf (Campus Verlag, 2. Aufl., 2021) sowie Privatisierung. Optimierung oder Entmenschlichung? (mit Wolfgang Kubicki, Westend Verlag 2023).