

Effekte des Ausschreibungswettbewerbs im regionalen Bahnverkehr in Deutschland

Busverkehrsleistungen werden in der Schweiz in zunehmendem Umfang ausgeschrieben. Im Schienenpersonenverkehr liegen hingegen kaum eigene Erfahrungen mit Ausschreibungen vor. Aus diesem Grund erschien es sinnvoll, die Effekte des Ausschreibungswettbewerbs anhand von Erfahrungen im Ausland näher zu untersuchen. Ausgewählt wurden hierfür zwei Fallbeispiele aus Deutschland: die Marschbahn und die Odenwaldbahn.¹ Aus der Untersuchung geht hervor, dass sich durch die Ausschreibungen nicht nur die Wirtschaftlichkeit verbessert, sondern auch die Angebotsqualität in beiden Fällen deutlich zugenommen hat.



Die Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren von Leistungen des Schienenverkehrs in Deutschland sind weitgehend positiv. In beiden untersuchten Fallbeispielen wurde die Angebotsqualität für die Fahrgäste – insbesondere durch den Einsatz von neuem Fahrzeugmaterial – deutlich verbessert. Im Bild: Marschbahn in Schleswig-Holstein.

Bild: KCW

Ausschreibungswettbewerb in Schleswig-Holstein und Hessen

Mit der Bahnreform im Jahre 1996 wurde in Deutschland die Zuständigkeit für die Bestellung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) auf die Bundesländer oder von ihnen bestimmte Institutionen (Besteller) übertragen. Die meisten Besteller haben inzwischen einen Teil ihrer Leistungen im Wettbewerb vergeben bzw. ausgeschrieben.

Die Intensität des Ausschreibungswettbewerbs ist in den einzelnen Bundesländern sehr

unterschiedlich. Die Besteller in Schleswig-Holstein (LVS) und Hessen (RMV und NVV) haben vergleichsweise früh mit ersten wettbewerblichen Vergabeverfahren begonnen. LVS und RMV zählen heute deutschlandweit zu den Bestellern mit der grössten Erfahrung im Ausschreibungswettbewerb. Beide entwickelten Wettbewerbskonzepte mit einem «Ausschreibungsfahrplan», der die zeitlich gestaffelte Ausschreibung aller SPNV-Leistungen vorsieht.

Welche Potenziale die Besteller mit wettbewerblichen Vergaben für sich nutzbar machen konnten und welche Probleme dabei auftra-



Arne Beck
Experte für Marktorganisation und Ausschreibungen im ÖPNV; Projektleiter, KCW GmbH, Berlin
www.kcw-online.de



Ingo Kühl
Experte für Bahnverkehr, Infrastruktur, Qualitätssteuerung; Projektleiter, KCW GmbH, Berlin



Christoph Schaaffkamp
Experte für Marktorganisation und Ausschreibungen, Geschäftsführer KCW GmbH, Berlin

Definitionen

- *SPNV*: Schienenpersonennahverkehr (entspricht in etwa dem regionalen abgeltungsberechtigten Schienenpersonennahverkehr der Schweiz).
- *Ausschreibungswettbewerb im SPNV*: Beschaffung von SPNV-Leistungen zu Marktpreisen über wettbewerbliche, transparente und nichtdiskriminierende Verfahren (die unterschiedlich ausgestaltet sein können).
- *Transportunternehmung (TU)*: Betreiber von SPNV-Leistungen, z.B. SBB oder Veolia.
- *Nettovertrag (Grundprinzip)*: Dienstleistungsvertrag zur Erbringung der Verkehrsleistung zwischen TU und öffentlicher Hand, bei dem die TU das Produktionskosten- und das Fahrgelderlösrisiko trägt und die öffentliche Hand das von der TU kalkulierte Defizit über einen festen Zuschuss zahlt.
- *Bruttovertrag (Grundprinzip)*: Dienstleistungsvertrag zur Erbringung der Verkehrsleistung, bei dem die TU das Produktionskostenrisiko trägt. Die öffentliche Hand gleicht die Produktionskosten der TU gemäss seiner Angebotskalkulation über einen festen Betrag aus, vereinnahmt die Fahrgelderlöse und trägt das Risiko ihrer Entwicklung.

ten, wird im Folgenden exemplarisch anhand der Ausschreibungsergebnisse der Marschbahn (Schleswig-Holstein)² und der Odenwaldbahn (Hessen)³ dargestellt.

Kosten des Verkehrsangebotes

Die wirtschaftliche Bewertung der Ausschreibungsergebnisse fällt in beiden Fallbeispielen aus Sicht der öffentlichen Hand positiv aus. Das Land Schleswig-Holstein vergab im Falle der Marschbahn einen Nettovertrag, bei dem der Betreiber das Produktionskosten- und das Fahrgelderlösrisiko trägt und das Land lediglich einen festen Zuschuss zahlt. Dieser Zuschuss konnte durch die Ausschreibung um ca. 44% gegenüber dem an den Altbetreiber Deutsche Bahn AG gezahlten Zuschuss gesenkt werden. Das Land spart damit bei einer in etwa gleich bleibenden Zugkilometerleistung insgesamt ca. 221,9 Mio. Franken⁴ über die gesamte Vertragslaufzeit von 10 Jahren ein. Der an den Neubetreiber Nord-Ostsee-Bahn GmbH (NOB – Veolia Gruppe) zu zahlende Zuschuss je Zugkilometer beträgt ca. 6,93 Franken gegenüber ca. 11,86 Franken zuvor.⁵ Den Einsparungen stehen auf Seiten der öffentlichen Hand nach deren eigener Einschätzung einmalige Kosten für die Durchführung der Vergabe von ca. 158 500 Franken und Kosten für das laufende Vertragscontrolling von ca. 79 250 Franken pro Jahr gegenüber.

Hierbei ist zu beachten, dass die Transportunternehmungen (TU) regelmässig nur ca. 50% der Kosten selbst beeinflussen können. Die übrigen Kosten sind insbesondere Nutzungsgebühren für die Infrastruktur und Energiekosten. Demnach wirkte sich die Ausschreibung stets nur auf rund die Hälfte der Wertschöpfung des SPNV aus.

Die Untersuchung ergab weiterhin, dass die NOB die Ausschreibung nicht über die Kostenstruktur gewann, sondern über eine hohe Erwartung hinsichtlich der Steigerung der Fahrgelderlöse. Diese kann über zusätzliche Nachfrage oder eine höhere Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft generiert werden. Für Preiserhöhungen im schleswig-holsteinischen öffentlichen Personennahverkehr ist die Zustimmung der Besteller nötig. Die TU können aber auf den von ihnen bedienten Strecken das Preisgefüge eigenständig beeinflussen, indem sie die Anzahl der für bestimmte Relationen anfallenden Tarifzonen bestimmen. Bislang hat die NOB hiervon jedoch noch keinen Gebrauch gemacht. Die Steigerung der Erlöse soll also offensichtlich primär durch eine Steigerung der Nachfrage erreicht werden. Dieser Effekt wird verstärkt durch vertraglich vereinbarte Bonuszahlungen des Bestellers für Fahrgaststeigerungen. Die der NOB eingeräumten Erlöschancen und Gestal-

tungsspielräume haben somit deren günstige Abgeltungsforderung massgeblich beeinflusst.

In Hessen konnte bei der Vergabe der Odenwaldbahn der Preis der Leistung für den Besteller trotz Verbesserung der Angebotsqualität stabil gehalten werden. Hier wurde ein Bruttovertrag vergeben, bei dem die TU kein Fahrgelderlösrisko trägt. Dadurch konzentrieren sich die Optimierungsbestrebungen des Gewinners Vias GmbH auf eine Verbesserung der Produktivität. Die Vergabe- und Vertragscontrollingkosten sind in diesem Fall etwas geringer als in Schleswig-Holstein.

Deutliche Verbesserung der Angebotsqualität

In beiden Fallbeispielen wurde die Angebotsqualität für die Fahrgäste – insbesondere durch den Einsatz von neuem Fahrzeugmaterial – deutlich verbessert. Qualitätssteigerungen wurden beispielsweise durch klimatisierte und behindertengerechte Neufahrzeuge mit niedrigen Geräuschpegeln sowie durch die Installation von Fahrgastinformationssystemen erreicht. Im Falle der Odenwaldbahn konnten durch die Anschaffung spurtstarker Fahrzeuge Fahrzeitreduktionen von bis zu 20 Minuten realisiert werden.

Nach Betriebsaufnahme traten in beiden Fallbeispielen zunächst erhebliche operative Probleme auf, die sich vor allem auf die Pünktlichkeit und die Zuverlässigkeit negativ auswirkten. Neben den TU waren für diese Probleme jedoch zu einem erheblichen Anteil auch die Fahrzeughersteller und der Infrastrukturbetreiber verantwortlich. Inzwischen sind die aufgetretenen Probleme behoben. Hinsichtlich der insgesamt angebotenen Qualität ist festzustellen, dass diese trotz der vorübergehenden operativen Probleme gegenüber der Angebotsqualität des Verkehrsangebotes vor der Ausschreibung erheblich gestiegen ist.

Innovationstätigkeit

Die Initiativen der TU im Bereich der Innovationen erstrecken sich bei der mit einem Nettovertrag ausgeschriebenen Marschbahn sowohl auf direkt fahrgastrelevante Aspekte als auch auf Aspekte der Produktion. Ohne vertragliche Vorgabe entschied sich die TU beispielsweise für den Einbau von Klimaanlage und Audiosystemen in die Fahrzeuge, für den Einsatz von zusätzlichem Servicepersonal und die Etablierung eines Cateringservices. Im Falle der mit einem Bruttovertrag ausgeschriebenen Odenwaldbahn konzentrierten sich die Innovationen der TU auf eine Verbesserung der internen Abläufe und ein neues Werkstattkonzept mit einem ortsansässigen Unternehmer.

1 Die in diesem Artikel dargestellten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Ergebnissen der vom Staatssekretariat für Wirtschaft der Schweiz (SECO) in Auftrag gegebenen Studie «Liberalisierung im Schienenverkehr – Ergebnisse des Ausschreibungswettbewerbs in Schleswig-Holstein und Hessen und Folgerungen für die Schweiz».

2 Strecke Hamburg–Westerland mit 273 km Streckenlänge und ca. 4,2 Mio. Zugkilometern pro Jahr.

3 Strecken Frankfurt bzw. Darmstadt–Eberbach mit 210 km Streckenlänge und ca. 1,84 Mio. Zugkilometern pro Jahr.

4 Alle Währungsangaben zum Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,585 CHF.

5 Im Laufe der Vertragsverhandlungen führten Mehrbestellungen zu einer leichten Preisänderung des ursprünglichen Ausschreibungsergebnisses auf schliesslich 6,93 CHF. Vertraglich nicht vereinbarte Änderungen der Rahmenbedingungen führten in jüngster Zeit zu einer Kostenerhöhung für den Betreiber, die trotz derzeit laufender Verhandlungen über eine Nachforderung voraussichtlich nicht zu einer wesentlichen Reduktion des Einspareffektes für den Besteller führen werden.

Grafik 1

Innovationstätigkeit in Abhängigkeit von der Vertragsart

	Wichtige, vom Besteller vorgegebene Innovationen	Wichtige, auf Initiative der TU entstandene Innovationen
Odenwaldbahn (Bruttovertrag; Fahrgelderlösrisiko beim Besteller)	<ul style="list-style-type: none"> - Spurtstarke Neufahrzeuge aus Fahrzeugpool des Bestellers - Niederflurig - Behindertengerecht - Klimatisiert - Geräuscharm - Mindestquote Servicekräfte 	<ul style="list-style-type: none"> - Werkstattkonzept mit ortsansässigem Unternehmer - Optimierung Betriebsabläufe
Marschbahn (Nettovertrag, Fahrgelderlösrisiko beim TU)	<ul style="list-style-type: none"> - Neufahrzeuge - Niederflurig - Behindertengerecht - Reservierungsmöglichkeit - Mindestquote Servicepersonal - Kundengarantie 	<ul style="list-style-type: none"> - Fahrzeuge klimatisiert und Geräuscharm - Radio am Platz - Catering - Zusätzliches Servicepersonal - Expressbus als Zubringer - Werkstattkonzept - Optimierung Betriebsabläufe

Quelle: KCW/Die Volkswirtschaft

Auswirkungen auf Arbeitnehmende

Das durchschnittliche Lohnniveau reduzierte sich auf den untersuchten Strecken im Zuge der Ausschreibung um ca. 10%, was unter anderem auf die beim Neubetreiber jüngere Altersstruktur der Mitarbeitenden zurückzuführen ist. Der Spielraum des vom Neubetreiber abgeschlossenen Tarifvertrags wurde nicht ausgeschöpft.

Die Anzahl der Arbeitsplätze im operativen Bereich blieb insgesamt relativ konstant, da der Altbetreiber bereits produktivitätssteigernde Massnahmen eingeleitet hatte. Die Arbeitsbelastung je Beschäftigten nahm jedoch nach Ansicht der befragten Experten zu. Deutlich verändert hat sich die Beschäftigtenstruktur. So sank im Falle der Marschbahn die Anzahl der Mitarbeitenden in der Verwaltung zugunsten eines verstärkten Einsatzes von Servicepersonal. In beiden Fallbeispielen wurden durch die Ansiedelung der Werkstätten neue Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen geschaffen.

Wirtschaftlichkeit der Transportunternehmungen

Nach Einschätzung von Experten sinkt die Profitabilität der SPNV-Betreiber im Zuge der Einführung des Ausschreibungswettbewerbs. Dies erscheint angesichts des Ausgangsniveaus eines nicht wettbewerblich organisierten Marktes mit zum Teil monopolartigen Renditen allerdings nicht verwunderlich. Die teilweise erheblichen Investitionen weisen allerdings gleichzeitig auf zumindest hinreichend positive finanzielle Erwartungen der TU hin. So investierte die Nord-Ostsee-Bahn im Zuge der Übernahme der Marschbahn al-

lein für den Bau einer Betriebswerkstatt ca. 28,53 Mio. Franken.

Die wirtschaftlichen Risiken aus der Beschaffung von Fahrzeugen und die damit einhergehenden Markteintrittsbarrieren konnten aus Sicht der TU in beiden Fällen durch die Nutzung entsprechender Vertragsinstrumente minimiert werden. Der RMV beschaffte die einzusetzenden Fahrzeuge über einen eigenen Fahrzeugpool und stellte sie der TU zur Verfügung. In Schleswig-Holstein nutzte man das Instrument der Wiedereinsatzgarantie. Hierbei wird der TU der Einsatz der Fahrzeuge auch nach Ablauf der Vertragslaufzeit zugesagt, selbst wenn die TU in der dann nötigen Ausschreibung nicht erfolgreich ist.

Fazit

Wie die Fallbeispiele zeigen, konnte die öffentliche Hand durch die Nutzung des Ausschreibungswettbewerbs bei diesen beiden Strecken bislang Einsparungen erzielen und die Angebotsqualität steigern. Diese positiven Erfahrungen mit der Ausschreibung von SPNV-Leistungen decken sich weitestgehend mit jenen auf anderen Strecken in Deutschland. Aus diesem Grund wird derzeit von den befragten Marktteilnehmern, auch vor dem Hintergrund der zunehmend schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte, von einem weiter steigenden Ausschreibungsvolumen im deutschen SPNV ausgegangen.

Mit Blick auf die hier dargestellten Erfahrungen in Deutschland könnte es sinnvoll sein, das Instrument des Ausschreibungswettbewerbs auch bei abgeltungspflichtigen Leistungen des Schienenpersonenverkehrs in der Schweiz als Handlungsoption zu prüfen. Für den Bund und die Kantone böte dies die Chance, bei steigendem Qualitätsniveau den Zuschussbedarf zu reduzieren bzw. die Kosten für die öffentliche Hand trotz Qualitätssteigerung zu stabilisieren. Dies könnte einen Beitrag dazu leisten, das herausragende Angebot des schweizerischen Schienenpersonenverkehrs auch unter möglichen künftigen Budgetrestriktionen erhalten und ausbauen zu können.