

Wettbewerb versus Direktvergabe: SPNV-Kosten in Deutschland und Österreich im Vergleich



VON MARTIN A. WALTER

Wiederholt wurde im *BAHN-REPORT* die Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die deutschen Aufgabenträger thematisiert, zuletzt in größerem Stil anhand der Bundestag-Drucksache 20/672 in Ausgabe 3/22. Der Artikel aus dem vergangenen Jahr sprach interessante Punkte an, klammerte jedoch eine wesentliche Frage aus: Wo steht der wettbewerbliche deutsche SPNV im Vergleich? Hierauf soll – mit Hilfe öffentlich zugänglicher Zahlen – nun der Versuch einer Antwort gegeben werden. Der Blick geht hierfür nach Österreich, wo die bestellten Personenverkehre weiterhin direkt vergeben werden und überwiegend in der Hand der ÖBB sind.

Rahmenbedingungen des Vergleichs

Der Vergleich des deutschen SPNV mit dem von den ÖBB betriebenen Nahverkehr in der Alpenrepublik wurde bewusst gewählt: Sowohl im deutschen als auch im österreichischen System wird der wesentliche Teil des SPNV elektrisch und dazu ergänzend mit Dieselfahrzeugen erbracht. Die SPNV-Angebote beider Staaten sind grundsätzlich vertaktet und

kennen darüber hinaus Verstärkerzüge zu Hauptverkehrszeiten. Daher sind keine verzerrenden Fixkosteneffekte aus unterschiedlichen Produktivitäten des Fahrzeugeinsatzes zu erwarten. Anders sähe z. B. ein Vergleich mit dem französischen SPNV aus, wo viele Fahrzeuge vergleichsweise geringe Laufleistungen erbringen. Diese geringere Produktivität würde investive Fahrzeugfixkosten je Zugkilometer stärker hervorheben. Gleichzeitig ist dieser Effekt aber kaum darauf zurückzuführen, ob die SPNV-Leistungen im Wettbewerb vergeben worden sind oder ob eine Direktvergabe zugrunde liegt. Daher ist die Betrachtung zwischen deutschem SPNV im grundsätzlichen Wettbewerb und dem direktbeauftragten SPNV der ÖBB besser geeignet, um der Frage nachzugehen, wie sich beide Vergabeformen im Vergleich zueinander präsentieren.

Relevant für den Vergleich ist dabei der Kostenblock der Leistungserstellung, der unternehmerisch durch die grundsätzlich wettbewerblich beauftragten EVU in Deutschland bzw. durch die direktbeauftragten ÖBB in Österreich beeinflusst werden kann. Diese Kosten sind in der Abbildung auf S. 7 blau dargestellt und ergeben sich aus dem Bruttosystem-

aufwand abzüglich der Kosten für die Infrastrukturnutzung (Trassen- und Stationsentgelte) sowie abzüglich weiterer Aufwendungen⁽¹⁾.

Grundlage der Zahlen für Deutschland ist der bereits in *BAHN-REPORT* 3/22 (S. 82f.) ausführlich thematisierte Verwendungsnachweis der Regionalisierungsmittel für das Jahr 2018⁽²⁾. Für Österreich wurden Zahlen der nationalen Bestellorganisation Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) herangezogen, die um weitere Quellen ergänzt worden sind. Für beide Staaten dient das Jahr 2018 als Vergleichsbasis. Dies ist zum einen dem simplen Umstand geschuldet, dass jene aus 2018 für Deutschland die aktuellsten Zahlen darstellen. Zum anderen vereinfacht das Jahr 2018 mit Blick auf den SPNV in Österreich die Analyse, denn die ab bzw. nach diesem Jahr in Kraft getretenen neu-

Der österreichische Nah- und Regionalverkehr der ÖBB hat in den vergangenen Jahren auch ohne Ausschreibungswettbewerb vielerorts einen Modernisierungsschub erlebt. Über den Neumarkter Sattelfuhr südlich von Mariahof-St. Lambrecht am 14.06.19 ein dreiteiliger 4744. Foto: Julian Nolte

(1) Ähnlich wie der Umgang mit SPNV-Bestellungen ist die Höhe der Infrastrukturentgelte zwar eine nationale politische Entscheidung, aber nicht von der Vergabeart (Ausschreibung oder Direktvergabe) der Verkehrsleistung abhängig. Daher sind die Infrastrukturentgelte hier nicht vergleichsrelevant, werden aber dennoch ausgewiesen. Ähnliches gilt für Overhead-Aufwendungen wie z. B. für das Management.

(2) s. Bundestag-Drucksache 20/672

Kosten des SPNV der ÖBB

Sowohl die österreichische Republik (nationale Ebene) als auch die Bundesländer des Alpenstaates (regionale Ebene) finanzieren das SPNV-Angebot in Österreich. Bezug genommen wird hier auf das sogenannte Grundangebot, das von den ÖBB erbracht wird. Darüber hinaus existierten im Jahr 2018 weitere Bestellungen der Länder, die ausschließlich von diesen finanziert wurden. Im Zuge der Umsetzung des 4. Eisenbahnpakets wurde eine Harmonisierung des zuvor bestehenden dualen Bestellsystems im österreichischen Schienenpersonenverkehr umgesetzt. Seitdem tritt die SCHIG grundsätzlich als eine zentrale Beauftragungs- und Abwicklungsstelle für das von Bund und Ländern gemeinsam zu finanzierende gemeinwirtschaftliche Angebot auf, wovon die ersten neuen Verkehrsverträge Ende 2018 (Vorarlberg, Kärnten, Steiermark) in Kraft traten. Gegenstand der Betrachtung hier ist das bisherige System mit dem Grundangebot der ÖBB, weil die entsprechenden Zahlen einen landesweiten Überblick erlauben.

Im Grundangebot 2018 des Nah- und Regionalverkehrs⁽¹⁾ wurden insgesamt rund 57,7 Mio. Zugkm⁽²⁾ bestellt. Hierfür leistete die nationale Bestellorganisation SCHIG einen Abgeltungsbetrag von 600,2 Mio. EUR⁽³⁾ (netto), wobei diese Summe auch Kosten für vom Besteller gezogene (Neu)fahrgewoptionen abdeckt. Der genannte Betrag wurde hier um 7 %⁽⁴⁾ erhöht, um die zusätzlichen Zahlungen der österreichi-

(1) Die Bestellung des Fernverkehrs in Österreich ist nicht Gegenstand der Betrachtung und somit auch nicht in den dargestellten Zahlen enthalten.

(2) s. Bericht über die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im SPV 2018 vom 30.04.19, Abt. FVK Team VDA/VDE, S. 36. Bereits abgezogen sind Leistungen in Vorarlberg, Steiermark und Kärnten, die ab Fahrplanwechsel im Dezember 2018 bereits unter neuem Vertragsregime erbracht wurden.

(3) ebenda, S. 64

(4) s. Bericht des Rechnungshofes, Verkehrsdiensteverträge – Schiene (GZ 004.307/013–1B1/17), Skalierung auf Basis des Jahres 2014 aus Tabelle 5, S. 57


en Verkehrsverträge⁽³⁾ haben zu regionalen Disparitäten (insbesondere zur Frage der Ausgestaltung als Brutto- oder Nettoverträge) geführt. Am grundsätzlichen Umstand der Direktvergabe (im Wesentlichen an die ÖBB, darüber hinaus aber auch an regionale Eisenbahngesellschaften) ist in Österreich gleichwohl auch im neuen Bestellregime festgehalten worden.

Es sei darauf hingewiesen, dass es 2018 in Österreich noch kein landesweites

(3) In österreichischer Terminologie lautet der korrekte Terminus „Verkehrsdurchführungsverträge“ (abgekürzt „VDV“), was im deutschen Kontext mit der Abkürzung für den „Verband Deutscher Verkehrsunternehmen“ jedoch zu Verwirrungen führen kann, sodass hier generell von Verkehrsverträgen gesprochen wird.

schon Bundesländer für weitere Bestellungen im Grundangebot abzubilden. Demnach standen hierfür 2018 etwa 642,4 Mio. EUR zur Verfügung, was einem Nettozuschuss von 11,14 EUR/Zugkm entspricht. Um die Bruttokosten des Grundangebots zu bestimmen, müssen ferner die Fahrgelderlöse berücksichtigt werden. Diese wurden mit 3,80 EUR/Zugkm angesetzt⁽⁵⁾. Zusätzlich wurde ein Managementaufwand von 0,16 EUR/Zugkm⁽⁶⁾ bestimmt, was im Ergebnis Bruttokosten des österreichischen SPNV für das Grundangebot von 15,10 EUR/Zugkm entspricht (s. Abbildung auf der gegenüberliegenden Seite).

Um die Vergleichbarkeit zum deutschen SPNV herzustellen, müssen vom Bruttosystemaufwand neben dem Managementaufwand auch die Kosten für die Infrastrukturbenutzung von Trassen und Stationen herausgerechnet werden. Diese wurden für 2018 mit 2,53 EUR/Zugkm angesetzt⁽⁷⁾.

Im Ergebnis stehen vergleichsrelevante Kosten von 12,41 EUR/Zugkm. Dies ist letztlich der Kostenblock, der unternehmerisch – und dabei monopolistisch – durch die Produktion der ÖBB-Personenverkehr AG beeinflusst wird. 

(5) Die Herleitung erfolgte auf Grundlage der Tarifeinnahmen für den neuen Verkehrsvertrag Tirol, s. www.vvt.at/page.cfm?vpath=aktuelles/alle-news&genericpageid=3574 (Zugriff am 25.11.22). Die darüber rechnerisch ermittelten Erlöse von 4,00 EUR/Zugkm wurden um 5 % auf 3,80 EUR/Zugkm gemindert, da der zugrunde gelegte Verkehrsvertrag einen neueren Zeitraum umfasst und für eine Rückbetrachtung ein geringerer Wert anzusetzen ist.

(6) Bestimmt auf Grundlage des Geschäftsberichtes der SCHIG für 2018. Die Aufwände der SCHIG umfassen zwar auch Leistungen, die zur Fernverkehrsbestellung in Österreich notwendig sind. Dafür sind hier zwecks Vereinfachung keine Bestellaufwände der österreichischen Bundesländer einberechnet.

(7) Bestimmt auf Grundlage von „Studie zur Gestaltung und Entwicklung der Eisenbahninfrastrukturpreise in Europa“ (PWC 2018), Tabelle 12 (S. 21), wobei das dort für 2017 genannte Verhältnis zwischen Deutschland und Österreich dazu diente, die für Deutschland 2018 errechneten 6,08 EUR/Zugkm auf das österreichische Niveau zu skalieren.

„Klimaticket“ gab. Sinngemäß gilt dies auch für den deutschen SPNV und die hierzulande geführten Diskussionen um das (4)9-Euro- bzw. „Deutschlandticket“. Sowohl Klima- als auch Deutschlandticket haben (in Zukunft) Einfluss auf die Höhe der Erlöse des jeweiligen Systems. Dies hat für den hier angestellten Vergleich jedoch insofern keine Bedeutung, als die Analyse die Bruttokosten, also die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung ohne Gegenrechnung von Tarifeinnahmen, als Maßstab für den Vergleich nimmt. Die Höhe der Erlöse und somit des Kostendeckungsgrades durch die Nutzer ist eine anders gelagerte, politisch zu beantwortende Frage.

Kosten des SPNV in Deutschland

Berichte wie jene der österreichischen SCHIG existieren in Deutschland nicht. Insofern ist die Bundestagsdrucksache zur Verwendung der Regionalisierungsmittel die beste Quelle für den bundesdeutschen SPNV. Auch die aktuelle Diskussion rund um die Einführung des Deutschlandtickets hat keine belastbaren aktuelleren Zahlen ans Licht der Öffentlichkeit befördert.

Ohne der folgenden Einordnung vorwegzugreifen, soll an dieser Stelle an Zahlen erinnert werden, die im Rahmen der Revision der deutschen Regionalisierungsmittel vor knapp zehn Jahren ermittelt wurden. So wurden damals die Kosten des SPNV in Deutschland für das Jahr 2015 mit durchschnittlich 15,14 EUR/Zugkm bestimmt, wobei 6,06 EUR/Zugkm auf Trassen- und Stationsentgelte entfielen⁽⁴⁾. Berücksichtigt man die seitdem eingetretenen Kostenentwicklungen, quasi in Form einer „gedanklichen Fortschreibung“, so erscheinen die nachfolgend hergeleiteten Zahlen nicht unplausibel.

Abzüglich der ausdrücklich dem restlichen ÖPNV sowie der dem Tarifausgleich zugeordneten Mittel⁽⁵⁾ standen aus den deutschen Regionalisierungsmitteln 2018 je bestelltem Zugkilometer 17,06 EUR zur Verfügung. Zieht man von diesem Wert den Betrag der ausdrücklich als Ausgaben dem SPNV zugewiesenen Regionalisierungsmittel (10,88 EUR/Zugkm)⁽⁶⁾ ab, so ergibt sich hieraus eine Differenz von 6,18 EUR/Zugkm zwischen den verfügbaren Mitteln für den SPNV und den ihm zugeordneten Ausgaben (vgl. Schraffierung in der Abbildung).

Neben den zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmitteln müssen zur Bestimmung des Bruttoaufwands weiterhin die Erlöse aus den Fahrgeldeinnahmen des SPNV berücksichtigt werden, da diese ebenfalls zur Kostendeckung des Systems herangezogen werden. Laut Bundesnetzagentur wurde im deutschen SPNV 2018 eine Beförderungsleistung von 57 Mrd. Personenkilometern erbracht⁽⁷⁾. Unterlegt man diese Leistungszahl mit einem durchschnittlichen Erlöszsatz je Personenkilometer von 0,08 EUR, ergeben sich rechnerische Erlöse von

(4) s. www.lnvg.de/spnv/finanzierung/kosten-im-spnv (Zugriff am 25.11.22)

(5) Dies sind die Positionen 2e, 3b, 4b, 5b, 6a und 6b der in BAHN-REPORT 3/22, S. 82 gezeigten Tabelle.

(6) vgl. Position 10a, BAHN-REPORT 3/22, S. 82 (vereinzelt kommt es zu Rundungsunterschieden im Centbereich)

(7) s. „Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019“ (Bundesnetzagentur), PDF-Seite 7

gut 4,5 Mrd. EUR für das Jahr 2018. Je bestelltem Zugkilometer betragen die Erlöse demnach 6,65 EUR.

Allerdings kann die errechnete Erlössumme nicht vollständig in die weitere Betrachtung einbezogen werden, weil aufgrund der unterschiedlichen Brutto/Netto-Struktur in deutschen SPNV-Verkehrsverträgen die Tarifeinnahmen teilweise gegengerechnet sind. Dabei wird der Zuschussbedarf für einen Nettovertrag abzüglich der Erlöse ausgedrückt – ein EVU bekommt hierbei also nur einen Teil seiner Kosten von den Aufgabenträgern ersetzt, weil es im Gegenzug die Erlöse aus den Fahrgeldeinnahmen behalten darf. Da die Bedeutung von Nettoverträgen im SPNV zurückgeht und Bruttoverträge – bei denen ein EVU seine (kalkulierten) Kosten vollständig ersetzt bekommt – inzwischen überwiegen, wurden in der Betrachtung hier lediglich 30 % der rechnerischen Erlöse von gut 4,5 Mrd. EUR in die Betrachtung zur Kostendeckung eingestellt. Auf den Zugkilometer bezogen sind dies fast genau 2 EUR.

Addiert man die somit errechneten Mittel, die sowohl aus den Regionalisierungsmitteln als auch aus Erlösen



Noch eine beachtliche und vor allem landschaftlich sehenswerte Strecke, die den Zug letztlich bis nach Deutschland führte, hatte dieser ÖBB-4024 am 22.07.21 vor sich. Entlang des Zeller Sees verließ der Zug hier den bekannten Touristenort im österreichischen Bundesland Salzburg auf dem Weg nach Bad Reichenhall. Links im Bild das 760-mm-spurige Gleis der Pinzgauer Lokalbahn. Foto: Robin Dunkel

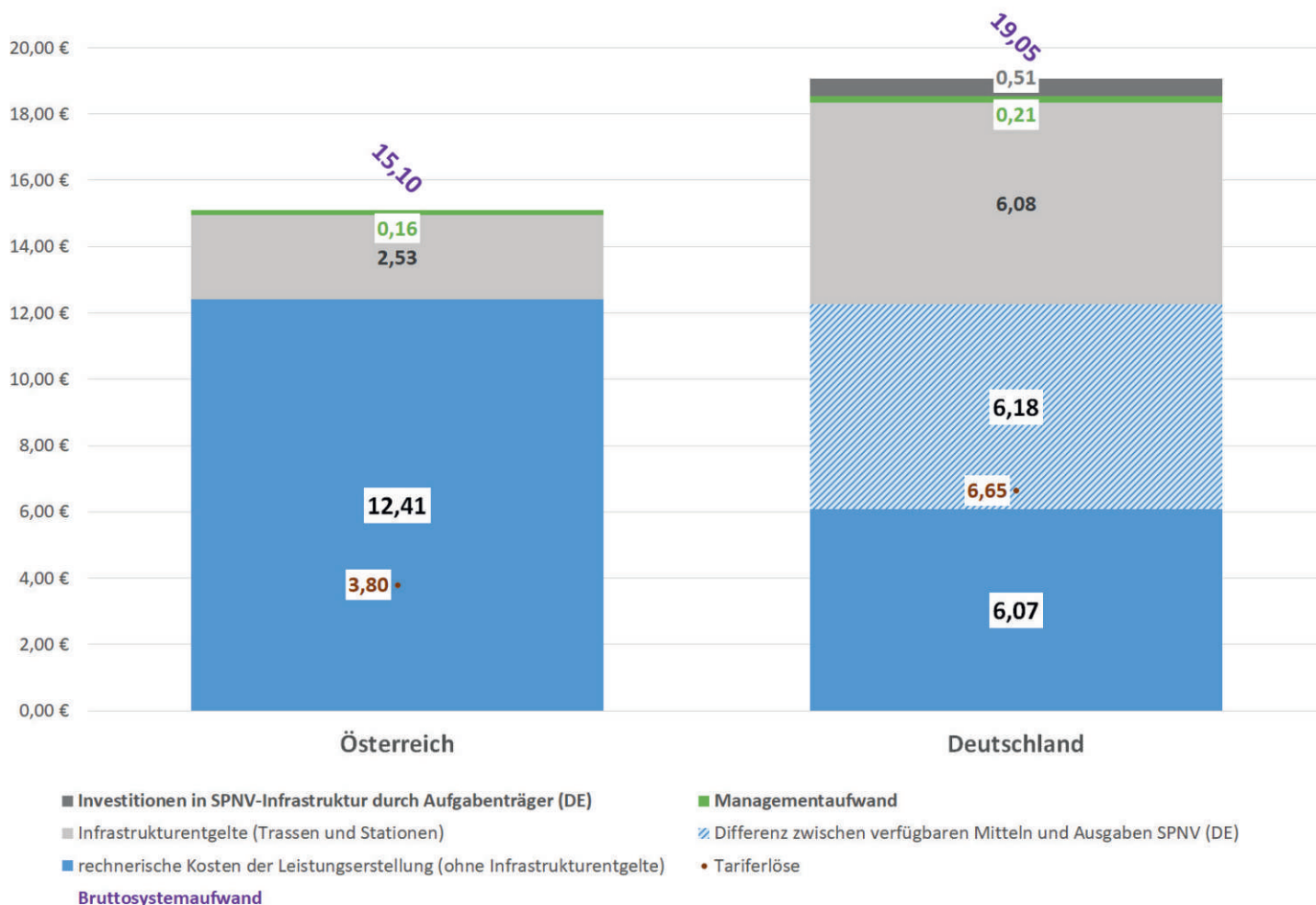


Abbildung: Kosten und Erlöse des SPNV in Österreich und in Deutschland [€ je Zugkm, 2018]



Im Randbereich hat der deutsche SPNV-Wettbewerb Österreich bereits erreicht. So wird das bayerische E-Netz Rosenheim nach einer Ausschreibung der BEG heute von der Transdev-Tochter BRB betrieben.
Foto (Kufstein, 25.07.21): Julian Nolte

der Fahrgeldeinnahmen zur Verfügung stehen, ergibt sich ein Bruttosystemaufwand von 19,05 EUR/Zugkm für den deutschen SPNV im Jahre 2018. Hiervon können einzelne Teile auf Grundlage des Nachweises zur Verwendung der Regionalisierungsmittel den Investitionen in SPNV-Infrastruktur (0,51 EUR/Zugkm), als Managementaufwand (0,21 EUR/Zugkm) sowie den Entgelten zur Nutzung von Trassen und Stationen (6,08 EUR/Zugkm) zugeordnet werden. Zieht man ferner die oben erwähnte Differenz zwischen verfügbaren Mitteln für den SPNV und den ihm zugeordneten Ausgaben der Aufgabenträger von 6,18 EUR/Zugkm ab, ergeben sich 6,07 EUR/Zugkm als rechnerische Kosten für die eigentliche

Leistungsleistung LNVG zu finden ist: Denn selbst bei Addition der hier zunächst in Rede stehenden 6,07 EUR/Zugkm mit den Infrastrukturentgelten von 6,08 EUR/Zugkm ergäbe sich für 2018 ein Kostenniveau, das deutlich unter jenem von 2015 mit 15,14 EUR/Zugkm (ebenfalls inklusive Infrastrukturentgelte)⁽⁸⁾ liegt. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Kosten der Leistungserstellung im SPNV zwischen 2015 und 2018 in erheblichem Maße gesunken sind. Somit ist letztlich anzunehmen, dass ein erheblicher Teil der im Nachweis zur Verwendung der Regionalisierungsmittel nicht eindeutig zugeordneten Gelder (die im Diagramm auf S. 7 schraffierte Fläche) von den deutschen Ländern

Der ökonomische Erfolg des deutschen Ausschreibungssystems erscheint fragwürdig.

Leistungsleistung des deutschen SPNV, die von den EVU i. d. R. wettbewerblich beeinflusst werden.

Interpretation des Vergleiches

Vergleicht man die rechnerischen Kosten für die eigentliche Leistungserstellung des SPNV in Österreich (12,41 EUR/Zugkm – Herleitung der österreichischen Zahlen im Kasten auf S. 6) und in Deutschland (6,07 EUR/Zugkm), so stellt sich der grundsätzlich wettbewerblich vergebene deutsche SPNV zunächst als etwa halb so teuer für die öffentliche Hand dar. Allerdings ist die im deutschen Nachweis zur Verwendung der Regionalisierungsmittel vorgenommene Zuordnung nicht plausibel: Dies ergibt sich auch mit Blick auf die bereits erwähnte Kostenstruktur für den deutschen SPNV des Jahres 2015, die auf den Seiten der niedersäch-

sischen LNVG zu finden ist: Denn selbst bei Addition der hier zunächst in Rede stehenden 6,07 EUR/Zugkm mit den Infrastrukturentgelten von 6,08 EUR/Zugkm ergäbe sich für 2018 ein Kostenniveau, das deutlich unter jenem von 2015 mit 15,14 EUR/Zugkm (ebenfalls inklusive Infrastrukturentgelte)⁽⁸⁾ liegt. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Kosten der Leistungserstellung im SPNV zwischen 2015 und 2018 in erheblichem Maße gesunken sind.

Somit ist letztlich anzunehmen, dass ein erheblicher Teil der im Nachweis zur Verwendung der Regionalisierungsmittel nicht eindeutig zugeordneten Gelder (die im Diagramm auf S. 7 schraffierte Fläche) von den deutschen Ländern bzw. den Aufgabenträgern doch zur Kostendeckung des SPNV herangezogen wird. Daran ist grundsätzlich nichts Verwerfliches zu finden – nur würde das Transparenzgebot für öffentliche Ausgaben hier eigentlich wesentlich mehr Klarheit einfordern.

In *BAHN-REPORT 3/22* wurde geschrieben, das „Input-Output-Verhältnis“ des deutschen SPNV sei stärker erklärungsbedürftig. Mit Blick auf den Mitteleinsatz je Zugkilometer für die Leistungserstellung der EVU steht das deutsche wettbewerbliche System nach den hiesigen Berechnungen jedenfalls kaum besser da als der direktvergebene österreichische SPNV. Sicherlich ist auch das österreichische System in der hier beschriebenen Momentaufnahme nicht perfekt, wofür auch

die erwähnte Weiterentwicklung der österreichischen Verkehrsverträge seit 2018 spricht. Vom Grundsatz der Direktvergabe ist man in Österreich bislang allerdings nicht abgerückt, während in Deutschland das nationale Vergaberecht grundsätzlich den Vorrang von Ausschreibungen vorsieht⁽⁹⁾. Der ökonomische Erfolg des deutschen Ausschreibungssystems erscheint in Anbetracht der hier dargelegten Analyse mindestens als fragwürdig.

Aufklärungsbedarf im deutschen SPNV

Im Ergebnis ist zu hinterfragen, welche Mittel in Deutschland dazu aufgewendet werden, um den Ausschreibungswettbewerb im SPNV überhaupt zu ermöglichen bzw. um Folgen des Wettbewerbs aufzufangen. Zu erster Kategorie („ermöglichen“) zählen mögliche Rückstellungen der Aufgabenträger für von der öffentlichen Seite übernommene Risiken, die die EVU nicht bereit sind zu tragen. Dies können z. B. von den Aufgabenträgern ausgesprochene Garantien sein (insbesondere im Bereich Fahrzeugfinanzierung). Auch zu hinterfragen sind die Kosten „zwischen-geschalteter“ Finanzierungsdienstleister im Fahrzeugbereich wie beispielsweise häufiger in Schleswig-Holstein (Netz West, Akkunetze) anzutreffen.

In zweite Kategorie („auffangen“) fallen u. a. Nachträge für EVU, welche zuweilen außerhalb der verkehrsvertraglichen Grundlagen verhandelt werden: nicht selten entsteht für EVU hierbei ein gutes Geschäft, was angesichts der finanziellen Mittel, die im System zur Verfügung stehen, letztlich auch nicht verwundern kann. Einerseits muss sich ein Bieter im Rahmen der wettbewerblichen Vergabe zwar möglichst „klein“ kalkulieren, um überhaupt an den Auftrag zu gelangen. Andererseits hat das siegreiche EVU gute Chancen später doch noch mehr „vom Kuchen“ abzubekommen, denn dann sitzt es nun einmal am Verhandlungstisch und ist der Partner, den der Aufgabenträger nicht mehr ohne weiteres auswechseln kann.

Ebenfalls in die zweite Kategorie zu zählen sind Konstrukte wie der gerade erst gescheiterte Lokführerpool in Baden-Württemberg⁽¹⁰⁾, mit dem durch knapp kalkulierte Angebote entstandene Personalengpässe aufgefangen werden sollten. ■

(9) s. dazu auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2019: Sachstand WD 7 - 3000 - 023/19

(10) s. <https://bnn.de/nachrichten/baden-wuerttemberg/lokfuehrerpool-in-baden-wuerttemberg-kommt-aufs-abstellgleis-aus-zum-jahresende> (Zugriff am 04.12.22)