

## WETTBEWERBSPROBLEME IM STÜCKGUTVERKEHR AUF DER SCHIENE

*Die Österreichischen Bundesbahnen sind ein vertikal integriertes Unternehmen – die Aktivitäten reichen vom Betrieb der Infrastruktur über den Schienentransport bis zu umfassenden Logistikleistungen. Sie verfügen über ein Monopol für den „umweltfreundlichen“ Bahntransport. Die ÖBB stellten 1997 dem Bund 19,2 Mrd. S für Kosten der Eisenbahn-Infrastruktur sowie für „gemeinwirtschaftliche“ Leistungen in Rechnung. Im Güterverkehr versucht das ÖBB-Management, durch eine offensive Preis- und Angebotspolitik Marktanteile zurückzugewinnen. Dabei könnten sich Probleme durch Quersubventionen aus Monopol- bzw. staatlich gestützten Bereichen der Bahn ergeben. Mögliche Wettbewerbsverzerrungen und ihre Bereinigung werden anhand des Stückgutverkehrs aufgezeigt.*

Die Österreichischen Bundesbahnen wollen die Transportnachfrage möglichst an der Quelle erfassen; die laufenden Bestrebungen zielen auf ein umfassendes Logistikangebot ab – von der Abholung der Güter beim Versender über die Lagerung und sonstige Serviceleistungen bis zur Auslieferung an die Empfänger. Im Stückgutverkehr dringen die ÖBB dabei in einen Geschäftsbereich ein, der bisher eine Domäne der privaten Speditionen war. Die Speditionen bedienen sich im Stückgutverkehr sowohl der Bahn als auch des Lkw. Kosten und Transportqualität sind für die Wahl des Transportmittels entscheidend. Eine Verlagerung des Stückgutverkehrs von der Straße auf die Schiene wäre aus verkehrs- bzw. umweltpolitischen Gründen anzustreben.

Die staatlichen Zahlungen an die Bahn sollen u. a. die Konkurrenzfähigkeit der Bahn gegenüber dem Straßengüterverkehr verbessern. Sie sollten aber den Wettbewerb in Bereichen, in denen die ÖBB und andere Verkehrsunternehmen gleiche Leistungen anbieten, nicht beeinflussen. Zu diesen Bereichen zählt der *Bahnsammelverkehr*, in dem die Bahn mit ihrem Speditionsangebot für Stückgut im Wettbewerb mit privaten Spediteuren steht. Quersubventionen von staatlich gestützten Infrastruktur- und Transportleistungen zu Speditionsleistungen sollten ebenso ausgeschlossen sein wie eine Diskriminierung privater Spediteure im Bahntransport.

Der Autor dankt Hannes Leo und Gunther Tichy für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Erna Kernreich.

## STRATEGIEN DER BAHNEN IM STÜCKGUTVERKEHR

Die drei zentraleuropäischen Bahnverwaltungen (ÖBB, DB – Deutsche Bahn-AG, SBB – Schweizerische Bundesbahnen) verfolgten im Stückgutverkehr recht unterschiedliche Strategien. Gemeinsam litten sie darunter, daß sich die Wettbewerbsfähigkeit des Straßengüterverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg laufend verbesserte. Die Bahnen verloren dadurch nicht nur Marktanteile, auch das absolute Aufkommen ging beträchtlich zurück (Übersicht 1). Die größten Einbußen waren auf den kürzeren Transportrelationen zu verzeichnen. Dementsprechend stieg die durchschnittliche Versandweite (Übersichten 2 bis 4).

### OFFENSIVE ÖBB

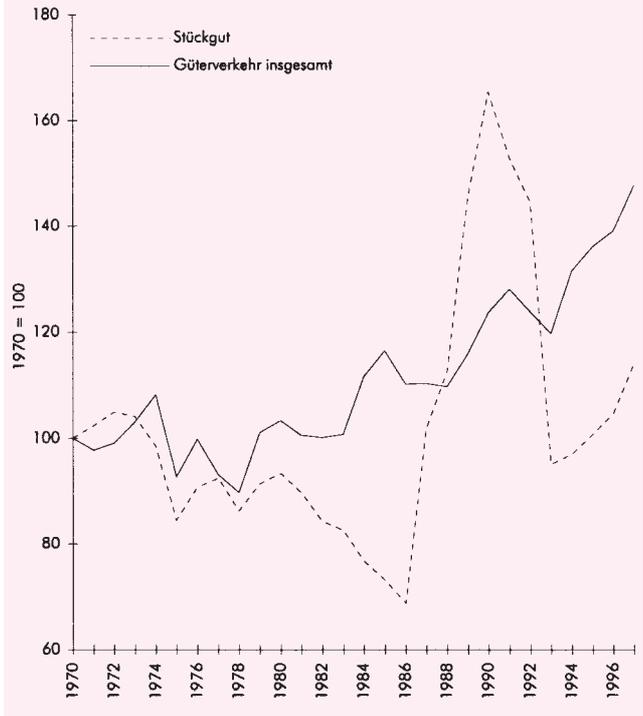
Die ÖBB versuchten Mitte der achtziger Jahre der Entwicklung entgegenzusteuern. Mit 1. Jänner 1986 wurde das Angebot „*BahnExpress Kurier*“ realisiert. Es sollte ein aus schnellen und attraktiven Zugverbindungen bestehendes Beförderungsnetz für leichte und besonders eilige Stückgüter schaffen. Seit 1. Jänner 1987 bieten die ÖBB für Stückguttransporte die Leistungen „*BahnExpress*“ und „*BahnExpress Extra*“ mit Lieferfristgarantie an. Durch eine zentrale Frachtberechnung können die Sendungen zentral erfaßt und einschließlich der Nebenkosten fakturiert werden.

Das verbesserte Angebot der ÖBB erhöhte das gesamte Transportaufkommen des Bahn-Stückgutverkehrs im ersten Jahr um 47% (Abbildung 1). Das größte Transportvolumen wurde mit 770.000 t 1990 erreicht. Mit der deutlichen Abnahme des Aufkommens im Stückgutverkehr der Spediteure (Sammelgut) und im internationalen Stückgutverkehr verringerte sich das gesamte Transportaufkommen in den folgenden Jahren. 1991 transportierten die ÖBB 711.000 t, davon entfielen 443.000 t auf den „*BahnExpress*“-Verkehr.

Um das Haus-Haus-Angebot auch im internationalen Verkehr zu verbessern, wurde in Österreich das internationale Expresgut (TCEx) 1991 in das System „*BahnExpress*“ eingebunden. Damit wollten die ÖBB den allgemeinen Marktbedürfnissen einer Hausbedienung in diesem Transportsegment entsprechen. Die Bestrebungen um ein umfassendes Logistikangebot der ÖBB mündeten im Herbst 1992 in die Eröffnung des Verteilzentrums Bischofshofen. Nunmehr bieten die ÖBB auch die Lagerhaltung und Kommissionierung als logistisches Bindeglied zwischen Anlieferungen von Komplettladungen und der Verteilung an. Weitere Zentren folgten in Wörgl, Wels, Wien und Fürnitz. Der Stückgutdienst wird seit 1992 als „*ExpressCargo*“ geführt. „*BahnExpress*“ und „*BahnExpress Kurier*“ bedienen den Inlandverkehr, „*RailStandard*“ und „*RailExpress*“ den Auslandverkehr.

Abbildung 1: Stückgutverkehr und gesamter Güterverkehr der ÖBB

Beförderte Tonnen



Die ÖBB bieten somit einen flächendeckenden Haus-Haus-Transport mit zusätzlichen logistischen Serviceleistungen an (siehe Kasten).

Derzeit führen die ÖBB 90 Logistikzentren, davon sind drei mit Fullservice ausgestattet. Weiters bestehen 25 Annahmestellen für Stückgut. Die Stückgutlogistik beschäftigt 1.500 Mitarbeiter. Die Transporte zwischen den Logistikzentren werden zu 95% auf der Schiene ausgeführt. Die Verteilung und Sammlung des Stückguts in der Fläche erfolgt zu 30% mit bahneigenen Lkw und zu 70% durch Frächter (laut mündlicher Auskunft der ÖBB).

### DB UND SBB AUF DEM RÜCKZUG

*Im Gegensatz zu den ÖBB gaben die SBB Ende 1996 und die DB Ende 1997 den Stückgutverkehr aufgrund der schlechten Ertragslage auf. DB und SBB konzentrieren ihre Aktivitäten zunehmend auf Kernbereiche des Transports auf der Schiene.*

Das Transportaufkommen der DB im Stückgutverkehr hat sich von 1970 bis Mitte der achtziger Jahre halbiert (Übersicht 1). Die DB versuchte ab 1975 dem schlechten Aufwands-Ertragsverhältnis im Stückgutverkehr durch eine stärkere Konzentration entgegenzuwirken. Aufkommenschwache Abfertigungsstellen wurden auf-

### Stückgutverkehr – vom Bahnsammelverkehr zum umfassenden Logistikangebot

Stückgut ist ein Transportgut, welches in individuell bezeichneten (meist verpackten) Einzelstücken dem Transporteur übergeben wird und in der Regel kleiner ist als die kleinste Transporteinheit (Waggon, Lkw, Container). Im Bahnverkehr wurde Stückgut anfänglich vom Versender zur Annahmestelle der Bahn gebracht, mit anderen Sendungen in Waggonladungen zur Abgabestelle des Zielortes transportiert und dort vom Empfänger abgeholt. Bereits in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts richteten Spediteure flächendeckende *Bahnsammelverkehre* ein und konnten so einen Haus-Haus-Transport für Stückgut anbieten.

Im Sammel- und Verteilerverkehr in der Fläche löste der Lkw das Pferdefuhrwerk ab. Aufgrund verbesserter Fahrzeugtechnik und Straßen wurde aber der Lkw bald im Streckenverkehr auch zu einer mächtigen *Konkurrenz der Bahn*.

Ab den siebziger Jahren wandelte sich der Stückgutverkehr stark. Die zunehmende Arbeitsteilung in der modernen Wirtschaft erforderte weitergehende Lösungen für das Transport- und Lagerungsproblem. Der technische Fortschritt in der Telekommunikation und der elektronischen Datenverarbeitung ermöglichte umfassende, unter dem Begriff *Logistik* zusammengefaßte Angebote der Transportwirtschaft (Möhlmann, 1987):

- **Transportvorbereitung:** Angebotsformulierung, Frachtführerwahl, eventueller Selbsteintritt, Kapazitätsreservierung für weitere Verkehrsmittel (Binnen-, Seeschifffahrt und Luftverkehr im kombinierten Ver-

kehr), Verpacken, Beladen und Verstauen der Frachtgüter, Wahl der Empfangsspediteure, Entladen, Lagerhaltung, Tourenplanung usw.;

- Transportdurchführung und transportbegleitende Tätigkeiten;
- Überwachung des Transportvorgangs;
- transportnachfolgende Tätigkeiten (innerbetrieblicher Transport beim Versender bzw. Empfänger, Rückführung bzw. Verwertung von Verpackungen, Lagereinordnung beim Kunden, Regalpflege, Lagerbestandskontrolle, Rücknahme und Verrechnung von Retouren, Prüfung von Mängelrügen, Entgegennahme von Bestellungen, Fakturierung, Debitorenbuchhaltung, Führen von Verkaufsstatistiken, Durchführung von Garantireparaturen, Finishing und Konservierung).

Im Stückgutverkehr übernehmen Spediteure auch Wagenladungen vom Versender und teilen sie in Stückgutsendungen auf oder fassen Stückgutsendungen zu Wagenladungen für einen Empfänger zusammen.

Die Öffnung der Märkte und der damit verbundene verschärfte internationale Wettbewerb zwingen die Sachgüterproduktion, ihre Aktivitäten zunehmend auf Kernbereiche der Produktion und des Marketings zu konzentrieren. Durch *Auslagerung von Logistikfunktionen* vermeiden die Unternehmen die für die Modernisierung der eigenen Logistik erforderlichen Investitionen und *wandeln die relativ hohen Fixkosten dieses Bereichs in variable Kosten um*.

gelassen, das Angebot durch direkte Zustellung und Abholung der Güter am Sitz des Kunden verbessert. Mit dem Fahrplanwechsel 1978/79 führte die DB *eigene Stückgutzüge zur Beschleunigung der Transporte* ein. Von 1985 bis zur Eingliederung der ostdeutschen Reichsbahn konnte die DB das Transportaufkommen im Stückgutverkehr konstant halten. 1995 brachte die DB ihr Stückgutgeschäft in die „BahnTrans GmbH“ ein. Als *Joint Venture der Deutschen Bahn und der Thyssen Handelsunion* agiert „BahnTrans“ im europaweiten Schienenverkehr und nützt dabei im Stückgutverkehr Synergieeffekte von Schiene und Straße. Die Umsätze von „BahnTrans“ blieben allerdings hinter den Erwartungen zurück. Im Stückgutbereich der DB waren Ende 1996 5.218 Mitarbeiter beschäftigt. Die DB schloß zum Jahreswechsel 1997/98 den Geschäftsbereich und übergab ihn der BahnTrans. Diese wurde Mitte 1998 von der Belgischen Bahn (ABXtransport) übernommen.

Das Transportaufkommen im Stückgutverkehr der SBB schrumpfte von 2,2 Mill. t im Jahre 1970 auf 790.000 t im Jahr 1985 (Übersicht 1). Wettbewerbsgerechte Tarif-

gestaltung und leistungsverbessernde Maßnahmen („Aktion Stückgut“) konnten den Verkehrsrückgang nicht aufhalten. Mitte der achtziger Jahre nahmen die SBB einen neuen Anlauf, die wirtschaftliche Lage des Stückgutverkehrs zu verbessern. Nach intensiven Marktvorbereitungen wurde am 1. Jänner 1985 das *neue Angebot „Cargo Domizil“* eingeführt. SBB und die Schweizer Privatbahnen boten ihr gemeinsames Produkt in allen Landesregionen an. Die Bahnhofszu- und -abfuhr besorgten private Straßenfrächter. Der Stückgutverkehr der SBB stieg in den folgenden Jahren leicht; 1989 erreichte das Transportaufkommen 910.000 t, das waren 1,8% des gesamten Transportaufkommens der SBB. Die wirtschaftliche Lage des (gemessen an der Wertschöpfung) äußerst personalintensiven „Cargo Domizil“ verschlechterte sich dabei aber laufend. Um die Kosten besser unter Kontrolle zu bringen, legte man Regionalzentren zusammen. Trotz verbesserter Leistungsqualität im 24-Stunden-Haus-Haus-Service, aktiveren Verkaufs und besonderer Kundenaktionen sank das Transportaufkommen ab 1990 laufend. Die Verluste der SBB aus dem Stückgutverkehr überstiegen bald 100 Mill. sfr. Im Juni

Übersicht 1: Entwicklung des Güterverkehrs von ÖBB, DB und SBB

	ÖBB		DB <sup>1)</sup>		SBB	
	Insgesamt Mill. t	Stückgut <sup>2)</sup>	Insgesamt Mill. t	Stückgut	Insgesamt Mill. t	Stückgut <sup>3)</sup>
1970	49,99	0,47	366,3	5,7	45,63	2,20
1975	46,36	0,39	287,3	3,3	34,46	1,18
1980	51,64	0,43	317,9	3,4	46,27	1,07
1985	58,21	0,34	293,5	2,7	44,52	0,79
1986	55,07	0,32	277,3	2,8	45,13	0,83
1987	55,14	0,47	269,3	2,8	44,43	0,85
1988	54,83	0,62	273,9	2,8	48,18	0,88
1989	57,93	0,68	278,7	2,8	50,75	0,91
1990	61,82	0,77	275,1	2,8	51,83	0,90
1991	63,99	0,71	373,9	2,8	50,70	0,81
1992	61,86	0,67	333,0	2,4	47,37	0,71
1993	59,84	0,44	289,9	2,1	44,12	0,63
1994	65,70	0,45	311,2	2,1	47,54	0,57
1995	68,01	0,47	302,4	2,0	47,35	
1996	69,46	0,49	289,2	1,4	44,10	
1997	73,82	0,53	294,9		47,49	

Q: Geschäftsberichte von ÖBB, DB und SBB. – <sup>1)</sup> Ab 1991 DB und Deutsche Reichsbahn. – <sup>2)</sup> Ab 1993 ohne Stückgut der Spediteure. – <sup>3)</sup> Ab 1. Jänner 1985 „Cargo Domizil“, Ausgliederung mit 1. Jänner 1995.

1993 wurde die „CDS Cargo Domizil AG“ gegründet. Die privatrechtlich organisierte Trägerschaft übernahm mit 1. Jänner 1995 das Stückgutgeschäft von den SBB. Partner der SBB waren private Transportunternehmen und die Schweizer PTT. Die „CDS AG“ hatte jedoch infolge von Informatikmängeln große Anlaufschwierigkeiten, die SBB mußten sanierend eingreifen und die Aktienmehrheit übernehmen. Der Schweizer Bundesrat verlangte bis Ende 1995 ultimativ positive Deckungsbeiträge im Stückgutverkehr. Da dies auf der gegebenen Basis nicht machbar erschien, verkauften die SBB die Aktienmehrheit an die private Projektgemeinschaft „Transvision“. Die „Transvision“ übernahm die operative und finanzielle Verantwortung für die „CDS AG“ von den SBB am 1. November 1996. Sie wickelt ihren Stückgutverkehr u. a. mit angemieteten Waggons der SBB ab.

Der Stückgutverkehr der SBB scheiterte an der übermächtigen Lkw-Konkurrenz, obschon diese durch Nachtfahrverbot von 22 bis 6 Uhr und ein Gewichtslimit von 28 t stark eingeschränkt wird. Wegen der geringen Transportentfernungen (durchschnittlich rund 125 km) ist der Lkw-Bahnumschlag im gebrochenen Haus-Verkehr zu kostenintensiv. Zudem konnte die Bahn ihren Vorteil im Nachtsprung nicht nutzen, da die Personalkosten in den Nachtstunden zu hoch waren.

### KAUM KOMPARATIVE VORTEILE FÜR ÖBB-STÜCKGUTVERKEHR

DB und SBB zogen sich wegen der zu hohen Verluste aus dem Stückgutverkehr zurück, die ÖBB forcierten diesen Bereich. Gibt es komparative Vorteile, die diese Strategie der ÖBB erklären?

Im Wettbewerb mit der Straße wird die Bahn durch größere Transportentfernungen begünstigt. Die durchschnittliche Versandweite der SBB betrug 1994 nur

Übersicht 2: Stückgutverkehr der ÖBB

	Beförderungsleistung		Durchschnittliche Versandweite In km	Ertrag		
	1.000 t	Mill. t-km		Mill. S	S je t	S je t-km
1970	465	88	189	.	.	.
1980	434	90	207	.	.	.
1990	769	175	228	.	.	.
1994	451	115	255	1.231	2.729	10,70
1995	468	119	254	1.200	2.564	10,08
1996	486	126	259	1.386	2.852	11,00
1997	530	135	255	1.440	2.717	10,67

Q: ÖBB-Geschäftsberichte.

128 km, jene der ÖBB 255 km und der DB 361 km (Übersichten 2 bis 4). Nach diesem Kriterium hatten also die ÖBB wesentlich bessere Voraussetzungen als die SBB, aber schlechtere als die DB. Die durchschnittliche Transportentfernung kann nur über die Internationalisierung des Stückgutverkehrs gesteigert werden; darauf beziehen sich auch die jüngsten Bemühungen der ÖBB. Neben den *entfernungsabhängigen* Kosten des Transports zwischen den Annahme- und Verteilzentren schlagen die *entfernungsunabhängigen* Kosten des Sammelns und Verteilens, der Lagerung, des Umschlags und sonstiger Logistikdienstleistungen immer stärker zu Buche. Diese Funktionen sind durchwegs arbeitsintensiv. Im Wettbewerb mit privaten Speditionen ist neben dem Lohnniveau vor allem das organisatorische Know-how entscheidend.

Ein Vergleich der Erträge von ÖBB, DB und SBB im Stückgutverkehr ist problematisch. Generell ist das Tarifniveau für *Güterverkehrsleistungen* in der Schweiz viel höher als in Österreich und Deutschland. Die Struktur der Transportnachfrage und die stärkere Konkurrenz durch Lkw und Binnenschiffahrt schränken die Möglichkeiten von DB und ÖBB ein, ihre Gütertarife auf das SBB-Niveau anzuheben. In der Schweiz sind auch die Voraussetzungen für höhere Tarife im Stückgutverkehr für die Bahn günstiger als in Österreich und Deutschland. Die SBB erzielen im Stückgutverkehr je Tonnenkilometer um rund 30% höhere Durchschnittserträge als die ÖBB. Gemessen am Transportgewicht (Tonnen) erreicht die DB (aufgrund der größeren Beförderungsdi- stanz) die höchsten Erträge (Übersicht 5).

Übersicht 3: Stückgutverkehr der DB

	Beförderungsleistung		Durchschnittliche Versandweite In km	Ertrag		
	1.000 t	Mill. t-km		Mill. S	S je t	S je t-km
1970	5,7	1.400	246	5.339	936	3,83
1980	3,4	1.078	317	6.122	1.801	5,70
1990	2,8	968	346	7.530	2.688	7,81
1994	2,1	759	361	7.626	3.630	10,06
1995	2,0	732	366	5.593	2.800	7,67
1996	1,4	.	.	4.080	2.912	.
1997	.	.	.	1.795	.	.

Q: DB-Geschäftsberichte.

Übersicht 4: Stückgutverkehr der SBB

	Beförderungsleistung		Durchschnittliche Versandweite In km	Ertrag		
	1.000 t	Mill. t-km		Mill. S	S je t	S je t-km
1970	2,20	252	115	1.164	504	4,62
1980	1,07	123	115	1.428	1.335	11,58
1990	0,90	112	124	1.385	1.541	12,38
1994	0,57	73	128	935	1.637	12,78

Q: SBB-Geschäftsberichte.

DB und SBB konzentrieren sich im Güterverkehr tendenziell immer mehr auf die Rolle des Transporteurs, auf die Erstellung von kostengünstigen Transportleistungen und wollen hier längerfristig wirtschaftlich erfolgreich sein. Die ÖBB starteten im Stückgutverkehr eine Offensive, obschon sie gegenüber den beiden anderen Bahnen keine besonderen komparativen Vorteile hatten. Sie vertrauen offenbar im Wettbewerb mit den privaten Spediteuren auf die kaufmännisch-organisatorischen Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter. In der „alten“ Unternehmensstruktur wurden diese Fähigkeiten wenig gefordert.

## SYSTEMIMMANENTE SCHWÄCHEN VON UNTERNEHMEN IM STAATSEIGENTUM

Der Hauptgrund für den Rückgang des Bahnstückgutverkehrs war die *zunehmende verkehrstechnische Wettbewerbsfähigkeit des Lkw*. Daneben ist aber auch ein anderer Faktor zu beachten: Die Bahnen wurden traditionell staatlich verwaltet bzw. als Staatsbetrieb geführt. Lkw-Frächter waren immer Privatbetriebe und standen untereinander im scharfen Wettbewerb. Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbskraft der Bahn könnten unter dem großen Einfluß des Staates auf das Management gelitten haben.

Staatsbetriebe haben im allgemeinen eine geringere Effizienz als private Unternehmen. Dies wird in der Literatur vielfach beschrieben und begründet (*Domberger – Piggott, 1994, Fokkema – Nijkamp, 1994, Kay, 1993, Boycko – Shleifer – Vishny, 1996*). *Niwa (1992)* schreibt die geringe betriebswirtschaftliche Effizienz von Betrieben mit öffentlich-rechtlichem Status der limitierten Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Betriebsführung zu. Daraus entsteht eine von „Gleichgültigkeit gegenüber roten Zahlen“ geprägte Haltung, die eine Hauptursache für ineffizientes Management ist.

ÖBB und DB wurden 1993 von der staatlichen Verwaltung in eine *privatrechtliche Unternehmensform im alleinigen Bundeseigentum* übergeführt. Dadurch sollten die Entscheidungsfreiheit und die Verantwortlichkeit des Managements gestärkt und so die betriebliche Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden.

Es erhebt sich die Frage, ob dieser Schritt ähnliche Effizienzsteigerungen bewirkt wie eine vollständige Privatisierung

Übersicht 5: Erträge im Stückgutverkehr und im gesamten frachtpflichtigen Güterverkehr von ÖBB, DB und SBB

1995

	Stückgutverkehr		Güterverkehr insgesamt	
	S je t	S je t-km	S je t	S je t-km
ÖBB	2.564,00	149,90	10,08	0,75
DB	2.800,00	176,60	7,67	0,77
SBB	1.672,00 <sup>1)</sup>	186,00	13,05 <sup>1)</sup>	1,08

<sup>1)</sup> 1994.

oder ob staatliches Mehrheitseigentum die Effizienz beeinträchtigt, also die ursprüngliche Ineffizienz der staatlichen Verwaltung nur ungenügend abbaut. *Ehrlich – Gallais-Hammon – Lutter (1991)* untersuchen die Frage anhand eines Vergleichs von internationalen

*Staatsbetriebe weisen im allgemeinen eine geringere Effizienz auf als private Unternehmen. Das Management staatlich dominierter Unternehmen kann oft die Preise von Unternehmensleistungen nicht selbständig festsetzen und muß unrentable Aktivitäten weiterführen.*

Fluggesellschaften. Im Analysezeitraum 1978 bis 1989 sanken die Kosten der rein privaten Gesellschaften im Durchschnitt um 1,4 Prozentpunkte pro Jahr rascher als jene der Unternehmen im Staatseigentum. Eine Erklärung sehen die Autoren in der Beobachtung, daß Manager von staatlichen Unternehmen mit einem Teil ihrer persönlichen Arbeitskapazität politische Ziele verfolgen:

- Indem sie versuchen, die Zustimmung der „politischen Bürokratie“ zu erlangen, wird die Rentabilität vernachlässigt.
- Das Management hat in diesen Unternehmen zumeist keine ausreichende Entscheidungsfreiheit für leistungsgerechte Entlohnung. Dadurch wird der Wille der Beschäftigten zur Produktivitätssteigerung und Qualitätsverbesserung beeinträchtigt.
- Das Management kann oft auch die Preise von Unternehmensleistungen nicht selbständig festsetzen, muß unrentable Aktivitäten weiterführen und wenig ausgelastetes Personal halten.
- Zum Teil können die daraus entstehenden Kosten dem Staat in Rechnung gestellt werden. (Die staatlichen Transferzahlungen für „gemeinwirtschaftliche Leistungsaufträge“ und die Infrastruktur an die ÖBB sind z. B. um ein Drittel höher als ihre auf dem Verkehrsmarkt erzielten Erträge.) Der am Rechnungsabluß gemessene wirtschaftliche Erfolg des Managements hängt so wesentlich von der Höhe der staatlichen Abgeltung ab; dies mindert den „Druck der roten Zahlen“.

Staatliche Unternehmen können versuchen, durch eine Konzentration der Aktivitäten auf die Kernbereiche und den vermehrten Zukauf von Leistungen (bzw. die Ausgliederung von vor- und nachgelagerten Bereichen – „Outsourcing“) die betriebswirtschaftliche Ineffizienz einzuschränken. DB und SBB verfolgen derzeit diese Strategie. Im Gegensatz dazu gehen die ÖBB den Weg des „Insourcing“: Sie übernehmen nicht nur vollständige Logistikaufgaben; sie bieten auch die freien Kapazitäten des Bau- und Werkstättendienstes außerhalb des Bahnbereichs an. Ob sie damit erfolgreich sind, wird erst in einigen Jahren zu beurteilen sein.

### WETTBEWERBSVORTEILE AUS VERTIKALER INTEGRATION UND MONOPOL FÜR „UMWELTFREUNDLICHEN“ VERKEHR?

Die ÖBB haben im Wettbewerb mit den Spediteuren einige Vorteile. So senkt die Übernahme eines großen Teils des Pensionsaufwands durch den Bund den Personalaufwand, es fallen kaum Versicherungskosten an, die ÖBB besitzen Grundstücke und Lagerhallen in verkehrswirtschaftlichen Gunstlagen. Die ÖBB verfügen de facto auch über das Monopol für den umweltfreundlichen Bahnverkehr in Österreich.

Die Verkehrspolitik versucht, den Güterverkehr – insbesondere durch die Finanzierung der Bahninfrastruktur und teilweise auch durch die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen – von der Straße auf die „umweltfreundlichere“ Bahn umzulenken. Spediteure, die Bahnsammelverkehre anbieten, stehen im Wettbewerb mit dem vertikal integrierten Unternehmen ÖBB, das sowohl *Speditionsleistungen* („ExpressCargo“) als auch *Beförderungsleistungen* anbietet und außerdem die *Infrastruktur* betreibt. Eine vertikale Integration kann einem Unternehmen verschiedene Wettbewerbsvorteile bringen:

- Der Bezug und der Verkauf von Produktionsleistungen von bzw. an andere Unternehmen verursacht Kosten (Transaktionskosten). Sind aufeinanderfolgende Stufen der Produktion von Gütern oder Dienstleistungen in einem Unternehmen vereinigt, so können diese Kosten teilweise eingespart werden.
- Die vertikale Integration kann die Marktstellung eines Unternehmens verbessern. Konkurrenten können verdrängt oder der Markteintritt neuer Konkurrenten erschwert werden. Daraus lassen sich auch Monopolrenten erzielen.
- Die vertikale Integration kann zur Internalisierung positiver externer Effekte genutzt werden. So könnte z. B. das Verkaufsargument „umweltfreundlicher Bahntransport“ bei einer bahneigenen Spedition besser zum Tragen kommen.

Übersicht 6: Zahlungen des Bundes für die ÖBB

	1994	1995	1996	1997
	Mill. S			
Kosten Eisenbahn-Infrastruktur, netto	9.050	8.288	7.813	8.121
Gemeinwirtschaftliche Leistungen	7.620	7.825	8.037	8.254
Pensionen, netto	14.837	15.676	16.003	16.035
ASFINAG-Hochleistungsstrecken	1.050	1.178	1.183	0
Insgesamt	32.557	32.967	33.036	32.410

Q: Bundesministerium für Finanzen.

- Die vertikale Integration bringt einen unmittelbaren Kundenkontakt – ein Faktor, der den ÖBB für die Absicherung von Transportaufkommen für die Schiene sehr wesentlich erscheint. Die Bahn forciert ihr Speditionsangebot u. a. mit dem Argument, daß private Speditionen dazu neigen, Transporte zwischen den Sammel- und Verteilerpunkten eher per Lkw durchzuführen (Lkw-Sammelverkehr). Nur wenn die Bahn selbst mit dem Kunden in Beziehung tritt, sind nachhaltige Zuwächse des „umweltfreundlichen“ Bahnsammelverkehrs zu erwarten.

Gegen die vertikale Integration sprechen folgende Argumente:

- Zwischenprodukte und Dienstleistungen werden zu meist auf einem kompetitiven Markt billiger angeboten, als sie in vertikal integrierten Unternehmen erzeugt werden können. Derzeit ist international ein Trend zum „Outsourcing“ zu beobachten, die Unternehmen konzentrieren sich zunehmend auf die Kernbereiche ihrer Produktion.
- Mit der vertikalen Integration steigt die Unternehmensgröße, die Managementkosten können dabei überproportional stark zunehmen (*Carlton – Perloff, 1990*).

Im Falle des vertikal integrierten Unternehmens ÖBB sind, wie bereits eingangs angedeutet, die hohen staatlichen Transferzahlungen besonders zu beachten. Der Bund gilt den ÖBB den Ausbau und den Betrieb der Infrastruktur sowie „gemeinwirtschaftliche Leistungen“ ab (Übersicht 6). Durch Quersubventionen aus staatlich geförderten Unternehmensbereichen könnten die ÖBB die Wettbewerbsfähigkeit ihres Angebotes „ExpressCargo“ verbessern und private Spediteure aus dem Bahnsammelverkehr drängen. Die Gesetzeskonformität und rechnerische Richtigkeit der Infrastruktur-Erfolgsrechnung und der Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen wird aber von Wirtschaftsprüfern und vom Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr überprüft. Quersubventionen sollten damit ausgeschlossen sein.

Die ÖBB könnten des weiteren ihre staatlich gestützte Monopolstellung im „umweltfreundlichen“ Schienenverkehr zur Stärkung der Marktstellung von „ExpressCargo“ nutzen, indem sie den Zutritt zum Schienenverkehr für Konkurrenten von „ExpressCargo“ verteuern oder erschweren.

Für die Transportleistungen der Bahn gelten zwar offizielle Tarife. Die ÖBB versuchen aber zunehmend, ihre Tarife marktgerecht zu gestalten und ihren Großkunden individuelle Angebote zu machen. Damit ist die erforderliche Transparenz nicht mehr gegeben. Welche Transportkosten die ÖBB der „ExpressCargo“ verrechnen, wird nicht veröffentlicht. Ein integrierter Monopolbetrieb wird unternehmenseigenen Produktionsbereichen günstigere Konditionen gewähren als externen Konkurrenten in diesem Bereich, wenn dadurch der Gesamterfolg des Unternehmens verbessert wird.

## VORAUSSETZUNGEN FÜR FAIREN WETTBEWERB ZWISCHEN ÖBB UND PRIVATEN SPEDITIONEN

Aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht sind Stückguttransporte durch ÖBB-„ExpressCargo“ und durch Bahnsammelverkehr privater Spediteure identische Produkte. Im Sinne einer effizienten Nutzung des Verkehrsträgers Schiene sollten faire Wettbewerbsbedingungen herrschen, d. h. Quersubventionen und Monopolmißbrauch ausgeschlossen sein.

Dazu bieten sich zwei Ansätze an:

- Einführung des Prinzips der „gläsernen Kasse“,
- Ausgliederung der Monopolbereiche bzw. der staatlich gestützten Bereiche und Überführung in eigenständige Unternehmen. Damit lassen sich auch Wettbewerbselemente in die Monopol- und staatlich gestützten Bereiche einführen.

---

*Der Bund unterstützt die umweltfreundliche Bahn, um sie im Wettbewerb mit dem Straßenverkehr zu stärken. Das umweltpolitische Argument ist aber für den Wettbewerb zwischen dem „ExpressCargo“ der ÖBB und dem Bahnsammelverkehr der Spediteure irrelevant, da sich diese Leistungen hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen nicht unterscheiden.*

---

Beide Ansätze bedürfen der Einrichtung eines „Regulators“, der für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt. Ein Vorbild dafür könnte das „Office of the Rail Regulator“ in Großbritannien sein. Dieser behördliche Regulator hat u. a. für die Förderung des Wettbewerbs und den Schutz der Interessen der Eisenbahnbenutzer zu sorgen (*Office of the Rail Regulator, 1995*).

### PRINZIP DER „GLÄSERNEN KASSE“

Das Prinzip der „gläsernen Kasse“ bedingt die Offenlegung der Erträge und die Nachvollziehbarkeit der Kostenrechnung. Dabei treten viele grundlegende Pro-

bleme auf, die es zu klären gilt. Im gegenständlichen Fall sind es vor allem folgende Fragen:

- Eine *Vollkostenrechnung* verlangt eine Verteilung der Gemeinkosten auf die einzelnen Produktionsbereiche eines Unternehmens. Angesichts des hohen Gemeinkostenanteils der Bahn ist der Aufteilungsschlüssel für die Vollkosten eines Bereichs entscheidend.
- Unternehmensstrategien orientieren sich nach den *Deckungsbeiträgen* der Produktionsbereiche. Hier besteht das Problem der Abgrenzung von Fixkosten und variablen Kosten. Im speziellen Fall der ÖBB interessiert vor allem, wie die Kosten des praktisch unkündbaren Personals einzuordnen sind.
- Gemäß Gesetz sind die ÖBB nach „kaufmännischen“ Grundsätzen zu führen. Dazu gehört freilich auch die Nutzung aller Möglichkeiten der Tarifpolitik zur Ertragsoptimierung. Ein kaufmännisch geführtes Unternehmen wird versuchen, die Preise so hoch anzusetzen, wie es die Marktlage generell und der einzelne Kunde erlauben. Die ÖBB versuchten in den letzten Jahren, über individuelle Tarifvereinbarungen mit Großkunden Marktanteile zu gewinnen. Das Prinzip der „gläsernen Kasse“ für die Bahn, das von einem einheitlichen, allgemein gültigen, publizierten Tarif ausgeht, würde dieser Preismaximierungsstrategie entgegenwirken.
- Es wäre aber durchaus möglich, das Prinzip der „gläsernen Kasse“ in kritischen Teilbereichen anzuwenden. Konkret könnte der Bereich „ExpressCargo“ seine Kalkulation, insbesondere die verrechneten Bahntransporttarife, offenlegen. Das Problem der Aufteilung von Gemeinkosten bzw. der Abgrenzung der Fixkosten von den variablen Kosten beeinträchtigt aber grundsätzlich die Aussagekraft solcher Kalkulationen. Hier wären verbindliche Richtlinien zu entwickeln. Die Kalkulationen sollten von einem institutionalisierten „Regulator“ überprüft werden.

### UNABHÄNGIGE UNTERNEHMEN FÜR MONOPOLBEREICHE, EINFÜHRUNG VON WETTBEWERBSELEMENTEN

Quersubventionierung und Diskriminierung von Konkurrenten sind nicht mehr möglich, wenn die fraglichen Bereiche aus dem vertikal integrierten Unternehmen ausgegliedert und in eigenständige Unternehmen umgewandelt werden. Die Effizienz der „neuen“ Unternehmen könnte durch die Einführung von Wettbewerbselementen verbessert werden. Die Eisenbahnpolitik der EU setzt hier an.

Der EU-Ministerrat beschloß dazu 1991 eine wesentliche Richtlinie für die Eisenbahnunternehmen (91/440/EWG: Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemein-

schaft). Ziel ist nicht nur die rechnerische und „organisatorische“ Trennung von Infrastruktur und Transport, sondern auch die Zulassung anderer Eisenbahnunternehmen zum Wettbewerb auf dem Schienennetz der EU-Eisenbahnen. Der Netzzugang muß diskriminierungsfrei gegen Zahlung von Trassenentgelt erfolgen, Quersubventionen von Infrastruktur zum Transportbetrieb sind verboten.

*Mögliche volkswirtschaftlich nicht erwünschte Quersubventionen und Wettbewerbsverzerrungen im Stückgutverkehr könnten durch die Gründung eigenständiger Unternehmen für die Bereiche Bahninfrastruktur, Transportleistung und Logistik unterbunden werden. Ein Regulator sollte für faire Wettbewerbsbedingungen sorgen.*

Im Bundesbahngesetz von 1992 (BGBl. 825/1992) wurde die EU-Richtlinie berücksichtigt: Die ÖBB sind eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Bund trägt die Kosten für den Bau und die Erhaltung der

Infrastruktur, für die Benützung der Infrastruktur wird ein Entgelt eingehoben, die Infrastruktur kann auch von Dritten benützt werden. Das Gesetz sieht aber lediglich eine *unternehmensinterne* organisatorische und rechnerische Trennung (§ 2 Abs. 5) der „Rechnungskreise“ Infrastruktur und Absatz vor. Dies kann aber einen fairen Wettbewerb zwischen ÖBB und anderen Bahnen kaum gewährleisten.

1995 beschloß die EG-Kommission zwei ergänzende Richtlinien: Die Richtlinie 95/18/EG regelt die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und die Richtlinie 95/19/EG Grundsätze über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegentgelten. Die neuen Richtlinien fanden in den Novellen des ÖBB-Gesetzes ihren Niederschlag.

Derzeit sind die ÖBB noch immer alleinige Benützer ihres Schienennetzes. Die Entstehung von Wettbewerb zwischen mehreren Transportunternehmen auf dem ÖBB-Schienennetz hängt wesentlich von der Umsetzung der Bestimmungen des § 2 Abs. 4 Bundesbahngesetz ab: „Die Funktionen des Fahrwegbetreibers, die in der Zuweisung von Zugtrassen (Fahrplantrassen) sowie dem

#### *Competition Issues in Rail Parcel Service – Summary*

The Austrian Federal Railways (ÖBB) now offers a complete door-to-door parcel service, combined with other logistical services („ExpressCargo“). In doing so, they have intensified competition with private haulage contractors. By contrast, the Swiss Federal Railways (SBB) and the German Railway (DB) abandoned this line of business at the end of 1996 and the end of 1997, respectively, owing to insufficient earnings. DB and SBB now concentrate their activities on the core sectors of rail transport and have withdrawn from services which are also offered on competitive markets. The ÖBB, on the other hand, pursue a strategy of extending their operations with the goal of raising the utilization of existing capacities.

With regard to the parcel service, the government payments to the ÖBB might distort competition between the ÖBB's „ExpressCargo“ and the general rail shipment provided by private haulage contractors. In 1997, the federal government paid ATS 16.4 billion to the ÖBB to reimburse the ÖBB for the costs of operating the railtrack and of expanding the railroad infrastructure as well as for the costs of providing public services. These payments are covered by the general social consensus in Austria and are intended to help the „environmentally friendly“ railways compete with road transportation. The environment argument is, however, irrelevant for competition between „ExpressCargo“ and general rail shipment provided by haulage

contractors because these services do not differ in their impact on the environment.

Market distortions may also result from the enterprise structure of the ÖBB. The ÖBB are a vertically integrated firm, with activities ranging from the operation of the infrastructure to rail transport, to logistic services. The ÖBB, moreover, have the monopoly of „environmentally friendly“ rail transport. A vertically integrated firm is likely to support strategically important lines of activity if this support is necessary for strengthening its overall market position or maximizing profits. Such cross subsidies are, however, problematic for the entire economy, if such subsidies are drawn from monopoly rents and from business activities subsidized by the government. In this particular case, the possibility should be ruled out that the competitive position of „ExpressCargo“ vis-à-vis the competing haulage contractors is strengthened by cross subsidies and that the ÖBB render access to rail services more difficult to competing rail parcel services.

Monitoring of the infrastructure balance sheets and of the use of funds for public services by public accountants and the Ministry for Science and Transportation may reveal undesirable cross subsidies and market distortions ex post. The establishment of independent enterprises for the business segments of rail infrastructure, transportation, and logistic would, however, rule out market distortions ex ante.

Abschluß von Verträgen über die Benützung der Eisenbahninfrastruktur der ÖBB im Zusammenhang mit zugewiesenen Zugtrassen bestehen, obliegen den ÖBB, wobei bei diesen Verträgen die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH (SCHIG) anzuhören ist.“ Das Gesetz räumt also den ÖBB bei der Trassenvergabe eine sehr starke Stellung ein. Die SCHIG könnte, ausgestattet mit hoheitsrechtlichen Funktionen, zu einem „Regulator“ des Wettbewerbs auf dem ÖBB-Schienennetz entwickelt werden. Will der „Regulator“ beurteilen, ob Trassenbenützungspreise angemessen sind, muß er ähnliche grundsätzliche Fragen lösen, wie sie in bezug auf das Prinzip der „gläsernen Kasse“ auftreten können (Gemeinkostenzurechnung, Abgrenzung der Fixkosten).

Führt man die Teilbereiche des Unternehmens in eigenständige Unternehmensformen über, so unterbindet man nicht nur die Quersubventionen zum „kaufmännischen“ Bereich der Bahn, man kann auch in den „gemeinwirtschaftlichen“ Leistungsbereichen Wettbewerbs-elemente einführen. Die Leistungen könnten ausgeschrieben werden, das Verkehrsunternehmen mit dem geringsten Stützungsbedarf erhält den Zuschlag. Innerhalb der EU verfolgt gegenwärtig die britische Eisenbahnpolitik die weitestgehende Deregulierung und Privatisierung (Nash – Toner, 1997). Die Erfahrungen könnten bei der Lösung der österreichischen Probleme genutzt werden.

## LITERATURHINWEISE

- Boycko, M., Shleifer, A., Vishny, R. W., „A Theory of Privatisation“, *The Economic Journal*, 1996, (March), S. 309-319.
- Carlton, C. D., Perloff, J. M., *Modern Industrial Organization*, Glenview, London, 1990.
- Domberger, S., Piggott, J., „Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey“, in Bishop, M., Kay, J., Mayer, C., *Privatization and Economic Performance*, New York, 1994, S. 32-61.
- Ehrlich, I., Gallais-Hammon, G., Lutter, R., *Dynamic and Static Productivity Differences Across Private and Public Enterprises: Theory and Evidence*, Institut Orléanais de Finance, Orléans, 1991.
- Fokkema, T., Nijkamp, P., „The Changing Role of Governments: The End of Planning History?“, *International Journal of Transport Economics*, 1994, 21(2), S. 127-145.
- Gómez-Ibáñez, J. A., Meyer, J. R., *Going Private: International Experience with Transport Privatization*, Brookings Institution, Washington, D. C., 1993.
- Kay, J. A., Thompson, D. J., „Privatisation: a Policy in Search of a Rationale“, *Economic Journal*, 1986, 96(1), S. 18-32.
- Möhlmann, E., *Möglichkeiten der Effizienzsteigerung logistischer Systeme durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien im Güterverkehr*, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Göttingen, 1987.
- Nash, C. A., Toner, J. P., „Railways: Structure, Regulation and Competition Policy“, *OECD Paper, DAFFE/CLP/NP2*, 1997, (97)6.
- Niwa, A., „Die Reform der japanischen Staatseisenbahnen“, *Die Deutsche Bahn*, 1992, 68(12), S. 1331-1338.
- Office of the Rail Regulator, *Annual Report 1994/95*, London, 1995.