

■ DIE GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN LEISTUNGEN DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESBAHNEN

1999 erwirtschafteten die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) 17,6 Mrd. S an Tariferträgen im Personen- und Güterverkehr. Vom Bund erhielten die ÖBB 8,6 Mrd. S an Abgeltungen für die Gewährung von Sozialtarifen und die Führung von Zügen im Personenverkehr, die Verbilligung des Kombinierten Verkehrs und des Transports von Problem- und Altstoffen sowie zur Finanzierung anderer „gemeinwirtschaftlicher Leistungen“. Im Personenverkehr waren die Abgeltungen um fast 30% höher als die Tariferträge. Die Abgeltungen belasten nicht nur den Bundeshaushalt, sie beeinflussen generell die Wirtschaftlichkeit der ÖBB: Im gemeinwirtschaftlichen Leistungsbereich fehlen weitgehend die marktwirtschaftlichen Kräfte, die für einen ständigen Anreiz zur effizienteren Betriebsführung sorgen.

Der Begriff „gemeinwirtschaftliche (oder gemeinwohlorientierte) Leistungen“ wird in der verkehrspolitischen Praxis recht beliebig verwendet. Die ÖBB veröffentlichten in ihrem Geschäftsbericht 1986 eine Trennungsrechnung, die erstmals einen *gemeinwirtschaftlichen* und einen kaufmännischen Leistungsbereich gesondert ausweist. Ab 1. Jänner 1987 hatten die ÖBB für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen einen gesetzlichen Auftrag, die Kosten waren vom Bund zu ersetzen. Zu diesen Leistungen zählten

- die Gewährung von Tarifermäßigungen im Schienenverkehr (Personen- und Güterverkehr), die aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht einzuräumen oder beizubehalten wären (Tarifverordnung vom 14. Oktober 1986),
- die Beförderung von Personen auf Hauptbahnen im Nahverkehr (Nahverkehrsverordnung vom 14. Oktober 1986),
- die Weiterführung betriebswirtschaftlich nicht vertretbarer Nebenbahnen (Nebenbahnverordnung vom 2. Juni 1987).

Das Bundesbahngesetz 1992 (BGBl. 825/1992) brachte den gemeinwirtschaftlichen Leistungsbereich der ÖBB mit den EU-Regelungen in Einklang (Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates). Die Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen sind als Transfers vom Staat zu Privatunternehmen eigentlich Subventionen. Die EU-Wettbe-

Begutachtung: Anna Obermair,
Norbert Knoll, Gunther Tichy •
Wissenschaftliche Assistenz:
Martina Agwi • E-Mail-Adresse:
Wilfried.Puwein@wifo.ac.at

werbsordnung verbietet generell wettbewerbsverzerrende Subventionen; die genannte Verordnung schließt aber bestimmte Verkehrsleistungen vom Verbot aus. Die staatlichen Behörden können auf vertraglicher Basis Verkehrsunternehmen mitfinanzieren, um

- eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen oder
- Sondertarife für bestimmte Gruppen von Reisenden oder auf bestimmten Verkehrsverbindungen anzubieten.

Dabei sind soziale, umweltpolitische und landesplanerische Faktoren zu berücksichtigen. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der ÖBB beschränken sich nun auf Personenverkehrstarife und -angebote sowie Tarifermäßigungen für umweltrelevante Gütertransporte. Andere Bahnen schließen auch andere Leistungen in die Gemeinwirtschaftlichkeit ein. Die Deutsche Bahn (DB) zählt z. B. die Deckung der Altlasten im Bereich der Reichsbahn, die Kosten höhengleicher Bahnübergänge und Investitionen in das Schienennetz zu diesem Bereich.

Eine weitere Facette der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zeigt sich im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Telekommunikation und des Postdienstes. Hier wird von den Unternehmen die Garantie für die Erbringung der „Universaldienstleistungen“ gefordert. Der Rat und das Europäische Parlament sprechen auch von „gemeinwohlorientierten“ Leistungen bzw. von „Leistungen der Daseinsvorsorge“. Der Universaldienst gründet in dem Bestreben, überall, für alle und zu erschwinglichen Preisen angemessene Leistungen zu garantieren (Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 22. Jänner 1993, A, B, L. Nr. C42).

In Österreich definiert der Gesetzgeber:

- „Gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste sind solche, deren Kosten nicht allein aus Tariferlösen gedeckt werden können und zur Aufrechterhaltung dieses Verkehrsdienstes eines Restfinanzierungsbeitrages durch Bund, Länder, Gemeinden oder durch Dritte bedürfen“ (Öffentliches Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, BGBl. 204/1999, § 3, Abs. 3).

Dem stehen *eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste* gegenüber, deren Kosten ausschließlich aus Tariferträgen gedeckt werden. Diese Definition steht im Einklang mit der in Großbritannien üblichen Bezeichnung für gemeinwirtschaftliche Leistungen: Non-Commercial Services.

Hier wäre einzuwenden, dass die Effizienz und damit die Kosten von Verkehrsunternehmen zu Verkehrsunternehmen recht verschieden sein können. Die gleiche Verkehrsleistung kann von einem Unternehmen nur mit Verlust – also *gemeinwirtschaftlich* –, von einem anderen Unternehmen vielleicht sogar mit Gewinn – also *eigenwirtschaftlich* – erstellt werden. In Anlehnung an die Definitionen der EU sind im Folgenden gemeinwirtschaftli-

che Leistungen im Verkehr Leistungen, die die öffentliche Hand unterstützt,

- um die Mobilität aller Bürger (Daseinsvorsorge) zu ermöglichen oder
- um ihren Preis auf ein *politisch* gewünschtes, durch soziale, umweltpolitische und landesplanerische Faktoren begründbares Niveau zu senken.

ANALYSE DER BESTELLUNG UND ABGELTUNG DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN LEISTUNGEN DER ÖBB

Der Bund vereinbart mit den ÖBB gemäß Bundesbahngesetz einen mehrjährigen Bestellrahmen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Personen- und Güterverkehr. Abgerechnet wird jährlich nach tatsächlich erbrachten Leistungen. Der vorliegende Beitrag untersucht die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wie sie vom Bund im Vertrag vom 1. Jänner 1999 in Auftrag gegeben wurden, nach folgenden Kriterien: Ziele, Umsetzung, Wirkungen, Kosten und Effizienz.

Grundsätzlich sind die mit der Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen verfolgten *Ziele* nur recht allgemein im Vertrag definiert (z. B. „Wahrung der Kontinuität der gemeinwirtschaftlichen Funktion der Eisenbahnen“). Das erschwert eine konkrete Beurteilung der Zielerreichung bzw. der *Effizienz* der Maßnahme (Zielerreichung gemessen an den Kosten).

Die *volkswirtschaftlichen Kosten* der Abgeltungen gemeinwirtschaftlicher Leistungen – im Wesentlichen Wohlfahrtskosten von Subventionen – lassen sich nur schwer quantifizieren. Sie entsprechen der Differenz zwischen den Kosten der Subventionen und der Steigerung der Konsumenten- und Produzentenrente. Die Änderungen der Renten hängen von der Elastizität der Nachfrage und des Angebotes in Bezug auf Preisänderungen ab. Für einen empirischen Befund wären entsprechende Schätzungen für Angebots- und Nachfragefunktionen erforderlich. Außerdem ergeben sich Wohlfahrtsgewinne durch Verringerung der Umweltbelastung u. Ä. Im vorliegenden Beitrag werden nur die eigentlichen Subventionsausgaben für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen dargestellt.

PERSONENVERKEHR

Der Personenverkehr der Bahngesellschaften wird weltweit staatlich subventioniert. In Österreich leisteten Bund und Länder zusammen 1999 gemäß Gewinn- und Verlustrechnung der ÖBB 6,6 Mrd. S an Abgeltungen für den Personenverkehr (davon 0,3 Mrd. S von den Ländern). Umgelegt auf die gesamten Verkehrsleistungen im Personenverkehr der ÖBB ergibt sich eine Abgeltung von 0,83 S je pkm (Übersicht 1). Die Deutsche Bahn

Übersicht 1: Personenverkehr von ÖBB, DB und SBB

		ÖBB		DB		SBB	
		1998	1999	1998	1999	1998	1999
Verkehrsleistungen ¹⁾	Mio. pkm	7.971	7.997	71.853	72.846	12.485	12.615
Tarifeinnahmen	Mio. S	4.802 ²⁾	4.926 ²⁾	81.975 ³⁾	81.406 ³⁾	13.093 ⁴⁾	13.792 ⁴⁾
Abgeltungen	Mio. S	6.458 ⁵⁾	6.630 ⁵⁾	58.561 ⁶⁾	59.169 ⁶⁾	5.364 ⁷⁾	4.789 ⁷⁾
Einnahmen insgesamt	Mio. S	11.260	11.556	140.536	140.575	18.457	18.581
Tarifeinnahmen	S je pkm	0,60	0,62	1,14	1,12	1,05	1,09
Abgeltungen	S je pkm	0,81	0,83	0,82	0,81	0,43	0,38
Einnahmen insgesamt	S je pkm	1,41	1,45	1,96	1,93	1,48	1,47

Q: Geschäftsberichte 1998 von ÖBB, DB und SBB. – ¹⁾ Schienenverkehr. – ²⁾ Erträge aus Personenverkehr, Schiene, In- und Ausland. – ³⁾ Umsätze Konzernsparten DB Regio und DB Reise & Touristik abzüglich Bestellungen der Länder, Umsätze Deutsches Reisebüro GmbH, Mitropa AG und Sonstige. – ⁴⁾ Verkehrsertrag Personenverkehr. – ⁵⁾ Erträge aus gemeinwirtschaftlichen Leistungen, Personenverkehr, Bund und Sonstige. – ⁶⁾ Bestellungen der Länder. – ⁷⁾ Abgeltung regionaler Personenverkehr.

(DB) etwa erhielt 0,81 S, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) nur 0,38 S. Der Erlös aus Tarifeinnahmen und Abgeltungen zusammen erreichte 1999 für die ÖBB 1,45 S je pkm, für die SBB 1,47 S und für die DB 1,93 S. Die Unterschiede zwischen den Tarifeinnahmen und Abgeltungen der Bahnen können durch den Anteil des „subventionierten Personenverkehrs“, die Tariffhöhe und sonstige Struktureigenheiten bedingt sein.

Der Bund zahlt den ÖBB für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen einen „Ökobonus“ und einen „Verlagerungsbonus“.

GEWÄHRUNG VON SOZIALTARIFEN IM SCHIENENPERSONENVERKEHR – „ÖKOBONUS“

Ziel ist eine „sozial verträgliche Tarifgestaltung“. Üblicherweise sollten Tarifiermäßigungen einkommenschwachen Bevölkerungsschichten den Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen erleichtern und generell ihre Mobilität fördern. Tarifiermäßigungen der Bahn können auch umweltpolitisch motiviert sein, weil sie zum Umstieg vom Auto auf die Bahn anregen.

Zur Umsetzung dieses Ziels bestellt der Bund für verschiedene Fahrkartengattungen eine „sozial verträgliche Tarifgestaltung“. Entsprechende *Zeitkarten* und „Halbpreispässe“ für Berufspendler, Lehrlinge, Schüler, Behinderte, Familien und Senioren sind um 50% bis über 91% ermäßigt (Übersicht 2). Die geringsten Ermäßigungen werden für Schülerfreifahrten gewährt, die vom Bund aus Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) erstattet werden. Die Schülerfreifahrten werden je zur Hälfte unter dem Titel „Ökobonus“ und aus Mitteln des FLAF gezahlt. Die Ermäßigungen und damit auch die Abgeltungen durch den Bund werden nach einer bestimmten Formel berechnet. Grundsätzlich wäre zu hinterfragen, wie der Tarif für Vollzahler kalkuliert wird, von dem letztlich die ermäßigten Tarife abgeleitet werden.

Die Fahrpreisermäßigungen sind in Österreich ungleich höher als in den westlichen Nachbarländern (Übersicht 3). Eine vergleichbare Monatskarte für 25 km kostet in Deutschland und in der Schweiz mehr als doppelt so viel wie in Österreich.

Die Wirkung des Ökobonus besteht in einer sehr starken Fahrtkostenreduktion für die begünstigten Bahnbenutzer. In besonderem Maße profitieren davon jene, für die die Bahn ein günstiges Reiseangebot bereithält und für die es keine Alternativen zur Bahn gibt. Letztere sind vor allem Personen ohne Auto oder Autofahrer, für die die Verwendung des Autos wegen Staus und/oder Parkplatzproblemen kaum in Frage kommt. Die höchsten Tarifiermäßigungen werden im Berufsverkehr (ursprünglich „Arbeiterwochenkarte“) gewährt. Sie sollen sozial schwache Schichten entlasten und ihre berufliche Mobilität fördern. Wie aber Inzidenzanalysen für Österreich und Deutschland zeigen, profitieren von Fahrpreisermäßigungen vor allem mittlere Einkommenschichten (Puwein, 1987, Brunnbauer et al., 1981). Die stark ermäßigten Zeitkarten nehmen in großem Umfang auch „Nobelpendler“ in Anspruch, das sind Angestellte und Beamte in gehobener Stellung, die im Grünen wohnen und in der City arbeiten.

Verteilungsanalysen zeigen eine geringe sozialpolitische Treffsicherheit der Tarifiermäßigungen im Personenverkehr. Auch ihre verkehrs- bzw. umweltpolitisch erwünschten Effekte sind kaum nachzuweisen.

Neben der geringen sozialpolitischen Treffsicherheit hat die Subvention der Tarife Nebenwirkungen:

- Die Subvention des Berufspendlerverkehrs wirft *regionalpolitische Fragen* auf. Sie macht *Standorte in Ballungsgebieten* attraktiv. Das erschwert eine regionalpolitisch erwünschte Verlagerung von Arbeitsplätzen in wirtschaftsschwache Regionen (Hamm, 1989).
- Ein subventionierter und verbesserter Nahverkehr der Bahn fördert die *Siedlungstätigkeit entlang der Bahnachsen*. Diese Form der Dezentralisierung des Wohnens ist wohl umweltpolitisch ungleich günstiger als die flächige Zersiedelung der Landschaft, wie sie die Motorisierung ermöglicht. Eine Verlagerung des Wohnsitzes von städtischen Kernzonen in das Umland setzt aber wesentliche Motorisierungsimpulse, auch wenn sich der Wohnsitz in der Nähe einer Bahnsta-

Übersicht 2: Durchschnittliche Ermäßigungen im Personenverkehr nach Fahrkartengattungen

1998

	Durchschnittliche Ermäßigung in %
Wochenstreckenkarten	79
Monatsstreckenkarten	82
Jahresstreckenkarten	82
Lehrlingsmonatsstreckenkarten	91
Ermäßigte Monatsstreckenkarten für Hochschul- er	87
Wochenstreckenkarten VOR	80
Monatsstreckenkarten VOR	82
Jahreskarten VOR	82
Lehrlingswochenstreckenkarten VOR	90
Lehrlingsmonatsstreckenkarten VOR	91
Lehrlingsjahreskarten VOR	91
Schülerfreikarten	50 ¹⁾
Lehrlingsfreikarten	91
Vorteilstickets für	
Lehrlinge	79
Hochschüler und Schüler	79
Familien	83
Senioren	73
Schwerkriegsbeschädigte	79
Zivilblinde	73
Behinderte	79

Q: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. – ¹⁾ Das endgültige Ausmaß der durch den Bund finanzierten Ermäßigung hängt von den Regelungen des FLAG ab.

tion befindet: Sie erleichtert die Haltung von Pkw, weil ausreichend Abstellplätze zur Verfügung stehen. Im ländlichen Raum sind viele Reiseziele (Einkaufen, Behörden, kulturelle Veranstaltungen – insbesondere am Abend, Bekanntenbesuche) weniger bequem mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar als in städtischen Kernzonen.

- Zu erwähnen sind schließlich *positive externe Effekte*, die von einer Subvention der Bahntarife in Ballungszentren für Autofahrer ausgehen: Wenn mehr Personen die Bahn benützen, verringern sich für die verbleibenden Autofahrer die Stau- und Parkplatzsuchkosten.

Die Zahlungen des Bundes für die Gewährung von Sozialtarifen erreichten 1999 4,8 Mrd. S. Von 1995 bis 1999 erhöhten sich die Zahlungen für den Ökobonus um jährlich durchschnittlich 1,5% (Übersicht 4).

Gemessen an der *Effizienz* (Zielerreichung in Relation zu den Kosten) bringt die Gewährung von Sozialtarifen dem Bund unter allen gemeinwirtschaftlichen Leistungen der ÖBB die höchste Zahllast. Die sozialpolitische Treffsicherheit der Leistung ist gering. Positive Umweltwirkun-

gen sind am ehesten dort gegeben, wo ein dichtes Schienenverkehrsangebot und ein durch überlastete Straßen und Parkplatzprobleme unattraktiver motorisierter Individualverkehr konkurrieren. Aber selbst im Großraum Wien bewirkten die Ermäßigung und der damit verbundene hohe Aufwand für den Bund verkehrspolitisch wenig: Trotz des gut ausgebauten Schnellbahnnetzes nimmt die Stauhäufigkeit in den Stoßzeiten des Berufsverkehrs auf den parallelen Straßen ständig zu. Der „Verkehrslawine“ wäre vielmehr mit Maßnahmen beizukommen, die direkt beim Kfz-Verkehr ansetzen (Parkraumverringerung und -vermarktung, Road Pricing in den städtischen Kernräumen).

FÜHRUNG VON SCHIENENPERSONENVERKEHR („VERLAGERUNGSBONUS“)

Mit der Bestellung von Personenverkehrsleistungen der Bahn verfolgt der Bund das *Ziel*, ein umweltfreundliches Angebot im Nah- und Regionalverkehr zu garantieren. Dies kann als die gemeinwirtschaftliche Leistung „Daseinsvorsorge“ interpretiert werden.

Zur *Umsetzung* des Ziels bestellte der Bund im Vertrag 1999 59 Mio. Zugkilometer im Nah- und Regionalverkehr („Quantitätsbonus“). Ein „Qualitätsbonus“ wird gewährt, wenn die ÖBB einen gewissen Teil der Zugkilometerleistungen mit einem genau definierten „modernen“ Wagenmaterial erbringen.

Die ÖBB können ihren Fahrplan frei gestalten. Damit sind sie in der Lage, die vereinbarten Reisezugkapazitäten im Nah- und Regionalverkehr so einzusetzen, dass durch optimale Gesamtnetzwirkungen die Auslastungen der Reisezüge verbessert und Einnahmen maximiert werden.

Die ÖBB sind als kaufmännisches Unternehmen interessiert, wenig frequentierte und unrentable Zugverbindungen einzustellen. Die Zahlungen des Bundes für garantierte Zugkilometer sollten einer weiteren „Fahrplanausdünnung“ *entgegenwirken*. Von der Aufrechterhaltung des Eisenbahnbetriebes im Nah- und Regionalverkehr profitieren hauptsächlich jene, die in der Nähe von Bahnhaltstellen ihren Wohnsitz oder Arbeitsplatz haben und die eine Bahnfahrt der Fahrt mit dem Autobus vorziehen.

Übersicht 3: Monatskartenpreise ÖBB, SBB, DB

Mai 2000

	ÖBB			SBB			DB ¹⁾		
	In S	In S	ÖBB = 100	In S	ÖBB = 100	In S	ÖBB = 100	In S	ÖBB = 100
<i>Entfernstaffel</i>									
11 bis 15 km	500,00	812,99	163	724,00	145	1.055,53	211		
21 bis 25 km	600,00	1.210,84	202	1.062,36	177	1.371,92	229		
31 bis 35 km	880,00	1.487,60	169	1.442,28	164	1.772,95	201		
46 bis 50 km	1.120,00	1.773,01	158	1.906,62	170	2.335,79	209		
61 bis 70 km	1.270,00	1.989,23	157	2.244,62	177	2.483,53	196		

Q: ÖBB. – ¹⁾ Gültig für Nahverkehrszüge. – ²⁾ Gültig für Fernverkehrszüge und Nahverkehrszüge.

Regelung der gemeinwirtschaftlichen Personenverkehrsleistungen in anderen Ländern

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) erhielten 1999 558 Mio. Franken als Abgeltung für den regionalen Personenverkehr. Bund und Kantone bestellen und finanzieren die Leistungen gemeinsam. 1999 zahlte der Bund 72% der Abgeltungen. Dabei werden die Leistungen nicht pauschal für eine bestimmte Zahl von Zügen wie im Falle des „Verlagerungsbonus“ in Österreich, sondern für jede einzelne Linie festgelegt. Die Verkehrserschließung kann auch durch Rufbusse, Bedarfsverkehr oder Sammelfahrten erfolgen. Mit der Öffnung der Eisenbahnnetze in der Schweiz können seit 1999 auch andere Transportunternehmen die Infrastruktur der SBB verwenden.

Die Schweizer Abgeltungsregelung beinhaltet zwei wesentliche Elemente, die die Effizienz der gemeinwirtschaftlichen Leistungen verbessern können:

- Ausschreibungen ermöglichen einen Wettbewerb zwischen den Anbietern der gewünschten Leistungen.
- Die verstärkte Einbindung der Kantone in die Bestellung und Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und sorgt für nachfragegerechtere Verkehrsangebote.

In Deutschland wurde mit der Bahnreform die Organisation des öffentlichen Personenverkehrs umgestellt. Die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr ging mit 1. Jänner 1996 vom Bund an die Länder über. Diese erhalten die dafür erforderliche Finanzausstattung. Mit der „Regionalisierung“ soll erreicht werden, dass der öffentliche Personennahverkehr möglichst marktnah („vor Ort“) gestaltet wird, wobei das Angebot gesetzlich ausdrücklich als Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge festgeschrieben wird. Die Länder und die von ihnen beauftragten kommunalen Gebietskörperschaften bestellen Verkehrsleistungen bei Nahverkehrsunternehmen und bezahlen sie. Damit entwickelte sich im Schienenpersonennahverkehr ein Wettbewerbsmarkt, auf dem neben der Deutschen Bahn AG weitere Anbieter von Schienenverkehrsleistungen, z. B. regionale Bahngesellschaften oder kommunale Verkehrsunternehmen, auftreten können. Mit der Regionalisierung geht auch die Tarifhoheit im Schienenpersonennahverkehr vom Bund auf die jeweiligen Länder über. Für 1996 übertrug der Bund den Ländern für die Regionalisierung des Nahverkehrs 8,7 Mrd. DM und ab 1997 jährlich 12 Mrd. DM. Die Zahlungen werden entsprechend dem Zuwachs des Mehrwertsteueraufkommens dynamisiert, zur Finanzierung wird das Mineralölsteueraufkommen herangezogen (Knieps, 2000). Von den Ländern erhielt die DB 1999 8,4 Mrd. DM an Bestellerentgelt (1994/1999 +2,3% p. a.).

Die Schwedischen Staatsbahnen wurden am 1. Juni 1988 in die selbständige staatliche Behörde „Schwedisches Zentralamt für Bahnwesen“ (Banverket, BV) und in das eigenwirtschaftliche, kommerziell ausgerichtete Transportunternehmen „Schwedische Staatsbahnen“ (Staatens Järnvägar, SJ) übergeführt (Larsson – Ekström, 1993). Der Staat trägt die Kosten der Infrastruktur. Für die Benützung der Infrastruktur haben die SJ und sonstige Bahntransportunternehmen eine Gebühr zu entrichten. Das BV vergibt die Benützungzeiten für die

Trassen und ist dabei zur strikten Neutralität verpflichtet (Hamelbeck, 1990).

Im Personennahverkehr werden gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten. Die organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Personennahverkehr wurde bereits Ende der siebziger Jahre auf die Provinzebene verlagert. In jeder Provinz wurde eine Institution geschaffen (Trafikhuvudman, THM), die bei voller Tarifhoheit für die Durchführung des gesamten Personennahverkehrs zuständig ist. Die THM sind Aktiengesellschaften, deren Anteilseigner in der Regel zu jeweils 50% der Provinziallandtag und in der Gemeinden sind. Die THM entscheiden, ob auf einer Strecke Zugverkehr geführt oder auf Busverkehr umgestellt wird. Seit dem 1. Juli 1991 ist das alleinige Verkehrsrecht der SJ auf den Provinzstrecken erloschen. Die THM können damit auch andere, private Eisenbahngesellschaften mit der Durchführung des Personennahverkehrs beauftragen. Entsprechend dem Verkehrsgebiet, der Bevölkerungsdichte, dem Verkehrsangebot und der jeweils akzeptierten Höhe der Abgeltungen schwanken die Tarife von Provinz zu Provinz sehr stark. Der Kostendeckungsgrad liegt für den Personennahverkehr bei rund 50%. Das von den Provinzen und Gemeinden zu tragende jährliche Defizit übernimmt in der Regel zur Hälfte die Provinz; die andere Hälfte begleichen die Gemeinden entsprechend ihrer Größe (Geuckler, 1991).

Die britische Eisenbahn wurde 1994 ähnlich reorganisiert wie die schwedische. Während aber die Schwedischen Eisenbahnen im Staatsbesitz blieben, zielten die Maßnahmen in Großbritannien auf eine möglichst rasche Privatisierung ab (Nash, 1993). British Rail wurde in mehrere neue Gesellschaften aufgeteilt: Die Fahrwegorganisation Railtrack übernahm das Schienennetz, die Signalanlagen, die größeren Bahnhöfe sowie einen Teil der Beschäftigten von British Rail. Railtrack ist zuständig für den nationalen Fahrplan und koordiniert die Benützung des Schienennetzes (Fölzer, 1996, Aberle, 1996). Die Beförderung von Personen und Gütern übernehmen mehrere Gesellschaften; private Investoren bedienen den Güterverkehr, während der Personenverkehr von privaten Gesellschaften auf Lizenzbasis betrieben wird (Franchise). Die Gesellschaften leasen Waggons, kleinere Bahnhöfe und Depots von privaten Leasinggesellschaften bzw. von Railtrack.

Die Lizenzen vergibt das neu geschaffene staatliche Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF); es legt die Leistungsmerkmale (z. B. Pünktlichkeit, Vertaktung, Standard der Züge) für jeden Konzessionsbereich fest. Eine weitere Behörde, der Rail Regulator, hat die Interessen der Bahnkunden wahrzunehmen. Er fördert die Zusammenarbeit zwischen den Lizenznehmern, entscheidet über Streckenstilllegungen und bestimmt, unter welchen Bedingungen weitere Bewerber auf einer Strecke zugelassen werden. Der Rail Regulator soll auch Preismissbrauch verhindern. Die Lizenzen für Linien, die ohne staatliche Subvention nicht zu betreiben sind, werden vom OPRAF ausgeschlossen und an die Gesellschaft mit dem geringsten Subventionsbedarf vergeben. Seit 1999 werden die Angebote aufgrund einer „sozialen Kosten-Nutzen-Analyse“ gereiht. Das Hauptkriterium ist der Barwert des Nutzens, den ein Pfund an Subventionen von OPRAF stiftet. Finanziert wird das System aus Regierungsmitteln (Mills – Howe, 2000).

Der Bahnbetrieb hat eine Reihe von Nebenwirkungen, die u. a. auch die Realitätenpreise im Umfeld der Bahnhöfe betreffen. Der Ausbau von Schienenverkehrssystemen in Ballungsräumen der USA bewirkte etwa einen leichten Anstieg der Realitätenpreise und -mieten in den neu bedienten Zonen (Baum-Snow – Kahn, 2000). Umgekehrt könnten Betriebseinstellungen Wertverluste auf dem Realitätenmarkt zur Folge haben.

Der Bund zahlte 1999 1.434 Mio. S für die gemeinwirtschaftliche Leistung „Führung von Schienenpersonenverkehr“. Die Abgeltungen sind seit 1995 jährlich um durchschnittlich 5,5% gewachsen (Übersicht 4).

Die Einstellung von Zugverbindungen ist am ehesten im Nebenbahnbetrieb des ländlichen Raums zu erwarten. Fahrplanmäßige Züge sind hier oft nur schwach besetzt. In der Fläche kann das System Schiene die gemeinwirtschaftliche Leistung „Daseinsvorsorge“ nur beschränkt erfüllen, weil das direkte Transportangebot nur den schmalen Streifen entlang des Schienennetzes bedient. Die Haltestellen befinden sich zudem oft weitab der Siedlungszentren. Das Ziel der Daseinsvorsorge sollte nicht im regelmäßigen Verkehr von Zügen liegen, sondern im Angebot einer bedarfsgerechten Verkehrsdienstleistung. Die Mobilitätsbedürfnisse können im ländlichen Raum zum Teil mit Linienbussen oder Anrufsammeltaxis wesentlich benutzerfreundlicher, kostengünstiger und auch energiesparender und umweltfreundlicher befriedigt werden als durch den Bahnbetrieb. Die Frage des effizienten Mitteleinsatzes kann hier nur durch kleinregionale Verkehrsanalysen geklärt werden.

GÜTERVERKEHR

Vor der Bundesbahnreform 1992 wurden den ÖBB verschiedene Subventionstarife im Güterverkehr abgegolten. Entsprechend den EU-Regeln beschränken sich die Subventionen nunmehr auf umweltpolitisch begründbare Bereiche.

KOMBINIRTER VERKEHR

Ziel der Subvention des Kombinierten Verkehrs der ÖBB ist es, eine Verlagerung des Transitgüterverkehrs von der Straße auf den umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene zu bewirken. Ausgangspunkt ist das Problem des Alpentransits, das durch internationale Vereinbarungen gelöst werden sollte: Das Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und auf der Straße (BGBl. 823/1992) sah vor, dass die Vertragspartner den Kombinierten Verkehr fördern können.

Die Bestimmungen des Transitverkehrsabkommens wurden großteils in das Protokoll Nr. 9 des EU-Beitrittsabkommens übernommen. Gemäß Art. 3 ergreifen die Gemeinschaft und die betroffenen Mitgliedstaaten im

Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten Maßnahmen zur Förderung des Schienenverkehrs und des Kombinierten Verkehrs für die Güterbeförderung durch die Alpen. Nach Art. 7 werden sich die betroffenen Mitgliedstaaten um Maßnahmen bemühen, die sicherstellen, dass die Preise des Kombinierten Verkehrs mit jenen anderer Verkehrsträger konkurrieren können. Beihilfen, die zu diesem Zweck gewährt werden, müssen mit den Regeln der Gemeinschaften in Einklang stehen. Gemäß Protokoll Nr. 9

- beschränkt sich die Förderung des Kombinierten Verkehrs auf den Alpentransit,
- sollten sich auch die anderen betroffenen Mitgliedstaaten (besonders Italien und Deutschland) um die Förderung bemühen (derzeit fördern nur Österreich und Italien),
- ist keine bestimmte Form des Kombinierten Verkehrs angeführt (Container, Wechsellpritsche, Rollende Landstraße – RoLa),
- bedeutet die Förderung keine Verpflichtung, sondern eher eine Empfehlung und eine Ausnahmegenehmigung der EU-Wettbewerbsordnung.

Für 1999 vereinbarte der Bund mit den ÖBB für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Kombinierten Verkehr einen Fixbetrag, der sich an den tatsächlich beförderten Sendungen im Jahr 1998 orientierte. Gefördert wird der Kombinierte Verkehr in Form der RoLa (Transporte von Lkw, Lkw-Zügen, Sattelzügen) und in Form des Unbegleiteten Kombinierten Ladungsverkehrs (UKLV-Transporte von Anhängern, Sattelaufliegern, Wechsellpritschen, Containern).

Der subventionierte Kombinierte Verkehr konzentriert sich auf die Brenner-Achse – fast 60% der Transportfälle wurden 1998 auf dieser Verkehrsrelation abgewickelt. Weitere 30% der Sendungen beförderten die ÖBB auf der Donau-Achse zwischen Ungarn und Wels. Die Transporte entlasten die Straße vom internationalen Güterverkehr. Allerdings sind der EU-Transitverkehr und der Verkehr von Lkw aus Nicht-EU-Ländern ohnedies durch die Ökopunktregelung und bilaterale Beförderungsgenehmigungen kontingentiert. Von einem Verlagerungseffekt der Subvention des Kombinierten Verkehrs kann man nur sprechen, wenn bei ausreichenden Kontingenten die Frächter dennoch das Bahnangebot nutzen.

Für 1999 wurde ein Fixbetrag von 1,1 Mrd. S für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistung Kombinierten Verkehrs vereinbart. Die Bonuszahlungen aufgrund der Mehrleistungen erreichten 58,5 Mio. S. Die Höhe der Abgeltung stagniert seit 1995 (Übersicht 4).

1998 wurden 231.238 Sendungen auf der RoLa und 148.616 Sendungen im UKLV abgewickelt. Die Förderungen betragen laut Auskunft des Verkehrsministeriums 860 Mio. S für die RoLa und 300 Mio. S für den UKLV.

Übersicht 4: Abgeltungen gemeinwirtschaftlicher Leistungen der ÖBB durch den Bund

	Ökobonus	Verlagerungsbonus	Kombinierter Verkehr	Gefährliche Güter	Sonstige Leistungen	Insgesamt
	Mio. S					
1995	4.515	1.150	1.173	900	328	8.066
1996	4.764	1.200	1.111	850	300	8.225
1997	4.704	1.250	1.142	874	300	8.270
1998	4.750	1.427	1.160	785	421	8.543
1999	4.800	1.434	1.159	715	470	8.578

Q: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

Demnach subventionierte der Bund im Durchschnitt eine Sendung auf der RoLa mit 3.720 S und eine Sendung im unbegleiteten kombinierten Ladungsverkehr mit 2.019 S.

Auch in der Schweiz wird der alpenquerende Kombinierte Verkehr gefördert. Ein Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz zeigt Folgendes:

- Die Förderung für den Kombinierten Verkehr der ÖBB betrug 1998 3.054 S je Sendung; die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) erhielten 1.879 S.
- Im Kombinierten Verkehr werden Blockzüge eingesetzt, zusammen mit der relativ hohen Entfernungsdegression ergibt sich eine niedrige Frachtrate. Während die durchschnittliche Frachtrate je tkm im gesamten Güterverkehr der ÖBB 1998 0,70 S und der SBB 0,84 S erreichte, betrug die Frachtrate für den geförderten Kombinierten Verkehr der ÖBB 0,32 S und der SBB 0,27 S (Übersicht 5).
- Die ÖBB nahmen 0,33 S, die SBB 0,25 S je tkm an Abgeltungen ein.
- Aus Ertrag und Abgeltungen zusammen (ÖBB 0,65 S, SBB 0,51 S je tkm) lukrierten die ÖBB eine um 27% höhere Summe, dabei war das generelle Preisniveau im Güterverkehr der Bahn in Österreich um 17% niedriger als in der Schweiz. Die Abgeltungen für den Kombinierten Verkehr der ÖBB waren demnach relativ hoch bemessen.

Abschließend sei hier angemerkt, dass sich nur Österreich und nicht auch die anderen betroffenen EU-Länder an der Finanzierung des Kombinierten Transitverkehrs über die Alpen beteiligen, wie es gemäß Protokoll Nr. 9 möglich wäre.

Das System der RoLa erscheint unter dem Aspekt, dass mehr als die Hälfte des Transportgewichtes auf das mittransportierte Fahrzeug entfällt, energie- und umweltpolitisch wenig zielführend (Puwein, 1992). Die Effizienz ist besonders auf der Brenner-Strecke mit einem Höhenunterschied von 800 m mäßig. Trotz der hohen Subventionen ist die Nachfrage nach der RoLa gering, solange ausreichend Lkw-Kontingente (Ökopunkte) bereitstehen.

Die oft genannte Begründung, die RoLa sei eine „Einstiegsdroge“ in den Schienenverkehr, erscheint wenig stichhältig. Tatsächlich fördert sie straßenaffine Trans-

Übersicht 5: Geförderter Kombiniertes Verkehr von ÖBB und SBB

		1998		1999	
				ÖBB	SBB
		Mio. S			
Ertrag		1.117	1.016		
Unbegleiteter Kombiniertes Ladungsverkehr		–	913		
Rollende Landstraße		–	103		
		Mio. tkm			
Verkehrsleistungen		3.528	3.803		
Unbegleiteter Kombiniertes Ladungsverkehr		1.897	3.262		
Rollende Landstraße		1.631	541		
		Mio. S			
Abgeltungen		1.160	939		
		S je tkm			
Ertrag		0,32	0,27		
Unbegleiteter Kombiniertes Ladungsverkehr		–	0,28		
Rollende Landstraße		–	0,19		
Abgeltung		0,33	0,25		
Ertrag und Abgeltung		0,65	0,51		

Q: ÖBB und SBB.

portabläufe, weil sie die Versender nicht zwingt, ihre Transportorganisation vom Beginn an auf das System Schiene umzustellen. Die RoLa ist eher eine „Beruhigungsdroge“ für Frächter bzw. für Anrainer der Transitstraßen.

Die Rollende Landstraße wird vom Bund zu 50% gestützt. Trotz der hohen Subvention ist die Nachfrage nach der RoLa gering, solange ausreichende Lkw-Kontingente für den Transitverkehr bereitstehen.

Österreich befindet sich durch die restriktive Kontingentierung des Transitverkehrs in einer Zwangslage. Der Druck der betroffenen Länder soll durch das kostengünstige Angebot der RoLa gemildert werden. Eine für den gesamten Transportablauf umweltfreundlichere Alternative ist der ungebrochene Quell-Ziellandverkehr auf der Schiene mit konventionellen Wagenladungen oder Containern. Dieser entlastet nicht nur Österreich vom Lkw-Verkehr, sondern auch alle anderen Länder, durch die die Transporte führen. Zum Teil liegt es an den am Österreich-Transit interessierten Ländern, die Organisation ihrer Bahnen so zu verbessern, dass sich die Attraktivität von Lkw-Transporten verringert.

WEITERE GEMEINWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGEN

Ökobonus, Verlagerungsbonus und Kombiniertes Verkehr hatten 1999 einen Anteil an den gesamten Zahlungen des Bundes für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Bahn von 86%. Mit den restlichen Mittel wurden weitere, recht unterschiedliche Bereiche gefördert.

Die Subvention der *Bahntransporte von Problem- und Altstoffen* soll Verkehrsverlagerungen von der Straße zur Schiene bewirken und damit das mit diesen Transporten verbundene Gefahrenpotential mindern und die Straße entlasten. 1999 wurde der Transport von 5,86 Mio. t RID-Gütern (gefährliche Güter nach internationaler

Konvention), 9,58 Mio. t Abfällen und 3,57 Mio. t wassergefährdenden Stoffen gefördert. Insgesamt erreichte das subventionierte Transportaufkommen 1999 19,01 Mio. t, das war fast ein Viertel des gesamten Aufkommens der ÖBB.

Durch die Verlagerung von Problemguttransporten von der Straße auf die Schiene wird vor allem das Gefahrenrisiko im Langstreckentransport verringert. Im Sammel- und Verteilungsverkehr in der Fläche ist aber der Straßentransport unverzichtbar. Ein vermehrter Langstreckenverkehr auf der Schiene bedeutet in der Regel eine Steigerung des gebrochenen Verkehrs. Der Umschlag von der Straße auf die Schiene und die Zugbildung sind mit besonderen Risiken verbunden. Das Gefahrenrisiko eines Transportes nimmt wohl mit der Zahl der substituierten Lkw-Kilometer ab, ein gebrochener Lkw-Bahntransport kann aber bis zu einer bestimmten Transportentfernung risikoreicher sein als ein ungebrochener Lkw-Transport. Die besondere Subvention von Altstofftransporten, soweit sie nicht „Problemstoffe“ sind, ist wohl schwer zu begründen. Sie hat letztlich die gleichen umwelt- und verkehrspolitischen Effekte wie jede andere Subvention des Bahngüterverkehrs.

Die *Errichtung, Erweiterung und Erhaltung von Anschlussbahnen* (d. h. Gleisanschlüssen für Bahnkunden) wird durch verlorene Zuschüsse des Bundes und der ÖBB sowie durch ERP-Kredite gefördert. Eine Abwicklungs- und Clearingstelle für Anschlussbahnen betreut die Projekte. Rund 50% bis 60% der Projektkosten entfallen auf die Bahnkunden. Das Volumen der Bundesförderung betrug 1999 110 Mio. S. Die ÖBB leisteten einen Zuschuss von rund 3 Mio. S. Die ERP-Mittel betragen 1999 23 Mio. S. Der Verkehr auf Anschlussbahnen erreichte bereits 1960 mit 1,12 Mio. beladenen Wagen einen Höchstwert (40% aller beförderten beladenen Wagen im Inland-, Ein- und Ausfuhrverkehr). 1978 wurden nur noch 0,68 Mio. Wagen abgefertigt. Seither stagniert der Verkehr auf Anschlussbahnen bei rund 0,72 Mio. Wagen pro Jahr (ein Drittel der beförderten Wagen insgesamt). Das inländische Transportaufkommen (Inlandverkehr, Export) kam 1999 allerdings zu zwei Dritteln von Versendern mit Anschlussbahnen.

Die technisch-organisatorischen Vorteile der Bahn kommen insbesondere dann zum Tragen, wenn Blockzüge im direkten Haus-Haus-Verkehr eingesetzt werden können. Der Bau von Anschlussbahnen zu Großversendern bzw. -empfängern, deren Transportaufkommen Blockzüge füllt, wird die Wettbewerbsstellung, aber auch die Kosten-Ertrags-Relation der Bahn verbessern. Anschlussbahnen zu Bahnkunden, die nur mit Einzelwagen bedient werden, sind oft wenig wirtschaftlich. Die Abfertigung von Einzelwagen bedingt nämlich aufwendige Manipulationen wie Zugbildung, Zugwechsel und Zugauflösung sowie Zustellung der Einzelwagen zum Empfänger bzw. einen Umschlag vom Eisenbahnwagen auf den

Lkw. Dies verursacht nicht nur lange Transportzeiten, sondern auch hohe Kosten und Schadensanfälligkeiten.

Als Alternative zur Einzelwagenversendung über Anschlussbahnen bietet sich der Kombinierte Straße-Schieneverkehr mit Containern an. Der Kombinierte Verkehr kann am effizientesten mit fahrplanmäßigen Blockzügen im Knotenpunktverkehr abgewickelt werden. Anstelle von Investitionen in Anschlussbahnen und Verschiebebahnhöfen sind dafür Investitionen in Containerterminals und Umschlagseinrichtungen erforderlich. Eine Antwort auf die Frage, ob eine Förderung von Anschlussbahnen oder des Containerverkehrs zielführender ist, kann wohl nur gegeben werden, wenn in die Analyse des konkreten Projektes auch die Auswirkungen auf den gesamten Betriebsablauf der Bahn einbezogen werden. International zeigt sich ein Trend weg von Anschlussbahnen hin zum Containerverkehr. So transportierte die Deutsche Bahn (DB) 1998 fast dreimal so viele Container wie 1980, die Zahl der beförderten Güterwagen von Privatgleisanschlüssen halbierte sich.

Gemäß Vertrag über die Bestellung und Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen für das Jahr 1999 wurden weiters die *Rückvergütung der Straßenbenützungsabgabe* für Fahrten im Vor- und Nachlauf zum Kombinierten Verkehr (34 Mio. S), die Erstattung von RIV-Mieten (internationale Güterwagenmieten; 43 Mio. S), die Gewährung von Sonderrabatten für die RoLa zwischen Manching in Bayern und Brennersee (63 Mio. S für 101.800 Sendungen – 619 S je Sendung zusätzlich zur „Normalförderung“ von rund 3.700 S je Sendung) und verschiedene Maßnahmen im Bereich des Personenverkehrs (zusammen rund 138 Mio. S) abgegolten. Die Rückvergütung der Straßenbenützungsabgabe an Frächter, die die RoLa benützen, und die Sonderrabatte für die RoLa fördern den Kombinierten Verkehr. Die Erstattung von RIV-Mieten gleicht Mehrkosten der ÖBB aus, die durch die Benützung von überaltertem Wagenmaterial der osteuropäischen Bahnen entstehen. Zudem werden Einnahmehausfälle ausgeglichen: Aufgrund von Liquiditätsproblemen können diese Bahnen den ÖBB die ihrerseits zu entrichtenden RIV-Mieten nicht immer voll bezahlen. Die Maßnahmen im Personenverkehr dienen der Qualitätsverbesserung und der Erhöhung des Sicherheitsstandards des ÖBB-Angebotes. Die Abgeltungen der letztgenannten Leistungen stiegen von 1995 bis 1999 um jährlich 9,4%. Die „Gemeinwirtschaftlichkeit“ dieser Leistungen ist zum Teil schwer zu begründen.

EFFIZIENTERER EINSATZ DER MITTEL FÜR DIE ABGELTUNG GEMEINWIRTSCHAFTLICHER LEISTUNGEN IM PERSONENVERKEHR

Der öffentliche Personenverkehr der Bahn in Ballungszentren und im ländlichen Raum (öffentlicher Personen-

nah- und -regionalverkehr, ÖPNRV) wird europaweit als gemeinwirtschaftliche Leistung anerkannt und entsprechend subventioniert. In Österreich hatte dieser Bereich 1999 einen Anteil an den gesamten Mittel für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der ÖBB von rund 75%.

GRUNDSÄTZE EINES EFFIZIENTEN MITTELEINSATZES

Aufgrund der Erfahrungen mit bereits eingeführten Regelungen und den Ergebnissen der Analysen lassen sich folgende Grundsätze für einen effizienten Einsatz der Mittel für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Bahn festhalten:

- Explizite und umsetzbare Ziele sind vorzugeben.
- Erfolgsmessung und Kontrolle verlangen einen Zielkatalog mit Leistungsindikatoren.
- Das Problem des Personennahverkehrs ist regional recht unterschiedlich gelagert. Unmittelbare Kenntnis und unmittelbares Interesse der lokalen Kunden und Verkehrsorganisatoren ermöglichen nachfragegerechte Verkehrsangebote. Für die Bestellung von Leistungen sollte das Subsidiaritätsprinzip gelten.
- Die Verankerung des Prinzips „der Besteller zahlt“ lässt überlegtere Bestellungen gemeinwirtschaftlicher Leistungen und einen sparsameren Mitteleinsatz erwarten. In diesem Sinne wäre nicht nur die Bestellfunktion, sondern auch die finanzielle Verantwortung auf regionale Gebietskörperschaften zu verlagern. Bei einer höheren Beteiligung der Fahrgäste an der Kostentragung wird der Druck der Kunden auf die Verkehrsunternehmen steigen, die Kosten zu senken.
- Die Subvention des Verkehrs aus zweckgebundenen Steuern kann zeitweilig einen unökonomischen Mitteleinsatz zur Folge haben.
- Die Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Leistungen kann über einen inter- und intramodalen Wettbewerb die Effizienz verbessern. Bisher waren die ÖBB auf ihrem Streckennetz der Monopolanbieter von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Die Öffnung der Netze schafft die Möglichkeit, auch hier Wettbewerbsselemente einzuführen.

Nicht das bloße Verkehren von Zügen, sondern ein nachfragegerechtes Angebot von Verkehrsdienstleistungen ist anzustreben.

Bestimmte Verkehrsdienstleistungen können durch die Bahn nicht oder nicht effizient erbracht werden. Bei der Auswahl der Verkehrsmittel sind deren technisch-organisatorische, ökonomische und ökologische Eigenheiten zu beachten. Die Eisenbahn ist ein Massentransportmittel, dessen ökologische und ökonomische Vorzüge in der Bedienung aufkommenstarker Korridore liegen. Die

Fläche versorgt der Straßenverkehr mit Verkehrsdienstleistungen effizienter.

AUSGANGSSITUATION

Das derzeit in Österreich gehandhabte System der Bestellung und Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ist „historisch gewachsen“. Im Wesentlichen werden den ÖBB Verluste in strukturbedingt defizitären Produktionsbereichen abgegolten. Dies sind Bereiche, in denen die ÖBB aufgrund der Kosten mit anderen Verkehrsträgern nicht wettbewerbsfähig sind oder in denen niedrige Tarife gesellschaftspolitisch gefordert werden. Weitgehend automatisierte Zahlungen schwächen den Druck auf die ÖBB, in diesen Bereichen zu rationalisieren und die Effizienz zu verbessern. Die Ziele der Abgeltungen sind in den Bestellverträgen recht allgemein definiert. Es bleibt weitgehend den ÖBB überlassen, wie sie das Angebot von Verkehrsleistungen im gemeinwirtschaftlichen Bereich gestalten. Es fehlen sozial-, umwelt- und verkehrspolitische Erfolgsindikatoren und Indikatoren im Sinne der Mobilitätsvorsorge.

Die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist zersplittert. Der Rechnungshof (*Republik Österreich*, 1999) hebt den öffentlichen Personennah- und -regionalverkehr besonders hervor. Die Mittel für die ÖBB stammen aus

- dem Ökobonus und dem Verlagerungsbonus,
- den Zahlungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten,
- den Zuschüssen für die Verkehrsverbände,
- den Nettozahlungen des Bundes für die Infrastruktur,
- den Zahlungen der Länder für gemeinwirtschaftliche Leistungen der ÖBB,
- dem Finanzausgleich für Nahverkehrsinvestitionen.

Angesichts des Fehlens von prägnanten Zielkatalogen und der konglomeraten Finanzierung kann letztlich über die Effizienz der bestehenden Maßnahmen im gemeinwirtschaftlichen Leistungsbereich wenig Konkretes ausgesagt werden.

Die Regionalisierung der Bestellung und Finanzierung sowie die Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen sind wichtige Voraussetzungen für einen effizienten Mitteleinsatz.

Die Regionalisierung der Bestellung und Finanzierung sowie die Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen sind wesentliche Voraussetzungen für den effizienten Mitteleinsatz. Schweden, Deutschland und die Schweiz haben diesen Weg bereits eingeschlagen. In Österreich wurde 1999 mit dem Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz (ÖPNRV-G, BGBl. 204/1999)

und dem Krafftfahrliniengesetz (BGBl. 203/1999) die Entwicklung eingeleitet.

Für den Schienenverkehr gelten folgende Bestimmungen:

- Gemäß § 7 ÖPNRV-G ist es nach wie vor Aufgabe des Bundes, für die Sicherstellung eines Grundangebotes im öffentlichen Schienenpersonennah- und -regionalverkehr zu sorgen. Es ist Aufgabe der Länder und Gemeinden, auf dieser Basis der Verkehrsvorsorge des Bundes nachfrageorientierte Verkehrsdienstleistungen zu planen. Sie können auch Verträge abschließen, die über die vom Bund abgesicherten Verkehrsdienstleistungen hinausgehen.
- *Regionale Verkehrsverbünde* – das sind Kooperationsformen von Verkehrsunternehmen zur Optimierung des Verkehrsangebotes – können u. a. den Nahverkehr bundesländer- oder staatsgrenzenübergreifend organisieren. Die Verkehrsverbünde sollen ihre Grenzen nach den Fahrgastströmen orientieren und eine Kompatibilität im Bereich der Abfertigungssysteme und Fahrkartengattungen anstreben sowie einheitliche Qualitätskriterien gewährleisten. Im Rahmen ihrer Kooperation setzen die Verkehrsunternehmen die Verbundtarife fest und gestalten ihren Fahrplan.
- Für jeden Verkehrsverbundraum ist eine *Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft (VOG)* einzurichten. In dieser Gesellschaft sind Gebietskörperschaften und sonstige (private) Besteller von Verkehrsdiensten vertreten. Auch Private können eine VOG gründen und als „Makler“ zwischen dem eigentlichen Besteller von Verkehrsleistungen und den Verkehrsunternehmen (bzw. -verbänden) auftreten. Den VOG obliegen u. a. die Koordination der Bestellung von Verkehrsdiensten, die Vorgabe des Rahmens für die Verbundtarife, die Ausübung verbundspezifischer Marketing- und Vertriebstätigkeiten sowie verbundspezifische Kundeninformation. Sie sind die Schlichtungs- und Clearingstelle für die Abrechnung und Zurechnung der Erlöse einschließlich Schüler- und Lehrlingsfreifahrten.

MASSNAHMEN

ZIELFESTLEGUNG

Im Sinne der öffentlichen Vorsorgepolitik sollte ein Personenverkehrssystem angestrebt werden, das den Mobilitätsbedürfnissen der Bürger entspricht. Nach dem Grundsatz einer nachhaltigen Verkehrspolitik sollten dabei der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen und die Umweltbelastung je Verkehrsleistungseinheit minimiert werden. Zielkataloge und Leistungsindikatoren wären zentral zu erarbeiten und regional umzusetzen. Generelle Zustandsindikatoren sind u. a.

- die Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr,

- Energieverbrauch und Schadstoffemissionen im Personenverkehr,
- Pünktlichkeit des öffentlichen Verkehrs,
- Häufigkeit der Beschwerden über das öffentliche Verkehrsangebot.

UMSETZUNG

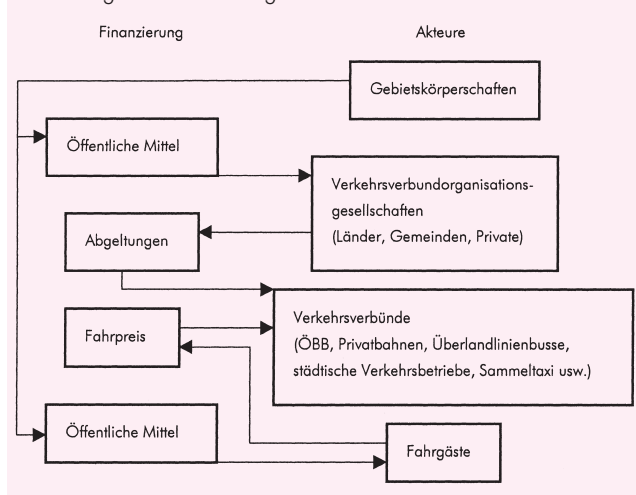
Die VOG könnten gemäß ÖPNRV-G die Trägerorganisation für die Erstellung effizienter Angebote im Nah- und Regionalverkehr bilden und vom Bund die Bestell- und Finanzierungsfunktion für gemeinwirtschaftliche Leistungen der ÖBB übernehmen. Die Bestellungen sollten so ausgeschrieben werden, dass auch andere Eisenbahnunternehmen in der Lage sind, ihre Leistungen auf dem ÖBB-Schienennetz anzubieten. Dabei ist zu prüfen, ob Linienbusse, Anrufsammeltaxisysteme oder Bedarfsverkehre bestimmte Gebiete effizienter mit Verkehrsdienstleistungen versorgen könnten als die Bahn.

Die vorgeschlagene Reorganisation des ÖPNRV wird freilich nur längerfristig und schrittweise umzusetzen sein. Dabei sind Erfahrungen aus der Regionalisierung in Schweden, Deutschland und der Schweiz und aus der Privatisierung in Großbritannien zu berücksichtigen.

Eine wettbewerbsorientierte Vergabepolitik der gemeinwirtschaftlichen Leistungsaufträge setzt voraus, dass auch andere Eisenbahnunternehmen ihre Leistungen auf dem ÖBB-Schienennetz anbieten können. Es ist zudem zu prüfen, ob Linienbusse, Anrufsammeltaxisysteme oder Bedarfsverkehre bestimmte Gebiete effizienter mit Verkehrsdienstleistungen versorgen könnten als die Bahn.

Für den Bund ergibt sich zunächst ein Dilemma: Gegenwärtig ist er gleichzeitig Alleineigentümer und Auftraggeber für gemeinwirtschaftliche Leistungen des Auftragnehmers ÖBB. Wenn nun die VOG die Bestell- und Finanzierungsfunktion übernehmen, werden sie versuchen, möglichst niedrige Abgeltungen mit den ÖBB auszuhandeln oder die Aufträge an preisgünstigere sonstige Anbieter zu vergeben. Die Einnahmenverluste der ÖBB wird letztlich der Eigentümer Bund tragen, da die ÖBB kaum in der Lage sein werden, ihren Aufwand entsprechend schnell anzupassen. Abgesehen von den längerfristig fixen Kapitalkosten können auch die Personalkosten nicht rasch gesenkt werden. Die definitiv gestellten ÖBB-Beschäftigten können in einen „zeitlichen Ruhestand“ versetzt werden (nach höchstens drei Jahren muss die endgültige Ruhestandsversetzung erfolgen); die Kosten des Ruhestands trägt der Bund. Grundsätzlich gilt aber für dieses Problem: Längerfristig erforderliche Rationalisierungsmaßnahmen sollten nicht wegen kurzfristiger Mehrkosten aufgeschoben werden.

Abbildung 1: Finanzierungsschema des ÖPNRV



FINANZIERUNG

Die Verkehrsleistungen des ÖPNRV werden finanziert aus

- öffentlichen Mitteln und
- Fahrpreisentgelten (Abbildung 1).

Nach dem Prinzip „der Besteller zahlt“ entgelten die VOG die gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Dies würde freilich bedingen, dass sie vom Bund und den Ländern die dafür vorgesehenen Mittel erhalten. Ein automatisierter Zufluss von zweckgebundenen Steuereinnahmen wäre dabei der Effizienz nicht dienlich.

Die Tarife sollten so hoch festgelegt werden, dass

- die Fahrgäste einen möglichst hohen Finanzierungsbeitrag leisten und
- gleichzeitig ein umweltpolitisch erwünschter Anreiz zum Umsteigen vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr gegeben ist.

Bei der Festlegung der Tarife könnte die regional oft recht unterschiedliche Preiselastizität im öffentlichen Verkehr berücksichtigt werden. Auf Linien, auf denen Staus und Parkplatzprobleme die Konkurrenz des Individualverkehrs stark einschränken, ist die Nachfrage starr, es könnten entsprechend höhere Tarife lukriert werden. Die Tarife sollten von den VOG und den regionalen Verkehrsverbänden gemeinsam festgelegt werden, wobei die VOG die umweltpolitischen Ziele, die Verkehrsverbände die betriebswirtschaftlichen Ziele beachten.

Individuelle Fahrpreismäßigungen für sozial Bedürftige, Schüler, Lehrlinge, Pendler u. a. könnten z. B. auf Antrag im Rahmen des Jahresausgleichs bzw. der Einkommensteuererklärung gewährt und direkt vom Finanzamt ausgezahlt werden. Damit könnte eine höhere Zielgenauigkeit von sozial-, bildungs- und beschäftigungspolitisch motivierten Tarifiermäßigungen erreicht werden.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) erbringen verschiedene Leistungen, die vom Bund in Auftrag gegeben und abgegolten werden. Die Erträge aus diesen „gemeinwirtschaftlichen Leistungsaufträgen“ waren 1999 fast halb so hoch wie die Tariferträge.

Mit 4,8 Mrd. S bildete die Bestellung einer „sozial verträglichen Tarifgestaltung“ im Personenverkehr den weit aus größten Posten. Damit soll die Mobilität einkommenschwacher Bevölkerungsschichten verbessert und ihnen insbesondere der Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen erleichtert werden. Zeitkarten waren nach den ÖBB-Kalkulationen um bis zu 91% ermäßigt. Eine Monatskarte für eine Strecke von 25 km kostete z. B. in der Schweiz und in Deutschland mehr als doppelt so viel wie in Österreich. Verteilungsanalysen zeigen, dass weniger die unteren als vielmehr mittlere Einkommenschichten im städtischen Umland von Tarifermäßigungen der Bahn profitieren.

Weiters bestellte der Bund 1999 um 1,4 Mrd. S 59 Mio. Zugkilometer im Personennah- und -regionalverkehr. Dieses umweltfreundliche Verkehrsangebot soll zum Zwecke der Mobilitätvorsorge vorgehalten werden. Die ÖBB entscheiden über den Einsatz der Züge. Regionalzüge sind oft schwach frequentiert, Busse oder Anrufsammeltaxis könnten zum Teil die gewünschten Verkehrsleistungen billiger, kundenfreundlicher und ressourcenschonender erbringen. Das Ziel der Mobilitätvorsorge ist nicht das Verkehren von Zügen, sondern ein Angebot nachfragegerechter Verkehrsdienstleistungen.

Im Schienenpersonenverkehr der ÖBB waren 1999 die Erträge aus gemeinwirtschaftlichen Leistungsaufträgen um fast 30% höher als die Tarifeinnahmen. Trotz dieser starken Stützung des Bahnangebotes sind bisher kaum verkehrs- und umweltpolitisch erwünschte Verkehrsverlagerungen vom motorisierten Individualverkehr zur Bahn eingetreten. Ein effizienter Einsatz der Mittel für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Personenverkehr wird erwartet, wenn

- die Bestellung der Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip regionalisiert wird,
- der regionale Besteller auch die finanzielle Verantwortung trägt und
- über Ausschreibungen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ein inter- und intramodaler Wettbewerb zwischen den Verkehrsleistungsanbietern geschaffen wird.

Einige Länder (z. B. Schweiz, Deutschland, Schweden) haben bereits diesen Weg eingeschlagen.

Für gemeinwirtschaftliche Leistungsaufträge im Güterverkehr gab der Bund 1999 rund 2,1 Mrd. S aus. Davon wurden 1,16 Mrd. S zur Stützung des Kombinierten

Verkehrs eingesetzt, um den Transitgüterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Die Abgeltung je tkm betrug 1999 0,33 S; in der Schweiz wurde der Kombinierte Verkehr mit nur 0,25 S je tkm gestützt. Neben dem Kombinierten Verkehr zahlte der Bund unter dem Titel gemeinwirtschaftliche Leistungen für Transporte von Problem- und Altstoffen, den Bau von Anschlussbahnen sowie Mehrkosten und Zahlungsausfälle im Rahmen der RIV-Güterwagenmieten. Für die „Gemeinwirtschaftlichkeit“ der Leistungen im Güterverkehr ergibt sich kaum eine zwingende Begründung. Es wäre zu prüfen, ob die für diese Leistungen vorgesehenen Mittel nicht besser für Rationalisierungsmaßnahmen verwendet werden könnten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn im Güterverkehr durch Produktivitäts- und Qualitätsverbesserungen generell stärken.

LITERATURHINWEISE

- Aberle, G., *Transportwirtschaft*, München-Wien, 1996.
- Baum-Snow, N., Kahn, M. E., „The Effects of New Public Projects to Expand Urban Rail Transit“, *Journal of Public Economics*, 2000, 77, S. 241-263.
- Brunnbauer, A., Dennerlein, R., Hansen, R., Netzler, A., *Verteilungseffekte der Verkehrsausgaben in bezug auf ausgewählte Bevölkerungs- und Einkommensgruppen*, Leitershofen, 1981.
- Fölzer, Ch., *Internationale Erfahrungen der privaten Finanzierung von Infrastrukturvorhaben*, Wien, 1996 (mimeo).
- Geuckler, M., „Der öffentliche Personennahverkehr in Schweden“, *Die Bundesbahn*, 1991, 67(12), S. 1223-1227.
- Hamelbeck, C., „Die Neuorganisation der Eisenbahn in Schweden“, *Die Bundesbahn*, 1990, 66(4), S. 381-383.
- Hamm, W., „Verkehrssubventionen, Instrument für regionalpolitische Fehlsteuerungen“, *Internationales Verkehrswesen*, 1989, 41(4), S. 233-237.

Services Rendered by the Austrian Railways for the Public Welfare – Summary

The Federal Austrian Railways ÖBB render a number of services commissioned and paid for at federal government level. Revenues from such „services for the public welfare“ were almost half the revenues from regular rates in 1999.

At ATS 4.8 billion, the „socially compatible rates system“ for passenger transport required by the Federal Government constituted by far the largest item. The system is designed to improve mobility among low-income strata and facilitate their access to work and education. Season tickets were reduced by up to 91 percent, by ÖBB calculations. A monthly season ticket for a distance of 25 km in Switzerland and Germany thus costs more than double the price payable in Austria. Distribution analyses show that it is quasi-urban middle-income people rather than the lower income strata who profit from cut rates for railway tickets.

In 1999, the federal government also commissioned 59 million railway kilometres for commuter and regional passenger transport, at a cost of ATS 1.4 billion. This environmentally friendly transport offer is to be reserved as contingency resources to maintain mobility. The ÖBB decide on the actual deployment of trains. Regional trains often show a low user frequency, whereas busses and on-call collective taxi cabs could, at least in part, render the transport services in a cheaper, more customer-friendly and less resources-consuming manner. The purpose of the contingency reserves is not to ensure that trains operate but that transport services are offered in line with demand.

For its rail passenger transport, the ÖBB achieved revenues from public welfare services in 1999 which were almost 30 percent higher than their revenues from regular rates. In spite of such considerable subsidising of

railway services, there has been hardly any shift from motorised passenger traffic to the railway, as would be desirable from a traffic and environmental point of view. Efficient use of means for public welfare services in passenger transport is expected when:

- service ordering is regionalised in line with the subsidiarity principle;
- the regional orderer also bears financial responsibility; and
- inter- and intramodal competition between transport service providers is created by way of tendering services for the public welfare.

Some countries (such as Switzerland, Germany or Sweden) have already started down this path.

For goods transport services for the public welfare, the federal government spent about ATS 2.1 billion in 1999. Of this sum, ATS 1.16 billion was paid in support of combined transport, which aims to shift transit goods transport from the road to the rail. The compensation for each metric ton/km was 0.33 ATS in 1999, whereas it was just 0.25 ATS per metric ton/km in Switzerland. In addition to federal payments for combined transport schemes, payments were also made for transports of problem and scrap waste, for the construction of feeder lines and to cover additional costs and payment defaults regarding RIV rental of railway freight wagons. It is difficult to find a reasonable justification for categorising freight transport services as for the „public welfare“. It should be investigated whether the funds budgeted for such services should not be rather used for streamlining measures which could generally strengthen the railway's competitiveness in freight transport by improving productivity and quality.

- Knieps, G., Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr, Vortrag anlässlich des WIFO-Workshop „Zukunft der Universaldienstleistungen“, Wien, 2000.
- Larsson, S., Ekström, A., „Sweden“, European Conference of Ministers of Transport, Economic Research Center, Round Table 1990: Privatisation of Railways, Paris, 1993, S. 51-80.
- Mills, G., Howe, M., „Appraisal of Non-Commercial Passenger Rail Services in Britain“, Journal of Transport Economics and Policy, 2000, 34(1), S. 113-130.
- Nash, Ch., „Rail Privatisation in Britain“, Journal of Transport Economics and Policy, 1993, 27(3), S. 317-322.
- Puwein, W., „Verteilungswirkungen des Verkehrswesens“, in Guger, A. (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987, S. 377-407.
- Puwein, W., Die ÖBB-Reform 1992, in Khol, Ofner, Stirnemann (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien, 1992, S. 929-944.
- Republik Österreich, Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes 1998, Wien, 1999.

PETER HUBER
DANIELA KLETZAN

BESTIMMUNGSFAKTOREN DER INTEGRATION VON UNTERNEHMEN IN INTERNATIONALE NETZWERKE

Nicht eine „Kooperationsförderung“ als homogenes wirtschaftspolitisches Instrument unterstützt Unternehmenskooperationen in verschiedenen Phasen ihres Entstehens, sondern eine Vielzahl legislativer, institutioneller und finanzieller Einflüsse. Eine rationale Kooperationsförderung müsste vorab klären, welche Kooperationen in welcher Phase ihrer Entstehung gefördert werden. Teure kooperationsfördernde Maßnahmen sollten nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die positiven Externalitäten der Kooperation den finanziellen Einsatz rechtfertigen.

Die unterschiedliche Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes in verschiedenen Kooperationsphasen belegen Ergebnisse einer WIFO-Umfrage zu Kooperationen mit den MOEL: Nichtkooperierende Unternehmen benötigen vor allem Informationen, kooperierende Unternehmen bevorzugen hingegen finanzielle Anreize. Die Analyse lässt keine endgültigen Aussagen über die Wirkungen des österreichischen Fördersystems auf Unternehmenskooperationen zu, doch zeigt sie ein Überwiegen der Förderung von Forschungsk Kooperationen und von mittleren Unternehmen, während Kleinunternehmen im Zugang zu Förderungen benachteiligt sein dürften.

- *Theoretische Grundlagen*

Ursachen, Vorteile und Nachteile von Kooperationen – Arten der Kooperation – Management von Netzwerkbeziehungen

- *Formen der Kooperation – Zwei Beispiele*

Kooperationen mit den MOEL – Charakteristika der Partner und Kooperationsmuster – Forschungs- und Entwicklungskooperationen

- *Motive, Probleme und Bestimmungsfaktoren der Kooperation*

Motive und Probleme der Kooperation mit den MOEL und Unternehmensgröße – Bestimmungsfaktoren – Wahl der Kooperationsform – Wahl des Kooperationspartners für Forschungsk Kooperationen

- *Erfolgsfaktoren von Kooperationen*

Erfolglose und erfolgreiche Forschungsk Kooperationen – Probleme, Unternehmenscharakteristika

- *Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen*

Im Auftrag der Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GmbH • 2000 • 120 Seiten • ATS 360,00 bzw. EUR 26,16

Kostenloser Download:

<http://www.wifo.ac.at/publ/monographien/unternehmensnetzwerke.pdf> (506 KB)