

Wilfried Puwein

Reform des ÖBB-Gesetzes

Die ökonomischen Strukturen der westeuropäischen Eisenbahnen sind einander recht ähnlich: Die Eisenbahnen sind durchwegs Staatsbetriebe; die öffentliche Hand leistet erhebliche Zuschüsse für Betrieb, Investitionen sowie Schuldendienst ihrer Bahnen und bestimmt in hohem Maße deren Tarifgestaltung und Investitionspläne. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat im Juli 1991 neue Richtlinien zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft herausgegeben (Amtsblatt der EG, Nr 2, 237/25 vom 24. August 1991). Um den Eisenbahnverkehr leistungs- und wettbewerbsfähiger zu machen, „müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß die Eisenbahnunternehmen den Status eines unabhängigen Betreibers erhalten und sich infolgedessen eigenwirtschaftlich nach Maßgaben der Erfordernisse des Marktes verhalten können“. Die Zielsetzungen des Bundesbahngesetzes 1991 entsprechen also den EG-Richtlinien.

Die vorliegende Studie stellt zunächst die wesentlichen Punkte des Gesetzesentwurfs (Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Zahl 210.559/45-II-1991) vor. Zu diskutieren ist die im Gesetz verankerte Verkehrsphilosophie, daß die Bahn eine Reihe von „gemeinwirtschaftlichen Leistungen“ erbringen soll, deren Kosten der Staat abzugelten hat. Wirtschaftliche Schwachstellen der ÖBB werden herausgestellt und untersucht, ob die beabsichtigten Reformen eine Verbesserung erleichtern.

Wesentliche Punkte des Gesetzesentwurfs

Die ÖBB, derzeit ein Wirtschaftskörper des Bundes, werden eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Der Einfluß des Verkehrsministers bleibt insofern gewahrt, als es ihm obliegt,

- den ÖBB „im Interesse der Durchsetzung verkehrspolitischer Grundsätze allgemeine Weisungen zu erteilen“,
- bei dringender verkehrspolitischer Notwendigkeit den ÖBB Anweisungen im Einzelfall zu erteilen,

Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr legte dem Ministerrat im Vorjahr einen „Entwurf eines Bundesgesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz 1991)“ vor. Die ÖBB sollen von einem Wirtschaftskörper des Bundes in eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt werden, mit dem Ziel, entsprechend den Vorgaben des Arbeitsübereinkommens der Regierungsparteien, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bahn im Personen- und Güterverkehr zu erhöhen.

- von den 18 Mitgliedern des Verwaltungsrates 12 zu bestellen (die restlichen 6 entsendet die Personalvertretung aus dem Kreise der Dienstnehmer der ÖBB),
- Bestellungen von Mitgliedern des Verwaltungsrates zu widerrufen.

Der Vorstand der ÖBB wird auf fünf Jahre bestellt, er führt das Unternehmen in Eigenverantwortung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien; dies schließt auch die Tarifpolitik ein.

Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung des Vorstandes und hat u. a.

- wesentliche Änderungen der inneren Organisation,
 - Aufnahme von Fremdkapital, Veräußerungen, Investitionen, Vergabe von Lieferungen und Leistungen ab einer gewissen Höhe,
 - wichtige Unternehmensverträge,
 - Finanzplan, Unternehmenspläne, Jahresabschluß,
 - Bestellung von Prokuristen
- zu genehmigen.

Der Bund muß u. a. für eine ausreichende Kapitalausstattung der ÖBB sorgen, sein bisher dem Wirtschaftskörper ÖBB gewidmetes Vermögen (einschließlich Grundstücke) in das Eigentum der neuen Gesellschaft ÖBB übertragen und den Pensionsaufwand der ÖBB tragen.

Das Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht bleibt vorerst unberührt, der Vorstand hat Verhandlungen über eine Neuregelung einzuleiten.

Den *gemeinwirtschaftlichen Leistungen* ist in der Gesetzesvorlage ein breiter Raum gewidmet. Dazu zählen nicht nur die Erbringung von betriebswirtschaftlich verlustträchtigen Leistungen im öffentlichen Interesse auf dem Gebiet der Verkehrs-, Wirtschafts-, Agrar-, Forst-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Umweltpolitik, sondern auch die Bereitstellung des Schienenverkehrsweges und Verkehrsleistungen mit bestimmten Anforderungen an die Kontinuität, Regelmäßigkeit, Leistungsfähigkeit und Qualität, zu besonderen Tarifen, für bestimmte Personengruppen oder in bestimmten Verkehrsrelationen, eine Anpassung der

Verkehrsleistungen an den Bedarf und zusätzliche Verkehrsleistungen

Die Rahmenkriterien zur Festlegung der Entgelte für die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Leistungen bestimmt der Verkehrsminister im Einvernehmen mit dem Finanz-

Der Entwurf des Bundesbahngesetzes sieht vor, daß trotz der Stärkung des Vorstands der Einfluß des Verkehrsministers weiterhin groß bleibt. Änderungen im Pensionsrecht sind vorerst ausgeklammert.

minister, ihre Höhe wird jährlich zwischen Verkehrsminister und ÖBB ausgehandelt

Gemeinwirtschaftliche Leistungen

Im Entwurf zum Bundesbahngesetz werden gemeinwirtschaftliche Leistungen zwar recht umfangreich, aber wenig konkret beschrieben. Größenordnungen über die Kosten, die sich daraus für die öffentliche Hand ergeben könnten, lassen sich bereits abschätzen: Die *Trennungsberechnung* 1990 der ÖBB, die nach Kriterien einer Kapitalrechnung erstellt wurde, weist Aufwendungen für den gemeinwirtschaftlichen Leistungsbereich von 15,5 Mrd. S aus (41% des Gesamtaufwands der ÖBB). Darin sind 11,8 Mrd. S an Pensionszahlungen aus dem Kapitel Pensionen nicht enthalten

Über die tatsächlichen Zahlungsströme gibt die kameralistische Jahresrechnung des *Bundshaushalts* Auskunft. Demnach wurden den ÖBB aus Haushaltsmitteln 1990 netto 9,2 Mrd. S zur Deckung des kassenmäßigen Abgangs, 11,8 Mrd. S als Ersatz aus dem Kapitel Pensionen, 1,6 Mrd. S als zweckgebundener Kfz-Steueranteil, 4,5 Mrd. S für zurückgestellte Tarifierhebungen und 2,1 Mrd. S für die Weiterführung von unrentablen Nebenbahnen zugeführt. Die gesamte Transfersumme von 29,2 Mrd. S entspricht über 5% der Ausgaben des Allgemeinen Haushalts des Bundes.

Die zu erwartenden hohen Aufwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der ÖBB legen nahe zu prüfen, in welchem Umfang diese Leistungen von der Gesellschaft gefordert werden, welche Gebietskörperschaft sie bestellen und abgelten soll, ob sie nicht effizienter zu erbringen sind.

Angesichts der hohen Steuermittel, die für „kaufmännisch nicht vertretbare“ Leistungen der Bahn aufgewendet werden, scheint eine eingehende Beleuchtung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen angebracht

Dabei sind einige Grundsätze zu beachten:

- Die finanziellen Ressourcen des Staates sind begrenzt. Öffentliche Mittel, die der Bahn zufließen, fehlen für andere Aufgaben des Staates im Bereich Umweltschutz, Sozialwesen, Bildung u. a.
- Im allgemeinen sind die sozialen Kosten des Bahnverkehrs (Kosten der Lärmschäden und Verkehrsunfälle,

Kosten von Umweltschäden im Zusammenhang mit Energiegewinnung, -verteilung und -verbrauch, Landschaftszerschneidung u. ä.) pro Leistungseinheit weit aus geringer als die des motorisierten Straßenverkehrs. Die Bahn könnte diese Vorteile nutzen, würde der Staat die sozialen Kosten der Verkehrsträger durch Auflagen und Abgaben neutralisieren. Derzeit jedoch versucht die Verkehrspolitik die Wettbewerbsstellung der Bahn eher über deren Subventionierung als über die Kostenneutralisierung (d. h. Verteuerung) im Straßenverkehr zu verbessern. Damit verbilligen sich die Leistungen des gesamten Verkehrssektors. Niedrige Transportpreise blähen die Nachfrage nach Verkehrsleistungen auf, Standortverlagerungen werden ange-regt. „Produktionskosten werden tendenziell zum Teil durch höheren Transportaufwand ersetzt. Weiterhin werden mehr Produktivkräfte im Verkehr gebunden, die an anderen Stellen der Volkswirtschaft einen höheren Beitrag zum Sozialprodukt leisten können“ (*Hamm — De Waele*, 1965). Die permanente Subventionierung des Verkehrs mündet also letztlich gesamtwirtschaftlich in suboptimalen Entscheidungen. Die aktuellen verkehrsintensiven und damit ökologisch wenig wünschenswerten Produktions-, Güterverteilungs-, Siedlungs- und Konsumstrukturen werden durch ein Verkehrswesen gestützt, dessen Kosten in hohem Maß sozialisiert sind.

- Der Staat förderte das Verkehrswesen (entsprechend dem Stand der Transporttechnik zunächst die Schifffahrt und Straße, später die Eisenbahn und in der Folge wieder die Straße), um gesamtwirtschaftliche Entwicklungen zu beschleunigen und verwaltungstechnische und militärische Konzepte umzusetzen. In einer entwickelten marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft sollte das Verkehrswesen seine strukturge-staltende („dienende“) Sonderrolle weitgehend verloren haben. Dies schließt freilich nicht aus, daß der Staat in bestimmten Fällen für von der Gesellschaft erwünschte Verkehrsangebote vorsorgt. Insbesondere wenn es gilt, Umweltbelastung rasch zu reduzieren, scheinen auch Subventionen für „umweltfreundliche“ Verkehrsträger zeitweilig gerechtfertigt zu sein.

Die Probleme einzelner gemeinwirtschaftlicher Leistungen werden später erörtert. Im folgenden soll auf die *Bereithaltung des Schienenverkehrs* eingegangen werden, die das ÖBB-Gesetz zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen zählt. Die Kosten des Weges soll demnach der Bund tragen, die ÖBB haben im kaufmännischen Bereich ein Streckenbenützungsentgelt zu leisten, dessen Höhe „unter Bedachtnahme auf verkehrspolitische Grundsätze und Ergebnisse im kaufmännischen Bereich“ festzulegen ist. Abgesehen von der wenig konkret formulierten Abgeltungshöhe erhebt sich grundsätzlich die Frage, ob die Bereitstellung des Schienenweges eine gemeinwirtschaftliche Leistung ist, solange der Schienenweg ausschließlich von den ÖBB benützt wird.

Die rechnerische und verwaltungsmäßige Trennung von Fahrweg und Betrieb ist zur Zeit ein aktuelles Thema: Die EG-Richtlinien führen an, daß durch die Trennung „die künftige Entwicklung und eine wirtschaftliche Nutzung

des Eisenbahnnetzes“ erleichtert werden können. Sie soll es vor allem internationalen Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen ermöglichen, die nationalen Bahninfrastrukturen zu nicht diskriminierenden Bedingungen zu nutzen. Diskussionen über die Trennung von Fahrweg und Betrieb reichen in der Verkehrswissenschaft bereits weit zurück.

Ursprünglich war die Lösung des Problems wettbewerbsverzerrender Wirkungen der hohen Fixkostenbelastung durch den Verkehrsweg vordringlich: Die Bahn muß diese voll tragen, im Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehr wandelt der Staat einen Großteil der fixen Wegekosten in betriebswirtschaftlich variable Kosten um (z. B. Mineralölsteuer, Benützungsgebühren). Derzeit ist der effizienzsteigernde Wettbewerb in leitungs- und schienengebundenen Transportsystemen in den Mittelpunkt gerückt (Telefon, Strom, Gas, Fernwärme, Eisenbahn). Sollen sich verschiedene konkurrierende Unternehmen einer Infrastruktur bedienen, so muß diese wohl eigens verwaltet werden. Dies setzt aber nicht voraus, daß der Staat den Transport-

Eine getrennte Verrechnung und Verwaltung von Fahrweg und Bahnbetrieb erscheint erst notwendig, wenn verschiedene Unternehmen um die Benützung des Fahrweges konkurrieren.

weg als gemeinwirtschaftliche Leistung bereitstellt. Nicht kostendeckende Entgelte für die Wegebenützung könnten ebenso wie sonstige Verkehrssubventionen gesamtwirtschaftliche Fehlallokationen zur Folge haben.

Die Nutzung eines Fahrwegs durch mehrere Bahnunternehmen war bereits zur Gründung verschiedener deutscher, italienischer und niederländischer Eisenbahnen im 19. Jahrhundert vorgesehen gewesen, und zum Teil war man später bestrebt, dies auch zu verwirklichen. Obschon alle Versuche fehlschlagen, bestehen nunmehr durchwegs Chancen, den Wettbewerb im Schienennetz einzuführen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die „reale Separierung“ des Fahrweges mit allen institutionellen Folgen. Damit soll verhindert werden, daß ein den Schienenweg verwaltendes Bahnunternehmen „nicht nur durch prohibitive Entgelte, sondern auch durch Schwierigkeiten im alltäglichen Betrieb potentielle Konkurrenten“ abhält (Laaser, 1991).

Effizienzsteigernde Wirkungen des neuen ÖBB-Gesetzes

Die prekäre Lage der Bahn entstand nicht nur durch die übermächtige Konkurrenz der Straße, sie hat auch bahninterne Ursachen: „unzureichende Investitionen und Beschränkung auf Bestandsverbesserungen im Bahnnetz, teilweise nicht marktgerechte Angebote der Bahnen, unflexibles Agieren, mangelhafte internationale Kooperationen“ (Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, 1991). Diese Versäumnisse zeigen sich in fast allen Bahnverwaltungen, der Betrieb der europäischen Eisenbahnen ist daher seit langem nur mit der finanziellen Unterstützung durch den Staat aufrechtzuerhalten. Allerdings schwankt der Anteil der öffentlichen Mittel am

Strukturvergleich ÖBB, DB und SBB 1990 *Übersicht 1*

	ÖBB	DB	SBB
Verhältnis Netto-Tonnenkilometer zu Personenkilometer	1,29	1,49	0,75
In km			
Durchschnittliche Beförderungsstrecke			
Personenverkehr	38	41	42
Güterverkehr	199	222	160
Mill. Einheitskilometer ¹⁾			
Verkehrsdichte pro km Betriebslänge	3,8	3,9	6,5
Q. Geschäftsberichte 1990 der ÖBB, DB und SBB, eigene Berechnungen. — ¹⁾ Einheitskilometer = Personenkilometer plus Netto-Tonnenkilometer (Schienenverkehr)			

Gesamtbudget der Bahn je nach Land recht kräftig. Er wird nicht nur durch gesamtwirtschaftliche, siedlungs-, wirtschafts- und verkehrsgeographische sowie verkehrspolitische Rahmenbedingungen bestimmt, sondern auch durch die unternehmerischen Fähigkeiten der Bahnverwaltungen.

Aus einem Vergleich von Betriebskennzahlen einzelner Bahnverwaltungen lassen sich wirtschaftliche Schwachstellen ablesen. Es gilt zu prüfen, ob das ÖBB-Gesetz die Beseitigung von Schwachstellen erleichtert. Hierzu werden die ÖBB mit der Deutschen Bundesbahn (DB) und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) verglichen. Die DB machte in den letzten 20 Jahren besonders große Produktivitätsfortschritte, die SBB zeichnen sich durch eine in bezug auf die Betriebswirtschaft günstige Ertragssituation aus. Gemäß Gewinn- und Verlustrechnung (einschließlich des gesamten Pensionsaufwands, ohne Eigen- und Fremdzinsen) konnten die ÖBB ihre Aufwendungen 1990 zu 48%, die DB zu 62% und die SBB zu 75% durch betriebliche Einnahmen abdecken (zur Berechnungsmethode siehe Puwein, 1989).

Fixkostendegression durch höhere Verkehrsdichte
Durch hohe Verkehrsdichten und große Transportentfernungen ergeben sich für die Bahn Fixkostendegressionen. Die Strecken von ÖBB und DB sind ungefähr gleich ausgelastet, hingegen ist die Verkehrsdichte auf dem SBB-Netz um 60% höher.

Dieser strukturbedingte Vorteil der SBB ergibt sich durch ihre Konzentration auf das „Schweizer Hauptnetz“, die Nebenbahnen (40% des Gesamtnetzes) werden von anderen Bahngesellschaften geführt. Im SBB-Betrieb überwiegt der Personenverkehr, die durchschnittlichen Transportentfernungen im Güterverkehr sind wesentlich kürzer als bei ÖBB und DB. Diese zwei für die SBB wirtschaftlich eher ungünstigen Voraussetzungen werden aber durch verkehrspolitische Rahmenbedingungen — hohe Tarife in der Personenbeförderung, Restriktionen für den Lkw-Verkehr — neutralisiert.

Die Verkehrsdichte auf dem Bahnnetz läßt sich durch — zusätzliches Verkehrsaufkommen und — die Aufgabe wenig frequentierter Nebenstrecken erhöhen.

Vergleich der Arbeitsproduktivität von ÖBB, DB und SBB 1990 Übersicht 2

		ÖBB	DB	SBB
		Je Beschäftigten		
Verkehrsaufkommen	1 000 Einheiten ¹⁾	4,9	5,8	9,0
Verkehrsleistung	1 000 Einheitskilometer	343	466	553
Erträge ²⁾	1 000 S	343	561	851

Q: Geschäftsberichte 1990 der ÖBB, DB und SBB, eigene Berechnungen. — ¹⁾ Personen + (Güter-)Tonnen — ²⁾ Verkehrserträge sonstige Erträge aktivierte Eigenleistungen

Ein im Sinne des Gesetzes gestärktes Bahnmanagement könnte durch vergleichsweise flexiblere Tarifpolitik, nachfragegerechteres Angebot sowie forcierte Akquisitionspolitik mehr Transporte auf die Bahn umlenken und ihre Wirtschaftlichkeit durch Kosteneinsparungen steigern. Dazu bedarf es aber auch einer kräftigen Unterstützung durch die Verkehrspolitik, die das Angebot des Hauptkon-

Die Einbeziehung der Länder in die Kostenverantwortung des Bahnbetriebs könnte die Effizienz des Regionalverkehrs verbessern helfen.

kurrenten Straße entsprechend eingrenzen muß. Bequemer ist freilich der Weg, Nebenbahnen einzustellen oder sie anderen Betreibern zu übertragen. Den Nebenbahnbetrieb fordern vor allem Vertreter der anliegenden Gemeinden und Länder. Das ÖBB-Gesetz sieht nun vor, daß die Bahn mit den betroffenen Ländern Verträge über entsprechende *Investitions- und Folgekostenbeiträge* abschließen kann. Kostenbeteiligungen veranlassen die Länder eher zu Kosten-Nutzen-Überlegungen, daraus könnte sich eine Änderung ihrer Ansprüche an die Bahn ergeben. In diesem Zusammenhang sei auf die Regionalisierung der Verantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr in Schweden verwiesen, die erhebliche Kostensenkungen, aber gleichzeitig auch ein verbessertes Angebot nach sich zog (Geuckler, 1991). Zu prüfen ist, ob nicht in den konkreten Fällen der öffentliche Verkehr durch Busse sowohl kostengünstiger als auch weniger energieaufwendig bedient wird. Sicherzustellen ist die Einbindung des Transportaufkommens aus der Fläche in den überregionalen Verkehr (Park-and-Ride, kombinierter Güterverkehr).

Erhebliche Produktivitätsreserven

Die geringe Arbeitsproduktivität ist wohl eine der empfindlichsten Schwachstellen der ÖBB. 1990 war sie — gemessen an den Verkehrsleistungen — um 26% niedriger als jene der DB und um 38% geringer als die der SBB.

In Relation zu den finanziellen Erträgen ist der Rückstand noch viel größer. Je Beschäftigten der ÖBB erreichten die Erträge (sie entsprechen ungefähr dem Brutto-Produktionswert ohne Abgeltungen) nur 40% des Wertes der SBB. Zwar konnten die ÖBB ihre Produktivität (gemessen an den Verkehrsleistungen in den letzten 15 Jahren) um 49% verbessern, die DB (+77%) und die SBB (+65%) erreichten aber einen wesentlich höheren Anstieg.

Die DB verringerte die Zahl ihrer Mitarbeiter von fast 406.000 1973 auf etwas über 232.000 1990. Diesen Personalabbau setzte ein aus der Privatwirtschaft rekrutierter

Vorstand in einem als Staatsbetrieb geführten Unternehmen durch Voraussetzung dafür waren freilich das Einvernehmen mit der Personalvertretung und ein starker Rückhalt in der Regierung. Diese Voraussetzungen werden auch für den Erfolg des — nach dem neuen Gesetz mit erweitertem Handlungsspielraum und Verantwortlichkeit ausgestatteten — ÖBB-Vorstands entscheidend sein.

Die Produktivität läßt sich nicht nur durch Beschäftigungseinsparung, sondern ebenso durch Produktionsausweitung erhöhen. Für beides sind neben Investitionen in Sachanlagen und Änderungen in der Produktionsstruktur auch Anpassungen in der Mitarbeiterqualifikation, sei es über Neueinstellung oder Weiterbildung, wesentlich. Dabei spielt die Dienst-, Besoldungs- und Pensionsregelung eine wichtige Rolle. Gemäß dem Gesetzesentwurf muß der Vorstand Verhandlungen über neue Rechtsgrundlagen einleiten. Die geltenden Besoldungs- und Pensionsregelungen bieten dem Beschäftigten niedrige Aktivbezüge, insbesondere am Beginn seiner Laufbahn, und recht günstige Pensionsregelungen. Die einzelnen Arbeitsbereiche der ÖBB (Verwaltung, Zugförderung, Sicherung, Verkauf u. ä.) haben sehr unterschiedliche Anforderungsprofile. Ein flexibles Entlohnungsschema würde es erleichtern, entsprechend geeignete Mitarbeiter zu finden bzw. zu halten.

Senkung der Produktionskosten

Eisenbahnen sind arbeitsintensive Unternehmen. 1990 entfielen 74% des Aufwands (ohne Fremdkapitalzinsen) der ÖBB, 69% der DB und 62% der SBB auf das Personal (einschließlich gesamter Sozial- und Pensionsaufwendungen). Die geringe Arbeitsproduktivität der ÖBB schlägt voll auf die Gesamtkosten durch. Die Kosten je geleisteten Einheitskilometer der ÖBB waren 1990 um 71% höher als jene der DB und um 8,7% höher als die der SBB. Während der leistungsspezifische Sachaufwand und Abschreibungen der ÖBB nur 70% des vergleichbaren Aufwands der SBB erreichten, gaben die ÖBB für die gewichtigste Kostenposition, Personalaufwand, um über 20% mehr aus als die SBB — dies, obschon der Personalaufwand der ÖBB je Beschäftigten um ein Viertel geringer war als jener der SBB. Der dem Vergleich zugrunde gelegte Personalaufwand schließt den gesamten Pensionsaufwand ein (also Pensionszahlungen aus dem Kapitel Pensionen abzüglich der Pensionsbeiträge der Beamten). Das scheint insofern gerechtfertigt, als im Sinne von Lebensverdiensterwartungen mit günstigen Pensionsregelungen niedrigere Gehälter akzeptiert werden.

Der Personalaufwand läßt sich durch Rationalisierungsinvestitionen und Auslagerung von arbeitsintensiven Tätigkeiten verringern. Die moderne Bahntechnologie eröffnet dazu große Möglichkeiten, elektronische Steuerungen würden einen weitgehend automatischen Betrieb gestatten. Reparaturarbeiten am rollenden Material und die Erhaltung des Verkehrsweges können an Fremdbetriebe vergeben werden. Unternehmensintern ergibt sich dadurch eine Verlagerung vom Personal- zum Sachaufwand. Für die Beurteilung der Rentabilität von Rationalisierungsinvestitionen und Auslagerungen ist, solange für die ÖBB spezielle Pensionsregelungen gelten, der Pensionsaufwand zu berücksichtigen. Für den Bund sind als Eigentümer der ÖBB

Vergleich der Kosten von ÖBB, DB und SBB 1990

Übersicht 3

	ÖBB	DB	SBB
S je Einheitskilometer			
Lohnaufwand	0,80	0,71	0,69
Personalaufwand	1,54	1,35	1,27
Sachaufwand und Abschreibung für Abnutzung	0,54	0,60	0,78
Verkehrsaufwand ¹⁾	1,80	1,67	1,66
1 000 S			
Lohnaufwand je Beschäftigten	275	329	491
Personalaufwand je Beschäftigten	529	627	704

Q: Geschäftsberichte 1990 der ÖBB, DB und SBB, eigene Berechnungen. — 1) Gesamtaufwand abzüglich Zinsaufwand, aktivierte Eigenleistungen und sonstige Erträge

Durchschnittliche Tarifeinnahmen von ÖBB, DB und SBB 1990

Übersicht 4

	ÖBB	DB	SBB
Schilling je Personenkilometer	0,59	0,88	1,05
Schilling je Netto-Tonnenkilometer (Güterverkehr)	0,84	0,96	1,27
Schilling je Einheitskilometer	0,73	0,93	1,15

Q: Geschäftsberichte 1990 der ÖBB, DB und SBB, eigene Berechnungen

und als Ausfallshafter der ASVG-Pensionen die zu erwartenden Pensionszahlungen von Bedeutung

Die ÖBB waren bisher angehalten, mit ihrer Investitions- und Einkaufspolitik möglichst Arbeitsplätze in der österreichischen Wirtschaft abzusichern; das erklärt zum Teil die relativ hohen Beschaffungskosten. Diese Auflage würde durch das neue Gesetz fallen, sie hätte auch den Wettbewerbsregeln der EG für die öffentliche Beschaffungspolitik widersprochen. In der Entwicklung und Produktion

Die Arbeitskosten sind die weitaus größte Position innerhalb der Gesamtkosten der Bahn. Die ÖBB haben die Möglichkeiten von Produktivitätssteigerungen noch wenig ausgeschöpft.

des rollenden Materials zeichnet sich bereits eine verstärkte internationale Zusammenarbeit von Bahnverwaltungen und Industrie ab, dies könnte den technischen Fortschritt im Eisenbahnwesen und seine Umsetzung beschleunigen. Durch vermehrtes Anmieten von Wagen und die Vergabe arbeitsaufwendiger Instandhaltungsarbeiten am Wagenpark in die östlichen Nachbarländer können die Kosten erheblich gesenkt werden.

Die schlechte Wirtschaftslage der Staatsbahnen wurde u. a. damit erklärt, daß ihr Management auf dem Verkehrsmarkt wie eine „Behörde“ agiert. Diese Schwäche sollte mit der im neuen ÖBB-Gesetz vorgesehenen Stärkung der Position des Vorstands überwunden werden. Die Eingriffsrechte des Verkehrsministers und das Eigentumsverhältnis werden die Kostenentwicklung aber weiterhin beeinflussen. Ehrlich—Gallais—Hamonno—Lutter (1991) untersuchten die wirtschaftlichen Nachteile von Unternehmen im Staatseigentum anhand eines Vergleichs von internationalen Fluggesellschaften. In den letzten elf Jahren fielen die Kosten der privaten Gesellschaften im Durchschnitt um 1,4 Prozentpunkte pro Jahr rascher als jene der staatlichen Unternehmen. Eine Erklärung sehen die Autoren in der Beobachtung, daß Manager von Staatsgesellschaften einen Teil ihrer persönlichen Arbeitskapazität aufwenden, um politische Ziele zu verfolgen. Indem sie versuchen, die Zustimmung „der politischen Bürokratie“ zu erlangen, wird die Rentabilität vernachlässigt.

Flexiblere Tarifpolitik

Zur ungünstigen Ertragslage der ÖBB trägt u. a. die Tarifgestaltung bei. Im Vergleich zu DB und SBB waren die

ÖBB-Tarife im *Personenverkehr* besonders niedrig. Je Personenkilometer nahmen die ÖBB um ein Drittel weniger ein als die DB und um 44% weniger als die SBB. Für Streckenkarten gewähren die ÖBB relativ hohe Ermäßigungen. Eine Monatskarte zweiter Klasse für eine Strecke von 25 km kostet derzeit bei den ÖBB 328 S, bei der DB mit 970 S das Dreifache und bei den SBB 1.094 S (ab 1. Mai 1992). Die Personenbeförderung zu niedrigen Tarifen soll der ÖBB als gemeinwirtschaftliche Leistung abgegolten werden, da sie als arbeitsmarkt-, sozial- und umweltpolitische Maßnahme im öffentlichen Interesse gilt. Zweck der Streckenkarte (früher „Arbeiterwochenkarte“) war es ursprünglich, sozial schwache Personen zu entlasten und ihre berufliche Mobilität zu fördern. Wie Verteilungsanalysen für Österreich und die BRD zeigen, profitieren von den Fahrpreisermäßigungen nunmehr vor allem mittlere Einkommenschichten (Brunnbauer et al., 1981, Puwein, 1987). Niedrigtarife erhöhen zudem die Attraktivität von Standorten in Ballungsgebieten. Das erschwert die regionalpolitisch erwünschte Verlagerung von Arbeitsplätzen in wirtschaftsschwache Regionen (Hamm, 1989). Nunmehr stehen für die Tarifgestaltung umweltpolitische Zielsetzungen im Vordergrund. Billige Fahrpreise sollen Individualverkehr auf die Bahn bringen und damit die Umwelt entlasten. Ausschlaggebend hierfür ist vor allem die Relation Fahrpreis zu Treibstoffkosten. Mit 44 Fahrten pro Monat ergibt sich für eine ÖBB-25-km-Monatskarte ein Kilometerarif von 0,30 S. Demgegenüber betragen allein die Treibstoffkosten einer Pkw-Fahrt für eine Person pro Kilometer 0,70 S. Daß sich dieser große Preisvorteil der Bahn nicht stärker auswirkt, könnte sich aus dem fehlenden Angebot und Qualitätskomponenten erklären. Dies bestätigen die Schweizer Verhältnisse: Trotz der einkommens- und kaufkraftbereinigten um ein Drittel höheren Bahntarife benützen die Schweizer die Bahn doppelt so häufig wie die Österreicher. Auch erreichten die SBB bei deutlicheren Tarifierhebungen einen höheren Zuwachs an Verkehrsleistungen als die ÖBB, weil sie in den letzten Jahren vor allem die Angebotsverbesserung vorantrieben.

Im *Güterverkehr* unterscheiden sich die durchschnittlichen Tarifeinnahmen der Bahnverwaltungen viel weniger als im Personenverkehr. Die ÖBB nahmen pro Netto-Tonnenkilometer um 12% weniger ein als die DB und um ein Drittel weniger als die SBB, die nicht in dem Umfang niedrigtarifizierte Massengüter transportieren wie ÖBB und DB. Tarifiermäßigungen gewähren die ÖBB im Güterverkehr für Produkte der Land- und Forstwirtschaft, für Baustoffe und Rohstoffe sowie Erzeugnisse der Grundstoffindustrie; es wäre zu prüfen, ob letzteres im Sinne des angestrebten Strukturwandels hin zur Finalindustrie ist.

Beispiel einer besonders problematischen Niedrigtarifizierung ist die *rollende Landstraße* (RoLa) 1990 wurden hier Leistungen von 892.000 Netto-Tonnenkilometern erbracht, hauptsächlich im Transitverkehr, wo der konventionelle Verkehr hohe Erträge bringt. Im System der RoLa entfällt mehr als die Hälfte des Transportgewichtes auf das mittransportierte Fahrzeug. Insbesondere auf der Brenner-Strecke mit einem Höhenunterschied von 800 m scheint der Transport von über 50% Totlast energie- und umweltschädlich wenig zielführend. Die Tarifeinnahmen aus der RoLa betragen 1990 214 Mill S, daraus errechnet sich ein Netto-Tonnenkilometer-Satz von 0,24 S, nur 29% der durchschnittlichen Gesamttarifeinnahmen. Den ÖBB wurden vom Bund 1990 266,2 Mill S für die RoLa abgegolten, also fast 0,30 S pro Netto-Tonnenkilometer Umgelegt auf das Nettogewicht der Ladung erreichte diese Stützung über 0,60 S pro Netto-Tonnenkilometer. Zusätzlich wurden der RoLa 1990 55 Mill S aus Einnahmen des Straßenverkehrsbeitrags vom Bundesministerium für Finanzen zugeführt. Um den Anreiz zur Benutzung der RoLa zu erhöhen, erhalten die Frächter für zwei Rundläufe (Hin- und Rückfahrt) auf der RoLa die Genehmigung für einen Transitrundlauf auf der Straße. Derzeit wird die RoLa ausschließlich im grenzüberschreitenden Güterverkehr eingesetzt, jenem Verkehrsbereich, den die staatliche Verkehrspolitik über die Genehmigung von Durchfahrten von Lkw am strengsten regulieren kann. Umso erstaunlicher ist, daß gerade hier über hohe Subventionen in den Wettbewerb zwischen Schiene und Straße eingegriffen wird. Die oft genannte Begründung, die RoLa sei eine „Einstiegsdroge“ in den Schienenverkehr, erscheint wenig stichhältig. Tatsächlich trägt sie zur Beibehaltung von straßenaffinen Transportabläufen bei, weil sie die Versender davon abhält, ihre Transporte möglichst von Beginn an auf das System Schiene umzustellen. Vermutlich ist die RoLa lediglich eine „Beruhigungsdroge“ für Frächter.

Gemäß dem neuen Gesetzesentwurf soll der ÖBB-Vorstand die Tarife künftig flexibler gestalten können, die gegebenen Marktverhältnisse werden ihm dabei aber enge Grenzen setzen.

Bisher mußten Tarifänderungen vom Hauptausschuß des Nationalrates bewilligt werden. Das neue ÖBB-Gesetz bietet dem Vorstand die Voraussetzung für eine flexiblere Preispolitik. Angesichts der harten Konkurrenz durch den Straßenverkehr sind die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Tarifvorstellungen auf dem Markt recht eng begrenzt. Nur verkehrspolitische Maßnahmen, die vor allem auf Abgaben und Auflagen zur Neutralisierung der sozialen Kosten des motorisierten Straßenverkehrs abzielen, könnten der Bahn eine kostengerechtere Tarifpolitik erlauben.

Ausblick

Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der ÖBB müßten in erster Linie an der Senkung der Personalkosten durch Produktivitätssteigerungen ansetzen. Außerdem könnten über eine verstärkte Ausnutzung des

internationalen Wettbewerbs auf dem Beschaffungsmarkt Sachaufwand und Investitionskosten eingespart werden.

Der Tarifpolitik der ÖBB sind vorerst durch den scharfen Wettbewerb seitens der Straße enge Grenzen gesetzt, sie könnte sich aber flexibler der tatsächlichen Nachfrage anpassen. Eine fortgesetzte Verknappung der Straßenverkehrsfläche und staatliche Eingriffe zur Neutralisierung der sozialen Kosten des Straßenverkehrs würden den Spielraum der Bahnen für die Tariffestlegung erweitern.

Angesichts der hohen öffentlichen Aufwendungen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der ÖBB gilt es zunächst zu prüfen, ob der gesellschaftliche Nutzen in einem ökonomisch sinnvollen Verhältnis zu den Kosten steht. Nach Möglichkeit sollten Interessenten (Gebietskörperschaften) auch Besteller und Zahler der gebotenen Leistungen sein. Voraussetzung dafür ist freilich ein finanzieller Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften. Die Bahn besitzt kein Monopol auf gemeinwirtschaftliche Leistungen. Auch hier steht sie mit anderen Verkehrsträgern im Wettbewerb, für den soziale Kosten (insbesondere Umwelt- und Unfallkosten) mitberücksichtigt werden müssen. Eine institutionelle Trennung von Fahrweg und Bahnbetrieb erscheint erst dann notwendig, wenn die Konkurrenz verschiedener Unternehmen um die Benützung des Fahrwegs erwünscht ist. Eine getrennte Kostenrechnung ist freilich in jedem Fall im Sinne der angestrebten Kostentransparenz wesentlich.

Zu den bestehenden Verhältnissen im Verkehrswesen ist kaum zu erwarten, daß die Bahn Kosten von anstehenden Großinvestitionen in die Bahninfrastruktur tragen kann. Somit hängen diese Investitionen und ihre Finanzierung aus Steuermitteln von der politischen Willensbildung ab, wie dies z. B. in der Schweiz durch eine Volksabstimmung geschehen ist. Die Öffentlichkeit muß sich dazu aber im klaren sein, wo die Bahn aufgrund ihrer technischen Merkmale über ein Zukunftspotential verfügt. Aus heutiger Sicht sind dies der großströmige Güterverkehr sowie der Personenverkehr zwischen und in Ballungsräumen.

Das Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht der Bahn ist nicht nur ein wichtiger Kostenfaktor, es wirkt sich auch auf die Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter aus. Zu prüfen wäre, welche Änderungen hier in Hinblick auf das künftige unternehmerische Anforderungsprofil der Eisenbahn vorzunehmen sind.

Literaturhinweise

Brunnbauer A., Dennerlein R., Hansen R., Netzler, A.: Verteilungseffekte der Verkehrsausgaben in bezug auf ausgewählte Bevölkerungs- und Einkommensgruppen. Leitershofen, 1981.

Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr: Das österreichische Gesamtverkehrskonzept. Wien, 1991.

Ehrlich I., Gallais-Hamonne G., Lutter R.: Dynamic and Static Productivity Differences Across Private and Public Enterprises: Theory and Evidence. Institut Orléanais de Finance, Orléans, 1991.

Geuckler M.: „Der öffentliche Personennahverkehr in Schweden“. Die Bundesbahn, 1991, 67(12), S. 1223-1227.

Hamm, W.: „Verkehrssubventionen. Instrument für regionalpolitische Fehlsteuerungen“. Internationales Verkehrswesen, 1989, 41(4), S. 233-237.

Hamm W, De Waele A Infrastrukturkosten als preispolitisches Problem
Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1965 36(4) S 245-260

Laaser C-F Wettbewerb im Verkehrswesen Kieler Studien 1991 (236)

Puwein W Verteilungswirkungen des Verkehrswesens in Guger A (Koor-

dination) Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Gutachten Wien 1987, S 377-407

Puwein W „Erneuerung der Bahn. Ein Vergleich von ÖBB DB und SBB“
WIFO-Monatsberichte 1989 62(2) S 99-105