

6.7 Schienen Control GmbH – Bericht 2005

Der österreichische Schienenregulator ist Wettbewerbsaufsicht und Streitschlichter. Die Entwicklung auf dem Schienenverkehrsmarkt mit symmetrischer Liberalisierung lässt aus Sicht des Regulators eher Kooperation als Wettbewerb der ehemaligen Staatsbahnen erkennen. Die Zahl der Eisenbahnunternehmen steigt langsam. Trotz geringen Marktanteils von Unternehmen außerhalb der ÖBB wurden einige Probleme an den Regulator herangetragen. Ein Problem für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen besteht in den stark steigenden Infrastrukturkosten.

Die Eisenbahngesetznovelle 2004 brachte 2005 einige Neuerungen: Erstellung von Schienennetznutzungsbedingungen und die Beauftragung einer unabhängigen Trassenzuweisungsstelle. Österreich hat alle Erfordernisse des Zweiten EU-Eisenbahnpakets erfüllt.

Georg Fürnkranz

Die im Jahr 1999 gegründete Schienen Control GmbH und die Schienen Control Kommission bilden den österreichischen Schienenregulator, also die laut EU-Richtlinie 2001/14 Art 20 in allen Mitgliedstaaten der EU einzurichtende Regulierungsbehörde, die Aufgaben der Streitschlichtung und Wettbewerbsaufsicht im Schienenverkehrsmarkt zu erledigen hat.

6.7.1 Die Entwicklung des Schienenverkehrsmarktes 2005

Gegenstand der folgenden Erörterung ist ausschließlich der intramodale Wettbewerb der Schiene in Österreich, exakte Zahlen über die Entwicklung des *Modal split* für 2005 liegen bislang nicht vor.

Im Gegensatz zu den stärker endkundenorientierten Liberalisierungskonzepten im Energie- und Telekombereich ist das Liberalisierungskonzept der EU im Schienenverkehrsmarkt bislang hauptsächlich für Eisenbahnunternehmen spürbar: Vorgesehen ist die Schaffung einer für alle Verkehrsunternehmen zu gleichen Bedingungen nutzbaren Bahn-Infrastruktur analog dem Straßen- und Luftverkehr. Dies bedingt eine Trennung der traditionellen Bahnunternehmen in einen Infrastruktur- und einen Verkehrsdienstleistungsteil oder zumindest die Ausgliederung wesentlicher Funktionen (Trassenzuweisungsstelle). Dadurch sollen Wettbewerb auf diesem Netz und in der Folge Qualitätsverbesserung bei gleichzeitig sinkenden Preisen erzielt werden.

Da im Gegensatz etwa zum Telekom-Bereich aber keine gezielte Förderung neu in den Markt eintretender bzw. kleiner Anbieter, sondern eine so genannte symmetrische Liberalisierung (reines Diskriminierungsverbot) erfolgt, sind die Marktanteile der Neueintretenden gegenüber den aus den Staatsbahnen hervorgegangenen (in Österreich die ÖBB-Konzerntöchter ÖBB Personenverkehr AG (PV) und Rail Cargo Austria (RCA)) Eisenbahnunternehmen europaweit mit wenigen Ausnahmen nur geringfügig angestiegen. Die aus den ehemaligen Staatsbahnen hervorgegangenen Unternehmen ihrerseits hingegen setzen in der Regel nach wie vor eher auf Kooperation als auf Wettbewerb. So verkehren etwa auf der österreichischen Westbahn zahlreiche Zuggarnituren von DB-Fernverkehr und Railion unter der Verantwortung von ÖBB-PV und RCA – ebenso wie umgekehrt. Die Möglichkeit, die aufgrund der Liberalisierung bestehenden Zugangsrechte selbst auszunutzen, wird bislang kaum genutzt.

Auch Konzentrationsprozesse sind zu beobachten – etwa die Expansion von Railion in zahlreiche andere Länder aber auch der Erwerb einer Mehrheit an der deutschen TX-Logistik (mit österreichischer Tochter) durch die italienische Trenitalia im Jahre 2005. Auch die 2005 betriebenen Übernahmebemühungen der

RCA bei ZSSK-Cargo sind in diesem Zusammenhang erwähnenswert, wenngleich dieser Prozess derzeit unterbrochen ist.

6.7.2 Entwicklung der Eisenbahnunternehmen

In den Jahren der Liberalisierung stieg die Zahl der Eisenbahnunternehmen langsam, aber stetig an: Waren früher die traditionellen Privatbahnen in der Regel typische Lokalbahnen, die den Betrieb als integriertes Unternehmen (also Betrieb von Infrastruktur und Verkehrsleistung) führten und mit den damals ebenfalls noch integrierten ÖBB ausschließlich kooperierten, so hat sich in den letzten Jahren zusätzlich eine Reihe reiner Verkehrsunternehmen gegründet. Gleichzeitig ergab sich aus dem Erfordernis der getrennten Organisation von Infrastruktur und Betrieb eine Umstrukturierung und zahlenmäßige Vermehrung der Eisenbahnunternehmen insbesondere im ÖBB-Bereich. Eine Diversifizierung von ÖBB-Verkehrsunternehmen, wie sie etwa im deutschen Personenverkehr in Gestalt von zahlreichen Regionalverkehrstöchtern der DB-AG zu beobachten ist, besteht hingegen in Österreich bislang nicht.

Einige der Privatbahnen sind darüber hinaus von der Liberalisierung überhaupt nicht erfasst, weil sie als „nicht vernetzte“ Eisenbahnen gelten und daher ein Übergang von Fahrzeugen ohnehin nicht möglich ist (Schmalspur-, Zahnrad- und Straßenbahnen).

Während die traditionellen „Privatbahnen“ mit wenigen Ausnahmen im (zumindest mehrheitlichen) Besitz von Gebietskörperschaften stehen, haben sich bei den neugegründeten Verkehrsunternehmen auch solche mit rein privater Eigentümerstruktur gebildet. Insbesondere diese neugegründeten Unternehmen tragen heute zum Wettbewerb auf dem österreichischen Schienennetz bei.

Der Marktanteil der 23 Unternehmen außerhalb des ÖBB-Konzerns auf Österreichs vernetzter Bahninfrastruktur (Basis IBE-Zahlung) betrug im Jahr 2005 5,2%,

Dazu ist anzumerken, dass dieser Anteil nicht mit dem Anteil an den tatsächlich transportierten Tonnagen bzw Passagierzahlen gleichzusetzen ist, weil die IBE-Tarife nicht auf allen Infrastrukturen gleich strukturiert sind und sich im Laufe der letzten Jahre auch verändert haben. Eine Bahn liegt etwa heute – obwohl der Verkehr massiv ausgeweitet wurde, hinsichtlich der IBE-Anteile nur mehr bei etwa zwei Drittel des Wertes von vor fünf Jahren.

Entsprechend aussagekräftigere Statistiken sind für den Zeitraum noch nicht vorhanden, lieferten aber in der Vergangenheit insgesamt ein nahezu deckungsgleiches Bild wie die IBE-Anteilsberechnung.

Die Eisenbahnunternehmen Österreichs

Tabelle 6: Eisenbahnunternehmen in Österreich

Abkürzung	Firma	Typ	TZW	Verkehrsleistungen wo bzw durch wen
CAT	City Air Terminal BetriebsGesmbH	EVU	---	Wien Mitte – Flughafen Wien – Schwechat
CCG	Cargo Center Graz Betriebs-gesellschaft mbH & Co KG	INT	SCHIG	Betriebsführung durch STB EVUs 2005: RCA, LTE, STB
DB Fern	DB Fernverkehr AG	EVU	---	Deutsches EVU, Verkehrsleistungen bis Grenze
DB Regio	DB Regio AG	EVU	---	Deutsches EVU, Verkehrsleistungen bis Grenze
GKB	Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH	INT	SCHIG	GKB sowie Güterverkehr im Raum Lavamünd und Liesing auf ÖBB-Netz

Abkürzung	Firma	Typ	TZW	Verkehrsleistungen wo bzw durch wen
LILO	Linzer Lokalbahn AG	EIU	LILO	EVUs 2005: St&H
LVE	Lokalbahn Lambach-Vorchdorf-Eggenberg	EIU	LVE	EVUs 2005: St&H
Log Serv	Logistik Service GmbH	EVU	---	Werksbahn VOEST, Güterverkehr auf ÖBB-Netz
Lokomotion	Lokomotion Gesellschaft für Schienentraction mbH	EVU	---	Deutsches EVU, Nord-Süd-Transitgüterverkehr
LTE	LTE Logistik und Transport GmbH	EVU	---	Güterverkehr auf dem ÖBB-Netz und im CCG
MBS	Montafonerbahn AG	INT	SCHIG	Regionalbahn Bludenz-Schruns
NSB	Neusiedler Seebahn AG	EIU		EVU 2005: RoeEE
ÖBB Infra Bau	ÖBB Infrastruktur Bau AG	EIU		Eigentümer des ÖBB- Streckennetzes
ÖBB Infra Betrieb	ÖBB Infrastruktur Betrieb AG	EIU	ÖBB	Betrieb des ÖBB-Netzes, Trassenzuweisungsstelle EVUs 2005: Alle
ÖBB PV	ÖBB Personenverkehr AG	EVU	---	Verkehre am Gesamtnetz der ÖBB
ÖBB TR	ÖBB Traktion GmbH	EVU	---	Verkehre am Gesamtnetz der ÖBB
RCA	Rail Cargo Austria AG	EVU	---	Güterverkehr auf ÖBB- Netz sowie ROeEE-, GKB- und CCG
RCN	RCN Rail Center Nürnberg GmbH & Co KG	EVU	---	2005 keine Verkehre
ROeEE GySEV	Raab-Oedenburg-Ebenfurter Eisenbahn AG	INT	ÖBB	Güter- und Personenverkehrsleistungen auf dem eigenen Netz
RTS	Rail Transport Service GmbH	EVU	---	Bedarfsleistungen auf ÖBB-Netz
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungs-GmbH	TZW	---	Trassenzuweisungsstelle
SLB	Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation	INT	SCHIG	SLB, Güterverkehr auf ÖBB-Netz
SOB	Südost Bayern Bahn/DB-Regio Netz VerkehrsgmbH	EVU	---	Deutsches EVU, Verkehrsleistungen bis Grenze.
St&H	Stern & Hafferl Verkehrsgesellschaft mbH	EVU		Regionalverkehr auf LILO, LVE, LH, und ÖBB-Netz
StB	Steiermarkbahn Transport und Logistik GmbH	EVU	---	Logistikzüge auf StLB und ÖBB-Netz, CCG-Betriebsführung
StLB	Steiermärkische Landesbahnen	INT	SCHIG	Regionalverkehr StLB sowie LBMStE
TX-LOG	TX-Logistik GmbH	EVU	---	Nord-Süd Gütertransit auf ÖBB-Netz
WLB	Wiener Lokalbahnen AG	INT	SCHIG	Regionalverkehr auf WLB, Güterverkehr auf ÖBB-Netz
Abkürzungen:				
EVU reines Verkehrsunternehmen, besitzt und betreibt keine Infrastruktur				
INT integriertes Eisenbahnunternehmen, betreibt sowohl Züge als auch Infrastruktur				
TZW Trassenzuweisungsstelle, entweder reines EIU selbst oder für integrierte Unternehmen				
EIU reines Infrastrukturunternehmen, übt Trassenzuweisung selbst aus				

Wo welches Unternehmen seine regelmäßigen Verkehre abwickelt (einige fahren Gelegenheitsverkehre ohne Jahresfahrplan) ist im Detail auf der Homepage der Schienen Control GmbH www.scg.gv.at einzusehen.

Neben den oben angeführten Eisenbahnunternehmen bestehen noch weitere, die im vergangenen Jahr (noch) keine Verkehrsleistungen erbracht haben.

Ebenfalls außerhalb des Regulierungsregimes liegen diverse Museumsbahnen, die auf anderer rechtlicher Basis betrieben werden (Veranstaltungsgesetz) sowie zahlreiche Anschlussbahnen.

Tabelle 7: Nicht vernetzte Bahnen

Nicht vernetzte Bahnen
Achenseebahn
Verbund Austrian Hydro Power AG Höhenbahn Reißeck
Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahn GmbH
LB Mixnitz-St Erhard AG
Zillertaler Verkehrsbetriebe
Schmalspurbahnen der ÖBB
Schmalspurbahnen der StLB
Schmalspurbahnen, betrieben von St&H
Straßenbahnen und U-Bahnen

6.7.3 Konflikte und Konfliktpotenziale

Trotz des eher geringen Marktanteils der Verkehrsunternehmen außerhalb des ÖBB-Konzerns hat sich in einer beträchtlichen Zahl von Fällen, die an den Schienenregulator herangetragen wurden, gezeigt, dass ein erhebliches Potenzial an Diskriminierungen bzw sonstigen Wettbewerbshindernissen in den Beziehungen zwischen Eisenbahnunternehmen besteht.

Schwerpunkte im Jahr 2005 waren dabei Probleme mit dem Betrieb von Anschlussbahnen sowie der Tarifgestaltung von Traktionsstrom im Gefolge der neuen ÖBB-Struktur. Aber auch im Zuge der erstmaligen Erstellung der Schienennetznutzungsbedingungen und anderer wettbewerbsrelevanter Unterlagen nach der Eisenbahngesetznovelle 2004 entstand eine Anzahl zu lösender Probleme.

Weitere Wettbewerbshindernisse konnten einerseits im Bereich der Verfügbarkeit von (gebrauchten) Fahrzeugen und dem Zugang auf von der ÖBB nicht mehr unterhaltener, aber nicht gemäß Eisenbahngesetz eingestellter Infrastruktur beobachtet werden. Diese Themen wurden allerdings nicht in formeller Form an den Regulator herangetragen, daher erfolgte auch keine formelle Entscheidung in diesen Fragen.

Ein grundsätzliches Problem für alle Eisenbahnunternehmen besteht in den stark steigenden Infrastrukturkosten, auch hier besteht aber derzeit in der Regel keine formale Zuständigkeit der Regulierungsbehörde.

Die Schienen-Control GmbH war bemüht, im Interesse aller beteiligten Unternehmen und damit ihrer ‚Kunden‘ unbürokratisch und informell Lösungen zu vermitteln, sodass finanziell und zeitlich aufwändige Verfahren zumeist vermieden werden konnten.

Zu einigen exemplarischen Schwerpunkten im Einzelnen

Anschlussbahnen

Aufgrund der bisherigen österreichischen Rechtslage besteht auf Anschlussbahnen im Gegensatz zu öffentlichen Eisenbahnen grundsätzlich kein gesetzliches Zugangsrecht für Eisenbahnverkehrsunternehmen. In der Regel erfolgt die Betriebsführung aufgrund alter Verträge exklusiv durch ein Güterverkehrsunternehmen, zumeist die RCA. Will nun ein anderes Eisenbahnunternehmen auf der fraglichen Anschlussbahn Leistungen erbringen, muss es sich entweder mit dem Betriebsführer einigen bzw muss der Besitzer der Anschlussbahn Letzteren – notfalls durch Kündigung des Betriebsführungsvertrages – dazu bringen, dem an-

deren Unternehmen Zugang zu gewähren. Um diese für alle Beteiligten nachteiligen und aufwändigen Schritte zu vermeiden, wurde in einem jahrelang heftig umstrittenen Fall auf Vermittlung der Schienen Control GmbH ein allgemein und für alle Unternehmen gleichermaßen gültiger Bedienungstarif festgelegt. Ähnliche Tarife für vergleichbar gelagerte Fälle sollen folgen, soweit sich in dieser Frage nicht aufgrund der kommenden Eisenbahngesetznovelle grundsätzliche Änderungen ergeben.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit Anschlussbahnen wurde nach einem aufwändigen Verfahren letztlich durch eine kommerzielle Einigung der Streitparteien gelöst. Es zeigte sich jedoch, dass die gemeinsame Benützung privater Infrastruktur einer Anschlussbahn ein beachtliches Konfliktpotenzial hinsichtlich der Preisgestaltung aufweist, zumal die Begriffe „angemessener Kostenersatz und branchenübliches Entgelt“ einen beträchtlichen Interpretationsspielraum beinhalten. Eine Unterwerfung derartiger Anlagen unter das normale Zugangsrecht auf vernetzter Eisenbahninfrastruktur erscheint daher wünschenswert.

Traktionsstrompreise

Probleme entstanden im Bereich des Traktionsstroms vor allem aufgrund der beabsichtigten Gewährung von Rabatten für Großbezieher. Da die Nutznießer aufgrund des Volumens zwangsläufig vor allem die ÖBB-Konzerntöchter wären, lagen hier schwerwiegende Bedenken einer Diskriminierung kleinerer Verkehrsunternehmen vor. Das nunmehr in Kraft getretene Tarifsystem der ÖBB Infrastruktur Bau AG sieht daher keine derartige Rabattierung vor.

Nicht gelöst werden konnte leider das (derzeit außerhalb der Kompetenz des Regulators gelegene) Problem einer generell sehr deutlichen Preissteigerung im Strombereich.

Zugang zu Gebrauchtfahrzeugen

Neueintretende Eisenbahnverkehrsunternehmen stehen regelmäßig vor großen Problemen bei der Fahrzeugbeschaffung, da die Zulassung neuer wie gebrauchter Fahrzeuge sehr lange Zeiträume in Anspruch nehmen kann. Im Bereich der gebrauchten Fahrzeuge ist darüber hinaus zu beobachten, dass die ÖBB-Traktion GmbH als nahezu einziger in Betracht kommender Verkäufer in Österreich ihre Fahrzeuge ausschließlich an ausländische Eisenbahnunternehmen mit der Auflage eines Wiederverkaufsverbotes nach Österreich abgibt oder diese umgehend verschrottet. Dies bedeutet ungeachtet der Frage der Vernichtung von beachtlichen Werten vor allem ein Wettbewerbshemmnis für kleine und neueintretende Eisenbahnunternehmen.

Zugang zu von ÖBB-Unternehmen nicht genutzter ÖBB-Infrastruktur

Einige Strecken der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, die von ÖBB-PV bzw RCA nicht genutzt werden, befinden sich mangels entsprechender Erhaltung in einem nicht mehr befahrbaren Zustand, sind aber nicht gemäß Eisenbahngesetz eingestellt, unterliegen also der Betriebspflicht. Bislang ist offen, wie im Fall einer Trassenbestellung durch andere Eisenbahnverkehrsunternehmen auf solchen Strecken verfahren wird.

Entwicklung des Infrastrukturbenutzungsentgelts

Hinsichtlich der Festsetzung der Höhe des Infrastrukturbenutzungsentgelts (IBE) gibt es einerseits Vorgaben der EU, die grundsätzlich davon ausgehen, dass sich diese an den sozialen Grenzkosten zu orientieren haben. Andererseits ergibt sich aus dem hohen Investitionsvolumen der ÖBB eine jährliche Steigerung deutlich über der Inflationsrate.

Klar ist, dass die Höhe des IBE den intermodalen Wettbewerb entscheidend beeinflusst. Das Beispiel besonders teurer Bahnen zeigt, dass die Preiselastizität begrenzt ist, da ein Zusammenbruch insbesondere des Güterverkehrs nicht nur zu unerwünschten verkehrspolitischen Auswirkungen, sondern auch zu massiven Einnahmenverlusten des Infrastrukturbetreibers führt.

Österreich liegt bei den Tarifen für den Güterverkehr im Spitzenfeld der westeuropäischen Bahnen. Das heißt konkret, dass mit Ausnahme der extrem teuren polnischen, slowakischen und tschechischen Infrastruktur kaum ein EU-Land bei der Preisgestaltung teurer ist. Damit ist klar, dass ungeachtet der formalen Zulässigkeit der Spielraum für weitere Steigerungen ohne negative Auswirkungen auf den *modal split* äußerst begrenzt ist, sofern nicht parallel auch die Straßenmauten steigen.

6.7.4 Umsetzung der Eisenbahngesetznovelle 2004

Mit der Eisenbahngesetznovelle 2004 trat eine Reihe von Neuerungen in Kraft, die für die Regulierungsbehörde geänderte Zuständigkeiten nach sich zogen, andererseits aber auch neue Erfordernisse für die Eisenbahnunternehmen darstellten, die erst im Laufe des Jahre 2005 schrittweise umgesetzt werden konnten, darunter vor allem:

- Erstellung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen anstelle der früher vorhandenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen: Hier besteht die Verpflichtung der Infrastrukturbetreiber, sämtliche Bedingungen für die Nutzung der Infrastruktur in Form eines ausführlichen Kataloges bereits rund ein Jahr vor Inkraft-Treten der jeweiligen Fahrplanperiode zu veröffentlichen. Die Analyse dieser Unterlagen hinsichtlich möglicher Diskriminierungspotenziale bildete einen wesentlichen Teil der regulatorischen Arbeit der SCG/SCK im Jahr 2005, zumal hier aufgrund der erstmaligen Vorlage Kriterien und Erfahrungswerte erarbeitet werden mussten.
- Erfordernis der Beauftragung einer unabhängigen Trassenzuweisungsstelle, falls Infrastruktur und Verkehrsunternehmen nicht ausreichend getrennt sind: Um sicherzustellen, dass ein so genanntes „integriertes“ Eisenbahnunternehmen, also ein Unternehmen, das sowohl Infrastruktur als auch Verkehrsdienstleistungen (darauf) anbietet, andere zugangsberechtigte Verkehrsunternehmen nicht diskriminiert, ist gemäß Eisenbahngesetz und EU-Richtlinie in diesen Fällen die Beauftragung einer unabhängigen Stelle mit der Zugtrassenvergabe vorgeschrieben.

Im Laufe des Jahres 2005 erfolgte dies, wobei sich die integrierten Unternehmen mit einer Ausnahme der SCHIG (Schieneninfrastruktur-Dienstleistungs GmbH) bedienen. Die ROEEE/GySEV (Raaberbahn) hat die ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG beauftragt. Letztere gilt als reines Infrastrukturunternehmen, insoweit die ÖBB-Holding AG keinerlei operativen Einfluss auf ihre Geschäftstätigkeit ausübt (§ 4 Bundesbahnstrukturgesetz) und darf unter dieser Voraussetzung, ebenso wie eine Reihe weiterer reiner Infrastrukturunternehmen, die Funktion der Trassenzuweisungsstelle selbst ausüben. Hiezu ist anzumerken, dass der ähnlich strukturierte DB-AG-Konzern derzeit einer kritischen Analyse durch die EU-Kommission hinsichtlich seiner Richtlinienkonformität unterzogen wird.

6.7.5 Ausblick auf 2006

Österreich hat mit der Umsetzung des Zweiten EU-Eisenbahnpakets in der Eisenbahngesetznovelle 2004 alle Vorgaben der europäischen Bahnliberalisierung erfüllt, Anfang 2006 steht die Umsetzung der so genannten ‚Sicherheitsrichtlinie‘ an, daneben lässt eine Reihe weiterer geplanter Änderungen im Eisenbahngesetz Verbesserungen für das Funktionieren des liberalisierten Eisenbahnmarktes erwarten. Auch wesentliche Änderungen im Aufgabenbereich der Schienen-Control GmbH sind zu erwarten.

Auf europäischer Ebene stehen das so genannte Dritte Eisenbahnpaket mit Lokführerschein und Personenverkehrsliberalisierung sowie Neufassung der Nahverkehrsrichtlinie zur Entscheidung an. Außerdem wird die EU-Kommission einen Bericht über die Ergebnisse der bisherigen Liberalisierungsschritte zur Diskussion vorlegen.

Die Schienen Control GmbH wird sich daher wie in der Vergangenheit bemühen, entsprechend ihrem Selbstverständnis als serviceorientierter Partner der Bahnen bei der Umsetzung der neuen wie alten gesetzlichen Bestimmungen unterstützend tätig zu sein und auftretende Konfliktfälle möglichst unbürokratisch und rasch, jedenfalls aber fair, zu lösen.