

Das Eisenbahnsystem in Österreich: Ein Dreiklang von politisch gemeinwohlorientierten Zielen, stabiler Finanzierung und hoher Systemintegration

Roman Hebenstreit, Vorsitzender

aus Anlass der Einladung als Sachverständiger zur „Öffentlichen Anhörung zur Bahn“ im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Oktober 2023

Die Entstehung des im europäischen Vergleich erfolgreichen österreichischen Eisenbahnsystems hat seinen Ursprung in der Zielsetzung des vollständigen Wiederaufbaus der im Zweiten Weltkrieg weitreichend zerstörten Eisenbahn und findet seine Fortsetzung in den 1970er-Jahren durch die forcierte Elektrifizierung. Die Grundlagen für die Investitionen und dem daraus resultierenden Status der heutigen Eisenbahninfrastruktur wurden in den späten 1980er-Jahren gelegt. Es waren vorrausschauende und weitreichende politische Entscheidungen verbunden mit langfristigen Zielvorgaben, die zur Sicherstellung der erforderlichen finanziellen Mittel geführt haben.

In einem ersten Schritt wurde eine eigene Gesellschaft im 100% Eigentum der Republik Österreich gegründet, welche mit der Planung des Ausbaus von Hochleistungsstrecken beauftragt wurde. Zeitgleich wurde eine Finanzierungsgesellschaft gegründet, welche eine langfristige Finanzierung des Projektes „Neue Bahn“ sicherstellte.

Diese vor über 35 Jahren von den politischen Entscheidungsträgern getroffenen Entscheidungen sind meiner Einschätzung nach Ausgangspunkt der positiven Entwicklung der österreichischen Bahnen.

Die Entscheidungen waren zum damaligen Zeitpunkt weder willkürlich noch prophetisch. Sie wurden auf Grundlage fundierter Studien getroffen, welche die positiven konjunkturellen Auswirkungen der Investitionen in die Bahn ergaben.

Die Studien belegten einen Rückfluss von 60% des Investitionsvolumens in den öffentlichen Haushalt und bildeten damit das Fundament für die Kostenteilung: 60% durch die öffentliche Hand und 40% über das Infrastrukturbenützungsentgelt (IBE).

Zudem fanden arbeitsmarktpolitische Überlegungen Eingang in die politischen Entscheidungen. Man ging davon aus, dass jede Milliarde, die in den Infrastrukturausbau fließt, rund 15.000 Arbeitsplätze schafft.

Die breite Anerkennung des hohen volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekts von Investitionen in die Schieneninfrastruktur, welcher bei schlechter Konjunkturlage noch höher ausfällt, führte dazu, dass sich ein klarer politischer Wille über alle Parteigrenzen hinweg bildete. Über normative Vorgaben entstand eine langfristig gesicherte Finanzierung des Schieneninfrastrukturausbaus und der Instandhaltung, welche die Entkopplung vom aktuellen Staatsbudget durch langfristige Bauverträge sicherte.

Diese Instrumente zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur wirken bis heute und wurden mit der Reform 2003 in ihrer Wirkung verstärkt.

2003 wurden die durch Verordnungen abgesicherten Projekte in den für sechs Jahre gültigen Rahmenplan überführt und durch einen privatrechtlichen Vertrag zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Finanzen sowie den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) abgesichert. Dieser jährlich zu adaptierende auf sechs Jahre abgeschlossene Rahmenplan beinhaltet ab diesem Zeitpunkt nicht nur die Projekte des Neu- und Ausbaus (inkl. Erhaltung), sondern auch die Verpflichtungen der öffentlichen Hand zur Finanzierung des laufenden Eisenbahnbetriebs (Zuschussvertrag).

Die Finanzierung dieser Projekte wurde mit dem Vorbelastungsgesetz zum ÖBB-Rahmenplan durch den Nationalrat zum österreichischen Parlament verabschiedet und sichergestellt. Im aktuellen Rahmenplan 2023 bis 2028 werden 19 Mrd. € an Investitionen und 4 Mrd. € an Instandhaltungsgeldern ausgewiesen.

Die Studienergebnisse zu den volkswirtschaftlichen Effekten wurden mit der Publikation der wiederholt durchgeführten Studie „Gesamtintegration aller Effekte des Systems Bahn, Investitionseffekte der ÖBB“ im Mai 2018 überprüft und bestätigten die Grundlage für das in Österreich gefundene System der langfristigen Absicherung der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung.

Der öffentliche Haushalt wurde also als Begünstigter der Investitionen identifiziert und anerkannt. Es ist ein deutliches Beispiel für den österreichischen Weg des nutzenbesserorientierten Finanzierungsansatzes, der nicht im Sinne der Profitmaximierung gewählt wurde, sondern um die nachhaltige Entwicklung der Schieneninfrastruktur zu gewährleisten. Erwirtschaftete Überschüsse fließen wieder in das System zurück.

Die stabile Finanzierung aus öffentlicher Hand bedeutet, dass Österreich pro Einwohner im Verhältnis zu Deutschland oder auch dem EU-Durchschnitt, das dreifache an Finanzmitteln in die Schieneninfrastruktur investiert.

Die hohen Fahrgastzahlen von über 250 Mio. sowie der überdurchschnittliche Modalsplit der Schiene im Gütertransport in Österreich von 27% bestätigen, dass die Schiene den Adern entspricht, die man braucht, damit Blut geregelt fließen kann.

Noch viel bedeutsamer aber ist, dass nicht in einzelne prioritäre Netzverbindungen investiert wird, sondern neben den großen Tunnelprojekten und dem viergleisigen Ausbau von großen Teilabschnitten, die Mittel in das Gesamtnetz fließen. Das folgt dem Ziel, die durch politischen Konsens getragenen und festgeschriebenen Vorgaben zum Zielnetz 2040, oder beispielhaft auch das Erreichen des 90%igen Elektrifizierungsgrades, abzusichern.

Neben der ÖBB-Infrastruktur sind es aber auch die vernetzten Anschlussbahnen zu Güterverkehrskund:innen und in Gewerbegebiete, die eine eigene Förderung erfahren, um den in Österreich weiterhin hohen Einzelwagenverkehrsanteil im Sinne der letzten Meile zum Kunden abzusichern. Während in Deutschland und in den meisten anderen Staaten der EU die Anschlussbahnen um mehr als 70% reduziert wurden, stellen diese in Österreich weiterhin,

wenngleich leider auch mit leichtem Rückgang, die Zuführung von Gütern in das Hauptnetz sicher.

Österreich ist das “Bahnland Nummer 1” in der Europäischen Union. Nur die Schweiz transportiert mehr Fahrgäste in Europa.

Das Ziel, so viele Menschen wie möglich als Fahrgäste zu gewinnen, müsste uns eigentlich über alle weltanschaulichen Grenzen hinweg einen. Der Green Deal der EU-Kommission, die Notwendigkeit der Verkehrswende, die Reduktion des CO₂-Ausstoßes, die hohe Lärmbelastung von Autobahnanrainer:innen, all das sollte uns ganz pragmatisch darauf einschwören, dass es das Ziel ist, so viele Menschen wie möglich hin zu einer umweltfreundlichen, nachhaltigen Mobilität zu bringen.

Österreich ist hier Spitzenreiter. Trotzdem sollen Länder wie Österreich, die unter der EU-“PSO-Verordnung” die Möglichkeit der Direktvergabe im Eisenbahnverkehr zur Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdienstleistungen nutzen, zum Ausschreibungswettbewerb gezwungen werden. Dahinter stehen marktliberale Zielvorgaben, die Profitlogik dem bewährten und in der Zielerreichung funktionierenden System voranstellt.

Das österreichische System der Verkehrsdiensteverträge, vergeben durch den Bund und regionale Verkehrsverbände als Direktvergabe an einzelne regionale und überregionale Leistungserbringer im Schienenpersonennahverkehr, sichert uns die hohe Abstimmung des Fernverkehrs mit dem Nahverkehr, Umsteigeverbindungen, Verfügbarkeit, Verlässlichkeit und Servicequalität, die von den Fahrgästen mit Rekordfahrgastzahlen bestätigt werden.

Die Erlöse aus Ticketverkäufen decken nur rund ein Viertel der Kosten im Nah- und Regionalverkehr ab. Für diese Strecken springt die öffentliche Hand ein – entweder das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie oder einzelne Bundesländer. Zusätzlich gibt es aber auch Strecken, die nicht gefördert werden, weil diese eigenwirtschaftlich geführt werden können wie z.B. Fernzüge auf der Weststrecke zwischen Salzburg und Wien oder auf dem Brennerkorridor.

Dieses Bekenntnis der öffentlichen Hand zu einem hochwertigen und über alle Tages- und Tagesrandzeiten in alle Regionen erschlossenen Verkehrsangebot trägt wesentlich zu den hohen Fahrgastzahlen bei.

Neben den Bahnhöfen, die als moderne, barrierefreie und sichere Verkehrsstationen den Zugang zum Verkehrssystem darstellen, kommt auch den verwendeten Fahrzeugen eine hohe Bedeutung zu. Denn nicht nur die Absatzbereiche (Personen- und Güterverkehr) transportieren mit ihren Zügen Menschen und Güter sicher von A nach B, sondern auch der Infrastrukturbereich stellt mit einem eigenen Fuhrpark von Sonderfahrzeugen und Verschublokomotiven die notwendige Infrastruktur zur Verfügung. Um hier modernstes Wagenmaterial zur Verfügung stellen zu können, werden Beschaffungen im Unternehmen finanziert, um die Wirtschaftlichkeit und gesamtgesellschaftliche Effizienz zu gewährleisten.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass die Produktion von hochwertigen Dienstleistungen auf der Schiene von vielen internen und extern wirkenden Faktoren abhängt und eine hohe systemimmanente Integration voraussetzt. Die Zielsteuerung setzt voraus, dass alle beeinflussbaren Faktoren aufeinander abgestimmt angesteuert und bestmöglich auf den gemeinsamen Erfolg ausgerichtet werden. Das Eisenbahnsystem ist kein Spielplatz für

Egoismen und kurzfristige Vorteile einzelner. Immer wenn das geschah, wie viele internationale Beispiele belegen, stand am Ende ein Eisenbahnsystem, das als System nicht mehr funktionierte und damit auch die großen Ziele unserer aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen nicht mehr unterstützen konnte.

Im Unterschied zur Luftfahrt oder auch zum Straßenverkehr sprechen wir bei der Eisenbahn vom Eisenbahnsystem. Kein einziger Akteur im System kann ohne den anderen eigenständig den Zweck, die Dienstleistung – Mobilität für Personen und Güter – sicherstellen. Je besser und effizienter das System als Ganzes funktionieren soll, desto stärker braucht es das gemeinsame, aufeinander abgestimmte Agieren aller Akteure.

Der Luftverkehr ist ohne Flugkontrolle und Slotvergabe ebenso undenkbar wie der Straßenverkehr ohne Ampelregelungen und hierarchischer Gliederung des Straßennetzes. Kein anderes Verkehrssystem ist allerdings hinsichtlich der Ansprüche an die Infrastruktur und deren Abstimmung mit dem rollenden Material derart anspruchsvoll wie die Eisenbahn. Es kommt nicht von ungefähr, dass wir von *schienengebundenen* Fahrzeugen sprechen.

Es ist aber nicht nur die Abstimmung Rad-Schiene, es geht weit darüber hinaus. Der gesamte Eisenbahnbetrieb inklusive Eisenbahnindustrie kann seine Wirkung nur dann entfalten, wenn alle Akteure auf den Gesamtnutzen ausgerichtet sind. Das betrifft die Fahrplan- und Trassenbestellung genauso wie die notwendigen Innovationen wie den automatisierten Zugbetrieb der Zukunft oder die Entwicklung einer neuen Kupplung zwischen den Wagons. Das gilt für das konventionelle Eisenbahnsystem wie wir es in Europa kennen genauso wie für den „Hyperloop“ der Zukunft.

Vor fast genau 20 Jahren ist Österreich ebenso vor der politisch herbeigeführten Entscheidung gestanden, ob die Österreichischen Bundesbahnen weiterhin als integrierter Konzern das Eisenbahnsystem in Österreich weiterentwickeln sollen oder ob eine vollständige, weit über die EU-Vorgaben hinaus gehende, Trennung von Absatz und Infrastruktur verwirklicht wird. Dabei standen nicht verkehrspolitische Ziele im Vordergrund der politischen Debatte, sondern die Maastricht Kriterien wurden politisch vereinnahmt, um die Trennung als einzig mögliche Form zur Erfüllung zu präsentieren. Weniger laut, aber ebenso klar interessenspolitisch geleitet, hätten strategisch wichtige Immobilien und Anlagen in eine Immobiliengesellschaft zum Staat übergeführt werden sollen, um diese später verwerten zu können. Die beiden Absatzbereiche Personenverkehr und Güterverkehr wären als eigenständige Aktiengesellschaften direkt dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt worden. Heute, 20 Jahre nachdem diese Pläne in einem Regierungsprogramm zum ersten Mal aufgetaucht sind, bescheinigen Eisenbahnexpert:innen, dass dies zu einem Niedergang des Bahnwesens in Österreich geführt hätte.

Mit dem „ÖBB-Strukturgesetz 2005“ wurde entgegen den ursprünglichen Intentionen eine Holding-Gesellschaft gegründet und der integrierte Konzern erhalten. Jene Aufteilung im Bereich der Infrastruktur, dass eine Organisationseinheit nur für den Bau und die andere für die Erhaltung zuständig sei, wurde bei der nächsten Reform 2009 bereits wieder zurückgenommen. Eine der Auswirkungen dieser Fehlentscheidung 2005 war, dass die

Langsamfahrstellen im Netz 2008 einen Rekordstand erreichten. Mit der 2009 gegründeten ÖBB-Infrastruktur AG konnte durch die bessere Abstimmung und Mittelzuweisung erreicht werden, dass 2010 die Langsamfahrstellen zurück gingen und 2014 im Netz keine Langsamfahrstellen existierten, die Verspätungen erzeugt hätten. Den Beleg dafür liefern die österreichischen Rechnungshofberichte aus diesen Jahren. Es wird darin angeführt, dass nicht zu wenig Finanzmittel zur Verfügung standen, sondern zwischen den beiden damaligen Infrastrukturgesellschaften einfach keine Abstimmung vorhanden war und „planlos“ gearbeitet wurde.

Diese Entwicklung setzte sich fort. In der aktuellen Verspätungsstatistik des ÖBB-Konzerns sind die Ursachen durch Langsamfahrstellen vernachlässigbar.

Dank zahlreicher Warnungen aus der Belegschaftsvertretung, der Wissenschaft und weiteren Stakeholdern, sind mehrere geplante Weichenstellungen in den frühen 2000er Jahren nicht realisiert worden. So ist es dem Bundesbahngesetz 2005 zu verdanken, dass damit für heute wichtige strategische Einheiten weiterhin im integrierten Konzern vorhanden sind. Es geht daher nicht nur um die notwendige Integration zwischen Rad und Schiene, sondern um den Gesamtkonzern als integriertes Unternehmen.

2003 war geplant, die Werkstätten für die Wartung und Instandhaltung der Lokomotiven und Waggons zu privatisieren. Heute ist dieser Bereich modernisiert, weiterhin Teil der ÖBB, kooperiert mit der Industrie und sichert den strategischen Zugang zum knappen Gut des rollenden Materials. Trotz mittlerweile knapper Ressourcen werden auch am externen Markt Leistungen erbracht und damit positive Ergebnisbeiträge für den ÖBB-Konzern erwirtschaftet.

Weiters war geplant, die Lehrwerkstätten für Auszubildende zu schließen. Heute leidet auch die ÖBB unter hohem Arbeitskräftemangel. Ohne die betriebliche Lehrlingsausbildung könnten jedoch viele strategisch wichtige Funktionen im laufenden Betrieb nicht mehr besetzt werden. Die ÖBB ist heute der größte Lehrlingsausbildungsbetrieb Österreichs mit über 2000 Auszubildenden.

Es war ebenfalls auf der politischen Agenda, die eigene Stromerzeugung – Wasserkraftwerke – an internationale Stromkonzerne zu verkaufen. Auch dieses Vorhaben wurde 2005 zurückgenommen. Heute bauen die ÖBB die eigene Stromerzeugung aus und konnten durch die eigene grüne Energie die Umbrüche am internationalen Strommarkt gut meistern. Zur Unterstützung der Mobilitätswende wird die Bahn den Eigenversorgungsgrad der Bahnstromversorgung von derzeit 60% auf 80% bis 2030 erhöhen. Der Eigenversorgungsgrad der Bahnanlagen wird ebenfalls massiv erhöht werden und somit soll die ÖBB-Stromaufbringung mehr als verdoppelt werden. Für den Ausbau der Energie werden über 1 Mrd. € investiert.

Zudem war ein Verkauf eines weiteren Assets der ÖBB, die Mitarbeiterwohnungen, geplant. Die Immobilienbranche rang um diese lukrativen Immobilien. Heute suchen die ÖBB mehrere tausend Mitarbeiter:innen jährlich. Über 4000 Wohnungen befinden sich weiterhin im Besitz der ÖBB und werden laufend modernisiert und stützen damit wesentlich das Recruiting von neuen Mitarbeiter:innen. Einzigartig ist das sozial gestaffelte Mietpreissystem. Darüber hinaus

existieren über 20.000 Einweisungsrechte in geförderte Genossenschaftswohnungen für ÖBB-Mitarbeiter:innen.

Zwei weitere Beispiele, die zur heutigen guten Marktposition und für das Ansehen als attraktiver Arbeitgeber beitragen, sind:

Im Bundesbahngesetz 2005 wurde festgelegt, dass der ÖBB-Konzern weiterhin ein gemeinsamer, interner Arbeitsmarkt für die Beschäftigten bleibt. Dies ermöglicht es, die Mobilität im Konzern aufrecht zu erhalten. Rund 40.000 Mitarbeiter:innen können so eine integrierte ÖBB erleben. Und anders als in vielen anderen Ländern wurden, trotz zweier verschiedener Aktiengesellschaften für Personen- und Güterverkehr, die Lokomotiven, die Lokführer:innen und viele andere Serviceleistungen nicht aufgeteilt, sondern integriert in einer Verbundproduktion behalten. In der ÖBB-Produktion GmbH stellen derzeit rund 4.500 Triebfahrzeugführer:innen und rund 500 Wagenmeister:innen mit ihrer Arbeit täglich über 4000 Züge des Personenverkehrs und knapp 1000 Züge des Güterverkehrs zur Verfügung.

Aktuell existiert ein Aufsichtsrat, in dem die Eigentümerin Republik Österreich vertreten ist. Der integrierte Konzern muss sich wirtschaftlich und wettbewerbsfähig ausrichten und es gibt das politische Bekenntnis zur ÖBB als ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele insbesondere im Sinne eines nachhaltigen, dekarbonisierten Verkehrssystems. Auch hierzu ein aktuelles Beispiel, wie die Dekarbonisierung vom integrierten Konzern vorangetrieben wird: Die Anschaffung der für den Verschub – das Rangieren – notwendigen E-Hybrid-Lokomotiven wäre organisatorisch bzw. wirtschaftlich für keinen der Unternehmensteile eigenständig darstellbar gewesen. Durch die organisatorische Ansiedlung des Verschubes bei der ÖBB-Infrastruktur AG wird eine Anschaffung jedoch ermöglicht. Der integrierte Konzern sichert die Möglichkeit der Bestellung ab und leistet dadurch einen Beitrag zum Umbau hin zu einem umweltfreundlichen Verkehr.

Die ehemaligen Staats- und Systembahnen sind nicht zu vergleichen mit desintegrierten Eisenbahnverkehrsunternehmen im Personen- oder Güterverkehr. Die Weiterentwicklung und Nachhaltigkeit der Bahnen sichern ausschließlich die integrierten Bahnen. Viele Innovationen sind aus der gemeinsamen Entwicklung zwischen der Bahnindustrie, den Endkunden und den integrierten Bahnen hervorgegangen. Es gäbe beispielsweise die beliebte Europalette nicht, wäre sie nicht vor 60 Jahren in einem integrierten Konzern entwickelt worden.

Als aktuelleres Beispiel sei auch der "Mobiler" genannt, der die horizontale Verladung multimodaler Transportcontainer von der Straße auf die Schiene alleine durch den LKW-Fahrer ermöglicht. Dieser wurde vom Pilotprojekt in einem großflächigen Einsatz durch die integrierte Bahn gemeinsam mit der Industrie umgesetzt. Heute ist er die Stütze des jüngst von der österreichischen Regierung beschlossenen Gesetzes, das die verpflichtende Verladung von Abfallstoffen vorsieht.

Auch die Entwicklung der Digitalen Automatischen Mittelpufferkupplung, kurz die DAK, ist ein Beispiel. Das DAK4EU Programm wird durch die integrierten Bahnen getragen. Die DAK wird nicht nur die Züge kuppeln können, sondern wird auch eine wichtige Funktion zur Kommunikation der Güterwagen mit der Infrastruktur haben. So werden Kapazitätserweiterungen auf der Infrastruktur möglich, ohne einen Kilometer Schiene neu zu

bauen. Die Technologie dahinter ist das Europäische Zugsicherungssystem ETCS, das ebenfalls von den integrierten Bahnen vorangetrieben wird.

Um die Bedeutung des integrierten Systems hervorzuheben, lohnt sich ein Blick nach China. In China als Vorreiter im Schienenverkehr gibt es keine Diskussion über die Trennung von Infrastruktur und Absatz. Die Innovationskraft kommt aus einem integrierten System, das alle Bahnakteure vereint und auf das Ziel einer leistungsstarken Bahn für China und den Rest der Welt ausrichtet.

Die stabile Finanzierung der Infrastruktur, attraktive Verkehrsstationen, ein integriertes Angebot im Güter- und Personenverkehr und die enge Verzahnung aller Akteure in einer integrierten Bahn machen den Erfolg moderner Bahnen aus und garantieren auch die Sicherheit des Eisenbahnsystems. Wer ein höheres Komfort- und Technologielevel der Bahnen will, muss die Schnittstellen reduzieren und das Gesamtsystem mit Blick auf die Kund:innen, die Sicherheit und die umweltpolitischen Ziele optimieren.