

Spezialausgabe des Schweizer Jahrbuchs für Verkehr 2019

Herausgeber:

Prof. Dr. Christian Laesser

Prof. Dr. Rico Maggi

Prof. Dr. Thomas Bieger

Prof. Dr. Widar von Arx

ISBN-Nummer
3-906532-31-3
ISSN 1423-4459

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2019
Institut für Systemisches Management
und Public Governance
der Universität St.Gallen

SVWG Schweizerische Verkehrs-
wissenschaftliche Gesellschaft
IMP-HSG Institut für Systemisches
Management und Public Governance
der Universität St.Gallen

Editorial

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie halten das seit Jahren wohl umfangreichste Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft in den Händen. Anlass hierzu ist ein für die Schweizer Verkehrswirtschaft wichtiges Jubiläum: 20 Jahre Bahnreform.

An einer gut besuchten Tagung am 29. Mai dieses Jahres im Verkehrshaus Luzern wurden verschiedene Erkenntnisse und damit verbundene Lehren rund um diese Reform gezogen und ebenso viele Vorschläge zum weiteren Reformprozess diskutiert – zum Teil auch kontrovers. Unter <https://www.hslu.ch/de-ch/wirtschaft/ueber-uns/news/2019/06/17/symposium-bahnreform/> finden die Interessierten einen Rückblick auf diese Tagung.

Das vorliegende Jahrbuch ist nun ein tangibles Resultat der dort geführten Diskussionen und beleuchtet das Thema «Bahnreform» aus verschiedenen Perspektiven, so etwa Governance, Raum, Infrastruktur und Mobilität, Markt, Management. Das Thema Governance nimmt, was anlässlich der systemischen Perspektive sowie der Gesamt-Themenstellung nicht überrascht, eine zentrale Rolle ein.

Doch auch in den vergangenen Jahren waren verschiedene Aspekte der Bahnreform immer wieder Gegenstand von Beiträgen, und sie werden dies wohl auch in Zukunft sein. Die Foren der Schweizerischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft haben sich in der Vergangenheit darüber hinaus ebenfalls immer wieder verschiedenen Themen rund um diese Reform angenommen. Dies wird wohl auch für die Zukunft gelten.

Der Inhalt des vorliegenden Jahrbuchs ist deshalb vor allem ein umfassendes Blitzlicht auf den gegenwärtigen Stand einer dynamischen Diskussion. Man darf gespannt sein, wohin uns diese Diskussion in Zukunft führen wird.

In diesem Sinn wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.

Für die Herausgeber:
Prof. Dr. Christian Laesser

Inhaltsverzeichnis

Das Thema Bahnreform in den letzten 25 Jahren

<i>Christian Laesser (Universität St. Gallen), Rico Maggi (Università della Svizzera Italiana)</i> Welche Themen bleiben uns erhalten? Eine Einschätzung auf Basis der Beiträge im Schweizer Jahrbuch für Verkehr	7
Governance	
<i>Peter Füglistaler, Andrea Müller (BAV)</i> 20 Jahre Bahnreform – Viel erreicht, was bleibt zu tun?	15
<i>Matthias Finger (EPFL)</i> Eine kritische Beurteilung der Bahnreformen aus Sicht der neuen institutionellen Ökonomie	33
<i>Ueli Stückelberger (VoeV)</i> „Das zu $\frac{3}{4}$ volle Glas füllen!“	49
<i>Luca Arnold, Lukas Lüthi, Bernhard Meier (SBB AG)</i> Welche Rahmenbedingungen braucht der öV-Schweiz?	71
<i>Urs Trinkner, Martin Lutzenberger (Swiss Economics)</i> Weiterentwicklung der institutionellen Ausgestaltung im Bahnmarkt	87
<i>Lukas Federer (economiesuisse)</i> Höchste Eisenbahn – Denkanstoss für eine Bahnreform im digitalen Zeitalter	105
<i>Marcel Hepp, Peter König (BAV)</i> Rechtswege im öffentlichen Verkehr	115

Raum, Infrastruktur und Mobilität

René Böhlen (LITRA)

Den öV-Anteil erhöhen – dank konkreten Zielen und einer strikten Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr 135

Franziska Borer Blindenbacher, Christian Egeler (ARE)

Die Früchte einer 40-jährigen koordinierten Verkehrspolitik in der Schweiz – zukünftige Ernte? 141

Anne Greinus, Markus Maibach, Daniel Sutter (INFRAS)

Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur-Landschaft – Quo vadis? 169

Markt

Roman Steffen, Kasimir Stadler, Christoph Zurflüh (Trafiko AG)

Change im Mobilitätsmarkt 183

Marc Sinner, Ulrich Weidmann (ETH Zürich)

Was ist Fernverkehr? Eine Neudefinition anhand des effektiven Nutzerverhaltens 187

Management

Andreas Bieniok (Scheidt & Bachmann GmbH)

Organisation von Integratorenfunktionen in der Netzentwicklung der Eisenbahn 209

Ursel Kälin (SOB)

Chancen packen – Neues wagen 227

Kurt Metz (kurtmetz.ch)

Dynamisierte grenzüberschreitende Bahnlogistik 243

Autorenverzeichnis 272

Das Thema Bahnreform in den letzten 25 Jahren: Welche Themen bleiben uns erhalten?

Eine Einschätzung auf Basis der Beiträge im Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft

*Christian Laesser (Universität St. Gallen),
Rico Maggi (Università della Svizzera Italiana)*

Abstract

Im vorliegenden Beitrag geben wir – basierend auf einer Inhaltsanalyse der Beiträge im Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft seit 1991 - einen kurzen Überblick über die Entwicklung verschiedener Diskussionen der letzten 25 Jahre rund um das Thema Bahnreform.

Keywords

Rückblick, Ausblick, Themen

1 Einleitung

Das Thema Bahnreform ist seit mindestens 25 Jahren Teil der verkehrspolitischen Diskussion in der Schweiz. Dies zeigt sich etwa in der Zahl und Vielfalt der Beiträge für das Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft: Insgesamt wurden seit 1991 – wenn man das Thema Bahnreform eng fasst - mehr als 40 Beiträge zu sehr unterschiedlichen Aspekten in dieser Domäne verfasst.

Treiber dieser Diskussionen waren verschiedene Entwicklungen. Zum einen haben sicher **exogene Impulse** wie bspw. die sich anbahnende **veränderte Regulierung in Europa** hierzu beigetragen. Hierzu zählt die EU-Richtlinie 91/440 von 1991 sowie Entscheide des EU-Ministerrats von 1995 über (1) die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen sowie über (2) die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und Prinzipien über die Erhebung von Wegeentgelten (ab 2001 folgten dann verschiedene Eisenbahnpakete).

Doch es waren auch **endogene Entwicklungen**, welche als initialer Beitrag bewertet werden können. In der Tat sind sie alle Zeichen einer **Strategieverlagerung** weg von der Förderung individueller Mobilität (Strassenausbau; bspw. Nationalstrassen) **hin zu kollektiven Mobilitätsformen** (Personen und Güter). Hierzu gehört auf nationaler Ebene zunächst einmal das Projekt **«Bahn 2000»** (Bundesbeschluss von 1987) zur Qualitätssteigerung des Schienennetzes. Erwähnt sei auch das **Transitabkommen mit der EU** von 1992 und die Annahme (mit 64%) des Bundesbeschlusses über den **Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversale**, welche die Umsetzung des Transitabkommens erst ermöglichen sollte. Mit Annahme 1994 der Eidgenössischen Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» (**Alpen-Initiative**) wurde der politische Druck zu einem Umbau des Modal-Splits im alpenquerenden Güterverkehr sodann quasi institutionalisiert. Auf regionaler Ebene muss – last but not least - sicher die **S-Bahn Zürich** erwähnt werden, mit welcher (nach einer Abstimmung 1986) seit 1990 ein flächendeckendes S-Bahn-System auf dem Gebiet des Kantons Zürich und den angrenzenden Regionen eröffnet werden konnte. Sie galt von Beginn weg als Vorreiterin weiterer S-Bahn-Projekte in der Schweiz (heute gibt es ein gutes Dutzend S-Bahnnetze in der Schweiz).

Mit der infrastrukturellen Vorwärtsstrategie und mit Ziel, das Angebot im kollektiven Verkehr insgesamt effektiver und effizienter und damit wettbewerbsfähiger zu machen, ging auch eine **Diskussion über die Governance des Schienenverkehrs** einher. Alt Bundesrat Ogi sprach im Jahrbuch 1992/ 93 sogar von einer **«neuen Dynamik in der Schweizerischen Verkehrspolitik»**. Die legifertierten Resultate dieser Diskussionen sind etwa die Bahnreform 1 von 1999, die Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr von 2010 sowie die Bahnreform 2 von 2013.

Den populärwissenschaftlichen Diskurs in den Jahrbüchern während dieser Zeit kann in drei Phasen unterteilt werden (dieser werden nachfolgend kurz beschrieben):

- Phase 1: Vor der Bahnreform 1
- Phase 2: Erste Dekade nach der Bahnreform 1
- Phase 3: Zweite Dekade nach der Bahnreform 1

Phase 1: Vor der Bahnreform 1

Diese Phase lässt sich vielleicht am ehesten unter dem Diskurs **«OeV als hoheitliche Aufgabe vs. Deregulierung und Liberalisierung»** zusammenfassen. Cum grano salis ging es um Fragen von Abgrenzungen, organisatorische Fragen und deren Auswirkungen auf unterschiedliche Domänen.

Thematisch – und nun etwas detaillierter – wurden etwa folgende Inhalte aufgegriffen:

- **Unternehmerische Zukunft und Kostenstruktur der Eisenbahn-Verkehrsunternehmen;** hier ging es um Fragen rund um die Schaffung grössenabhängiger Effizienzgewinne (und damit im Kern um Fusionen von Eisenbahn-Verkehrsunternehmen). Damit verbunden waren auch Fragen rund um die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs generell und der Eisenbahn-Verkehrsunternehmen im Besonderen.
- **Subventionierungspolitik und Regionalverkehrsfinanzierung;** hier ging es um Fragen der Transformation von einer ex-post Subventionierung hin zu einer ex-ante Leistungsfinanzierung.
- **Strukturierung des Verkehrsangebotes und Ausmass des Leistungsangebotes;** hier ging es um Fragen, ob bei einer Zusammenführung von Management, Markt und Finanzierung im Sinne einer Regionalisierung des gesamten Angebotes des öffentlichen Verkehrs ein potentieller Leistungsabbau droht.
- **Integrationsgrad beim Schienenverkehr** (Zusammengehörigkeit Netz und Betrieb); damit verbunden waren auch Fragen rund um den Zugang von Drittparteien auf das Schienennetz (Free access; Ausmass und Kategorien, sprich: intramodaler oder nur intermodaler Wettbewerb).
- **Nutzen aus dem Verkehr und Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz;** dieser Themenbereich stellte letztlich die ganzheitliche (System-) Perspektive auf verschiedene Teilfragen sicher.

Zusammengefasst tastete man sich also über verschiedene Themenstränge an eine insgesamt sehr komplexe Problemstellung heran.

Phase 2: Erste Dekade nach der Bahnreform 1

Der Diskurs der ersten Dekade nach der Bahnreform 1 war geprägt durch erste Erfahrungen und gezielte Evaluationen und dem Ziehen erster Schlussfolgerungen hieraus. Der Diskurs lässt sich am besten unter dem Titel «**Erste Abstimmungen und Anpassungen**» zusammenfassen.

Im Detail wurden folgende Themen aufgegriffen:

- **Verhältnis zwischen Staat und Verkehrsunternehmen in öffentlichem Besitz;** hier ging es um erste (Grundsatz-) Fragen betreff Akzeptanz und Ausmass der Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Verkehrswirtschaft.
- **Grad der Systemintegration und Wettbewerb im OeV;** hier ging es um Fragen optimaler Konfigurationen von Wegeinfrastrukturen, Verkehrsleitsysteme und Transportleistungen sowie wie Wettbewerb verstanden werden sollte: potenziell (quasi drohend) oder real (in welchen Domänen auch immer).
- **Spannungsfeld «gewinnloser» Service public vs. Wettbewerb mit Gewinnorientierung;** hier standen Fragen zur Ausprägung und Grad des Wettbewerbs im Mittelpunkt sowie eine Diskussion um erlaubte Gewinnhöhen seitens (letztlich nicht mehr im eigentlichen Sinne subventionierter, sondern unter ex-ante Leistungsaufträgen stehender) Eisenbahn-Verkehrsunternehmen.
- **Ausschreibungen im OeV;** es wurde bald einmal thematisiert, dass «Service public» letztlich ein international hart umkämpftes Ausschreibungsgeschäft ist. Aus dieser Erkenntnis heraus bildete sich sodann eine Diskussion rund um den «richtigen» Grad der Liberalisierung (etwa unter Trennung von Kapital und Management als Ausprägung einer selektiven Privatisierung oder gezielte Kooperationsstrategien für Unternehmen im öffentlichen Verkehr).
- **Erste Evaluationen;** verschiedene Evaluationen prägten diese Zeit, so etwa (und als Beispiel) zu Diskrepanzen zwischen Absichten und realen Entwicklungen bei europäischen Bahnreformen (inkl. Aussagen zu einigen Auswirkungen der Schweizerischen Bahnreform) oder, auch vor dem Hintergrund des obigen Punktes, zu Möglichkeiten und Grenzen von Wettbewerb im Regionalbahnverkehr (unter spezieller Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen).

Zusammengefasst hat man verschiedene, insbesondere kritische Themen weiter vertieft und hinterfragt. Dieser Prozess sollte sich sodann auch in der zweiten Dekade fortsetzen.

Phase 3: Zweite Dekade nach der Bahnreform 1

Der Diskurs der zweiten Dekade nach der Bahnreform 1 war geprägt (1) vom Ausloten von institutionellen und regulatorischen Grenzen sowie (2) von Grundsatzdiskussionen rund um die Regulierung; beides etwas vor dem Hintergrund eines «**Fine-Tuning als Vorbereitung weiterer Reformschritte**».

Als Beispiel zu (1) seien insbesondere die Diskussionen rund um den Zugang zur Schiene erwähnt; etwa die «Freie Fahrt» für Eisenbahnen (und der damit verbundene totale Wettbewerb) oder auch Fragen rund um die Ausgestaltung einer diskriminierungsfreien Trassenvergabe (u.a. als Mittel zu Marktorientierung und Effizienz; inkl. Umgang mit Trassenkonflikten).

Als Beispiel zu (2) seien insbesondere die Diskussionen rund um die Governance des Güterverkehrs in der Schweiz (auch vor dem Hintergrund der Bedrängnis der Schweizerischen Eisenbahnverkehrsunternehmen durch ausländische Unternehmen und den persistenten Verlusten bei SBB Cargo) oder um die Europäische Eisenbahnregulierung (und deren inhärenten Konflikten) generell erwähnt.

Basierend auf dem Stand der vergangenen Diskussionen stellen wir nachstehend einen **potenziellen Themenkatalog für die Zukunft** vor, vor dem Hintergrund einer Reihe **grundsätzlicher Thesen**.

These als Hintergrund zukünftiger Diskussionen

Nachstehende Thesen setzen den Rahmen für unsere Themenvorschläge weiter hinten. Wir nehmen hier explizit eine systemische Sichtweise ein.

Diese Thesen sind:

- (1) **Erreichbarkeit eines Standorts** ist eine **notwendige Bedingung** und Ingredienz zur **Erschliessung der Produktionsfaktoren** «Arbeit» und «Daten» sowie des **Potentials zum produktiven wirtschaftlichen Austausch**.
- (2) Erreichbarkeit im Sinne obiger Eigenschaften wird geschaffen durch die **Mobilität von Menschen, Gütern und Daten**. Hierzu braucht es **Infrastrukturen** und **Leitsysteme** (Potential ersten Grades) und diese **Infrastruktur nutzende Transportangebote** (Potential zweiten Grades).
- (3) Diese **Transportangebote** können entweder durch die Nachfrager selbst oder durch Dritte zu Gunsten von Nachfragern erstellt werden. Sie sind letztlich im Kern eine **Commodity zur Erfüllung höherwertiger Ziele** (These 1), auch wenn durch **Leistungsdifferenzierung** auch eigene höherwertige Wertschöpfung geschaffen werden kann.
- (4) Der **Gewinn aus der Produktion von Transportangeboten** soll nur in dem Fall **höher als zur betrieblichen Nachhaltigkeit notwendig** sein, in welchem die zu Grunde liegende **Mobilitätsnachfrage unter Vollkostenprämisse im Wettbewerb** erschlossen bzw. gewonnen werden muss (erwerbswirtschaftliche Logik).

- (5) Wettbewerb – auf welcher Stufe auch immer - ist dann angebracht, wenn er aufgrund der **Markt- und Kostenbedingungen überhaupt möglich** ist und wenn die mit Mobilität verbundenen Zielsetzungen **besser als ohne Wettbewerb** erfüllt werden können (Beispiele für solche Zielsetzungen können aus dem Bericht des UVEK zur Zukunft der Mobilität in der Schweiz oder aus den Zielen für Infrastrukturbetreiberinnen des BAV abgeleitet werden).

1.2 Welche Themen bleiben uns erhalten?

Abgeleitet aus den bisherigen Diskussionsströmen sind vor dem Hintergrund zuvor erwähnter Thesen eine Reihe von Fragestellungen und möglicher Diskussionen denkbar. Diese könnten etwa sein:

- (1) **Welches grundsätzliche Verständnis haben wir über den kollektiven (öffentlichen) Verkehr?**
- a) Hat kollektiver (öffentlicher) Verkehr einen Selbstzweck oder ist er Mittel zum Zweck?
 - b) Welcher Grad von Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb soll gelten (allenfalls differenziert nach Typen)?
 - Gemeinwirtschaftlich (-> kein Wettbewerb)?
 - Gemischtwirtschaftlich?
 - Eigenwirtschaftlich
 - Erwerbswirtschaftlich -> maximaler Wettbewerb
 - c) Welche Betrachtungsebene nehmen wir bei der Abgrenzung von Vollkosten und Grenzkosten ein?
 - Domänen
 - Infrastruktur
 - Leitsysteme
 - Transportangebote (Betrieb)
 - Infrastruktur und Leitsysteme
 - Infrastruktur und Leitsysteme und Transportangebote (Betrieb)
 - Kostenarten
 - Interne Kosten
 - Externe Kosten

- Interne und externe Kosten
 - Allenfalls: Welcher Gewinn- und Kostenteiler soll gelten (Unternehmen, Bund, Kantone, Gemeinde, Nutzer)?
- d) Allenfalls: Welcher Gewinn- und Kostenteiler soll dann gelten (zwischen Unternehmen, Bund, Kantone, Gemeinde, Nutzer)?
- (2) Wie grenzen wir einen allfälligen Wettbewerb ab?**
- a) Welche Form des Wettbewerbs soll in welchen Domänen gelten (real oder mit Proxy; bspw. via Benchmarks)?
- b) Welcher geographische Perimeter gilt hierbei?
- Trasse
 - Linie
 - Netz in der Fläche
 - Hybride Formen
- c) Welche Angebotsklassen unterstehen welchem Wettbewerb?
- Internationaler Fernverkehr (EC, ICE, TGV, etc.)
 - Nationaler Fernverkehr (IC, IR)
 - Regionaler Fern- und Nahverkehr (RE, R, S)
 - Andere nicht spurgebundene Verkehrsträger
- (3) Wie vernetzen wir (technisch und aus Sicht der Governance) unterschiedliche Verkehrsträger und -arten?**
- a) Was bzw. welche Errungenschaften müssen in Zukunft geschützt werden?
- b) Welche Verkehrsangebote werden zukünftig mit-vernetzt und wie (bspw. Busse; Konzessionen, Ausschreibungen, etc.)?
- c) Wie wird der Vertrieb organisiert (Eigen- vs. branchenfremder Drittvertrieb)?
- (4) Wer übernimmt wie welche Integrations- und Integriorenleistungen?**
- a) Welche Systeme und Teilsysteme sind (idealer) Gegenstand für eine Integration?
- b) Welches sind die wesentlichen Systemintegratoren (Governance und Führung, Prozesse, Schnittstellen, usw.)?
- c) Welche Ebenen sind betreff Systemintegration wesentlich (Operations, Angebote, etc.)?

(5) Wie allokiert man Flächen für unterschiedliche Verkehrsträger und –arten?

- a) Nach welchen Kriterien und Prioritäten allokiert man in Zukunft Verkehrsflächen (bspw. Kollektiv- vs. Individualverkehr, Fahrplan- vs. Bedarfsverkehr, usw.)?
- b) Wie gehen wir mit der zukünftigen potentiellen Fraktionierung von Verkehrsflächen um?

2 Schlussbemerkungen

Die Diskussionen werden uns mit Sicherheit nicht ausgehen. Vor dem Hintergrund, dass die Schweiz ein eigentlich gut funktionierendes (wenn auch teures) und politisch austariertes System hat, kann man gespannt sein, wie dessen Weiterentwicklung fortschreitet. Am Ende des Tages wird es wohl immer wieder darum gehen, wer (öffentliche Hand oder Nutzer) welche Kosten für welche Quantitäten und Qualitäten im kollektiven Verkehr trägt und wie die Upstream- und Downstream-Verkehre (welche wohl oft dann individuell sind) zu ebendiesem organisiert werden.

20 Jahre Bahnreform - Viel erreicht, was bleibt zu tun?

Peter Füglistaler, Andrea Müller (Bundesamt für Verkehr)

Abstract

Nach 20 Jahren Bahnreformen ist es Zeit zu reflektieren: Was wurde erreicht? Und was bleibt zu tun? Das Bundesamt für Verkehr sieht die vielschichtigen Veränderungen vorwiegend in den vier Bereichen von Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang, Wettbewerb, Reform der Staatsbahnen und bei der Rolle des Staates. Es wird aufgezeigt, wie und warum die Bahnreformen in der Schweiz die Ausprägungen angenommen haben, die wir 2019 beobachten können. Zum Teil historisch gewachsen und beeinflusst von Entwicklungen in der Politik und in der Wirtschaft der vergangenen Jahrzehnte, sowohl der Schweiz als auch Europas. In vielen Bereichen fand man gute und für die Schweiz angepasste Lösungen. Die Bahnreformen sind aber keineswegs abgeschlossen, denn es besteht Verbesserungsbedarf und die (Bahn-)Welt entwickelt sich weiter. Vier Stossrichtungen sollen deshalb aus Sicht des Bundesamtes für Verkehr weiterverfolgt werden: Die Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes, die Vereinfachung der Strukturen des öV, die Klärung der Rolle des Staatsunternehmens SBB und die Überwindung der Systemgrenzen des öV in Richtung multimodale Mobilität.

Keywords

Diskriminierungsfreiheit, Wettbewerb, Staatsbahnen, Rolle des Staates, Effizienzsteigerung, Vereinfachung der Strukturen, multimodale Mobilität.

1 Einleitung

Die Schweiz feiert 2019 das 20-Jahr Jubiläum der Bahnreform. Präziser müsste es '20 Jahre Bahnreformen' heissen, da nicht von einer Reform gesprochen werden kann, sondern von einer schrittweisen Weiterentwicklung des Rechtsrahmens in den letzten zwei Jahrzehnten, welche die Schweizer Landschaft des öffentlichen Verkehrs (öV) massgeblich veränderte. Die Ziele waren immer die gleichen: Die Steigerung der Effizienz im öV bzw. im Schienenverkehr, die Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die öffentliche Hand und – im Kern – die Gewährleistung eines öV, der den Ansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft gerecht wird und der einen steigenden Beitrag zur Bewältigung des Mobilitätswachstums leistet.

In den 1990er Jahren war der Schweizer öV veraltet. Er entsprach nicht mehr den Bedürfnissen der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik. Eine tiefgreifende Modernisierung des schweizerischen Verkehrssystems wurde dringend, weil frühere Bemühungen für Erneuerungen, wie z.B. die Botschaft Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik in den 80er Jahren, scheiterten. Es galt einen Mittelweg zwischen einem monopolistischen Staatsbahn-System und dem freien Wettbewerb zu finden. Die Entwicklungen in Europa waren dabei wegleitend – positiv wie negativ. Grossbritannien zerschlug British Rail mit dem Railways Act von 1993 und Deutschland lancierte seine Bahnreform 1994. Die Schweiz machte 1996 mit der Reform des Eisenbahngesetzes den ersten Schritt. Dieser zeitliche Unterschied war bedeutend, denn die Schweiz konnte beobachten, wie sich die Neuerungen im Ausland entwickelten und entsprechende Lehren für die eigene Bahnreform ziehen. Auch galt es den eigenen, schweizerischen Weg zu finden, welcher der vielfältigen öV-Landschaft mit einer dominanten Staatsbahn, aber - im Gegensatz zu vielen anderen Ländern - auch mehreren integrierten, kantonal verankerten 'Privatbahnen', einem staatlichen Postauto-Unternehmen und unzähligen halbstaatlichen und privaten öV-Unternehmen Rechnung trug. Es musste eine Lösung gefunden werden, um die mit Bahn 2000 (1986) und NEAT (1992) ausgelösten Aufholinvestitionen durch ein effizientes institutionelles Umfeld und unternehmerische Anreize bei den Transportunternehmen zu unterstützen. Wohl auch deswegen gilt "die Schweiz [...] heute bei vielen Verkehrsexperten als Paradebeispiel einer gelungenen Bahnreform." (Nürnberger, 2019).

Hauptsächlich wurden im Rahmen der Bahnreform vier Bereiche neu konzipiert: Erstens sollte der Zugang zum Schienennetz diskriminierungsfrei werden. Das bedingte eine Trennung von Infrastruktur und Verkehr. In der Europäischen Union (EU) war die vollständige Trennung von Infrastruktur und Verkehr ein zentrales Anliegen. Dieser Weg war in der Schweiz aber nicht gangbar. Als eigenständige Reformelemente wurden deshalb die Trassenvergabestelle (vorerst durch die Transportunternehmen selbst, ab 2019 als Anstalt des Bundes), Systemführerschaften und Mitwirkungsrechte der Transportunternehmen geschaffen. Zweitens sollten - dem Zeitgeist der 1990er Jahre entsprechend - Wettbewerbselemente eingeführt werden. Der Wettbewerb wurde im Schienenverkehr der Schweiz allerdings nur sehr zurückhaltend eingeführt. Der internationale Güterverkehr auf der Schiene wurde mit der Bahnreform 1 früh und konsequent liberalisiert. Im Schienenpersonenverkehr blieb Wettbewerb aber weitgehend unbekannt und einzig im strassengebundenen öV sind Ausschreibungen unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich möglich. Sie werden aber vergleichsweise wenig praktiziert. Drittens sollen zudem die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) mehr unternehmerische Freiheiten bekommen, indem man sie von Altlasten befreite, zweckmässig finanzierte und weitgehend vom Bund ausgliederte. 1999 wurde die SBB folglich mit der Bahnreform 1 in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Seither gibt der

Bundesrat als Eigner die strategischen Ziele vor, nimmt aber bewusst keinen Einfluss auf operative Tätigkeiten mehr. Zu guter Letzt galt es die Rolle des Staates und der verschiedenen Staatsebenen zu prüfen und neu zu ordnen. Seit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 bestellen Bund, Kantone und Gemeinden den Regional- und Ortsverkehr und sie finanzieren die ungedeckten Kosten. Der Bund (und bis 2016 die Kantone) übernahmen 1999 die finanzielle Verantwortung für Betrieb und Unterhalt des Schienennetzes. Das normalspurige Bahnnetz wird mit der Übernahme von EU-Eisenbahnpaketen technisch von nationalen auf europäische Standards weiterentwickelt. Die Vorlage FABI übertrug ab 2016 die Verantwortung für die Planung des Schienennetzes dem Bund, beseitigte die unterschiedliche Finanzierung des Schienennetzes zwischen SBB und Privatbahnen und sicherte mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) die Finanzierung des Bahnnetzes nachhaltig. Die Kantone und die Güterverkehrsbranche wurden aktiv in die Konzeption des Netzausbaus eingebunden und die Abstimmung mit der Raumplanung ist verstärkt.

Viele notwendige und sinnvolle Veränderungen wurden in den letzten 20 Jahren der Bahnreform umgesetzt. Wie viel sich dadurch verändert hat, wie und warum - aus Sicht des Bundesamts für Verkehr - das soll hier aufgezeigt werden. Es stellt sich die Frage, was es noch braucht und was politisch in absehbarer Zeit möglich ist, um den Bahnverkehr und den öV in der Schweiz für die Zukunft gut aufzustellen.

2 Situation vor der Bahnreform 1999

Die Bedeutung der Bahnreform in den vergangenen 20 Jahren und ihr Ausmass sind nur nachvollziehbar, wenn man versteht, was die Herausforderungen vor 1999 bzw. 1996 waren und wie das Verkehrssystem der Schweiz vor der Bahnreform funktionierte.

Auf Verfassungsebene gab es in der Schweiz lange keine konkreten Ziele für die Verkehrspolitik. Die verkehrspolitischen Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren von Pragmatismus geprägt. Erst anfangs der 1970er Jahre wurde eine Expertenkommission vom Bundesrat beauftragt, eine Gesamtverkehrskonzeption für die Schweiz zu erarbeiten. In deren Bericht (1977) zeichneten sich erste Tendenzen für Veränderungen ab, wie z.B. die Notwendigkeit für mehr Handlungsspielraum für öV-Unternehmen oder für eine zweckmässigere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Diese Themen sind bis heute aktuell und viel diskutiert geblieben.

Die Jahre zwischen 1960 und 1990 waren geprägt durch den prioritären Bau des Nationalstrassennetzes, welcher die finanziellen Mittel auf Bundesebene weitgehend gebunden hat. 1968 sagte der SBB-Chef Otto Wichser in der Sendung Echo

der Zeit: "Wir verlieren durch die Autokonkurrenz Verkehr und sausen in die roten Zahlen." (SBB, 2018) Der Strassenverkehr hatte damals gegenüber dem Schienenverkehr den Vorteil, dass sich die Schweiz, wie alle übrigen Länder, für den Ausbau der Nationalstrassen entschieden hatte und dort gezielt investierte. Der Schienenverkehr konnte ohne konkretes Konzept nicht mithalten. Insbesondere im Güterverkehr hatte die Strasse einen Kostenvorteil, weil externe Kosten (Umwelt, Lärm etc.) nicht vom Verursacher getragen wurden. 1987 sprach sich die Bevölkerung in der Abstimmung zum Konzept "Bahn und Bus 2000" erstmals für ein besseres öV-Angebot und eine Stärkung des öV aus. Die Botschaft "Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik" (1982), die auf der Gesamtverkehrskonzeption von 1977 basierte, scheiterte allerdings 1986 an der Urne. Besonders problematisch, und Grund für die Ablehnung bei der Bevölkerung, waren die neuen Bundeskompetenzen für die Gesamtkoordination, die Finanzierung des Verkehrs und die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (Berger et al., 2009, 187). Notwendige Neuerungen konnten deshalb in den 1990er Jahren nur schrittweise und auf der Basis der alten Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen umgesetzt werden. Sie reichten nicht aus, um dem wachsenden Umweltbewusstsein der Bevölkerung in Folge der Waldsterbensdebatte gerecht zu werden. Die Wende begann mit der Zustimmung zur Alpeninitiative im Jahr 1994: dort setzten die Stimmberechtigten ein klares Zeichen für eine umweltverträgliche Verkehrspolitik.

Zeitgleich mit diesen Entwicklungen in der Schweiz setzte sich ganz Europa mit der Zukunft des Schienenverkehrs auseinander, der sich in einer existentiellen Krise befand und seit Jahren massiv an Marktanteilen verlor. Reihum wurden die Staatsbahnen zu Sanierungsfällen. Die Lösung in Europa war die Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit und des europäischen Binnenmarktes durch Marktöffnung und mehr Wettbewerb. Mehr Wettbewerb war in der EU gleichbedeutend mit höherer Effizienz. Die EU lancierte anfangs der 1990er Jahren mit der Richtlinie 91/440, mit den zwei dazugehörigen Verordnungen und mit dem White Paper "Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft" eine Stärkung der Eisenbahn. Diese Veränderungen hin zu mehr Liberalisierung und mehr Wettbewerb in den umliegenden Ländern, insbesondere durch die Bahnreform in Deutschland ab 1994 und die Privatisierung des Bahnsystems in England ab 1993, haben die Schweizer Entwicklungen beeinflusst.

Auch in der Schweiz nahm der Verkehr stetig zu. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) war wesentlich attraktiver als der öV, da er vom Ausbau des Nationalstrassennetzes und tiefen Kosten profitierte. Damals (wie heute) war klar, dass der flächendeckende öV viel kostet und auch in Zukunft viel kosten wird. Die Herausforderung im öV war zudem, dass die SBB, die damalige PTT (heute Die Post) und die konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) alle unterschiedlich finanziert waren. Für die SBB - eine Anstalt des Bundes - deckte der Bund sämtliche

Defizite. Ab den 1970er Jahren wurde das aber eine starke Belastung für den Bundeshaushalt. 1982 wurden deshalb Leistungsaufträge zwischen der SBB und dem Bundesrat eingeführt, um die wachsenden Defizite in den Griff zu bekommen. Diese Leistungsaufträge wurden 1987 erneuert und galten bis 1997. Faktisch wurde das Scheitern dieses Systems allerdings bereits 1992 zur Kenntnis genommen. Die Defizite der Postautolinien konnten vorerst innerhalb der PTT kompensiert werden, insbesondere durch die gewinnbringende Telefonie. Mit der Aufteilung der PTT in Die Post und Swisscom anfangs 1998 entfiel aber diese Querverfinanzierungsmöglichkeit. Und die KTU wurden durch die Kantone und den Bund finanziell unterstützt, um den Betrieb aufrecht erhalten zu können. Der öV war ein Flickwerk und seine Finanzierung ebenso.

Die erste Änderung betraf 1996 den Personenverkehr: Mit der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG) wurde im Regionalen Personenverkehr (RPV) flächendeckend das Bestellverfahren eingeführt. Der Bund und die Kantone bestellen seither die Regionalverkehrsleistungen gemeinsam bei der SBB, der PTT (ab 1998: Die Post und heute PostAuto AG) und den übrigen KTU und vereinbaren mit ihnen vorgängig die Höhe der zu zahlenden Abgeltungen. Die Kantonsbeteiligung war neu nicht mehr vom Unternehmen abhängig. Diese Harmonisierung der Subventionierung ermöglichte mehr Transparenz und eine Gleichbehandlung aller Transportunternehmen. Voraussetzung für diesen Systemwechsel war der Übergang zu einem Spartenmodell: Mit der Revision des EBG 1996 wurden die Infrastrukturkosten erstmals von den Betriebskosten in verschiedene Sparten getrennt. Dieser wichtige Schritt in der Modernisierung des Bahnsystems wird deshalb auch "Bahnreform 0" genannt.

Der Fokus lag 1999 auf der Infrastruktur und dem Güterverkehr. Wesentlicher Auslöser der Bahnreform von 1999 war die desolante Finanzlage der SBB. Sowohl der Leistungsauftrag 1982 wie auch der Leistungsauftrag 1987 gingen davon aus, dass die SBB im Wettbewerb zumindest teilweise bestehen und aus den Erträgen die Investitionen in das Schienennetz verzinsen könne. Defizite und Verschuldung der SBB stiegen aber rasant und wurden zum finanziellen Risiko für die Bundesfinanzen. Unter diesen Voraussetzungen war die Realisierung einer NEAT, welche auf dem Versprechen einer vollständigen Verzinsung und Rückzahlungen der Milliardeninvestitionen vom Volk 1992 bewilligt wurde, unrealistisch. Die SBB (und auch die PTT) waren als Anstalt des Bundes, welche finanziell und personalrechtlich an die Bundesverwaltung gebunden waren, nicht zukunftsfähig.

Vor der Bahnreform waren in der Schweiz die Infrastruktur und der Verkehr weder rechnerisch noch organisatorisch getrennt. Die Bahnunternehmen bauten ihre jeweiligen Netzteile und betrieben den Verkehr darauf. Züge auf Netzen verschiedener Unternehmen gab es nur dank Kooperationsverträgen; der Netzzugang im heu-

tigen Sinne war unbekannt. Üblich war national und international der Realaustausch mit dem Ziel, dass die Fahrzeuge einer Bahn gleich viele Kilometer auf fremdem Netz zurücklegen, wie fremde Fahrzeuge auf dem eigenen Netz. Das führte zu einem ineffizienten Rollmaterialeinsatz, bei dem statt des Umlaufs, die Fremdkilometer optimiert wurden.

1992 erhielt eine "Groupe de Reflexion" vom Bundesrat den Auftrag, Vorschläge für ein künftiges Bahnsystem zu erarbeiten. Diese Vorschläge (Schweizerischer Bundesrat, 1994, S. 695ff) wurden zur Grundlage für die Bahnreform. Dazu zählten bessere Wettbewerbsbedingungen, mehr unternehmerischer Freiraum für die SBB, die Begrenzung der finanziellen Belastung für den Bund und eine Re-Dimensionierung des Netzes (resp. Streckenstilllegungen). Es fehlte der Glaube daran, dass durch Mehrverkehr die Wirtschaftlichkeit einer Linie verbessert werden könne. Allein 1994 wurden drei SBB-Strecken stillgelegt¹.

Ein eigentlicher Weckruf war die Übergabe des Betriebs der Seelinie zwischen Schaffhausen und Romanshorn an die Mittelthurgau-Bahn (MThB), welche mit der bisherigen Betreiberin SBB einen zehnjährigen Pachtvertrag abschloss. Die MThB führte in kurzer Zeit das Erfolgsrezept ein, das den Regionalverkehr in der Schweiz innert wenigen Jahren neu beleben sollte. Sie modernisierte die Strecke mit neuen Stellwerken anstatt die Strecke langsam zerfallen zu lassen, eröffnete zusätzliche Haltestellen anstatt sie zu schliessen, sie erhöhte die Taktfrequenz anstatt den Takt auszudünnen und sie beschaffte neues, kostengünstiges Rollmaterial² anstatt mit ausgedientem Rollmaterial des Fernverkehrs zu fahren.

Wegweisende Entscheide im Vorlauf der Bahnreform waren zudem die Annahme des Konzepts Bahn 2000 (1987), der NEAT (1992), der Alpeninitiative (1994) und der Entscheid zur Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Deckung der externen Kosten des Strassengüterverkehrs (1997). Der politische Wille für Reformen war spürbar und der Handlungsbedarf gross.

3 Vier Anpassungsbereiche in den letzten 20 Jahren

Das Hauptziel der Bahnreform war, das Verkehrssystem der Schweiz zu modernisieren und den Anforderungen der Zeit anzupassen. Die Bahnreform betraf sowohl den Eisenbahnverkehr spezifisch, als auch den öV als Ganzes. Der Schienenverkehr sollte effizienter und kundenorientierter werden, um den Mobilitätszuwachs zu

¹ Beinwil – Beromünster, Herzogenbuchsee – Solothurn, Solothurn – Büren an der Aare

² Die Beschaffung erfolgte beim damals wenig bekannten, regionalen Hersteller Stadler Rail, welcher einen innovativen, kostengünstigen Gelenktriebwagen entwickelt hatte.

bewältigen. Organisatorisch galt es einen Mittelweg zwischen dem monopolistischen Staatsbahn-System und dem freien Wettbewerb zu finden. Diese Reformvorhaben führten ab 1999 zu Anpassungen in den Bereichen Diskriminierungsfreiheit, Wettbewerb, Staatsbahnen und bei der Rolle des Staates.

Die grossen Gesetzesvorlagen für diese Modernisierung des öVs in den letzten 20 Jahren sind die Revision des Eisenbahngesetzes (1996), die Bahnreform 1 (1999), die – im Parlament gescheiterte - Bahnreform 2 (2005), die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (RöVE, 2010), die Bahnreform 2.2 (2013), die Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI, 2016) und die Organisation der Bahninfrastruktur (OBI, 2018, in Umsetzung). Auch die Reform des Regionalen Personenverkehrs gehört dazu, welche 2019 in der Phase der Vernehmlassung vorliegt. Im Folgenden werden die vier Hauptbereiche und ihre Neuerungsschritte kurz aufgeführt.

3.1 Diskriminierungsfreier Netzzugang

Die vollständige Trennung von Infrastruktur und Verkehr war ein zentrales Anliegen der Europäischen Union (91/440/EU). Es war eine notwendige Grundlage für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr, von dem sich die EU einen einheitlichen Binnenmarkt und mehr Effizienz erhoffte. Die Infrastruktur muss für eine solche Trennung verselbständigt werden. Alternativ kann die Infrastruktur einem Transportunternehmen angehören, in diesem Fall muss eine getrennte Rechnungsführung für die Infrastruktur gewährleistet sein. Die Schweiz hat diese buchhalterische und organisatorische Trennung schrittweise übernommen, um damit die integrierte Bahn nicht in Frage zu stellen.

Mit der Bahnreform 1 wurde die rechnerische und organisatorische Trennung Verkehr und Infrastruktur in Art. 62 EBG postuliert. Erstmals ist definiert, was unter dem Begriff Infrastruktur zu verstehen ist. Auch Ausnahmen dieser Trennung für kleine Bahnunternehmen wurden gesetzlich verankert. Mit der Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (RöVE) wurde ab dem 1. Januar 2010 der Begriff "Infrastrukturbetreiberin" und die Infrastrukturkonzession eingeführt. Betrieb und Infrastruktur sind seither durch zwei unterschiedliche Konzessionsarten, die Infrastrukturkonzession und Personenbeförderungskonzession, sowie zwei unterschiedliche Akteure, die Infrastrukturbetreiberin (ISB) und das Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), getrennt. Artikel 9 des EBG gewährt den EVU den diskriminierungsfreien Netzzugang. Die Voraussetzungen, um den Zugang zum Netz beantragen zu können, sind in der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung³ geregelt. Um Streitigkeiten zu schlichten bekam die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) Entschei-

³ Eisenbahn-Netzzugangsverordnung, SR 742.122.

dungsgewalt bei Auseinandersetzung zum Netzzugang oder Trassenpreis. Sie erhielt mit der überarbeiteten Bahnreform 2.2 im Jahr 2013 zusätzlich die Kompetenz, aktiv Untersuchungen einzuleiten, Entscheide zu treffen und Sanktionen auszusprechen, um die Diskriminierungsfreiheit zu gewährleisten. Mit der Vorlage zur Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) werden die Kompetenzen der SKE weiter gestärkt. Sie wird in RailCom umbenannt und wird auch Beschwerdeinstanz für Fragen zu Systemführerschaften und zu den Mitwirkungsrechten der EVU. Zudem erhält die SKE Kompetenzen im Bereich Überwachung und Prüfung. Sie darf bei den Eisenbahnunternehmen die notwendigen Daten für die Marktüberwachung erheben. Bereits mit dem Gütertransportgesetz⁴ sind die Kompetenzen zudem auf Fragen des Zugangs zu Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr und Anschlussgleisen, die vom Bund mitfinanziert wurden, ausgeweitet worden. Die Railcom wird damit als Regulierungsbehörde für den diskriminierungsfreien Zugang zu Bahninfrastrukturen und Güterverkehrsanlagen zuständig. Bei grundsätzlichen Fragen (wie marktmächtiges Verhalten), die das Kartellgesetz⁵ berühren, bleibt aber die Wettbewerbskommission zuständig.

Die Schweiz setzte die EU-Richtlinie 91/440/EU zwar weitgehend, aber nicht einzu-eins um.⁶ Im Unterschied zu den EU-Mitgliedsstaaten ist der diskriminierungsfreie Zugang zum Eisenbahnnetz in der Schweiz für ausländische Transportunternehmen nicht durchgehend gewährleistet, sondern untersteht im Personenverkehr dem Kabotageverbot - einer der roten Linien des Landverkehrsabkommens. Als eigenständige Reformelemente wurden die Trassenvergabestelle, Systemführerschaften Infrastruktur und Mitwirkungsrechte der Transportunternehmen geschaffen. Die neue, diskriminierungsfreie Vergabestelle der Trassen wurde in Etappen entwickelt. 2001 begannen die SBB und BLS ihre Trassen gemeinsam zu verkaufen. 2006 wurde die Trasse Schweiz AG gegründet, welche von den drei grossen Normalspurbahnen (SBB, BLS und SOB) und dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) getragen wurde und deren Trassen vergibt. Mit OBI entschied das Parlament 2018, die Trassenvergabestelle in eine unabhängige Anstalt des Bundes zu überführen und mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten. So ist der diskriminierungsfreie und transparente Zugang zu den Trassen für den Personen- und Güterverkehr gewährleistet. Die Systemführerschaften Infrastruktur wurden bereits mit der Bahnreform 2.2 (2010) eingeführt. Art. 36 des Eisenbahngesetzes regelt seither, wie ein Infrastrukturunternehmen übergeordnete Entwicklungen in der Infrastruktur vorantreiben oder übergeordnete Aufgaben im Betrieb übernehmen kann. Diese müssen mit den anderen betroffenen Unternehmen abgestimmt werden. Mit

⁴ Gütertransportgesetz, SR 742.41, Art. 23. Abs. 4.

⁵ Kartellgesetz, SR 251

⁶ Bei der Übernahme von EU-Richtlinien gilt das Äquivalenz-Prinzip. Die EU-Richtlinien werden sinngemäss in Schweizer Recht überführt. Damit kann den Besonderheiten des Schweizer öV Rechnung getragen werden.

den Mitwirkungsrechten erhalten Transportunternehmen das Recht, bei Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur durch die ISB angehört zu werden. In diesem nicht-wettbewerblichen Bereich mit mehreren ISB soll die Zusammenarbeit gefördert werden. Die Alternative, die Bildung einer schweizweiten Netzgesellschaft für die Eisenbahninfrastruktur, wäre eine Abkehr von der integrierten Bahn und weder mehrheitsfähig noch effizient. International wird der Netzzugang im Güterverkehr allgemein als pragmatisch und frei von offensichtlichen Diskriminierungen gelobt.

3.2 Wettbewerb

Der diskriminierungsfreie Netzzugang ist für die EU grundlegend für eine Steigerung der Effizienz, da erst dadurch mehrere Transportunternehmen in gegenseitigem Wettbewerb auf der gleichen Infrastruktur fahren können. Diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur und den jeweiligen Slots für alle Transportunternehmen, resp. "free access" (Liechti, 1996), musste dafür gewährleistet sein. Die EU setzte dies in der Recast-Richtlinie 2012/34/EU um.

Der Güterverkehr wurde in der Schweiz früh und konsequent liberalisiert. Die Abstimmungen zur NEAT (1992) und zur Alpeninitiative (1994) zeigten deutlich den Willen der Bevölkerung, den Gütertransport von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Die Liberalisierung sollte mehr Effizienz ins System bringen und den Gütertransport auf der Schiene gegenüber der Strasse konkurrenzfähiger machen. Den Gütertransportunternehmen wurde deshalb im internationalen Verkehr ein freier Netzzugang gewährt.

Über die Jahre zeigte sich, dass der Güterverkehr nicht nur von der Strasse bedrängt wird, sondern auch durch den wachsenden Personenverkehr auf der Schiene. Da es für die Güterverkehrsbranche in der neuen Wettbewerbssituation wichtig ist, Sicherheit zu haben, wie viele Trassen / Slots für den Güterverkehr zur Verfügung stehen, mussten die Prioritätsregeln, welche den Personenverkehr begünstigten, geändert werden. Deshalb wurden das Netznutzungskonzept und der Netznutzungsplan mit der Revision des Gütertransportgesetzes⁷ ab 2018 eingeführt. Das Netznutzungskonzept definierte die Anzahl Trassen für den Güterverkehr pro Stunde auf allen Streckenabschnitten des Netzes. Der Netznutzungsplan sichert jeweils sechs Jahre im Voraus die Trassen für den Personen- und den Güterverkehr pro Fahrplanjahr.

Nicht umgesetzt wurde der freie Netzzugang im Personenverkehr. Obwohl die Öffnung ursprünglich für Teile des Personenverkehrs auf der Schiene geplant war, blieb Wettbewerb in diesem Bereich in der Schweiz weitgehend unbekannt. Die

Schweiz kennt gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz weitgehende Pflichten für eine Systemintegration (wie Fahrplanpflicht, Tarifpflicht, Betriebspflicht), was einerseits die hohe Qualität sichert, andererseits nur wenig Platz für Wettbewerb zulässt. Diese Vorgaben werden durch die Personenbeförderungskonzession oder Bewilligungen sowie durch den Bestellprozess im Regionalverkehr bei den Transportunternehmen durchgesetzt.

Der rechtliche Rahmen lässt überwiegend nur eine Direktvergabe zu, d.h. die Bestellung von Regionalverkehrsleistungen wird in aller Regel mit den Transportunternehmen ausgehandelt. Einzig im öV auf der Strasse gibt es seit 20 Jahren vereinzelt öffentliche Ausschreibungen von Einzellinien oder Linienbündeln.

Abbildung 1: *Abbildungstitel wird nachgeliefert*

Verkehrsart			Wettbewerb		Direktvergabe			Rechtliche Instrumente		
			Deregulierung	Ausschreibung	Linien	Teilnetze	Gesamtnetz	Konzession	Bestellung	Bewilligung
Fernverkehr	International	Schiene			Öffnung IPV	←				
		Strasse			Kabotageverbot					
	National	Schiene				FV-Konzession	←			
		Strasse								
Regionalverkehr		Strasse		eingeschränkt						

Marktordnungsspielraum gemäss geltendem Recht
 Änderung mit Vergabe Fernverkehrskonzession und Zugang internationaler Personenverkehr

Die Diskussionen der letzten Jahre um die Vergabe von Konzessionen für nationale Fernbusse, um die Vergabe von zwei Linien der Fernverkehrskonzession der SBB an die BLS oder die Frage einer beschränkten Öffnung für ausserhalb des Taktsystem geführten internationalen Züge zeigen, dass die Diskussion über das optimale Marktmodell nicht beendet ist und auch der Gestaltungsraum der Verwaltung innerhalb des geltenden Rechtsrahmens in Frage gestellt wird.

Die durch Gebietsmonopole und Verzicht auf Wettbewerbselemente geprägte Struktur des Schweizer öV ist eine latente Gefahr für die effiziente Leistungserbringung. Aus diesem Grund kommt der Steuerung über Leistungsvereinbarungen in der Infrastruktur und über Zielvereinbarungen im Regionalverkehr mit laufender Erhöhung der Subventionseffizienz eine wichtige Rolle zu. Das Korrektiv von wenig Wettbewerb sind somit starke Besteller und Subventionsgeber

3.3 Reform der Staatsbahnen

Damit der diskriminierungsfreie Zugang zur Infrastruktur und der Wettbewerb tatsächlich zu mehr Effizienz im System führen können, sollten die Transportunternehmen unternehmerische Freiheiten haben. 1999 wurde die SBB mit dem Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen⁸ - ein Teil der Bahnreform 1 - entschuldet und in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit dem Bund als einzigen Aktionär umgewandelt. Das erlaubte ihr mehr Spielraum, da unternehmerische Entscheide seither weitgehend in der Verantwortung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der SBB liegen. Anders als bei der DB in Deutschland, stand in der Schweiz ein Börsengang für die SBB aber nie zur Diskussion. Die SBB behielt damit den Charakter einer staatseigenen Service-Public-Unternehmung. Seit 1999 gibt der Bund der SBB über eine 4-jährige Leistungsvereinbarung jeweils den finanziellen Rahmen für die Infrastruktur vor und der Bundesrat definierte die politischen und strategischen Ziele für die Gesamtunternehmung. Der Bundesrat nimmt bewusst keinen Einfluss auf operative Tätigkeiten, und die strategischen Ziele lassen den Gremien der SBB einen grossen Handlungsspielraum.

Mit der Bahnreform 1 war eine Unternehmensreform der SBB verbunden, welche SBB-intern die Verantwortlichkeiten neu aufteilte, um kürzere Entscheidungswege zu ermöglichen und insbesondere die Aufteilung in die Bereiche Verkehr und Infrastruktur umsetzte. Die SBB sollte so auf die "Einführung des Wettbewerbs auf der Schiene" (Schweizerischer Bundesrat, 1996, S. 951) vorbereitet werden. Anfänglich stellte sich die SBB auf "sich öffnende" Märkte ein. Mit der Gründung der SBB Cargo AG wurden die Voraussetzungen für eine Fusion mit der FS Cargo geschaffen, welche jedoch nie zustande kam. In der Folge versuchte SBB Cargo AG im Alleingang oder mit punktuellen Partnerschaften, sich auf dem europäischen Markt zu behaupten. Erst mit der Gründung von SBB Cargo International AG und einer Minderheitsbeteiligung der Hupac AG wurde im Jahr 2010 ein tragfähiges Geschäftsmodell in einem liberalisierten Markt gefunden.

Das Gleichgewicht zwischen unternehmerischer Unabhängigkeit und politischer Führung blieb seit 1999 ein ständiges Thema. Viele parlamentarische Vorstösse zu Schalterschliessungen und Schnellzugshalten zeigen das hohe Interesse und den Willen des Parlaments, aktiv Einfluss auf die operative Tätigkeit der SBB zu nehmen. Im Rahmen der Behandlung der Vorlage über die Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) im Jahr 2015 verlangte das Parlament einen Bericht des Bundesrates über die Weiterentwicklung von SBB Cargo. Als Resultat beauftragte der Bundesrat den SBB-Verwaltungsrat, SBB Cargo mehr unternehmerischen

⁸ Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, SR 742.31

Spielraum einzuräumen, das Verwaltungsratspräsidium durch einen externen Vertreter zu besetzen und eine Minderheitsbeteiligung zu prüfen (Schweizerischer Bundesrat, 2017).

In diesem Spannungsfeld bleibt die Rolle der Gremien der SBB eine schwierige. Sie kann sich nicht allein auf die privatwirtschaftlichen Kompetenzen eines Verwaltungsrates oder einer Geschäftsleitung berufen. So wäre es undenkbar, dass der Verwaltungsrat der SBB, als strategisches Organ der Unternehmensführung, allein über den (vollständig vom Staat finanzierten) Netzausbau entscheiden könnte. Die reine Unternehmensoptik reicht nicht aus, um beim Netzausbau die weiteren politischen Aspekte wie die Raumplanung, die Verlagerungspolitik oder die Netzwirkungen für die übrigen Bahnen zu berücksichtigen.

Wie Diskussionen bei anderen staatsnahen Betrieben zeigen, ist die Suche nach der optimalen Führung nicht abgeschlossen. Es ist ein anspruchsvolles Führungsmodell, eine Unternehmung, die zu wesentlichen Teilen in Service-Public-Bereichen tätig ist und massgeblich von Subventionen lebt, betriebswirtschaftlich und unternehmerisch zu führen. Die Ansprüche von Kunden, Wirtschaft, Politik und finanziellem Risiko für den Staat sind permanent auszutarieren.

3.4 Rolle des Staates

Die Aufgaben des Staates und der Staatsebenen wurden mit der Bahnreform neu geordnet.

In erster Linie kommt dem Staat die Aufgabe des Gesetzgebers zu. Er hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen, das institutionelle Umfeld oder die Subventionsstatbestände festzulegen. Mit dem Personenbeförderungsregal hat der Bund das alleinige Recht, Reisende mit regelmässigen und gewerbsmässigen Fahrten zu befördern.⁹ Gemäss Art. 87 der Bundesverfassung¹⁰ ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes. Dem Bund und den beauftragten Behörden kommt in Fragen der Anwendung und Auslegung der gesetzlichen Kompetenzen im öV damit eine starke gestalterische Rolle zu, welche politisch legitimiert ist.

Bereits 1996 wurde mit der Revision des EBG ein Rollenwechsel des Staates im Regionalverkehr vom Defizitdecker zum Besteller vollzogen. Der Bund und die Kantone bestellen seither die Verkehrsleistungen im Regionalverkehr bei den

⁹ Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1, Art. 4ff.

¹⁰ Schweizerische Bundesverfassung, SR 101, Art. 87.

Transportunternehmen und vereinbaren vorgängig die entsprechenden Abgeltungen.

Mit der Bahnreform 1 übernahm die öffentliche Hand die finanzielle Verantwortung für den Betrieb, Unterhalt und den Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur. Über vierjährige Leistungsvereinbarungen werden die ISB beauftragt, das Netz in gutem Zustand zu halten und an die technischen und verkehrlichen Entwicklungen anzupassen. Mit dieser Neugestaltung der Infrastrukturfinanzierung über Leistungsvereinbarungen und eine klare Finanzierung wurden die von der Groupe de Reflexion geforderten Streckenstilllegungen vermieden. Mit der Bahnreform 2 (2005) sollte unter anderem die Infrastrukturfinanzierung vereinfacht und die Aufgaben von Bund und Kantonen geklärt werden. Das Parlament lehnte jedoch den Vorschlag des Bundesrats für eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen durch die Einteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz ab. Bis zur FABI-Vorlage (2016) mussten die Kantone daher einen Teil der Infrastrukturkosten der Privatbahnen mittragen.

Der Staat übernahm mit der Bahnreform 1 alle hoheitlichen Aufgaben, welche alle Bahnen betreffen und teilweise bei der SBB angesiedelt waren. Darunter fallen Plangenehmigungsverfahren (d.h. Baubewilligungen), Zulassungsverfahren von Rollmaterial und die gesamte Sicherheitsaufsicht für den Schienenverkehr. Ein Kernanliegen der Bahnreform ist es, die national ausgerichteten Bahnsysteme europaweit zu vereinheitlichen. Mit der Bahnreform 2.2 (2013) war eine konsequente Ausrichtung der normalspurigen Eisenbahninfrastruktur auf europaweite Standards (Interoperabilität) verbunden. Die 'Technische Spezifikationen für die Interoperabilität' (TSI) sollen mittelfristig einen europäischen Eisenbahnmarkt schaffen. Notifizierte nationale technische Vorschriften (NNTV) sind sukzessive zu beseitigen. Mit der Übernahme der technischen Säule des 4. EU-Bahnpakets ab 2019 sollen erste Verfahren für Sicherheitsbescheinigungen und Fahrzeugzulassungen im internationalen Verkehr durch die European Railway Agency (ERA) durchgeführt werden und nicht mehr durch die nationale Sicherheitsaufsicht NSA (in der Schweiz: BAV).

Mit der Botschaft FABI (2014, in Kraft 2016) wurden die Rollen bei der Planung und Finanzierung des Netzausbaus neu geregelt. Die Rolle von Bund und Kantonen bei der Konzeption des Netzausbaus sind seither geklärt und gestärkt. Art. 48 des EBG regelt die Aufgabenteilung beim Infrastrukturausbau, wonach der Bund den Planungsprozess führt und koordiniert und die Kantone für die regionale Angebotsplanung zuständig sind. Der Prozess der Infrastrukturplanung wurde insgesamt partizipativer gestaltet, indem neu auch die Transportunternehmungen und die Güterverkehrsbranche früh mitgestalten können.

Die Reform des Regionalen Personenverkehrs (in Vernehmlassung bis August 2019) will die Aufgabenteilung im Bestellprozess des RPV zwischen Bund und Kantonen weiter klären. Die zwei vorgeschlagenen Varianten "Optimierung" und "Teilentflechtung" unterscheiden sich darin, dass die Teilentflechtung die Bestellung des regionalen Busverkehrs den Kantonen überlassen würde. So könnte dieser besser mit dem Ortsverkehr abgestimmt werden.

Die Rolle des Staates im Eisenbahnverkehr bleibt weiterhin vielfältig und anspruchsvoll. So hat er als Gestalter des Rechtsrahmens darauf zu achten, dass alle Unternehmen gleichbehandelt werden, als Subventionsgeber steht die effiziente Verwendung der Mittel der öffentlichen Hand im Zentrum, als Besteller der Infrastruktur und Mitbesteller des Angebots im Regionalverkehr ist der Kundennutzen zu optimieren, als technische Normierungsbehörde ist die europaweite Standardisierung des Normalspurnetzes sowie die Nutzung von neuen technologischen Entwicklungen voran zu treiben und als Alleineigentümer der SBB und Miteigentümer vieler Privatbahnen ist er dem Wohl der Unternehmen verpflichtet. Institutionell ist zu entscheiden, ob diese Rollen getrennt werden sollen, mit der Gefahr, dass sich der Bund in seinen vielfältigen Rollen wenig kohärent verhält, oder ob Rollen, welche eine hohe Abhängigkeit untereinander aufweisen, besser in einem Amt gebündelt sind. Dazu zählen beispielsweise, dass im Bundesamt für Verkehr (BAV) die Sicherheitsaufsicht, die technische Normierung und die Finanzierung der Infrastruktur gemeinsam angesiedelt sind, da jede zusätzliche Auflage in der Sicherheit finanzielle Folgen hat, die zu finanzieren sind. Gleiches gilt für die Bestimmung der Trassenpreise und die Festlegung der Betriebsbeiträge für die Infrastruktur, da damit insgesamt der Mittelbedarf des Infrastrukturbetriebes gesichert wird. Aus naheliegenden Gründen spricht sich das BAV für die Bündelung von Aufgaben aus, die eine unmittelbare Abhängigkeit aufweisen. Regelmässiger Diskussionspunkt ist die Zuscheidung der Eignerrolle. Hier ist zu entscheiden, ob die staatsnahen Unternehmen ein Instrument sind, um die politischen Stossrichtungen des Bundes (wie Verkehrspolitik, Raumplanung oder Verlagerungspolitik) umzusetzen. In diesem Fall ist eine Ansiedlung beim zuständigen Departement angezeigt. Wird die unternehmerische Autonomie betont, so kommen auch andere Departemente in Frage oder es stellt sich grundsätzlich die Frage einer Privatisierung.

4 Was es noch zu tun gibt

Nach gut zwanzig Jahren Reformen stellt sich die Frage: Was braucht es noch? Die Frage ist einfach und gleich zu beantworten, wie in den Jahren vor 1999. Was ist zu tun, damit der öV einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Mobilitätsprobleme der Schweiz, einen möglichst hohen Beitrag für eine lebenswerte und prosperierende Schweiz, leisten kann? Es geht um Nutzen für die Kunden, die Wirtschaft und die Umwelt. Es geht keinesfalls, um den Erhalt historisch gewachsener Strukturen.

In diesem Sinne sieht das BAV vier Stossrichtungen.

1. Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes,
2. Vereinfachung der Strukturen des öV,
3. Klärung der Rolle des Staatsunternehmens SBB und
4. Überwindung der Systemgrenzen des öV in Richtung multimodale Mobilität.

Die Effizienz des Mitteleinsatzes bleibt ein wichtiger Aspekt, da Bund, Kantone und Gemeinden rund die Hälfte der öV-Kosten zahlen. Mit der Schaffung des Bahninfrastrukturfonds (2016) sowie eines vierjährigen Verpflichtungskredits für den Regionalverkehr (2018) wurde die Finanzierung des öV in der Schweiz auf eine sehr verlässliche Basis gestellt – was sowohl den Effizienzgedanken als auch den Reformeifer beträchtlich bremst. Der Bund allein zahlt jährlich rund eine Milliarde für den bestellten Regionalverkehr und über vier Milliarden für die Bahninfrastruktur. Dass diese Mittel am richtigen Ort und korrekt eingesetzt sind, liegt im Interesse der ganzen Bevölkerung. Die Effizienz des Mitteleinsatzes kann verbessert werden, indem die unternehmerische Ausrichtung des öV verstärkt wird, so wie dies vor gut 20 Jahren beabsichtigt wurde. Die meisten der knapp 400 Transportunternehmen in der Schweiz stehen heute nicht im Wettbewerb zueinander. Die beschränkten Möglichkeiten für einzelne Wettbewerbselemente sind deshalb so gut wie möglich einzusetzen, sei dies bei der Vergabe von Konzessionen oder bei Busausschreibungen im Regionalverkehr. Darüber hinaus sind die Instrumente der Leistungsvereinbarung in der Infrastruktur und von Zielvereinbarungen im Regionalverkehr weiterzuentwickeln. Neben der finanziellen Effizienz ist die Überwachung der Qualität ein wichtiges Element. Die Schweizer Bevölkerung will einen guten öV und ist bereit, viel Geld dafür zu bezahlen. Die Kunden haben das Anrecht, die versprochene Qualität zu erhalten.

Zweitens sollte die Vereinfachung des öV-Systems erreicht werden. Heute bestellen oder konzessionieren drei Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) vier verschiedene Arten von öV (Fern-, Regional-, Orts- und touristischen Verkehr), welche über zwei Tarifsysteme (Direkter Verkehr und div. Verkehrsverbünde) Leistungen anbieten. Das ist unübersichtlich, kompliziert, aufwändig und alles andere als kundenfreundlich. In Zukunft braucht es in jedem der erwähnten Bereiche Vereinfachungen: Klarere Zuweisung der Besteller-Verantwortung, eine Vereinfachung oder Eliminierung der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Verkehrsarten und ein vereinfachtes Tarifsystem. Die Vernehmlassungsvorlage Reform des Regionalen Personenverkehrs hat sich erste Vereinfachungen zum Ziel genommen. Zwei Varianten - "Teilentflechtung" und "Optimierung" – stehen zur Diskussion. Der Bund favorisiert die Variante «Teilentflechtung», mit welcher das Busangebot neu alleine durch die Kantone bestellt würde. Der Bund beteiligt sich weiter mit einer

an die Kantone ausbezahlten Pauschale an der Finanzierung. Es könnten so Synergien zwischen Regional- und Ortsverkehr genutzt werden. Zusätzlich ist die Tariflandschaft im öV kompliziert und für den Kunden wenig transparent. Die zwei Tarifsysteme des öV, der nationale Direkte Verkehr und die regionalen Tarifverbände sind historisch und deshalb unterschiedlich gewachsen. Seit längerem laufen Projekte in der öV-Branche, um dies zu verbessern. Der Bund hat in der Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) die Möglichkeit einer Systemführerschaft im Personenverkehr vorgeschlagen. Diese hätte Entscheidungsstrukturen ermöglicht, um Projekte innerhalb nützlicher Frist durchzuführen. Das Parlament lehnte dies jedoch ab. Der Bundesrat wird den Fortschritt der Arbeiten in der Branche Ende 2021 neu prüfen. Zu diesem Zeitpunkt läuft die befristete Genehmigung des Übereinkommens der Alliance SwissPass aus und falls nötig können neue Schritte in Betracht gezogen werden.

Als drittes gilt es die Rolle des Staatsunternehmens SBB 20 Jahre nach der Ausgliederung kritisch zu prüfen. Die SBB bleibt die systemführende Bahn und nimmt im Verkehrssystem der Schweiz eine prägende Rolle ein. Die Prägung des Verkehrssystems der Zukunft sollte nicht allein den Gremien der SBB überlassen werden, für welche die betriebsökonomischen Interessen des Konzerns SBB ein starkes Gewicht haben. Diese Rolle braucht eine politische Einbettung, damit die übergelagerten gesellschaftlichen, ökologischen und volkswirtschaftlichen Anliegen - regionale und gesamtschweizerische - berücksichtigt werden. Das richtige Mass der Steuerung der SBB bleibt auf der politischen Agenda. Da sich die vor 20 Jahren erwartete Liberalisierung und Öffnung der Märkte nicht durchgesetzt hat, ist das Mass der unternehmerischen Autonomie der SBB neu zu beurteilen.

Viertens sind die immer noch engen und strikt gefassten Systemgrenzen des öV zu öffnen. Der öV ist zu stark eine Welt für sich. Die Kunden wollen von Tür zu Tür, und die Möglichkeiten dafür haben sich im Zeichen der Digitalisierung verändert. Es wird der optimale Transport gesucht, unabhängig des Verkehrsmittels. Mit geschlossenen Vertriebssystemen schliesst sich der öV aus der digitalen Welt aus und dürfte sich wettbewerbsrechtliche Probleme einhandeln. Die Schweiz hätte gute Voraussetzungen, eine Vorreiterrolle bei der multimodalen Mobilität zu übernehmen. Der öV ist attraktiv und wettbewerbsfähig, so dass er durch offene Vertriebssysteme neue Kunden anlocken könnte, welche durch unzählige Tarifzonen oder vielfältige Apps abgeschreckt werden. Hier braucht es den gleichen Mut für Veränderung, wie er vor der Bahnreform 1999 in der ganzen öV-Branche zu spüren war.

Abschliessend gilt es, weder den Kopf in den Sand zu stecken, noch die Hände in den Schooss zu legen. Gemäss Prognosen des Amtes für Raumentwicklung erwartet die Schweiz bis 2040 einen rund 50%-igen Verkehrszuwachs. Dieser Herausforderung muss der öV gerecht werden – mit weiteren Reformschritten.

Literaturverzeichnis

- Berger, H-U. Güller, P. Mauch, S. und Oetterli, J. (2009): Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz - die letzten 50 Jahre. Ruediger Verlag. Zürich.
- GVF. (1998): Verkehr gestern - heute - morgen. Daten, Fakten, Politik. Hrsg. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.
- Liechti, M. (1996): Free Access zur Schieneninfrastruktur: Mehr Effizienz durch intermodalen Wettbewerb. Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft. 1995/96. 64-73.
- Nürnberg, D. (2019): Erfolgreiche Weichenstellung? Die Privatisierung der Bahn 1994. Deutschlandfunk. https://www.deutschlandfunk.de/erfolgreiche-weichenstellung-die-privatisierung-der-bahn.724.de.html?dram:article_id=437197.
- Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft.
- Richtlinie 2012/34/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums.
- SBB (2018): Ein Alarmruf vor 50 Jahren. <https://news.sbb.ch/artikel/69378/ein-alarmeruf-vor-50-jahren>.
- Schweizerischer Bundesrat (1982): Botschaft Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik vom 20. Dezember 1982, BBl 1983 I 941-1061.
- Schweizerischer Bundesrat (1994): Bericht über die erste Etappe von Bahn 2000 vom 11. Mai 1994, BBl 1994 III 683-762.
- Schweizerischer Bundesrat (1996): Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996, BBl 1997 I 909-995.
- Schweizerischer Bundesrat (2005): Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005 I 2415-2546.
- Schweizerischer Bundesrat (2007): Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr) vom 9. März 2007, BBl 2007 I 2681.
- Schweizerischer Bundesrat (2010): Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 20. Oktober 2010, BBl 2010 911-986.
- Schweizerischer Bundesrat (2012): Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1577-1754.
- Schweizerischer Bundesrat (2016): Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur vom 16. November 2016, BBl 2016 8661-8748.

Schweizerischer Bundesrat (2016): Botschaft zur Einführung eines Verpflichtungskredits für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs für die Jahre 2018–2021 vom 23. November 2016, BBl 2016 8817-8840.

Schweizerischer Bundesrat (2017): Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo. Bericht des Bundesrates vom 1. November 2017 in Erfüllung des Postulats 15.3496 der KVF-S vom 18. Mai 2015.
<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/50147.pdf>.

Eine kritische Beurteilung der Bahnreformen aus Sicht der neuen institutionellen Ökonomie¹

Matthias Finger (Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne)

Abstract

Die Bahnreform I hat eine Vorgeschichte und dessen institutionelle Ausgestaltung im Jahre 1999 muss in diesem Zusammenhang beurteilt werden. Als solche ist Bahnreform I ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung, nämlich hin zu einer sauberen Trennung zwischen Politik einerseits und Unternehmen (die SBB als spezialrechtliche Aktiengesellschaft) andererseits. Statt in diese Richtung weiterzufahren, sind die letzten 20 Jahre eher ein Rückschritt: die zögerlich angegangene Bahnreform II verpasst die dringende Rollenklärung und der Versuch einer (Neu-)Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) verkompliziert und verwässert die Governance des Bahnsystems Schweiz zusätzlich. Dringend vonnöten ist nun eine Bahnreform III, in welcher die Rollen der verschiedenen Akteure des schweizerischen Bahnsystems geklärt, geschärft und nach den Erkenntnissen der neuen institutionellen Ökonomie gesetzlich verankert werden.

Keywords

Bahnreform, institutionelle Ökonomie

1 Einleitung

Bahnreform I von 1999 ist das Resultat einer langen historischen Entwicklung. Sie hat ihren Ursprung in den Herausforderungen, die der Bahn seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts durch das rasante und bis heute anhaltende Wachstum des Strassenverkehrs erwachsen ist. Diese Entwicklung führte 1982 zu einer ersten Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB, die man zwar noch nicht als Bahnreform bezeichnen, aber trotzdem als Vorläufer der Bahnreform I betrachten kann. 1982 wurde nämlich, zum ersten Mal in der Geschichte der SBB, klar definiert, für welche konkreten Leistungen der Bund bezahlt, statt einfach, wie früher, die Defizite der SBB zu decken. Diese Defizite ergaben sich – und ergeben sich bis heute – aus den Marktanteilsverlusten der Eisenbahn gegenüber der Strasse.

¹ Teile dieses Textes stammen aus meinem Buch, wurden aber für dieses Kapitel angepasst (Finger, 2019).

Zwischen 1982 und 1999 wurde dann, darauf aufbauend, die sogenannte Bahnreform I erarbeitet und 1999 in Gesetzform gegossen. Seit 1999 wird, im neuen Kontext der von der EU angestossenen Bahnliberalisierung, an einer Bahnreform II gearbeitet. Man kann aber heute – nach 20 Jahren – sagen, dass diese Bahnreform II gescheitert ist. Vonnöten wäre nun ein Bahnreform III, die weniger auf die Liberalisierung, als vielmehr auf die neu entstandenen Herausforderungen der Mobilität einer 10-Millionen-Schweiz antworten würde.

Dieses Kapitel ist folgendermassen aufgebaut: in einem ersten, konzeptuellen Teil werde ich, in Anlehnung an die neue institutionelle Ökonomie, darlegen, an welchen Kriterien eine gute institutionelle Ausgestaltung einer Governance der SBB und des Bahnsystems Schweiz zu messen wäre. In einem zweiten Teil werde ich dann die Bahnreform I im Lichte dieser Kriterien beurteilen. In einem dritten Teil werde ich dann aufzeigen, wie die Schweiz auf institutioneller Ebene mit den Anforderungen der EU an die Bahnliberalisierung umgegangen ist, oder vielmehr wie – im Verlauf der Bahnreform II – die Governance der SBB und des Bahnsystems auf Abwege geraten ist. Im Schlussteil werde ich die grossen Linien einer zukünftigen Bahnreform III – 20 Jahre nach Bahnreform I und angesichts des Scheiterns von Bahnreform II – skizzieren.

2 Governance von Infrastrukturektoren aus Sicht der neuen institutionellen Ökonomie

Die neue institutionelle Ökonomie sagt eigentlich zwei Dinge (Kasper, Streit & Boettke, 2012; Laffont & Martimort, 2002; Ménard, 2000; Williamson, 1996): erstens, der Markt braucht Regeln – das heisst eine Governance – damit er funktionieren kann. Dies ist eine Fundamentalkritik der neoliberalen Ökonomie, die behauptet, dass der Markt umso besser funktioniert je weniger Regeln er ausgesetzt ist. Zudem ist der Markt (und die entsprechenden Regeln) laut neuer institutioneller Ökonomie, nicht immer die die volkswirtschaftlich optimalste Organisationsform: je nach Stand der Technologie sind auch andere Organisationsformen wie Netzwerke oder Hierarchie volkswirtschaftlich effizienter. Denn Regeln und eine entsprechende Governance haben Kosten, im Falle von Markt als Form der Governance sind das zum Beispiel Marketingkosten oder Kosten die durch Streit unter Konkurrenten entstehen (unter Anderem Kosten für Gerichtsverfahren). Kurzum, auch Markt braucht Governance und Governance ist nicht gratis zu haben.

Diese und weitere Überlegungen der neuen institutionellen Ökonomie sind insbesondere für die sich liberalisierenden Infrastruktursektoren relevant, denn angesichts der technologischen Natur dieser Infrastrukturen, ist dort Markt weder naturgegeben, noch kann er leicht hergestellt werden. Denn die starken Netzwerkeffekte in diesen Infrastrukturen führen tendenziell immer zu Monopolen. Deshalb braucht es in den Infrastruktursektoren besonders viele und vor allem starke Regeln, um Markt zu schaffen und nachhaltig zu gestalten. Um dies zu bewerkstelligen, hat man in den verschiedenen Infrastrukturen versucht, klar und sauber zwischen monopolistischen Bereichen (sogenannten natürlichen Monopolen, wo Hierarchie effizienter ist als Markt) und Bereichen in denen Wettbewerb möglich ist, zu unterscheiden. Die Governance dieser (teil-)liberalisierten Infrastruktursektoren muss also, unter Anderem, so ausgestaltet sein, dass der Monopolbereich, den Wettbewerb ermöglicht oder zumindest nicht beeinträchtigt, und dass der Wettbewerbsbereich, die Effizienz des Monopols nicht schmälert. Man kann weiter gehen, indem man auch noch Regeln zum Service Public einführt: diese müssen wiederum so ausgestaltet sein, dass sie weder den Monopolbereich, noch den Wettbewerbsbereich beeinträchtigen, und womöglich dem Wettbewerb noch förderlich sind. Diese institutionelle Ausgestaltung (Governance) hat direkte und indirekte Kosten, denn die Erarbeitung und die Durchsetzung der Regeln kostet, und so tut es auch die Compliance. Induzierte Kosten ihrerseits rühren davon her, dass all diese Regeln das Verhalten der verschiedenen involvierten Akteure steuert (incentiviert) und so mittel- und langfristig die Dynamik und die Innovation in diesen Sektoren beeinflusst.

Ganz konkret braucht es also Regeln für das Monopol (z.B. fürs Pricing, Qualität, Sicherheit, etc.), Regeln für den Zugang zum Monopol und für die Benutzung des Monopols (z.B. Interkonnektion, Interoperabilität, Engpassmanagement, Systemmanagement), aber auch Regeln für den Wettbewerb unter den Benutzern (Wettbewerbern) des Monopols. Alle diese Regeln müssen so ausgestaltet sein, dass sie das effizienteste Verhalten der beteiligten Akteure fördern. Das tun sie insbesondere, wenn die Regeln unzweideutig sind und wenn die Akteure, die diese Regeln überwachen ebenfalls unzweideutige Rollen haben. Also, zum Beispiel, die Rolle des Wettbewerbsregulators ist dafür zu schauen, dass der Wettbewerb unter den Wettbewerbern spielt. Die Rolle, des sektor-spezifischen Regulators ist es, dahingehend zu wirken, dass das Infrastrukturmonopol so effizient und so sicher wie möglich betrieben wird und dass die Wettbewerber diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur haben. In gewissen Sektoren, wie nukleare Energie, Eisenbahn und Luftfahrt, gibt es zusätzlich noch die Rolle des Sicherheitsregulators.

Neben diesen Rollen, die sauber voneinander getrennt und unzweideutig an verschiedene Akteure übergeben werden müssen, damit das Ganze effizient ist, gibt es noch weitere Rollen, die eher aus der Politikwissenschaft stammen. Auch diese Rollen müssen sauber getrennt und eindeutig sein, damit ein Infrastruktursystem effizient und sicher funktioniert. Es ist hier zum Beispiel die Rolle des „policy-makers“ (der die politischen Entscheide trifft), des Politikberaters („policy-advise“, der die Politik in ihren Entscheidungen berät), des Eigentümers („corporate governance“, der die Eigentümerrolle wahrnimmt) sowie des Bestellers oder Auftraggebers von Public Service Dienstleistungen.

Ich habe hier nur die wichtigsten Grundprinzipien einer sauberen und deshalb effizienten (minimale direkte, indirekte und induzierte Kosten) Governance von (teil-)liberalisierten Infrastruktursektoren skizziert. Es ist dies, erstens, eine saubere Identifizierung der verschiedenen Rollen, die wahrgenommen werden müssen, damit das Infrastruktursystem – also zum Beispiel ein Bahnsystem – funktioniert. Es ist dies, zweitens, eine eindeutige Zuteilung dieser Rollen auf Akteure, nämlich eine Rolle per Akteur. Und drittens müssen für jeden dieser Akteure die Incentives so gesetzt werden, dass er diese ihm zustehende Rolle optimal wahrnehmen kann. Im Rest dieses Kapitels werde ich nun diese Überlegungen der neuen institutionellen Ökonomie auf die verschiedenen Bahnreformen anwenden.

3 Bahnreform I (1982-1999)

Wie gesagt, die Bahnreform I von 1999 ist das Result eines Prozesses, der 1982 begonnen hatte: statt automatische Defizitdeckung wurde 1982 ein Leistungsauftrag an die SBB definiert, in welchem die SBB für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen im regionalen Personenverkehr auf jeweils vier Jahre mit 470 Mio. CHF entschädigt wurde. Es sind dies Service Public Leistungen, die die Politik in ihrer Rolle als „policy-maker“ von der SBB in ihrer Rolle als Betreiber der Bahn (Operator) verlangt und für welche sie bereit ist zu zahlen. Die Politik ihrerseits – insbesondere die Regierung (und weniger das Parlament) wird beraten von der Verwaltung, konkret vom Bundesamt von Verkehr (BAV), das also, wie übrigens alle Bundesämter, die Rolle des „policy-advisors“ oder Politikberaters innehat.

Dieser Leistungsauftrag, der aus rein finanzieller Not heraus geboren wurde (die SBB konnte ihre Defizite nicht decken, und verschuldete sich deshalb immer mehr), ist zuzusagen der Auslöser der Veränderung in der Beziehung zwischen SBB einerseits und BAV und Politik andererseits. Die SBB muss von nun an eigentwirtschftlich operieren; die Abgeltungen, die sie erhält, sind an (gemeinwirtschaftliche) Leistungen gebunden. Die Governance der SBB und des Bahnsystems reflektierte aber diese neue Beziehung (noch) nicht: bis 1999 bleibt die SBB eine Bundesanstalt, die nicht klar vom BAV getrennt ist. Das BAV ist zwar nicht direkt operativ

tätig, aber trotzdem sehr eng mit der SBB verbunden und hat teilweise Führungsverantwortung für gewisse Aktivitäten der SBB. Eine sauberere Rollentrennung zwischen Operator (SBB) und Politikberater (BAV) ist also vonnöten.

Und diese sauberere Rollentrennung wird umso nötiger, als die Bahn zunehmend in den Fokus der Politik gerät und mit viel finanziellen Mittel ausgestattet wurde: In der Tat, zeichnen sich die 80er und 90er Jahre durch ein wachsendes politisches Bewusstsein aus, dass die Mobilitätsprobleme einer rasch zunehmenden Schweizer Bevölkerung durch die Strasse (Auto und Lastwagen) allein nicht zu bewältigen sind und dass zwischen Strasse und Scheine wieder ein gewisses Gleichgewicht hergestellt werden muss.

Dementsprechend wird 1987 die Vorlage „Bahn 2000“ von 57% der Schweizer Bevölkerung (mit Ständemehr) angenommen. Bahn 2000 baut auf der Idee des 1982 eingeführten Taktfahrplans auf, verfolgt einen systemischen Ansatz und hat die Verbesserung des gesamten Bahnsystems zum Ziel. Um dieses Ziel zu erreichen werden vier neue Linien (Vauderens - Villars-sur-Glâne, Mattstetten - Rothrist, Olten - Muttenz, und Zürich Flughafen – Winterthur) aber auch insgesamt 130 Infrastrukturprojekte gebaut. Bahn 2000 kostete am Schluss 5,9 Mia. CHF und wurde mit vier Jahren Verspätung (2004) abgeschlossen und mit einem neuen (Takt-)Fahrplan eingeweiht.

1992 nimmt das Volk mit 62% der Stimmen die NEAT (Neue Eisenbahn-Alpen-transversale) an. Es ist dies das bedeutendste Eisenbahnprojekt der Schweizer Geschichte. Die NEAT besteht aus drei neuen Tunnels, nämlich dem Lötschberg-Basistunnel (2007 in Betrieb genommen; Kosten 5,3 Mia. CHF), dem Gotthard-Basistunnel (der längste Eisenbahntunnel der Welt, 2016 in Betrieb genommen, Kosten 12,5 Mia. CHF) und dem Ceneri-Basistunnel (wird Ende 2020 in Betrieb genommen; Kosten 3,5 Mia. CHF). Um auch die Zufahrten zu den Basistunneln auf die steigenden Anforderungen vorzubereiten, werden weitere 3,2 Mia. CHF investiert.

1998 nimmt das Volk mit 63,5% Mehrheit den FinöV-Fonds an. Dieser wurde zur Finanzierung der NEAT und weiteren Eisenbahn-Grossprojekten geschaffen und aus der LSVA (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe), der Mehrwertsteuer, und der Mineralölsteuer alimentiert. Ab diesem Zeitpunkt gab es nun auch im Bahnsektor eine automatische Finanzierung, die Stabilität, Planbarkeit und fairere Rahmenbedingungen zwischen Schiene und Strasse mit sich brachte. 2016, schliesslich, wurde der befristete FinöV-Fonds durch den unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) abgelöst.

Kurzum, die SBB und die Bahn generell erhalten in dieser Zeitperiode die nötige Finanzierung ihrer Infrastrukturprojekte und erfahren einen grossen Rückhalt vom Schweizer Volk. Sie könnten somit als eigenständiges Unternehmen operieren. Die SBB erhält damit auch eine grosse operationelle Verantwortung, um diese politischen Ziele effizient umzusetzen. Governance-mässig ist sie aber dafür überhaupt nicht richtig aufgestellt: als Bundesanstalt ist sie viel zu nahe an der Verwaltung und umgekehrt ist das BAV viel zu nahe an den operationellen Tätigkeiten der SBB. Eine sauberere Trennung zwischen Operator (SBB) und Politikberater (BAV) drängte sich also dringend auf.

Diese Trennung wird 1999 mit Bahnreform I geschaffen. Mit ihr passt sich die Schweiz schon vor der Zeit – das erste Eisenbahnpaket der EU kommt erst 2001 – den Anforderungen der EU an (siehe nächster Teil „Bahnreform II“). Die SBB wird entschuldet und in ein eigenständiges Unternehmen überführt, und zwar in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft. SBB AG wird von nun an, obwohl zu 100% im Besitz des Bundes, wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen, d.h. von einem CEO und einem unabhängigen Verwaltungsrat geführt wird. Zusätzlich wird die Infrastruktur organisatorisch und buchhalterisch vom Transport der SBB getrennt. Diese Trennung entspricht der Lehre der neuen institutionellen Ökonomie, denn die Infrastruktur wird als Monopol betrieben, wohingegen der Transport im Prinzip dem Wettbewerb ausgesetzt werden kann. Zudem wird im Güterverkehr der Wettbewerb eingeführt und dementsprechend der diskriminationsfreie Zugang zum Infrastrukturnetz etabliert. Dieser wird neu von einem unabhängigen Regulator – der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) – überwacht. Schliesslich, wird mit Bahnreform I eine jeweils vierjährige Leistungsvereinbarung mit der SBB für den Unterhalt der Infrastruktur eingeführt.

Governance-mässig sind somit die SBB und der Bahnsektor ab 1999 nun sauberer aufgestellt: die SBB ist ein (öffentliches) Unternehmen, Transport und Infrastruktur sind organisatorisch und buchhalterisch getrennt, und der Wettbewerb, soweit politisch gewünscht (nämlich im Güterverkehr) ist reguliert, wenn auch von einem noch ziemlich schwachen Regulator. Die Finanzierung der SBB ist ebenfalls klar strukturiert: Unterhalt der Infrastruktur und Regionaler Personenverkehr (RPV) werden getrennt finanziert, und zwar durch eine 4-jährige Leistungsvereinbarung zwischen Bundesrat und SBB einerseits und durch die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im regionalen Personenverkehr (RPV) andererseits. Der Ausbau der Infrastruktur ist durch den FinöV-Fonds gesichert. Die SBB wird entschuldet und kann einen Neuanfang als (öffentliches) Unternehmen beginnen.

In der Terminologie der neuen institutionellen Ökonomie sind zumindest die Rollen der Politik und der SBB klar definiert: Die Politik kümmert sich um die Finanzierung des Ausbaus und um die Finanzierung eines Teils des Unterhalts der SBB (und Bahn) Infrastruktur sowie um den Service Public (gemeinwirtschaftliche Leistungen) beim RPV. Die SBB ihrerseits kümmert sich um den Betrieb (Infrastruktur und Transport) und die Umsetzung der politischen Ziele (Netzausbau und Service Public).

Leider wurde es unterlassen, mit Bahnreform I ebenfalls die Rollen des Eigentümers, des Regulators (SKE) und vor allem diejenige des BAV klar zu definieren. Zugegebenermassen wäre diese Rollenklärung ein bisschen verfrüht gewesen, denn es war noch nicht klar, wie sich der Wettbewerb im Eisenbahnsektor entwickeln würde (denn die EU war mit ihren Liberalisierungsbestrebungen erst am Anfang) und es gab in der Schweiz auch kaum Erfahrung in den anderen Infrastruktursektoren, denn Post und Telekom wurden auch erst 1998 in spezialrechtliche Aktiengesellschaften überführt. Die Definition dieser Rollen hätte mit Bahnreform II nachgeholt werden können und sollen, aber, wie wir im nächsten Teil sehen werden, sollte dem nicht so sein. Dementsprechend kann Bahnreform II als verpasste Chance angesehen und sogar als gescheitert erklärt werden. Deshalb wird es eine weitere Bahnreform II brauchen, um diese Rollenklärung nachzuholen.

3 Bahnreform II (2000 -)

Aber was ist mit Bahnreform II genau geschehen? Ich konzentriere mich hier ausschliesslich auf die institutionellen Aspekte, denn verkehrspolitisch und finanzierungstechnisch lebt die Zeit nach dem Jahr 2000 in erster Linie von den früheren Entscheidungen: die 1987 beschlossene Bahn 2000 wird 2004 abgeschlossen. Daraufhin werden die verschiedenen NEAT Errungenschaften eingeweiht: 2007 der Lötschbergtunnel und 2016 der Gotthardtunnel. Der Ceneri-Basistunnel wird im Dezember 2020 in Betrieb gehen.

2009 wird vom Parlament das Programm ZEB (Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur) beschlossen. Es geht dabei um einen weiteren Schritt des Bahnausbaus mit einem Umfang von 5.4 Milliarden Schweizer Franken (finanziert aus dem Bahninfrastrukturfonds BIF). ZEB beinhaltet mehr als 100 Infrastruktur-Projekte und ermöglicht so eine Angebotsverdichtung sowohl im Fern- wie auch im Regionalverkehr und schafft mehr Platz für den Bahngüterverkehr. Das Programm wird ca. 2025 voll umgesetzt sein.

Nach 1944, 1957 und 1996 wurde das Eisenbahngesetz 2010 zum vierten Mal revidiert. Damit wird die Finanzierung der Infrastruktur (im Eisenbahngesetz) von der Finanzierung des ÖV (von nun an im Personenbeförderungsgesetz geregelt) getrennt. Diese Revision führte dann 2014 zur sogenannten FABI-Vorlage (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur), die mit 62% vom Volk angenommen wurde. FABI institutionalisiert den Bahninfrastrukturfonds BIF und ermöglicht es von nun an die Finanzierung der Bahninfrastruktur – sowohl Unterhalt als auch Ausbau – langfristig zu sichern, denn der FinöV war immer noch zeitlich befristet gewesen. Gleichzeitig wurden die Grundzüge des künftigen Bahnausbaus im Rahmen des Strategischen Entwicklungsprogramms für die Bahninfrastruktur (STEP) sowie ein erster konkreter Ausbauschnitt für den Zeithorizont bis 2025 beschlossen. Dieser beinhaltet Projekte für 6,4 Milliarden Franken, welche in erster Linie der Beseitigung von Engpässen in und um die Bahnhöfe der grossen Agglomerationen dienen. Kurzum, die Finanzierung der Schweizerischen Bahninfrastruktur ist von nun an sauber und nachhaltig aufgestellt.

Das Gleiche kann man leider auf der institutionellen (Governance) Ebene nicht sagen. EU-seitig, hingegen, geht es zuerst einmal zügig voran: 2001 wird das sogenannte „Erste Eisenbahnpaket“ geschnürt, das insbesondere den freien Netzzugang, die Liberalisierung des Güterverkehrs und die Schaffung eines unabhängigen Regulators beschloss. Die Schweiz war hier noch eingermassen eurokompatibel, aber es gab schon Probleme beim Netzzugang, der vollen Marktöffnung beim Cargo und den Kompetenzen des Regulators. 2004 wurde dann das „Zweite Eisenbahnpaket“ beschlossen mit der totalen Marktöffnung beim Cargo, wichtigen Interoperabilitätsrichtlinien und der Schaffung einer europäischen Eisenbahnagentur, die vorallem für die technischen Aspekte zentral wurde. 2007 folgte das „Dritte Paket“ mit der Liberalisierung des internationalen Personenverkehrs. Und schliesslich 2016 das „Vierte Paket“, das nun auch den nationalen Personenverkehr liberalisiert. Die drei letzten Pakete wurden von der Schweiz nicht übernommen, sollten aber in Rahmen von Bahnreform II schrittweise umgesetzt werden. Das zumindest war der Plan.

Auf Schweizer Seite sieht das aber vorerst ganz anders aus: war die Schweiz mit Bahnreform I (1999) der EU noch voraus, so ist sie seit dem Zweiten Eisenbahnpaket (2004) im Hintertreffen. Die Schweiz versuchte zwar in einer Bahnreform II mit dieser Entwicklung Schritt zu halten. In der Tat, denkt die Gesetzesvorlage zur Bahnreform II eine mutige Aufteilung in ein Grund- und ein Ergänzungsnetz an. Ersteres würde vom Bund, Letzteres von den Kantonen finanziert. Ebenso sieht Bahnreform II einen Ausschreibungszwang für den RPV vor, aber nur nach Ablauf einer Konzession und nur bei „ungenügenden Offerten“. Schliesslich könnten die kantonalen Bahnen entschuldet werden, falls sie bereit wären, sich zu konsolidieren. Aber 2005 wurde diese Bahnreform II vom Parlament versenkt. Und somit fingen die institutionellen Probleme an.

2006 wurde, auf Druck der EU, eine unabhängige Trassenvergabestelle geschaffen, denn die vorherigen Versionen einer unabhängigen und diskriminierungsfreien Trassenvergabe waren alle nicht EU-kompatibel. Eine Trassenvergabestelle wurde deshalb notwendig, weil die SBB ein integriertes Unternehmen blieb und bleibt, aber insbesondere deshalb, weil weder die Politik, noch das BAV und noch die SBB dem unabhängigen Regulator – der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr oder SKE) – mehr Macht geben wollten. Deshalb haben wir bis heute dieses institutionell komplexe Konstrukt einer Trassenvergabestelle. Das Ganze wurde mit 2018 mit OBI (Organisation Bahn-Infrastruktur) noch verschlimmbessert (siehe unten).

2009 und 2012 wurden weitere Häppchen von Bahnreform II verabreicht – Teilpaket 1 (2009) und Teilpaket 2 (2012). Es geht dabei um nicht-kontroverse Themen wie (in Teilpaket 1) Bahnpolizei und Harmonisierung der Investitionsfinanzierung. Mit Teilpaket 2 wurde ebenfalls nicht-kontroverse Richtlinien der EU in den Bereichen Interoperabilität und Sicherheit übernommen. Auch wurde die Rolle der SKE leicht gestärkt, dahingehend, dass der Regulator nun von Amtes wegen und nicht mehr nur auf Anzeige hin aktiv werden konnte.

Aber da die Bahnreform II aufblief und die EU weiterhin Druck machte, musste etwas geschehen: kurz vor seinem Rücktritt 2010 rief der damalige Verkehrsminister Leuenberger eine unabhängige Expertenkommission ins Leben – die sogenannte Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur oder „Expert-OBI“ –, die Empfehlungen machen sollte, wie die institutionelle Ausgestaltung der Schweizerischen Bahnen, insbesondere der SBB eurokompatibler gemacht werden konnte. Die daraus resultierenden Vorschläge wurden am 1.10.2018 – das heisst 8 Jahre später, hochverwässert und ohne eigentliche Substanz – vom Parlament angenommen. Aber schon die Expertengruppe hatte schon eine Maus geboren. Das Unbundling und der Wettbewerb wurde relativ früh im Prozess verworfen, da vor allem die SBB dagegen war. Eine starke Regulierung, die der dafür zu bezahlende Preis gewesen wäre wurde vom BAV torpediert, da es keine hierzu notwendigen zusätzlichen Kompetenzen an einen Regulator abgeben wollte. Auch die SBB war nicht gerade Feuer und Flamme für einen unabhängigen Regulator. Aus Sicht der neuen institutionellen Ökonomie muss es aber einen unabhängigen sektor-spezifischen Regulator geben, der das Monopol (die SBB Infrastruktur) überwacht sowie den diskriminierungsfreien Netzzugang garantiert. Es ist die ein andere Rolle als diejenigen des Operators, der Politik und der Politikberatung.

Als Resultat haben wir heute – 20 Jahre später – ein institutionell noch viel komplexeres System und eine noch unsauberere Rollentrennung als vor Bahnreform II. Zum Ersten haben wir nun, als Resultat von OBI, eine noch institutionalisiertere Form einer Trassenvergabestelle in der Form einer unabhängigen Bundesanstalt.

Die Rolle, die diese wahrnimmt gehört eigentlich aufgetrennt in einen operationellen Teil (wahrzunehmen von SBB Infrastruktur) und in einen regulatorischen Teil (wahrzunehmen von einem Regulator). Zum Zweiten haben wir keine saubere und starke Regulierung und dementsprechend keinen Eisenbahnregulator, der diesen Namen verdient. Vielmehr, und das ist das grösste Problem, haben wir jetzt ein BAV, das fast alle möglichen Rollen kumuliert: erstens versteht sich das BAV als (selbsternannter) Organisator der Liberalisierung und gleich auch noch als dessen Regulator; zweitens hat das BAV die Rolle der Politik usurpiert, indem es sich sowohl als Besteller von Infrastrukturleistungen (via Leistungsvereinbarung) wie auch als Service Public Verantwortlicher versteht; und drittens nimmt das BAV gleich auch noch die Rolle des Eigentümers wahr (siehe Lienhard et al., 2019) und greift, kraft dieses Rollenverständnisses, stark in die operationellen Aktivitäten der SBB ein.

Dass es zu dieser Situation kommen konnte verdanken wir, meiner Meinung nach, in erster Linie der Tatsache, dass die Politik das BAV nicht führt und nie auf eine saubere Rollenklärung gedrängt hat. Mit Bahnreform I hat man zwar die Rollen von Operator (SBB) und Policy-making (Politik) getrennt, es aber unterlassen die Rollen des Regulators, des Eigentümers und der Politikberatung sauber zu definieren und je einem Akteur zuzuteilen. Mit Bahnreform II wurde die Trennung Politik und Operator wieder verwässert und mit Trasse Schweiz noch ein zusätzlicher Akteur geschaffen, dem eigentlich gar keine Rolle zusteht. Insbesondere rächt es sich, dass die Rolle des Eigentümers zum Zeitpunkt der Auslagerung der SBB in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft nicht klar definiert wurde. Dies erlaubt es nun dem BAV sich seither auch diese Rolle anzumassen und kraft dieses falschen Rollenverständnisses direkt wieder in die operationellen Belange der SBB reinzureden.

Der Bundesrat scheint sich nun dieses Mangels bewusst geworden zu sein, aber leider kommt das ein bisschen zu spät. Erst 2018 gab er nämlich eine Studie zur Frage der Führung (Corporate Governance) von Staatsunternehmen in Auftrag, die vor allem die Corporate Governance der SBB im Fokus hat. Diese ist 2019 unter dem Titel „Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen“ vorgelegt worden (Lienhard, et al., 2019). Leider bezieht sich die Studie auf die Zeit vor der Liberalisierung der Staatsunternehmen; sie kommt also 20 Jahre zu spät. Denn heute, 20 Jahre später, stellt sich die Frage nach der Rolle des Staates als Eigentümer (Corporate Governance) ganz anders, so dass die nun vorgelegte Studie der Komplexität und der Dynamik der heutigen Infrastrukturmärkte, der daraus resultierenden neuen Geschäftsmodelle der in diesen Märkten tätigen öffentlichen Unternehmen, der institutionellen Organisation (oder eben „Governance“) der Infrastruktursektoren, sowie deren EU-Dimension, nicht gerecht wird (Finger, 2019b).

5 Bahnreform III?

Nicht nur hat die Mobilität in den letzten 20 Jahren in der Schweiz rasant zugenommen. Auch nimmt der Anteil des öffentlichen Verkehrs an diesem Mobilitätswachstum seinerseits zu: zwischen 2000 und 2010 haben die Fahrten der Schweizerinnen und Schweizer mit dem ÖV um 30% und die Anzahl der zurückgelegten Personenkilometer um 40% zugenommen, der grösste Teil davon per Bahn. Und dieser Trend verstärkt sich noch: die Prognosen des Bundes antizipieren ein Wachstum von 51% beim Personen- und von 45% beim Güterverkehr auf der Schiene bis ins Jahr 2040 (im Gegensatz zu einem Wachstum von 18%, respektive 33% auf der Strasse). Heute haben wir in der Schweiz einen Modalsplit von über 20%, beim Personen- und von 40% beim Güterverkehr, und dieser wird also langsam aber sicher zugunsten der Bahn zunehmen. Dementsprechend sind die Schweizerinnen und Schweizer heute, zumindest in Europa, die Champions des ÖV und legen heute beinahe 2500 Kilometer Distanz per Bahn pro Jahr zurück. Das Schweizerische Bahnsystem kann dieses Wachstum bis jetzt bewältigen und die SBB bleibt weltweit Spitze bei Pünktlichkeit und generell, was auch der Rail Performance Index der Boston Consulting Group zeigt. Aber wie lange kann diese Performance mit der heutigen institutionellen Ausgestaltung des schweizerischen Bahnsystems aufrechtzuerhalten werden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Anforderungen an dieses System noch rasanter zunehmen werden und auch Druck der EU, dieses institutionell sauberer aufzustellen besteht?

In der Vergangenheit wurde diese Performance des schweizerischen Bahnsystems vorallem dadurch erreicht, dass es luxuriös finanziert ist, sich auf die Politik verlassen kann und kooperativ funktioniert. Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Performance zwar sicher mit der SBB zusammenhängt, aber dass dies ebenfalls das Resultat einer stabilen und hohen Finanzierung des Eisenbahnsystems ist. Mit anderen Worten, dank solider und guter Finanzierung kann das Eisenbahnsystem Schweiz eine im internationalen Vergleich Spitzenleistung erbringen. Dank gutem Management der SBB wird es auch immer noch effizienter und hat in den letzten Jahren, nicht zuletzt dank Automatisierung, grosse Produktivitätsgewinne verzeichnet. Heute sind, dank FinöV und dessen Nachfolger FABI bzw. BIF, die Finanzierung der Infrastruktur und, dank Bestellprinzip des RPV, die Bahn und die SBB wirtschaftlich und finanziell gut aufgestellt.

Dies wurde nicht nur möglich dank einer institutionell sauberen Finanzierung, sondern auch dank einer verlässlichen Verkehrspolitik, insbesondere durch die Investitionen in den Ausbau des Systems, darunter vorallem Bahn 2000, die NEAT und ZEB. Damit meine ich eine Verkehrspolitik, die letztendlich vom Volk gestützt ist und wird. Das Volk will den öffentlichen Verkehr und ist auch bereit, ihn zu finanzieren. Es will auch die Verkehrsverlagerung und ist bereit, bis zu einem gewissen Grade, Geld von der Strasse zur Bahn zu verschieben.

Diese Verkehrspolitik ist pragmatischer Natur. Dazu gehört auch, dass das Volk und vor allem die Branche akzeptiert, dass die SBB im Zentrum des ÖVs, das heisst Systemführer ist. Dieses kooperatistische, typisch schweizerische Modell ist in der Tat im Zentrum des Ganzen, institutionalisiert im integrierten Fahrplan und im integrierten Ticketing. Über 240 verschiedene Anbieter sind heute in einem einzigen Ticket integriert. Integrierter Fahrplan und integriertes Ticketing sind in der Tat die zwei grössten Errungenschaften des schweizerischen ÖV Systems. Beide haben zwar die SBB im Zentrum, sind aber nur möglich, weil die Branche dies mitarbeitet hat und auch mitträgt. Eine typische Schweizerische Konsenslösung. Mit anderen Worten, das schweizerische Bahnsystem mit der SBB im Zentrum wird kooperatistisch gesteuert.

Aber eben: wie lange können dieses kooperatistische Modell, die grosse politische Unterstützung und die grosszügige Finanzierung angesichts der bevorstehenden grossen Herausforderungen – ich denke hier insbesondere an die Mobilitätsanforderungen einer 10-Millionen Schweiz, den zunehmenden Wettbewerb, den Druck der EU, die Situation der Bundesfinanzen, etc. – in Zukunft weitergeführt werden? Es scheint mir klar, dass das kooperatistische Modell, diese Herausforderungen nicht überleben wird und dass wir deshalb rasch eine saubere Rollenklärung brauchen, nicht nur damit das Bahnsystem in Zukunft weiterfunktionieren kann, sondern auch finanzierbar bleibt.

Wie oben aufgezeigt, wird der mutige Wurf der Bahnreform I nicht weitergeführt und teilweise sogar zurückgedreht. Die Bahn und die SBB hätten dringend eine Bahnreform II gebraucht, aber eben nicht das was jetzt häppchenweise vom BAV verabreicht wird und eigentlich das Ganze verschlimmbessert. Es herrscht in der Tat Reformstau, aber dieser Reformstau ist nicht das was die Ideologen der Liberalisierung einerseits und das BAV andererseits meinen. Beim Reformstau geht es meiner Meinung nach in erster Linie um Rollen(klärung) und Verantwortung: wie muss dieses Bahnsystem institutionell aufgestellt sein? Wer muss welche Rolle spielen? Wer muss welche Verantwortung wahrnehmen, damit das bis jetzt erfolgreiche Eisenbahnsystem Schweiz auch in der Zukunft leistungsfähig sein kann?

Es geht also um eine Rollenschärfung der verschiedenen, im öffentlichen Verkehr involvierten Akteure, und dies gemäss der Theorie der neuen Institutionenökonomie: die verschiedenen Akteure haben verschiedene Rollen und die Beziehungen der Akteure untereinander (präziser gesagt, die Regeln, die diese Beziehungen steuern) müssen so ausgestaltet werden, dass sich, erstens, diese Rollen so wenig wie möglich überschneiden und dass deshalb, zweitens, die verschiedenen Akteure ihre Rollen optimal wahrnehmen können. Konkret lassen sich daraus deshalb, zum Schluss, folgende Forderungen ableiten:

1. Damit die SBB, die im Zentrum des schweizerischen Bahnsystems bleiben und dieses System auch führen kann, muss man ihr manageriale Autonomie gewähren; das wird am besten so getan wie in der Bahnreform I angedacht, nämlich als spezialrechtliche Aktiengesellschaft, die von Managern geführt wird. Es gilt, insbesondere, eine klarere Trennung zwischen Management und Politik wiederherzustellen und vor allem zu respektieren (Public Corporate Governance). Das Eigentum der SBB und die ganze Corporate Governance muss vom BAV klar abgetrennt werden und entweder beim UVEK oder besser noch beim Finanzdepartement angesiedelt werden. Dies soll verhindern, dass das BAV via Eigentum ins operationelle Geschäft der SBB eingreift.
2. Die Tatsache, dass die SBB Systemführer ist, heisst nicht, dass sie alle operationellen Tätigkeiten selber machen muss. Wettbewerbselemente haben durchaus Platz. Die SBB ist zwar eine integrierte Bahn und betreibt die Infrastruktur und das Hauptnetz (Fernverkehr), aber der Regulator schaut dazu, dass sie ihre Systemführerschaft nicht missbraucht (Monopolgewinne und Marktverzerrung) und dass dort, wo Wettbewerb politisch gewünscht ist, (d.h. heute beim Netzzugangswettbewerb im Cargo und beim Ausschreibungswettbewerb im regionalen Personenverkehr) die SBB den Markt nicht verzerrt. Wo wieviel Wettbewerb herrschen soll, ist eine politische Entscheidung, die das Parlament (und nicht das BAV) sowohl autonom schweizerisch aber auch im Hinblick und in Anbetracht der EU-Eisenbahnliberalisierung entscheiden soll.
3. Die nächste logische Folge und der Preis für diese manageriale Autonomie der SBB (und des Wettbewerbs) ist ein starker unabhängiger Regulator. Die SKE ist zwar mit OBI (Oktober 2018) in RailCom umbenannt worden, aber das reicht nicht: die vielen regulatorischen Funktionen die heute noch beim BAV sind müssen per Gesetzesrevision (Bahnreform III) der RailCom übertragen werden. Das BAV soll sich also in Zukunft auf die Rolle der Politikberatung („policy advice“) beschränken.
4. Mit OBI ist neulich die Trasse Schweiz AG in eine staatliche Trassenvergabestelle überführt worden. Das war falsch, denn die Trassenvergabestelle gehört abgeschafft. In Tat und Wahrheit wird das Engpassmanagement in der Echtzeit und zu einem gewissen Grad sogar in der Planungsphase schon heute von der SBB Infrastruktur gemacht. Aber vor allem braucht es die Trassenvergabestelle nicht mehr, weil ein gestärkter Regulator die diskriminierungsfreie Trassenvergabe kompetent überwachen wird.
5. Der operationelle Teil der SBB Infrastruktur ist aus einer Kombination von Netznutzungsgebühren und Abgeltungen zu finanzieren. Die Benutzergebühren für die Infrastruktur (Netznutzungsgebühren), das heisst der Kostendeckungsgrad der Infrastruktur, sind politisch definiert. Der nicht gedeckte Teil des Betriebes der Infrastruktur wird, wie heute, per Leistungsvereinbarung für 4 Jahre definiert und der SBB abgegolten. Allerdings muss die Überwachung

dieser Abgeltung – das heisst der Betrieb eines effizienten und sicheren Netzes – dem Regulator, und nicht dem BAV obliegen. Effizienz und sicherer Betrieb müssen technisch und nicht politisch bestimmt werden. Kommt der Regulator zum Schluss, dass mit einem gegebenen Betrag (die Kombination von Abgeltung und Netznutzungsgebühren) das Netz nicht mehr effizient und sicher betrieben werden kann, dann empfiehlt er entweder die Abgeltung zu erhöhen (oder zu senken), oder die Netznutzungsgebühren zu erhöhen (oder zu senken) oder, als dritte Möglichkeit, das Netz abzubauen, das heisst die Grundversorgung mit Eisenbahninfrastrukturen zu redimensionieren ... oder eine Kombination dieser Massnahmen. Die Politik ist dann immer noch frei, den Forderungen des Regulators zu entsprechen, aber sie muss die politischen Konsequenzen dieser Entscheidung in Form von verminderter Sicherheit, grösserer Ineffizienz und Qualitätseinbussen tragen.

6. Die Finanzierung des Transportes ist wie folgt zu gestalten: im Fernverkehr und im Cargo, das heisst im Grundnetz, herrscht ausschliesslich Benutzerfinanzierung. Die SBB muss also hier gewinnbringend operieren, d.h. ihr Angebot so gestalten, dass sie genügend cashflow generiert, um den Wert des Fern- und des Cargoverkehrs zu steigern und zu innovieren. Im Güterverkehr ist die SBB seit längerem dem Wettbewerb ausgesetzt und erhält zudem ab 2019 keine Subventionen mehr. Im Fernverkehr, hingegen, kriegt sie eine 15-jährige Konzession, dank welcher sie die nicht-lukrativen Teile des Fernverkehrs durch die lukrativen Teile quersubventionieren kann und muss. Diese 15-jährige Fernverkehrskonzession bildet – eben wegen der Quersubventionierung – eine Einheit und darf nicht zerstückelt werden, schon gar nicht durch das BAV. Will man die Fernverkehrskonzession zerstückeln, dann braucht das einen Entscheid des Parlaments. Effizienzeinbussen und Subventionen an die SBB für den Fernverkehr sind dann eine wahrscheinlich die nächste logische Konsequenz. Der Regulator soll diese berechnen und das Parlament soll sie beschliessen und dafür die Verantwortung tragen.
7. Der Eigentümer – d.h. das UVEK oder das Finanzdepartement – schaut via typischer Corporate Governance und via Verwaltungsrat dazu, dass die SBB einerseits den Unternehmenswert steigert und, als Staatsunternehmen, dazu beiträgt das Mobilitätssystem der Schweiz zu verbessern. Tut sie das nicht, oder fährt sie sogar Verluste ein, dann muss sie ihr Angebot reduzieren, was bis zum Verkauf von gewissen Sparten wie SBB Cargo führen kann.

8. Der regionale Personenverkehr (RPV), der von der SBB und den Bahnunternehmen nicht kostendeckend erbracht werden kann, ist abgeltungsberechtigt. Allerdings werden die entsprechenden Abgeltungen ausgeschrieben und per Franchising an den besten Betreiber für eine gewisse Konzessionsperiode übertragen. Die Einhaltung der Konzession wird ihrerseits wiederum vom Regulator, und nicht vom BAV überwacht. Die Ausschreibungspraxis hat dort ihre Grenzen, wo der Ausschreibungswettbewerb die Systemintegrität beeinträchtigt.
9. Des Weiteren gilt es den Preisüberwacher zumindest aus der Eisenbahnregulierung herauszunehmen, wie das im Elektrizitätssektor heute schon der Fall ist. In der Tat, ist die Rolle der Überwachung der Monopolpreise, oder besser gesagt der Tarife – wie zum Beispiel die Elektrizitätstarife (Netz und Produktion für die gebundenen Kunden) – Aufgabe des sektor-spezifischen Regulators. Dabei muss der Regulator zwischen ökonomischer Effizienz einerseits und Versorgungssicherheit andererseits abwägen. Der Preisüberwacher, der ausschliesslich aus Konsumentenschutzperspektive reguliert, hat in den Infrastruktursektoren eine zu enge Sicht und schafft für die in diesen Sektoren tätigen Unternehmen widersprüchliche Anreize. Der Regulator kann und muss diesen Widerspruch dahingehend auflösen, dass die Unternehmen, dass sich die Unternehmen nicht auch noch mit Rollenkonflikten (zwischen Regulator und Preisüberwacher) herumschlagen müssen.

Literaturverzeichnis

- Finger, Matthias (2019). SBB – was nun? Szenario für die Organisation der Mobilität in der Schweiz. Zürich: NZZ Libro.
- Finger, Matthias (2019b). Governance von Staatsunternehmen im Zeitalter der Liberalisierung. Jahrbuch 2018/2019 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht. Im Druck.
- Kasper, Wolfgang, Streit, Manfred & Peter Boettke (2012). Institutional Economics. Property, Competition, Policies. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Laffont, Jean-Jacques & David Martimort (2002). The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model. Princeton: Princeton University Press.
- Lienhard, Andreas; Rieder, Stefan; Sonderegger, Roger W.; Ladner, Andreas; Höchner, Claudia; Ritz, Manuel; Roose, Zilla (2019). Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne.
- Ménard, Claude (ed.) (2000). Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Cheltenham: Edward Elgar.
- Williamson, Oliver (1996). The Mechanisms of Governance. Oxford: Oxford University Press.

«Das zu $\frac{3}{4}$ volle Glas füllen!»

Ueli Stückelberger (Verband öffentlicher Verkehr)

Abstract

Ist das Glas halb voll oder halb leer? - Mit dieser Kernfrage beschäftige ich mich im folgenden Artikel. Auf viele Errungenschaften des öffentlichen Verkehrs (öV) – dazu gehören nicht nur, aber auch die Bahnreformen – dürfen wir stolz sein: In der Schweiz liegt eine vernünftige und pragmatische Regulierung vor, kombiniert mit einer guten, langfristig gesicherten Finanzierung. Trotz dieser grossen Erfolge dürfen wir uns nicht ausruhen. In gewissen Punkten besteht Handlungsbedarf. Z.B. ist der seit 20 Jahren offene Punkt, was man unter «unternehmerischen Freiheiten» versteht, zu klären, ebenso braucht es Eckwerte für die Ausgestaltung des Fernverkehrs.

Konkretisierungen im intramodalen Wettbewerb genügen jedoch nicht. Um die Klimaziele und diejenigen der Energiestrategie erreichen zu können, braucht es einen höheren Anteil des öV am Modalsplit. Wegen seiner hohen Energieeffizienz ist der öV diesbezüglich Teil der Lösung, und nicht des Problems.

Keywords

Pragmatische Regulation, differenzierte Übernahme der EU-Regulierungen, Fernverkehr, Unternehmerische Freiheiten, Klimawandel

1 Einleitung

Seit gut 20 Jahren wirken die etappiert umgesetzten Teile der Bahnreformen. Im gleichen Zeitraum wurde die Schieneninfrastruktur in der Schweiz in fast allen Regionen markant ausgebaut und das Rollmaterial qualitativ erheblich verbessert. Das Angebot nahm sprunghaft zu.

Der Artikel geht erstens der Frage nach, wie gross der Beitrag der Bahnreformen auf unser (sehr gutes) öV-System war und ist. Zweitens wird beleuchtet, welche Elemente der Bahnreformen heute völlig unbestritten sind und welche Fragen auch heute noch zu Diskussionen Anlass geben. Oder mit anderen Worten: Ist das Glas halb voll, oder halb leer? – Welche öV-Errungenschaften gilt es zu erhalten, und wo besteht betreffend Regulation Handlungsbedarf? – Bei dieser Fragestellung

muss man vermehrt auch die Klimaziele und diejenigen der Energiestrategie berücksichtigen.

Der Artikel ist geprägt von den Erfahrungen des Autors/mir als Direktor des Verbandes öffentlicher Verkehr (VöV), wo solche Fragen intensiv diskutiert werden. In diversen VöV-Gremien wird stetig daran gearbeitet, den öffentlichen Verkehr zu verbessern, obwohl je nach Thema die Ansichten je nach Unternehmen an die Rolle der verschiedenen Player unterschiedlich sein können.

Der Artikel basiert auf den Haltungen der Branche, gibt aber meine persönliche Sicht der Dinge wieder.

2 Bahnreformen: Rückblick und Einordnung

2.1 Reform 1996, Bahnreform 1 und 2

2.1.1 Ausgangslage vor den Reformen

Seit der Elektrifizierung vor knapp hundert Jahren wurde das Bahnwesen lange Zeit kaum weiterentwickelt. Weder fanden grössere Ausbauschritte statt (Ausnahme: Heitersbergertunnel, Anschluss der beiden Flughäfen Zürich und Genf ans Schienennetz), noch wurden die Rollen der Transportunternehmen, der Eigner und der Behörden gross hinterfragt bzw. verändert. Bis und mit den 80ern-Jahren (so weit ich mich als Kind erinnern mag) waren die Schweizer Bahnen zwar pünktlich und zuverlässig, aber nicht ein modernes Verkehrsmittel, das sich mit dem Individualverkehr hätte messen lassen können. «SBB-Historic» war damals in vielen Regionen Alltag. Eine Reise in einem der wenigen orange-beigen Swiss-Express-Züge war zwar das Höchste der Gefühle, alle andern Reisenden als diejenigen auf der Ost-West-Achse hatten davon aber keinen Nutzen.

Die wirtschaftliche Lage der SBB und die Bedeutung der Schiene verschlechterten sich mit dem Wachsen des Autoverkehrs und dem damit verbundenen Bau der Nationalstrassen stetig. Die Verschuldung der SBB nahm immer mehr zu. Dies führte dazu, dass das Parlament 1982 mit dem ersten Leistungsauftrag an die SBB eine erste Neuausrichtung beschloss. Darüber hinaus blieben die Rollen jedoch unverändert.

Das Hinterfragen der Rollen zwischen Staat und Transportunternehmen bzw. zwischen den Transportunternehmen untereinander begann jedoch schon vor den beiden heute als «Bahnreform 1» und «Bahnreform 2» betitelten Vorlagen, nämlich

mit der Revision des Eisenbahngesetzes von 1996. Obwohl diese Eisenbahnreform von 1996 nicht zu den «Bahnreformen» zählt, soll sie hier kurz abgehandelt werden, weil wichtige Elemente bereits mit dieser Reform umgesetzt wurden.

2.1.2 Eisenbahnreform 1996

Der Eisenbahnreform von 1996 basierte auf Empfehlungen einer «Groupe de Réflexion» (vgl. Ausführungen in der Botschaft zur «Bahnreform»; BBl 1997 I 915), die im April 1993 ihren Schlussbericht veröffentlichte.

Die Reform von 1996 umfasste folgende wichtige Punkte:

- Transparenz bei der Finanzierung der Regionalverkehrsleistungen: Wechsel von der Defizitdeckung zum Bestellprinzip,
- Gleichbehandlung der SBB und der konzessionierten Transportunternehmen betreffend den Finanzierungsschlüssel im regionalen Personenverkehr (RPV),
- Einführung der Spartenrechnungen. So wurden die Voraussetzungen zu einer rechnerischen Trennung von Infrastruktur und Verkehr geschaffen.

2.1.3 Bahnreform 1

Kaum trat die Eisenbahnreform von 1996 am 1. Januar 1996 in Kraft, verabschiedete der Bundesrat am 13. November 1996 schon die nächste Vorlage, nämlich die Botschaft zur «Bahnreform» (BBl 1997 I 909 ff.), von nun an hier «Bahnreform 1» genannt.

Mit dieser Reform wurde bezweckt, ein Instrumentarium zu schaffen, um die politischen und unternehmerischen Funktionen besser zu trennen und das Kosten-Nutzenverhältnis für die öffentliche Hand zu verbessern.

Die Bahnreform 1, damals noch kurz «Bahnreform» genannt, beinhaltete namentlich folgende Punkte:

- die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr,
- die Regelung für den Netzzugang,
- die Ausdehnung des Bestellprinzips auf alle Abgeltungen und
- die Liberalisierung des Güterverkehrs.

Im Rahmen dieser Vorlage wurden die SBB, die bis Ende 1998 als Anstalt Teil der Bundesverwaltung waren, mit dem SBB-Gesetz vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31) per 1. Januar 1999 von der Bundesverwaltung ausgegliedert, entschuldet und in eine spezialgesetzliche (öffentlich-rechtliche) Aktiengesellschaft umgewandelt, deren Aktien sich vollumfänglich im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft befinden. Seither wird die SBB AG wie ein klassisches Unternehmen mit Unternehmensleitung und Verwaltungsrat geführt.

Eine weitere Folge der Ausgliederung der SBB von der Bundesverwaltung war, dass die SBB - wie auch Postauto - Mitglieder des Verbandes öffentlicher Verkehr (VöV) wurden, der ab Beitritt dieser beiden Unternehmen nicht mehr der Verband der «Privatbahnen», sondern derjenige aller Transportunternehmen ist.

Die Themen waren stark geprägt von den Entwicklungen in der EU, namentlich durch die sogenannten Eisenbahnpakete. Im Parlament herrschte eine «reformfreundige» Stimmung. So behandelte das Parlament die Vorlage zügig, obwohl materiell sehr viele und erhebliche Änderungen zu beraten waren. Folge war, dass die Bahnreform 1 schon am 1. Januar 1999 in Kraft treten konnte, also nur drei Jahre nach der Reform von 1996.

2.1.4 Bahnreform 2 und Zusatzbotschaften

Am 23. Februar 2005 verabschiedete der Bundesrat die nächste Reformbotschaft, die Botschaft zur Bahnreform 2 (BBI 2005 2426 ff.). Die Vorlage hatte nicht mehr ganz grosse neue Themen zum Gegenstand, sondern wollte vielmehr verschiedene Fragen, die durch die Bahnreform 1 unbeantwortet blieben, unter anderem die Investitionsfinanzierung und die Neuordnung der Bahnpolizei klären. Ebenso hätten inzwischen erlassene neue EU-Richtlinien und EU-Verordnungen in schweizerisches Recht überführt werden sollen.

Wie schon bei der Bahnreform 1 waren auch bei der Bahnreform 2 die klare Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen sowie eine klare Festlegung der Verantwortlichkeiten von Bund und Kanton und der Transportunternehmen Ziele der Vorlage. Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen auf der Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung, dem diskriminierungsfreien Netzzugang, der Interoperabilität und der gesetzlichen Gleichstellung der Verkehrsunternehmen. Ergänzungen zu früheren Reformen («Aufarbeiten von Pendenzen der Bahnreform 1»; vgl. Botschaft Bahnreform 2, BBI 2005 2435 ff.) sollten die unternehmerischen Freiheiten der Transportunternehmen stärken.

Obwohl die Vorlage keine grossen Neuerungen vorschlug, war die Stimmung im Parlament eine ganz andere. Es war keine allgemeine «Reformfreude» mehr vorhanden. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden sehr kritisch beurteilt, namentlich die vorgeschlagene Aufteilung des Schienennetzes in ein Grund- und Ergänzungsnetz. Die Vorlage wurde vom Nationalrat im Herbst 2005 zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückgewiesen. Dieser Haltung schloss sich der Ständerat an. Gleichzeitig mit der Rückweisung beauftragte der Ständerat jedoch den Bundesrat, die Vorlage in «verdaubaren» inhaltlich abgegrenzten Teilpaketen wieder dem Parlament vorzulegen. Auf die Aufteilung des Schienennetzes in ein Grund- und Ergänzungsnetz wurde in der Folgebotschaft verzichtet.

Eine erste Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 folgte am 9. März 2007 (BBI 2007 2681 ff.). Sie enthielt unter dem Titel «Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr» nur noch die unbestrittenen Teile der früheren Vorlage. Inhalte waren unter anderem die Revision der Sicherheitsdienste, die Gleichstellung der Transportunternehmen sowie die nicht bzw. wenig umstrittenen Teile der Weiterentwicklung der früheren Reformen.

Am 20. Oktober 2010 folgte die Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 (Bahnreform 2.2; BBI 2011 911 ff.). Hauptbestandteil war die Übernahme der Sicherheits- und der Interoperabilitätsrichtlinie der EU. Dazu kamen die rechtliche Verankerung von Ausschreibungen im Busbereich im regionalen Personenverkehr sowie diverse weitere Themen.

Beide Vorlagen wurden seitens des Parlaments nicht mehr stark verändert, mit Ausnahme des Bundesgesetzes über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen (BGST; SR 745.2). Dieses Gesetz wurde in der Schlussabstimmung im Nationalrat (20. März 2009) abgelehnt, dann aber mittels einer parlamentarischen Initiative der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen am 18. Mai 2009 (Nummer des Vorstosses: 09.473; BBI 2010 891/915 ff.) wieder eingebracht, und schliesslich in der Sommersession am 18. Juni 2010 verabschiedet.

2.2 Zeitlich parallele öV-Vorlagen

2.2.1 Allgemein

Während der Zeit der Bahnreformen (1995-2010) gehörten auch andere verkehrspolitische Vorlagen zu wichtigen und stark diskutierten politischen Themen. Die Verkehrspolitik war damals im Um- bzw. Aufbruch, teilweise mit sehr «emotionalen» Themen. Ich unterscheide hierzu drei Kategorien:

- Vorlagen betreffend den Ausbau und die Finanzierung der Schieneninfrastruktur
- Umweltpolitische Vorlagen (Alpenschutz und Schwerverkehrsabgabe)
- Vorlagen mit Bezug zur EU (vorab das Landverkehrsabkommen)

Zudem setzten die Transportunternehmen bzw. die öV-Branche diverse Massnahmen um, wie das Schaffen der Verkehrsverbünde und der stetige Ausbau des Angebots. Weiter wurden in verschiedenen Agglomerationen S-Bahn-Systeme eingeführt, bzw. die S-Bahn Zürich wurde stetig - und für die Kundinnen und Kunden positiv bemerkbar – ausgebaut, ebenso erneuerten viele Transportunternehmen grosse Teile ihres Rollmaterials. Der Geltungsbereich des Generalabonnements (GA) wurde auf die Städte ausgedehnt, und die 1987 erfolgte Reduktion des Preises des Halbtaxabonnements von Fr. 360.— auf Fr. 100.— und der damit verbundene enorme Anstieg der Halbtaxabonnementsbesitzenden wirkten immer noch positiv nach.

Diese Massnahmen der öV-Branche und die folgenden wichtigen Vorlagen stärkten den öV, was in dieser Zeitspanne zu einem starken Wachstum des öV-Anteils am Modalsplit führte.

2.2.2 Ausbau und Finanzierung der Schieneninfrastruktur

Mit der Volksabstimmung vom 19. November 1998 nahmen die Stimmberechtigten die äusserst wichtige Vorlage betreffend Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) mit 63.5 % Ja-Stimmen an. Diese Vorlage legte die Finanzierung der vier sogenannten «Eisenbahngrossprojekte» fest, nämlich die der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), der BAHN 2000, des Anschlusses der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie die der Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken.

Um die Jahrtausendwende begannen die ersten Massnahmen der Bahn 2000 zu greifen. Ein Höhepunkt war sicher die Eröffnung der Neubaustrecke Mattstetten – Rothrist Ende 2004, was dazu führte, dass seither die Fahrzeit Zürich – Bern weniger als eine Stunde beträgt. Dies war drei Monate vor der Botschaft zur Bahnreform 2. Zur Zeit der Bahnreformen waren auch die Bauarbeiten der NEAT voll im Gang. Ein erster Meilenstein war die Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels im Juni 2007.

«Krönung» war schliesslich am 9. Februar 2014 die deutliche Zustimmung der Stimmberechtigten von 62 % (bei einer Stimmbeteiligung von über 56 %) zur Vorlage «Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur» (FABI), mit der der Bahninfrastrukturfonds geschaffen wurde.

2.2.3 Umweltpolitische Vorlagen

Für Parlament und Bundesrat überraschend wurde am 20. Februar 1994 - also ziemlich genau 20 Jahre vor der Abstimmung zu FABI - die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» (Alpeninitiative) von Volk (51.9%) und Ständen (16 von 23) knapp angenommen. Die Initiative verlangte die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene.

Die Annahme der Alpeninitiative bildete die «Legitimation» für die Vorlage zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV 1998; vgl. Ziff. 2.2.2), ganz besonders der NEAT, und der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA).

Mit Annahme des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81) fällten die Stimmberechtigten am 27. September 1998, also nur knapp zwei Monate vor der Abstimmung über FinöV, einen klaren Entscheid (57.2 % Ja-Stimmen), dass der Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene verlagert werden soll. Die beschlossene Höhe der Schwerverkehrsabgabe war ein Vielfaches höher als die bis dahin gültige pauschale Schwerverkehrsabgabe und ist auch heute noch wesentlich höher als die Maut/Schwerverkehrsabgabe in den übrigen Staaten der EU.

2.2.4 Vorlagen mit Bezug zur EU

Im Rahmen der (Neu)aushandlung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU (Bilaterale Verträge) um die Jahrtausendwende spielte die Verkehrspolitik, vorab der Landverkehr, stets eine sehr wichtige Rolle. Die Herausforderung war, den Inhalt der Alpeninitiative einerseits möglichst getreu, aber andererseits auf eine gegenüber der EU nichtdiskriminierende Art und Weise umzusetzen. Die Eckpunkte wurden im Landverkehrsabkommen (offizieller Name: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft

über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse; SR 0.740.72) geregelt, das der Schweiz erlaubt, eine im Vergleich zu den Mitgliedsstaaten recht hohe Schwerverkehrsabgabe zu erheben. Ebenso wurden das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für LKW und das Kabotageverbot garantiert. Die Schweiz wiederum hob die Gewichtslimite für LKW auf 40 t an und verpflichtete sich - dies schon in früheren Abkommen - für den Bau der Alpentransversalen. Die Bilateralen Abkommen mit der EU – wovon das Landverkehrsabkommen eines von 7 Dossiers war - wurden in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 mit 67.2 % Ja-Stimmen angenommen.

In den Jahren nach der Jahrtausendwende (gleich wie heute anlässlich der Diskussion betreffend das Institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU), teilweise auch im Rahmen der Bahnreform 2, stellte sich für den Bundesrat immer wieder die Frage, welche der von der EU inzwischen zusätzlichen oder erneuerten EU-Richtlinien bzw. EU-Verordnungen ins schweizerische Recht zu überführen seien.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangslage betreffend den Schienenverkehr in den meisten EU-Staaten eine völlig andere war als die in der Schweiz. So waren die EU-Kommission und auch viele Mitgliedsstaaten überzeugt, dass mit den beschlossenen EU-Richtlinien der Verkehrsträger «Schiene» gestärkt würde. Man erhoffte sich mit einer grundlegenden Liberalisierung, dass der Schienenverkehr attraktiver würde und somit der Marktanteil der Schiene zunehmen würde. Nur in wenigen EU-Staaten wurde hingegen massiv in die Schieneninfrastruktur investiert. Folge der z.T. fehlenden Mittel für den Schienenverkehr ist, dass die Schiene faktisch nicht gestärkt wurde.

Die Situation des öV-Schweiz unterscheidet sich - damals wie heute – recht stark von den Rahmenbedingungen und der Situation in den meisten Staaten der EU. Angeblich fehlende Qualität des öffentlichen Verkehrs bzw. der Schiene war in der Schweiz nie ein politisches Thema. Mit der Vorlage Bahn 2000 wurde das öV-Angebot landesweit erheblich ausgebaut, für alle spürbar ab Dezember 2004 mit der Eröffnung der Neubaustrecke Rothrist - Mattstetten. Da in der Schweiz ein Mehrbahnenmodell und eine damit verbundene kooperative Kultur in der Branche vorherrschen, fehlt(e) es an einem Leidensdruck betreffend weitergehende Regulation.

Dennoch hat das EU-Regelwerk Auswirkung auf die Schweiz. Für die Integration des öV-Netzes Schweiz in dasjenige der angrenzenden Länder und die Förderung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs übernahm die Schweiz im Rahmen der Bahnreform etliche Regelungen der EU. Diese beziehen sich jedoch schwergewichtig auf die Gewährleistung der technischen Interoperabilität.

3 Würdigung der Bahnreformen

3.1 Die spürbarsten Erfolge der Bahnreformen

Die wichtigsten «spürbaren» Erfolge der Bahnreformen – die auch heute noch andauern - sind für mich die folgenden:

a) Wesentlichster Punkt ist die erheblich **gesteigerte Effizienz** im regionalen Personenverkehr: Der Wechsel von der nachträglichen Defizitdeckung im regionalen Personenverkehr zum Bestellsystem, aber auch die subtile Regelung, wann Verkehre ausgeschrieben werden, führten bei den Transportunternehmen zu grossen Anstrengungen, attraktiver zu werden bzw. kostengünstigere Angebote auszuarbeiten. So erzielten die Transportunternehmen von 2007 bis 2017 jährlich durchschnittliche Effizienzsteigerungen von über einem Prozent. Während ein Personenkilometer im Jahr 2007 noch mit 0,223 Franken abgegolten wurde, waren es im Jahr 2017 noch 0,20 Franken. Dies ist eine sehr massive Effizienzsteigerung. Der Regionale Personenverkehr bekam dadurch einen Schub und verbesserte sich qualitativ in allen Regionen.

b) Der freie **Netzzugang** im Güterverkehr ist ein weiteres erfolgreiches Element der Bahnreformen. Er ist ein wesentlicher Grund des hohen Anteils der Schiene im alpenquerenden Güterverkehr durch die Schweiz: Ua dank des Netzzugangs wurde der internationale Schienengüterverkehr wesentlich attraktiver. So können seit der Bahnreform Unternehmen europaweit von A bis B - über die Landesgrenzen hinaus – Züge führen. Die Tatsache, dass moderne Mehrstromlokomotiven in vielen Ländern verkehren können, führte zu einer wesentlichen Abnahme von Schnittstellen an den Landesgrenzen und zu einer grossen Steigerung der Attraktivität der Schiene. Im Jahr 2018 betrug der Schienenanteil des alpenquerenden Güterverkehrs in der Schweiz über 70%, was mehr ist als im Jahr 2000 und im Vergleich zu Österreich und Frankreich mehr als doppelt so hoch.

c) Aus den «Bahnen», der «Post» und «Autobetrieben» wurden «**Transportunternehmen**». Das unternehmerische Denken gewann stark an Bedeutung, vorab bei den Unternehmen selbst. Kostenbewusstes Handeln wurde wichtiger, damit verbunden das vermehrte Augenmerk auf die Kundin bzw. den Kunden, im Güter- wie im Personenverkehr. Der «reibunglose Betrieb» war nicht mehr das Mass aller Dinge.

Ebenso hat die Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung – verstärkt durch die Einführung des Bahninfrastrukturfonds im Jahr 2016 – der Bahnbranche grossen Nutzen gebracht. Auch andere Schwerpunkte, wie beispielsweise die Interoperabilität und die gesetzliche Gleichstellung der Verkehrsunternehmen haben die Effizienz im öffentlichen Verkehr erhöht.

Es gibt aber auch gewisse Nachteile: Die rechnerische und organisatorische Trennung von «Infrastruktur» und «Verkehr» führte dazu, dass sich im technischen Bereich für gewisse Schnittstellen wie z.B. «Rad/Schiene» niemand mehr zuständig erachtet. Das System «Eisenbahn» ist immer noch ein «Gesamtsystem», wo eine durchlässige Zusammenarbeit der verschiedenen Sparten äusserst wichtig ist.

3.2 Auswirkungen auf die Organisationsform der Transportunternehmen

Mit den Bahnreformen wurden aus den «Bundesbetrieben» SBB und Post eigenständige juristische Personen (die jedoch zu 100 % im Eigentum des Bundes sind).

Im Nachgang oder parallel zu dieser Herauslösung von SBB und Post aus der Bundesverwaltung gab es in den meisten Städten analoge Bestrebungen betreffend die städtischen Verkehrsbetriebe. Die städtischen Verkehrsbetriebe waren früher ausnahmslos integrale Teile der jeweiligen Stadtverwaltung. Indirekte Folge der Bahnreform war, dass in den meisten Städten die Verkehrsbetriebe in eigene juristische Personen in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten oder Aktiengesellschaften umgewandelt wurden. Nur in den Städten St. Gallen, Winterthur und Zürich verhielt es sich anders, so blieben die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), die Verkehrsbetriebe St. Gallen (VBSG) und die Stadtbus Winterthur (SBW) Teile der Stadtverwaltung.

Grösster Vorteil der Teilverselbständigung der städtischen Verkehrsbetriebe ist die gewonnene unternehmerische Freiheit. Diese erlaubt es, namentlich bei Anschaffungen rascher zu handeln, da weniger finanzielle Entscheide von Stadtparlamenten notwendig sind. Ebenso wurde es für gewisse Verkehrsbetriebe einfacher, nun auch einige Linien in den Agglomerationen oder Nebengeschäfte zu betreiben.

Betreffend Innovationskraft kann aber nicht gesagt werden, dass die VBZ, die VBSG oder SBW weniger innovativ als andere städtische Transportunternehmen sind. Auch für die Kundinnen und Kunden ist die unterschiedliche Rechtsform kaum spürbar.

3.3 Spannungsgeladene Punkte der Bahnreformen

Rückblickend ist festzustellen, dass es Bereiche der Bahnreformen gibt, die ab Inkrafttreten völlig unbestritten wurden, und andere Themen, bei denen heute noch fast die gleichen Fragen diskutiert werden wie bei der Entstehung der Bahnreform. Zu den Themen, die im Grundsatz sofort akzeptiert wurden und zu keinen politischen Diskussionen mehr führten, gehören die Ablösung der Defizitdeckung durch das Bestellverfahren, die rechnerische Trennung zwischen den Sparten Personenverkehr und Infrastruktur sowie die Gleichbehandlung der Transportunternehmen. Ebenso könnte man sich heute kaum mehr vorstellen, dass die SBB ihre Plange-

nehmungsgesuche noch selbst bewilligt. Die SBB ist heute klar «nur» ein Unternehmen. Für niemanden ist heute vorstellbar, dass die SBB hoheitlich handeln würde.

Weitestgehend unbestritten ist der freie Netzzugang für den internationalen Güterverkehr. Zwar sind auch heute nicht alle Fragen des Arbeitnehmerschutzes betr. Lohn («branchenübliche Löhne») in allen Punkten geklärt, aber der Grundsatz, dass mehrere Güterverkehrsunternehmen auf der Nord-Südachse ihre Leistungen erbringen, ist unbestritten.

Hingegen gibt es einen wichtigen Schwerpunkt der Bahnreformen, wo sich die Politik auch heute noch schwertut: Ein in den Botschaften zu den Bahnreformen immer wieder deutlich hervorgehobenes Ziel war und ist die «Stärkung der unternehmerischen Verantwortung» der Transportunternehmen. Auch wenn im Grundsatz dieses Ziel nie bestritten wurde, liegen die Vorstellungen, was darunter verstanden wird bzw. über eine wie grosse «Autonomie» die Transportunternehmen verfügen sollen, auch heute noch sehr weit auseinander (vgl. Ziff. 4.2).

3.4 Bedeutung der Bahnreformen

Der öV in der Schweiz hatte namentlich im Zeitraum der Bahnreformen - infolge des anhaltenden Angebotsausbaus (vgl. Ziff. 2.2.2) ein fast ungebrochenes Nachfragewachstum erlebt. Praktisch alle Verkehrsmittel weisen gegenüber dem Jahr 2000 eine höhere Verkehrsleistung auf. Insbesondere im Eisenbahnverkehr ist eine enorme Zunahme der Personenkilometer zu verzeichnen: Seit 2000 haben sie sich beinahe verdoppelt.

Die Wirkungen der Bahnreformen können deshalb nicht isoliert beurteilt werden.

Persönlich bin ich überzeugt, dass letztendlich das stark quantitativ und qualitativ verbesserte öV-Angebot Hauptursache des erwähnten massiven Anstieges an öV-Kundinnen und Kunden war. Die mit den Bahnreformen teilweise geänderten Rahmenbedingungen und die erfolgte Rollenklärung führten im Verhältnis zwischen den Transportunternehmen und den Bestellern und Eignern zwar zu wesentlichen Erleichterungen, der Endkunde bzw. die Endkundin spürt dadurch direkt jedoch relativ wenig.

Ohne die Erfolge der Bahnreformen schmälern zu wollen, ist rückblickend festzustellen, dass die mit den Bahnreformen aufgeworfenen Themen und Fragen mehr die «öV-Szene» bewegten als die Kundinnen und Kunden.

3.5 Pragmatische Regulation – das Glas ist zu $\frac{3}{4}$ voll

Grösste Errungenschaft der Bahnreformen ist, dass man in der Schweiz jeweils recht **pragmatische, das schweizerische öV-System stärkende Lösungen** gefunden hat und dass die Effizienz – namentlich die Kosten pro Person und km im RPV - massiv gesteigert werden konnte. Höhepunkt und Abschluss zugleich war die am 9. Februar 2014 deutlich angenommene Volksabstimmung zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI; vgl. Ziff. 2.2.2).

Bei wichtigen Themen wie dem Transitverkehr auf der Schiene wurden die Bestimmungen der EU betreffend Netzzugang (aber auch betreffend Interoperabilität) praktisch 1:1 übernommen, was die Schiene stärkte.

In andern Fragen wie der Trennung von «Verkehr» und «Infrastruktur» oder betreffend «Wettbewerb» im Regionalen Personenverkehr hat die Schweiz das Regelwerk der EU nur sehr punktuell übernommen, ohne in eine verfehlte Euphorie des «Marktwettbewerbes» zu verfallen. Zu Recht wurde – bewusst oder unbewusst – erkannt, dass eine gute Branchenzusammenarbeit der Transportunternehmen verunmöglicht oder stark erschwert würde, wenn die Transportunternehmen dauernd in Wettbewerbsstreitigkeiten untereinander verwickelt wären. Den Kundinnen und Kunden dient im Alltag eine gute Zusammenarbeit der Transportunternehmen mehr als ein möglichst «freier» Wettbewerb.

Dank dieser **differenzierten Übernahme der EU-Regelungen** kehrte auf der politischen «Bühne» rasch «Ruhe» ein. Es wurden keine Massnahmen mit kontraproduktiver Auswirkungen auf das öV-System erlassen, die später hätten korrigiert werden müssen. Die Frage der Rollen der verschiedenen Akteure im öffentlichen Verkehr war in der Schweiz deshalb kein politisches Dauerthema. In recht kurzer Zeit hat man wichtige Rahmenbedingungen wie die Rollen der Akteure, die Einführung von moderaten Wettbewerbselementen mit Regelung der Ausschreibung im Regionalen Personenverkehr neu festgelegt. Dadurch wurde der öffentliche Verkehr in der Schweiz «fit» gemacht, gerade auch im Vergleich zu den Bahnunternehmen im benachbarten Ausland. Relativ rasch etablierte sich die neue Ordnung, ohne dass das Bahnwesen in einen Zustand der «Dauerreorganisation» versetzt worden wäre.

Zusammenfassend komme ich zum Schluss, dass das Glas – bezogen auf unser schweizerisches öV-Regelwerk - zu mehr als halbvoll ist. Es gibt zwar Handlungsbedarf (vgl. Ziff. 5), trotzdem ist m.E. das Glas zu $\frac{3}{4}$ gefüllt.

4 Situation heute – 20 Jahre danach

4.1 Aktuelle gesellschaftliche Situation

Gut 20 Jahre nach den ersten Reformbestrebungen im Eisenbahnwesen sind die Situation und die Einschätzung in vielen Punkten anders. Um die Jahrtausendwende gab es eine Aufbruchstimmung. Die Themen «Liberalisierung» und «Wettbewerb» waren keine Schimpfwörter, die Erwartungen an Veränderungen waren allgemein positiv, nicht nur im Eisenbahnwesen

Einen ersten Schock gab es in der Schweiz im Herbst 2001 mit dem Grounding der Swissair, einen zweiten durch die notwendig gewordene Rettung der UBS durch die Eidgenossenschaft. Beide Ereignisse haben das Vertrauen, dass die Unternehmen «auch ohne Staat» erfolgreich sein können und die Sache im Griff haben, erschüttert. Offensichtlich wurde, dass «Liberalisierung» nicht automatisch zu guten Lösungen führt. Plötzlich riefen alle wieder nach staatlichen Interventionen/Unterstützungen.

Symptomatisches Beispiel für den Wandel der gesellschaftlichen Haltung sind die beiden Namenswechsel des Flughafens Zürich. Im Jahr 2000 wurde er in «unique» umbenannt, seit 2010 heisst er wieder (bescheiden) «Flughafen Zürich AG».

Die neusten Vorfälle, wie beispielsweise die hohen Löhne der Spitzen der staatsnahen Betriebe, die Missachtung subventionsrechtlicher Bestimmungen durch Postauto, die Spesenaffäre bei der RUAG und der von breiten Teilen der Bevölkerung nicht verstandene Abbau bei der Post in der Fläche machen negative Seiten der «Liberalisierungen» plakativ ersichtlich.

Die positiven Errungenschaften der (Teil)liberalisierungen wie z.B. verringerte Kosten im Regionalen Personenverkehr oder die Sanierung der Pensionskasse SBB durch erwirtschaftete Überschüsse aus den eigenen Immobilien sind nicht so plakativ ersichtlich.

Aus all diesen Gründen hat das Image des «unternehmerischen Handelns» durch staatsnahe Betriebe gelitten. Dies wiederum verstärkt den politischen Einfluss auf die Unternehmen zusehends.

Betreffend Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen ist in den letzten Jahren deshalb ein gegenläufiger Trend sichtbar. Die unternehmerischen Handlungsspielräume werden tendenziell kleiner. Dies steht im Widerspruch zu den ursprünglichen Zielen der Bahnreformen.

Um die Jahrtausendwende bestand in der Schweiz auch eine wesentlich positivere Grundstimmung zum Regelwerk der EU. Aktuell werden stärker und kritischer die Überregulierungen der EU thematisiert (nicht nur in der Schweiz) als der Sinn und Zweck eines gemeinsamen Regelwerks. Zudem ist die Haltung gegenüber der EU allgemein kritischer. Bei der Übernahme von neueren den öffentlichen Verkehr betreffenden EU-Richtlinien oder EU-Verordnungen wird aktuell fast nur die Frage gestellt, ob deren Übernahme notwendig ist bzw. eine Insellösung Schweiz tragbar ist oder nicht, aber selten wird der Inhalt einer neuen EU-Regelung als für die Schweiz sinnvoll betrachtet.

4.2 Sind unternehmerische Freiheiten der Transportunternehmen wirklich gewollt?

Die **aktuell kritische Haltung zu «unternehmerischem» Handeln** von staatsnahen Unternehmen erleichtert es nicht, das folgende seit der Bahnreform bestehende Spannungsfeld einer befriedigenden Lösung zuzuführen:

Heute sind die meisten Transportunternehmen Aktiengesellschaften nach Obligationenrecht. D.h. vom Gesellschaftszweck her müssen sie rechtlich «gewinnorientiert» handeln. Da die allermeisten Transportunternehmen für ihre Leistungen im Regionalen Personenverkehr Abgeltungen erhalten, begrenzen andererseits Bestimmungen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) und des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) den Rahmen der unternehmerischen Möglichkeiten sehr stark. Als Folge des seit der Bahnreform angewendeten Bestellverfahrens wird es möglich, dass Transportunternehmen Verluste erzielen. Andererseits droht nach Obligationenrecht bei den nur schwach mit Eigenkapital ausgestatteten Transportunternehmen rasch eine Überschuldung. Die Transportunternehmen befinden sich so in einem Umfeld mit Widersprüchen.

Zudem besteht für die Transportunternehmen gestützt auf die aktuellen Bestimmungen des PBG kein grosser Anreiz, ihre Leistungen möglichst kostengünstig, das heisst günstiger als wie in der Offerte angeboten zu erbringen. Denn der «Lohn» für kostenbewusstes Handeln ist in der Regel der, dass die Basis für Neuverhandlungen für die kommenden Offertperioden entsprechend tiefer liegt.

Weiter wird von den Unternehmen innovatives Handeln verlangt. Die Möglichkeiten hierzu sind aber beschränkt. Denn die dafür benötigten Mittel sind oft nicht vorhanden bzw. erzielte Überschüsse des Regionalen Personenverkehrs dürfen wegen der gesetzlichen Reserve-/Rückstellungspflicht (Art. 36 PBG) oft nicht verwendet werden.

Einige dieser Fragen werden aktuell im Rahmen der Reform des Regionalen Personenverkehrs (Vernehmlassungsvorlage) angegangen. Wie gross die Bereitschaft ist, den Transportunternehmen wirklich Spielräume für noch unbekanntere Innovationsbestrebungen zu gewähren, wird sich weisen. Es gibt hier eine – unschöne – Zweiteilung von Unternehmen, die durch «Nebengeschäfte» wie z.B. Immobilien frei verwendbare Gewinne erwirtschaften und diese auch frei verwenden können, und Transportunternehmen, die ausschliesslich Leistungen des (abgeltungsberechtigten) Regionalen Personenverkehrs erbringen. Diese letzteren verfügen heute nur über äusserst begrenzte Mittel für Innovationen.

Ich bin überzeugt, dass die Transportunternehmen über gewisse finanzielle Freiräume verfügen müssen, um innovative Lösungen vorantreiben können. Dies stärkt unser öV-System. Denn wenn die Transportunternehmen nicht über frei verwendbare Mittel verfügen, wird das Suchen und Finden von innovativen Lösungen stark erschwert.

4.3 Die differenzierte Regelung im Regionalen Personenverkehr bewährt sich

Die Eisenbahnreform 1996 und die Bahnreformen haben die Gesetzgebung des Regionalen Personenverkehrs stark verändert. Hierzu ist festzustellen, dass sich diese Regulierung grundsätzlich bewährt: Die Gesetzgebung des Regionalen Personenverkehrs beruht auf dem Prinzip des «Wettbewerbs der Ideen». Der Bund hat mit den Bahnreformen zu Recht darauf verzichtet, in allen Fällen Leistungen des Regionalen Personenverkehrs auszuschreiben. Andere Staaten der EU haben dies gemacht. Es wurde dort ein grosser Aufwand betrieben, zahlreiche Linien haben den Betreiber wegen angeblich tieferen Kosten gewechselt. Nach einigen Jahren ist vielerorts eine Ernüchterung eingetreten, weil die Kosten wieder stiegen.

Anders ist die Regelung im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG). Gemäss Art. 32 Abs. 1 PBG schreiben die Besteller (= Bund und Kantone) in der Regel im gegenseitigen Einvernehmen Angebote des gemeinsam bestellten regionalen Personenverkehrs auf der Strasse aus. Abs. 2 des gleichen Artikels enthält jedoch sehr viele Ausnahmen. Namentlich muss nicht ausgeschrieben werden, wenn eine Zielvereinbarung mit einem Unternehmen besteht und dieses die vereinbarten Ziele erreicht. Es sind also Ausschreibungen vorgesehen, insbesondere im strassengebundenen öV, von diesem Instrument wird aber eher selten Gebrauch gemacht. Die Besteller (Bund und Kantone) schreiben Linien des Regionalen Personenverkehrs vorab dann aus, wenn neue Angebote geplant sind. Bei diesem «Ausschreibungswettbewerb» handelt es sich zudem nicht um einen echten Wettbewerb um Kundinnen und Kunden. Diese differenzierte Regelung führt dazu, dass die Transportunternehmen nicht im direkten Wettbewerb um einzelne Kundinnen und Kunden stehen und in den allermeisten Fällen «ihre» Linien auch in

den Folgejahren betreiben dürfen – solange sie ihre Sache gut machen (= «Zielwerte einhalten»).

Da in der Schweiz jedoch viele Transportunternehmen bestehen, messen sie sich untereinander indirekt an Qualität, neuen Innovationen und Effizienz. Zudem ist es dadurch auch für die Besteller einfacher, die Leistungen der verschiedenen Unternehmen miteinander zu vergleichen. Für die Unternehmen droht somit das «Dammoklesschwert», dass sie nach Konzessionsablauf eine Linie nicht mehr betreiben dürfen, wenn sie die Leistungen nicht zufriedenstellend erbringen oder die Besteller eine Ausschreibungsplanung durchführen. Dieser indirekte Wettbewerb – der «Wettbewerb der Ideen» - steigert die Qualität des öV-Gesamtsystems, da «best practice» übernommen und weiterentwickelt wird und kein Unternehmen im Vergleich zu andern abfallen möchte.

Mit dem Verzicht auf echten Wettbewerb ist die Erwartung verbunden, dass die Transportunternehmen gut zusammenarbeiten. Diese alltägliche Zusammenarbeit unter den Transportunternehmen besteht z.B. im Abwarten von Anschlüssen an den Knoten, dem Austausch von Verspätungsmeldungen, aus den gemeinsamen Abonnementen und Tarifbestimmungen. So ist ein Ticket von A nach B auf allen Zügen aller Unternehmen auf dieser Strecke gültig. Diese Zusammenarbeit bringt einen sehr grossen Kundennutzen. Dies ist nicht so selbstverständlich, wie dies für uns in der Schweiz aussieht. Ein Blick über die Grenze genügt, um dies zu bestätigen. In einem echten Konkurrenzsystem wäre diese Zusammenarbeit arg erschwert.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rahmenbedingungen im Regionalen Personenverkehr betreffend die Themen «Wettbewerb» und «Ausschreibungen» sich bewähren und diesbezüglich kein grösserer Handlungsbedarf ansteht.

4.4 Braucht es überhaupt weitere Reformen?

Braucht es weitere Änderungen an den regulatorischen Rahmenbedingungen? Damit verbunden ist die Anschlussfrage, was der Massstab ist, um dies beurteilen zu können.

Ideologisch motivierte Prinzipienfeststellungen, wie «Wettbewerb» bzw. «Öffnung des Marktes» ist per se gut oder schlecht, sind aus meiner Sicht ungeeignet, um ein bestehendes System zu verbessern. Prinzipienfragen tragen wenig zur Lösung von Problemen bei. Die eigentliche Frage ist daher: Mit welchem Modell wird der beste öV (in Bezug auf Angebot, Qualität, Kosten und Umwelt) erreicht und wie sind gegebenenfalls die regulatorischen Rahmenbedingungen dahingehend anzupassen?

Dabei gilt ein achtsames Vorgehen, damit nicht bestehende öV-Errungenschaften gewollt oder ungewollt gefährdet werden.

4.5 öV-Errungenschaften erhalten

Der öV Schweiz verfügt über viele grosse Errungenschaften. Dazu gehören in erster Linie das quantitativ wie qualitativ gute Angebot mit Taktfahrplan und guten Umsteigeverbindungen in den Knoten, die gesicherte Finanzierung und der (in den allermeisten Fällen) sehr zuverlässige und pünktliche Betrieb.

Dank den in den letzten beiden Jahrzehnten vorgenommenen öV-Ausbauten und dem dichteren Angebot hat das öV-System stark an Attraktivität gewonnen.

Unter den Transportunternehmen herrscht eine grosse und nutzenstiftende Kultur der Branchenzusammenarbeit, aktuell z.B. in der Infrastruktur (Smart Rail 4.0). Bekanntestes Beispiel ist der nationale Direkte Verkehr mit dem unternehmensübergreifenden Tarifsystem und den äusserst beliebten Abonnements «Generalabonnement» und «Halbtaxabonnement», die die Benützung des öV einfach machen. Dasselbe gilt auch innerhalb der Verbände.

Betreffend Regulation gibt es in folgenden Bereichen keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf:

- **Güterverkehr:** Die im Güterverkehr mit den Bahnreformen vorgenommene (Teil)liberalisierung ist geglückt. Vorab auf der Nord-Südachse herrscht im alpenquerenden Schienengüterverkehr echter Wettbewerb. Dieser ist nicht wieder einzuschränken, aber auch nicht auszudehnen. Namentlich eine Aufhebung des Kabotageverbots wäre für den schweizerischen Schienen- wie LKW-Verkehr nicht zielführend.
- **Infrastruktur:** Die rechtlichen Rahmenbedingungen betr. die Infrastruktur sind zufriedenstellend geregelt. So erfolgt eine rechnerisch saubere Trennung zwischen Infrastruktur und den Verkehrssparten. Diese Transparenz ist gegeben. Hingegen bräuchte eine weitergehende, auch rechtliche Trennung der Infrastruktur vom Verkehr, wie teilweise gefordert wird, keine Mehrwerte für die Kundinnen und Kunden. Die Diskriminierungsfreiheit kann auf andere Art und Weise erreicht werden, wie dies im Rahmen der Vorlage «Organisation der Bahninfrastruktur» (OBI; BBl 2016 8661 ff.) mit der Verselbständigung der Trassenvergabe umgesetzt wurde.
- **Verhältnis Schweiz und EU:** In Bezug zur EU sind die betreffend den Landverkehr zur Anwendung kommenden Eckwerte des Landverkehrsabkommens nach wie vor eine sinnvolle Stütze des schweizerischen Verkehrssystems. Diese gilt es zu erhalten und ja nicht aufzuweichen.

Trotz aller dieser positiven Errungenschaften: Es gibt Handlungsbedarf: Das Glas ist mit $\frac{3}{4}$ zwar gut gefüllt, jedoch nicht ganz voll.

5 Was ist zu tun? – Das Glas ganz füllen!

Auch wenn unser öV-System auf vielen Errungenschaften beruht (vgl. Ziff. 4.5), verbleiben einige Themen, bei denen eine Klärung bzw. eine vertiefte Regelung sinnvoll ist. Auf drei Themen möchte ich im Folgenden eingehen.

5.1 Nationaler Schienenfernverkehr

Die Rahmenbedingungen des Fernverkehrs gaben anlässlich der verschiedenen Teile der Bahnreformen kaum zu Diskussionen Anlass. Folge davon ist, dass es – im Gegensatz zum bestellten und abgeltungsberechtigten Regionalen Personenverkehr – im Personenbeförderungsgesetz keine für den Fernverkehr spezifischen Bestimmungen gibt. Wer welche Fernverkehrslinien betreibt (z.T. in eigenen Gesellschaften und eigener Konzession wie früher einmal die «Cisalpino AG»), führte um die Jahrtausendwende nicht zu Diskussionen zwischen den Transportunternehmen.

Diesbezüglich hat sich die Situation aufgrund der per Ende 2019 auslaufenden Fernverkehrskonzession geändert: Mehrere Transportunternehmen haben Konzessionsgesuche für gewisse Fernverkehrslinien eingereicht. Das BAV führte ein förmliches Verfahren durch, das mit einer Verfügung (Konzessionsentscheid) endete. Diese Verfügung wurde dann vom unterliegenden Transportunternehmen vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Rekurs angefochten.

Auch wenn nun die betroffenen Transportunternehmen sich geeinigt haben, verdeutlichen die in diesem Verfahren aufgeworfenen Fragen den Handlungsbedarf: Es gibt etliche Punkte, die geklärt werden sollten, um für künftige Verfahren einen klareren, wenig interpretierbaren Rechtsrahmen zu haben.

Namentlich folgende offenen Punkte sollten geklärt werden:

- Klärung, ob eine Monopolsituation oder ein Mehrbahnsystem angestrebt wird,
- Klärung, ob die Konzession das taugliche Mittel für den Fernverkehr ist (Alternative: «Leistungsauftrag»),
- Klärung, ob eine Linien- oder Netzbetrachtung erfolgen soll,
- Festlegung der Eckwerte betreffend Definition des zulässigen Gewinns/ Höhe des Deckungsbeitrages,

- Regelung, wie mit (defizitären) Fernverkehrsstrecken umgegangen wird, falls niemand ein entsprechendes Konzessionsgesuch einreicht,
- Festlegung der Eckwerte bezüglich Zusammenarbeit zwischen den Transportunternehmen, die Fernverkehr anbieten (gegenseitige Aushilfe, Dispo-Züge, Übernahme/Übergabe von Betriebsmitteln im Falle eines Linienverlustes/Neuübernahme etc.).

M.E. ist wichtig, dass der Gesetzgeber diese Punkte möglichst klar festlegt. Es kann nicht Aufgabe einer verfügenden Behörde sein, diese Punkte im Rahmen eines strittigen Konzessionsverfahrens im Einzelfall zu regeln. Es braucht hierzu einen abstrakt definierten Rahmen, was einen entsprechenden politischen Willen des Gesetzgebers voraussetzt. Dabei müssen das Gesamtsystem und die Kundeninteressen Ausgangspunkt der Überlegungen sein. «Rosinenpickerei» ist zu verhindern. Ein Mehrbahnsystem im Fernverkehr, unabhängig ob mit einer oder mehreren Fernverkehrskonzessionen, erachte ich aber als für das öV-System befruchtend.

5.2 Unternehmerische Freiheiten der Transportunternehmen

In Ziff. 4.2 wurde auf das Spannungsfeld, in dem sich etliche Transportunternehmen befinden, hingewiesen. Einerseits ist das «Korsett» betr. frei verwendbare Mittel gestützt auf Art. 36 PBG sehr eng, andererseits wird von den Transportunternehmen gewünscht, dass sie unternehmerisch handeln und Innovationen vorantreiben.

Im Grundsatz lässt sich das Spannungsfeld zwischen Gewinnorientierung gemäss Obligationenrecht und den - aus nachvollziehbaren Gründen - restriktiven Bestimmungen des Subventionsgesetzes nicht vollständig aufheben.

Im Rahmen der anstehenden Reform des Regionalen Personenverkehrs ist hierzu jedoch anzustreben, dass die Transportunternehmen über Mittel für Innovationen verfügen. Einerseits sollten die bestehenden Reservebestimmungen von Art. 36 PBG gelockert werden, andererseits sollte im Rahmen des Bestellverfahrens den Transportunternehmen gewisse Freibeträge für Innovationen eingeräumt werden. Innovationen können – im Gegensatz zu klar definierten Verkehrsleistungen – nicht im Voraus bestimmt werden.

Das wichtige Ziel der Bahnreform, das der «unternehmerischen Verantwortung», ist nun zu verwirklichen.

5.3 Klimapolitik: Nicht nur ein «Cetero censeo...»

Nicht alle öV-relevanten Themen haben einen direkten Bezug zu den Bahnreformen. Trotzdem kann der intramodale Wettbewerb – das Kernthema der Bahnreformen – nicht isoliert betrachtet werden.

Denn künftig werden Fragen betreffend den intermodalen Wettbewerb – namentlich wegen des Klimaschutzes und der Energiestrategie des Bundes (vorab: Reduktion des CO₂-Ausstosses) - stark an Bedeutung zunehmen. Die Frage des Beitrages einer Regulation zur Steigerung der Energieeffizienz bzw. zur Erreichung der Klimaziele wird wichtiger werden als die Frage nach wieviel/wie wenig «richtigen» Wettbewerb.

Ich bin deshalb überzeugt, dass in die künftigen Betrachtungen vermehrt auch der intermodale Wettbewerb einzubeziehen ist. Eine der grossen Stärken des öV ist seine Energieeffizienz. Um die dringend notwendigen Klimaschutzziele zu erreichen oder gar zu übertreffen, ist der öV-Anteil am Modalsplit zu erhöhen.

In der Schweiz, in der EU und weltweit sind entsprechende Abgaben auf den Treibstoffen für den Land- wie Luftverkehr (z.B. CO₂-Abgabe) unerlässlich, um eine «Verkehrswende» in Richtung energieeffiziente und CO₂-neutrale Verkehrsmittel zu erreichen. Die externen Kosten sind den Verursachern anzulasten, sonst bleiben die Spiesse ungleich. Gerade im internationalen Personenverkehr liegt ein grosses Potenzial brach. Hier könn(t)en mit einem Angebotsausbau neue Kundinnen und Kunden gewonnen werden, z.B. mit diesbezüglich ehrgeiziger formulierten Eigenerzielen SBB. Jedoch bringen auch das beste schienenbezogene Regelwerk bzw. die besten Eigenerziele dem internationalen Schienenverkehr nur wenig, solange das Fliegen so billig bleibt und nicht mit Abgaben belastet wird.

Fazit: Ohne Steigerung des Modalsplits des öV werden die Ziele des Klimaschutzes kaum erreichbar sein. Dabei ist der öV Teil der Lösung, und nicht des Problems. Um das Glas ganz zu füllen, braucht es auch hier mutige Entscheide!

6 Fazit/Thesen

Ich versuche meine wichtigsten Kernaussagen in Thesen zu fassen.

These 1:

Der grösste Erfolg der Bahnreformen war das Schaffen einer zweckdienlichen, austarierten, aber pragmatischen Regulation, die dem hochstehenden öV-System in der Schweiz Rechnung trägt.

These 2:

Die beste Regulation allein hätte nicht zu einer Stärkung der Schiene geführt, wenn nicht gleichzeitig in die Schieneninfrastruktur investiert und das Angebot ausgebaut worden wäre.

These 3:

«Unternehmerisches Denken» – ein Kernziel der Bahnreformen - bleibt wichtig und ist zu stärken. In der anstehenden Reform des Regionalen Personenverkehrs sind den Unternehmen Spielräume einzuräumen, die innovatives Handeln besser ermöglichen.

These 4:

Branchenzusammenarbeit und klassischer Wettbewerb schliessen sich gegenseitig aus. Für den öV in der Schweiz bewährt sich der «Wettbewerb der Ideen», verbunden mit einer guten Branchenzusammenarbeit.

These 5:

Der Gesetzgeber muss die offenen Punkte betr. Fernverkehr regeln.

These 6

Um die Klimaziele zu erreichen, muss der intermodale Wettbewerb vermehrt in die politische Betrachtung einbezogen werden. Die Energieeffizienz des öV ist eine grosse Stärke, weshalb eine Steigerung des öV am Modalsplit anzustreben ist. Ohne griffige CO₂-Abgabe auf Treibstoffen/Kerosen bleiben die Spiesse ungleich.

Zur Erreichung der Klimaziele ist der öV Teil der Lösung, und nicht des Problems.

Welche Rahmenbedingungen braucht der öV-Schweiz?

*Luca Arnold, Lukas Lüthi, Bernhard Meier
(Schweizerische Bundesbahnen)*

Abstract

Zwanzig Jahre nach der Bahnreform 1999 verfügt die Schweiz über ein im internationalen Vergleich herausragendes und von der Bevölkerung intensiv genutztes öV-Angebot. Es basiert auf Erfolgsfaktoren wie der Kooperation zwischen den Unternehmen, der integrierten Bahnproduktion sowie der langfristigen Finanzierung der Bahninfrastruktur und Abgeltung von bestellten Leistungen im Regionalverkehr.

Technologische Umwälzungen, die langfristige Sicherstellung der Finanzierung und der Umstand, dass sich die Kosten bei anderen Verkehrsmitteln gegenüber der Bahn vorteilhafter entwickeln dürften sowie gesellschaftliche Veränderungen bedeuten für den öV grosse Herausforderungen. Damit er leistungsfähig und attraktiv bleibt, sind Anpassungen der Rahmenbedingungen und im System nötig. Zwei konzeptionell verschiedene Lösungsansätze für den Schienenpersonenverkehr werden diskutiert: seine Liberalisierung und die Stärkung und Weiterentwicklung der Kooperationen zwischen den Transportunternehmen. Im vorliegenden Beitrag wird aufgezeigt, dass die Abkehr von der bewährten Kooperation zwischen den Transportunternehmen hin zu Wettbewerb einem fundamentalen Systemwechsel gleichkäme und das bewährte kooperative Ökosystem und der Service public geschwächt würden. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz der Bahn sind aber auch Massnahmen im Güterverkehr, bei der Infrastruktur und den Kontroll- und Steuerungsstrukturen der öV-Unternehmen nötig.

Die Autoren kommen zum Schluss, dass es eine Weiterentwicklung der Verkehrspolitik in Richtung einer Mobilitätspolitik braucht, welche nicht nur physische Mobilitätsdienstleistungen umfasst, sondern auch deren Organisation und Vertrieb via digitale Kanäle. Um die Qualität des öV zu erhalten und die Bahn als Instrument für Ziele wie Service public und Nachhaltigkeit einzusetzen, gilt es das koop. öV-System gegen Liberalisierungsbestrebungen zu verteidigen.

Keywords

Bahnreform, SBB, Wettbewerb, Liberalisierung, Service public, Kooperation

1 Einleitung

Die SBB bringt täglich über 1,25 Millionen Reisende und 205 000 Tonnen Güter zuverlässig ans Ziel. Als grösstes Bahnunternehmen der Schweiz und Rückgrat des öffentlichen Verkehrs (öV) soll und muss die SBB sich Gedanken zur Zukunft des Mobilitätsmarktes und ihrer Rolle darin machen. Dabei ist sie nicht nur ein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führendes, sondern auch ein bundesnahes Unternehmen, dem der Bund als Alleinaktionär Vorgaben macht und so als Instrument für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben einsetzt.

Nachfolgend zeigen die Autoren auf, wo wir heute zwanzig Jahre nach der Bahnreform 1999 stehen (H1), wie sich das Mobilitätsumfeld verändert (H2), welche Lösungen zur Diskussion stehen, um diesen Herausforderungen zu begegnen (H3) und ziehen schliesslich ein Fazit (H4).

2 Ausgangslage

Mobilität ist sowohl ein Grundbedürfnis als auch eine Voraussetzung für die hohe Lebensqualität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und ihrer Regionen. Unser **Mobilitätsangebot ist im internationalen Vergleich seit Jahren herausragend**¹, v.a. auch dank des leistungsfähigen öVs mit der SBB als Rückgrat und treibender Kraft. Den **Grundstein dazu legte die Politik mit der Bahnreform 1999**². Diese hatte das Ziel, die Eisenbahn wettbewerbsfähiger und effizienter zu machen und ihr einen grösseren Anteil an der Gesamtverkehrsleistung zu sichern. Dazu wurden die Aufgaben von Bund und SBB entflochten und der Grundsatz eingeführt, dass der öV durch Unternehmen zu erbringen ist.

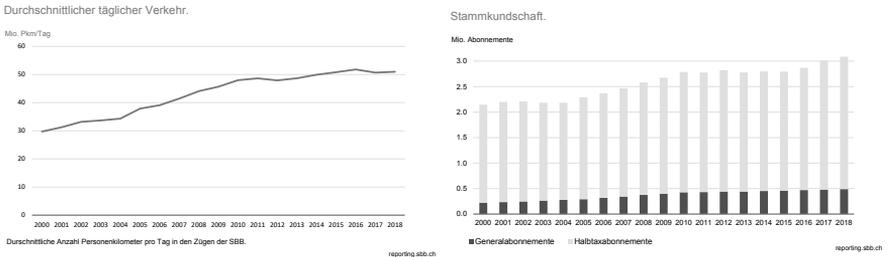
Zwanzig Jahre nach der Bahnreform stellen wir fest, dass Kunden und Besteller heute mehr Service public für weniger Geld erhalten. Der wichtigste **Qualitätsbeweis des öV** ist, dass ihn die Schweizerinnen und Schweizer **intensiv nutzen** und seine **unverkennbaren Errungenschaften als selbstverständlich betrachten**, so beispielsweise den Taktfahrplan, den sogenannten Direkten Verkehr, der es erlaubt, mit einem einzigen Billett mehrere Transportmittel und -unternehmen zu nutzen («Eine Reise – ein Ticket») und die Grundlage für das General- und Halbtax-Abonnement bildet, ein flächendeckendes Angebot auch in Randregionen und -

¹ Schwab, Klaus; World Economic Forum, "Global Competitiveness Report 2017-2018", World Economic Forum, 2018, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, S. 539 ff.

² Botschaft vom 13. November 1996 zur Bahnreform, BBl 1997 I 909 ff. und Änderung vom 20. März 1998 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1993 über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung, BBl 1998 II 1443 ff.

zeiten sowie eine integrierte Kundeninformation, dank der die Kunden transportmittelübergreifend z.B. über allfällige Verspätungen informiert werden.

Abbildung 1: Durchschnittlicher täglicher Verkehr und Anzahl Abonnemente



Diese Errungenschaften des öV der Schweiz basieren auf einigen **Erfolgsfaktoren**, namentlich:

- der **Kooperation**, d.h. dem hohen Grad der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, welche den Kunden **Angebots- und Komfortverbesserungen** bringt. Dies zeigt sich beispielsweise beim Sicherstellen von Anschlüssen oder im Störfall, weil sich die Unternehmen gegenseitig unterstützen. Durch die Kooperation können die Unternehmen beispielsweise im Einkauf **Synergien nutzen** und mit der Erfüllung von Systemaufgaben durch einzelne Unternehmen **entfällt** für die Partner in der Bahnproduktion beträchtlicher **Planungs- und Koordinationsaufwand**, so beispielsweise bei der kurz- und mittelfristigen Fahrplanplanung.
- der **integrierten Bahnproduktion**, das bedeutet, dass Infrastrukturbetreiber und Verkehrsunternehmen im gleichen Unternehmen eng zusammenarbeiten, weil Schiene und Rad untrennbar zusammengehören. 2018 hat das **Parlament** mit dem Entscheid zur **Organisation der Bahninfrastruktur (OBI)** ein **klares Bekenntnis zur integrierten Bahn** abgegeben und entschieden, dass Bahnbetrieb und Infrastruktur im gleichen Unternehmen vereint bleiben sollen.
- der **langfristigen Finanzierung der Bahninfrastruktur** durch einen unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie der **Abgeltung von bestellten Leistungen im Regionalverkehr**. Bund und Infrastrukturbetreiber legen in jeweils für vier Jahre geltenden Leistungsvereinbarungen die zu erreichenden Ziele und die dafür gewährten Mittel fest. Der Bund wendet für den **Substanzerhalt**,

den Betrieb und den Ausbau der Bahninfrastruktur pro Jahr rund 4.5 Milliarden Franken auf. Bund und Kantone bestellen und finanzieren zudem die **Angebote des regionalen Personenverkehrs (RPV)** mit jährlich rund 2 Milliarden Franken auf Basis zweijähriger Angebotsvereinbarungen.³

Die Schweizer Bevölkerung steht hinter diesem öV-Modell. Dies bestätigen **alle Volksabstimmungen** der letzten Jahre mit einem Bezug zum öV, die sowohl das **bewährte kooperative und integrierte öV-Modell** als auch das obenerwähnte **langfristige Finanzierungsmodell klar unterstützt haben**.

Alles bestens also? Nein. Die **Bezahlbarkeit** des öV für Kunden und Besteller sowie die **Wettbewerbsfähigkeit der Bahn** im intermodalen Wettbewerb, also gegenüber anderen Verkehrsmitteln, bleibt eine Herausforderung. Ebenso die **Pünktlichkeit** - ein zentrales Qualitätsmerkmal der Bahn - im dichten Netz aufrechtzuhalten und zwar bei vielen Baustellen «unter rollendem Rad» und laufend ausgebautem Angebot. Zudem machen die **Vielfalt der Tarifverbände** mit wenig koordinierten Tarifbestimmungen und breiten Fahrausweissortimenten den **öV für Kunden kompliziert**. Weil sie in **schwerfälligen Branchenstrukturen** gefangen sind, haben die Transportunternehmen Mühe auf neue Kundenbedürfnisse und Veränderungen des Umfelds in der gebotenen Geschwindigkeit zu reagieren. Schliesslich erschweren **Regulierungen**, die konzessionierte Transportunternehmen beispielsweise bei der Nutzung von Kundendaten schlechterstellen als andere Mobilitätsanbieter, die Bildung von Mobilitätsketten und behindern im intermodalen Wettbewerb.

3 Tiefgreifender Wandel

Der Mobilitätsmarkt befindet sich seit jeher im Wandel und auch der öV entwickelt sich konstant weiter. Die aktuellen technologischen und gesellschaftlichen Umwälzungen werden aber in Zukunft **deutlich wahrnehmbare Veränderungen des Mobilitätsmarkt** mit sich bringen.

³ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung.html>.

Der Bund bezahlt der SBB für Substanzerhalt, Betrieb und Ausbau ihrer Bahninfrastruktur zwei Milliarden Franken pro Jahr. Im regionalen Personenverkehr wird die SBB von Bund und Kantonen mit jährlich 650 Millionen Franken für bestellte Leistungen entgolten.

3.1 Technologie

Neue Technologien zur Automatisierung und die Digitalisierung beeinflussen auch die Mobilität immer stärker. Richtig eingesetzt haben sie das Potenzial, **die Effizienz und Qualität des Bahnbetriebs stark zu verbessern**. Mit dem **Brancheninnovationsprogramm «smartrail 4.0»** beispielsweise wollen die Bahnen die Kapazität und Sicherheit weiter erhöhen, die Bahninfrastruktur effizienter nutzen, Kosten sparen und so zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn beitragen. So soll mit neuen digitalen Assistenzsystemen, welche permanent zwischen Fahrzeug und Stellwerk kommunizieren, die Zugdichte und damit die Kapazität signifikant erhöht werden.

Auch das Mobilitätsverhalten und damit die Kundenbedürfnisse ändern sich grundlegend. Gefragt sind individualisierte, einfache und gut vernetzte intermodale Mobilitäts- und Logistiklösungen. Entscheidend ist, dass Kunden oder Waren schnell und unkompliziert ans Ziel kommen. Die **Wahl des Verkehrsmittels** tritt für die Kunden dagegen in den **Hintergrund**. Da kein Verkehrsmittel allein in der Lage ist, gegenwärtige und künftige Mobilitätsbedürfnisse zu decken, entwickelt sich Mobilität in Richtung einer integrierten, verkehrsmittelübergreifenden und **auf einer digitalen Infrastruktur basierenden Dienstleistung** (oft «Mobility as a Service» oder «MaaS» genannt).

Bessere Kundeninformation, einfachere Buchungsmöglichkeiten sowie Services entlang der Tür-zu-Tür-Reisekette gewinnen an Bedeutung. Sie erfordern bei den Transportunternehmen gezielte Weiterentwicklungen und Investitionen. Es gilt dem Nutzer ein Bündel von flexiblen und massgeschneiderten Mobilitätslösungen anzubieten, indem bestehende mit neuen Verkehrsmitteln (wie beispielsweise E-Trottinetten), mit Sharing-Angeboten oder mit individuellen Fahrdiensten kombiniert werden. Mit Systemen wie der nachträglichen Abrechnung der Fahrten oder automatischer Bestpreis Funktion, bei der nach jeder Fahrt automatisch die günstigste Ticketkombination berechnet wird, entfällt die heute oft schwierige Wahl des günstigsten Tickets. So können alle öV-Kunden den Komfort eines Generalabonnements nutzen. Ziel ist ein für die Kunden einfacherer, transparenterer und komfortablerer öV.

Durch die Entwicklung der Mobilität zu einer auf einer digitalen Infrastruktur basierenden Dienstleistung **drängen auch branchenfremde Anbieter** mit einfacheren Lösungen und frischen Ideen **in den Mobilitätsmarkt**. Sie organisieren, reservieren und verrechnen dem Kunden anbieter- und verkehrsmittelunabhängig automatisch die schnellste, preisgünstigste oder bequemste Route.

3.2 Finanzierung

Die Gesamtsystemkosten der Bahn wachsen und führen zu steigendem Bedarf an öffentlichen Mitteln für Betrieb und Unterhalt.⁴ Dies kann dazu führen, dass das öV-System für die Besteller immer **schwieriger finanzierbar und für Kunden zu teuer wird**. Im Strassenverkehr dagegen ist davon auszugehen, dass in Zukunft die **Transportkosten pro Personenkilometer tendenziell fallen werden**. Auch die Tendenz zu temporärer Nutzung statt dauerhaftem Besitz von individuellen Verkehrsmitteln («Sharing») wird dazu beitragen, dass die Kosten im Strassenverkehr sinken werden. Dies **intensiviert den intermodalen Wettbewerb** zwischen traditionellen und neuen Verkehrsanbietern und **erhöht den Druck auf die Finanzierbarkeit** bestehender öV-Infrastrukturen.

3.3 Gesellschaft im Umbruch

Der Klimawandel ist als eine der grossen Herausforderungen unserer Zeit breit anerkannt. Die Bevölkerung erwartet konkrete Massnahmen und Initiativen für eine nachhaltige Mobilität auf Strasse, Schiene und in der Luft, gerade auch deshalb, weil sämtliche Verkehrsprognosen von einem Wachstum ausgehen. Der politische Wille wächst, den Umwelt- und Klimaschutz in den Bereichen Energie, Landwirtschaft, Städtebau und Verkehr stärker zu gewichten.

Der Service public, also die Grundversorgung u.a. im Verkehrsbereich, geniesst in der Schweiz seit jeher einen grossen Stellenwert. Die Bevölkerung erwartet eine gute Versorgung zu angemessenen Preisen in sämtlichen Regionen des Landes; namentlich auch in Rand- und Bergregionen, wo sich das Angebot für den Dienstleister betriebswirtschaftlich nicht lohnt. Gleichwertige Dienstleistungen, Preise und Qualität für die ganze Bevölkerung bleiben auch in Zukunft nur mit Ausgleichsfinanzierungen innerhalb eines Systems möglich. Welche Güter und Dienstleistungen zum Service public gehören, ist letztlich eine politische Frage, die es sich lohnt, ab und an wieder zu stellen (welche Mindestanzahl von öV-Verbindungen, Ausmass der Nachtangebote etc.). In den letzten Jahren gab es vermehrt parlamentarische Vorstösse, die einen starken Service public forderten und einen direkten Einfluss auf das operative Geschäft insbesondere der SBB verlangten, so beispielsweise das Moratorium für den Serviceabbau bei den SBB-Drittverkaufsstellen⁵. Die deutliche Ablehnung der Initiative «Pro Service Public» im Jahr 2016, welche die Grundlagen des gut funktionierenden Service publics in der Schweiz und damit letztlich die Solidarität und den Zusammenhalt des Landes aufs Spiel gesetzt

⁴ Bundesamt für Statistik, Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2015, veröffentlicht am 8. April 2019, <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/7986047/master>, S. 28 ff.

⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173258>.

hätte, bestätigte den starken Rückhalt des Service public Gedankens in der Bevölkerung.

Die politischen Vorstösse zeigen aber auch, dass sich viele Menschen von der digitalen Entwicklung und den daraus resultierenden Veränderungen überfordert fühlen. Entsprechend **reagieren sie auf einen tatsächlichen oder gefühlten Abbau** von Leistungen im öV empfindlich. Der Ruf nach einer starken Grundversorgung im öV dürfte auch in den kommenden Jahren nicht abnehmen.

3.4 Folgerung

Die genannten technologischen Umwälzungen, die langfristige Sicherstellung der Finanzierung bzw. der Umstand, dass sich die Kilometerkosten bei anderen Verkehrsmitteln gegenüber der Bahn vorteilhafter entwickeln dürften sowie die gesellschaftlichen Veränderungen bedeuten **für den öV grosse Herausforderungen**. Die Bahnen müssen es schaffen, ihre gute **Position in der Mobilitätskette zu sichern**, um den Wandel auch im **verschärften intermodalen und digitalen Wettbewerb** im Sinne des öV zu gestalten. Fest steht, dass die aktuelle Klimadiskussion und die Erkenntnis, dass die **Bahn schon heute einen grossen Beitrag an eine nachhaltige Mobilität leistet** und eine **wichtige Rolle in der Grundversorgung** einnimmt, **eine Chance** für den öV darstellt. Es stellt sich die **Frage, welche Anpassungen der Rahmenbedingungen und im System nötig sind**, damit der öV auch in Zukunft die hohen Ziele wie Attraktivität und Leistungsfähigkeit sowie ein vorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen kann. Bevölkerung und Wirtschaft erwarten nämlich berechtigterweise auch zukünftig eine verlässliche Mobilität mit qualitativ hochstehenden Infrastrukturen und guten Angeboten.

4 Lösungsansätze und Reformbedarf

Für die Weiterentwicklung des **Schiienenpersonenverkehr** gibt es **zwei konzeptionell verschiedene Lösungsansätze**: Einerseits seine **Liberalisierung, d.h. eine Wettbewerbsstrategie** im internationalen Schienenpersonenverkehr, im nationalen Fernverkehr sowie im Vertrieb und der Preisgestaltung von Fahrausweisen (I.); andererseits die **Stärkung und Weiterentwicklung der Kooperationen** zwischen den Transportunternehmen (II.). Auch in anderen Bereichen des öV besteht Reformbedarf. Wir zeigen **Vorschläge auf für Verbesserungen** des liberalisierten Güterverkehrs, **zur Effizienzsteigerung** bei der Infrastruktur sowie **zur Anpassung der Kontroll- und Steuerungsstrukturen** (III.)

4.1 Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs/Wettbewerbsstrategie

In den letzten Jahren ist in Politik und öV-Branche immer wieder die **Einführung von** sogenanntem **intradomalem Wettbewerb** beim Schienenpersonenverkehr diskutiert worden. Diese wäre eine **Abkehr vom Kooperationsmodell** zwischen den Transportunternehmen und somit ein **bedeutender Systemwechsel** für den öV in der Schweiz, der folgende Auswirkungen hätte:

- Im **internationalen Schienenpersonenverkehr** ist die Schweiz gut an die Nachbarländer angebunden und das **heutige System** auf Basis von Allianzen zwischen der SBB und internationalen Partnerbahnen **bewährt sich**. In einem geöffneten Markt wären die langfristig angelegten Kooperationen der SBB mit ausländischen Partnerbahnen hingegen systemfremd, da die Anbieter im Wettbewerb gehalten sind, sich zu konkurrenzieren. Weiter beschränken sich Wettbewerber logischerweise auf lukrative Linien («**Rosinenpicken**»). Damit werden mit den Profiten aus letzteren nicht mehr wie heute nicht rentable Linien quersubventioniert. Entsprechend leiden das Angebot und die gute Anbindung der Schweiz ans Ausland. Zudem wäre eine Marktöffnung (wie sie im institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vorgesehen ist) de facto einseitig zu Lasten der Schweiz, weil nur ausländische Bahnen diese nutzen würden. Keine schweizerische Bahn verfügt nämlich über die Risikofähigkeit für eine Abwehr- und/oder Expansionsstrategie gegen ungleich grössere Nachbarbahnen oder einen entsprechenden Auftrag seiner Eignerin.
- Im **Fernverkehr** wären bei Einführung von Wettbewerb zwischen den Bahnunternehmen **Errungenschaften wie der Direkte Verkehr** als Basis der gemeinsamen Tarife und Fahrausweise für Verbindungen mit mehreren beteiligten Unternehmen **erschwert oder langfristig in Frage gestellt**. Die Aufteilung der Fernverkehrskonzession auf mehrere Bahnen generiert zudem hohen Wechsellaufwand für Rollmaterial und Personal mit beachtlichen Qualitätsrisiken. **Einem allfälligen Kundennutzen** durch Wettbewerb stehen **ein höherer Koordinationsaufwand** zwischen den Transportunternehmen und mit den Behörden sowie **Doppelspurigkeiten im System** gegenüber. Die wettbewerbliche Vergabe wäre mit Zusatzkosten nicht nur für die beteiligten Unternehmungen, sondern auch für die Vergabebehörden und damit die Steuerzahler verbunden. Dies insbesondere in Zusammenhang mit der Abrechnung, Administration, Verfahrensführung und dem allfälligen Wechsel einer Strecke zu einer anderen Konzessionärin. **Ein Effizienzgewinn lässt sich unter diesen Voraussetzungen kaum erreichen**. Wird der Fernverkehr nicht mehr wie heute **schweizweit als Ganzes aus einer Hand geplant**, ist zudem der Anschluss aller Regionen der Schweiz an ein landesweites Netz gefährdet. Unrentable Linien würden nicht mehr mit rentablen austariert und behördlich dafür gesorgt, dass positive finanzielle Ergebnisse in den Angebots- und Qualitätsausbau und somit in das Bahnsystem zurückfliessen. Das heutige zwar

anspruchsvolle aber letztlich einheitliche Preissystem wäre in einer Wettbewerbswelt systemfremd und würde durch unterschiedliche unternehmensspezifische Preissysteme ersetzt.

- Auf der **digitalen Ebene** verzerrt die Einführung von Wettbewerb durch eine **gesetzliche Öffnung von Daten- und Vertriebssystemen des öV gegenüber Dritten den Vertriebsmarkt zulasten des öV**. Neu sollen nach den Plänen des Bundesrats⁶ auch Mobilitätsvermittler ausserhalb der öV-Branche das Recht erhalten, öV-Tickets zu verkaufen. Da aber einseitig nur öV-Unternehmen zur Öffnung verpflichtet werden sollen und der Bundesrat für alle übrigen Mobilitätsanbieter wie beispielsweise Taxis oder Fahrdienstvermittler lediglich Anreize zur Öffnung vorsieht, wird der **öV benachteiligt**. Auch sind damit weder tiefere Preise noch eine bessere Servicequalität zu erwarten. Stattdessen besteht die Gefahr, dass **Erträge via Dritte aus dem öV-System an Private oder ins Ausland (z.B. globale IT-Konzerne) abfliessen** und nicht wie bisher im öV reinvestiert werden. Durch die Einführung von Wettbewerb wird auch die für den öV-Vertrieb erforderliche und **gesetzlich verankerte Branchenzusammenarbeit und Tarifpflicht⁷ erschwert**. Dritte sollen nämlich bei der Preisgestaltung der Tickets frei sein, womit der Wettbewerb zusätzlich verzerrt und die für Kunden wichtige Preistransparenz im öV zur Disposition gestellt werden. Echter Wettbewerb und eine Förderung der multimodalen Mobilität würden voraussetzen, dass **alle Mobilitätsanbieter ihre Vertriebssysteme gegenseitig und zu gleichen Bedingungen öffnen**.

Insgesamt käme die Abkehr von der bewährten Kooperation zwischen den Transportunternehmen hin zu einer Wettbewerbswelt einem **fundamentalen Systemwechsel** gleich. Ein derartiger Wechsel bringt **erhebliche Unsicherheiten** mit sich und geht mit einer **Schwächung des bewährten kooperativen Ökosystems und des Service public** einher. Durch die Defokussierung von den Kernaufgaben und -herausforderungen müssten sich die Transportunternehmen primär um den Wettbewerb gegeneinander statt um die gemeinsamen Aufgaben zum Wohle der Kunden kümmern. **Echter Wettbewerb**, der inter- und intramodal und auch gegenüber ausländischen Mitbewerbern fair wäre, bedingt jedoch einen **grundlegenden Umbau der Rahmenbedingungen**. Dies betrifft die **Vorgaben zur Gewinnverwendung** und zur **Risikobereitschaft und -fähigkeit** bei den Transportunternehmen aber auch bei den Eignern und Bestellern sowie die Infragestellung zahlreicher gesetzlicher und faktischer Kooperationspraktiken. Ausserdem sind **gleich lange**

⁶ Entwurf vom 7. Dezember 2018 zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009.

⁷ Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745).

Spiesse für alle Verkehrsmittel nötig sowie Möglichkeiten zur **Preisdifferenzierung**.

Die Einführung von Wettbewerb kann nicht auf einen Verkehrsbereich beschränkt werden. Im eng verzahnten und kooperativen öV-System der Schweiz **hat Wettbewerb auch nur in einem Bereich zwingend Auswirkungen auf das Gesamtsystem und die Errungenschaften**. Zudem wären Transportunternehmen gezwungen, Ertragsausfälle in einem Verkehrsbereich im Wettbewerb (beispielsweise Fernverkehr) in einem anderen Verkehrsbereich (beispielsweise im Regional-, Orts- und Nahverkehr) zu kompensieren und dort andere Transportunternehmen zu konkurrenzieren.

4.2 Kooperation

Das **kooperative System** der Schweiz ist ein Erfolgsmodell, dessen Leistungsfähigkeit und Qualität auch im Ausland grosse Anerkennung findet⁸. **Als Alternative zur Liberalisierung** des öV und im Rahmen einer Wettbewerbsstrategie steht deshalb **die Weiterentwicklung dieser «Solution suisse» zur Diskussion**. Zu Recht, denn wir sind überzeugt, dass damit der öV nicht nur zukunftsfähig gemacht, sondern auch seine unverkennbaren Errungenschaften gesichert werden können. Die Transportunternehmen können sich so auch weiterhin gemeinsam für die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und ihrer Regionen einsetzen.

Die oben unter 3 dargestellten **aktuellen Herausforderungen** für die Bahn, namentlich die raschen technologischen Veränderungen, die Sicherstellung der langfristigen Finanzierung und die gesellschaftlichen Veränderungen **eine umfassendere Mobilitätspolitik notwendig**. Statt wie bisher die physischen Mobilitätsdienstleistungen und Geschäftsfelder isoliert zu betrachten und punktuelle Liberalisierungen im Eisenbahnsektor voranzutreiben, muss der Blick **über den Bahnsektor (a.) auf den intermodalen Wettbewerb (b.)** und darüber **hinaus erweitert werden**: die **digitale Ebene (c.)**, auf der die Organisation und der Vertrieb physischer Mobilitätsdienstleistungen stattfindet, muss wegen ihrer strategischen Steuerungsfunktion **ebenso ein integraler Bestandteil der Mobilitätspolitik** sein wie die **Corporate Governance (d.)**, die Steuerung und Überwachung der von der öffentlichen Hand gehaltenen Transportunternehmen.

⁸ Duranton, Sylvain et al.; Boston Consulting Group, "The 2017 European Railway Performance Index", 2017, http://image-src.bcg.com/Images/BCG-The-2017-European-Railway-Performance-Index-Apr-2017-2_tcm9-152164.pdf.

Unsere Vorschläge für eine Mobilitätspolitik im Sinne einer weiterentwickelten «Solution suisse» sehen folgendermassen aus:

a) Bahnsektor (intramodaler Wettbewerb zwischen Bahnunternehmen)

Wie oben dargelegt bringt im **Fernverkehr** die Aufteilung der Konzession auf mehrere Transportunternehmen erhebliche Nachteile mit sich. Erst recht in einem Fernverkehrsnetz wie der Schweiz, das im europäischen Massstab eher mit einem S-Bahnsystem vergleichbar ist. Nun haben alle beteiligten Akteure den Nutzen einer Mehrbahnenlösung unter einer einheitlichen FVK erkannt. Diese Erkenntnis sollte sich auch in der anstehenden Diskussion um den regulatorischen Handlungsbedarf durchsetzen. Jedenfalls empfehlen wir auch in Zukunft auf **eine einzige einheitliche Fernverkehrskonzession zu setzen, die auf unternehmerischer Basis für die SBB als Mehrbahnenlösung umsetzbar ist**. Mit anderen Worten soll die Fernverkehrskonzessionärin anderen konzessionierten Normal-spurbahnen die Betriebsführung einzelner Fernverkehrslinien übertragen. Dies, wenn dadurch der Kundennutzen gesteigert, Effizienzgewinne für die Unternehmen entstehen und somit ein Beitrag an ein langfristig finanzierbares Gesamtsystem geleistet werden kann. Dazu ist im **Personenbeförderungsgesetz die einheitliche Fernverkehrskonzession explizit zu verankern** in dem Sinne, dass sie schweizweit einem einzelnen Unternehmen erteilt wird. Gleichzeitig soll diese Konzessionärin dazu verpflichtet werden, die konzessionierten Normalspurbahnen im Rahmen einer Mehrbahnenlösung einzubeziehen. Dies würde nach unserem Dafürhalten wesentliche **Vorteile für die Kunden, die Branche und die öffentliche Hand** bringen:

- **Kunden** profitieren von einem qualitativ hochwertigen und mit den Partnern abgestimmten Angebot aus einer Hand. Dieses zielt nicht auf die Gewinnmaximierung ab, sondern die Optimierung des Gesamtsystems.
- Die Kooperation erlaubt den **Unternehmen** ihre Kompetenzen zu bündeln und durch einen Ideenwettbewerb das Angebot laufend zu verbessern, wovon letztlich wiederum die Kunden profitieren. Auch können die Transportunternehmen Grössenvorteile nutzen, bzw. von Skaleneffekten und Systemführerschaften profitieren. Dies ohne ihre regionale Verankerung und die Eigenständigkeit zu verlieren.
- Rentable und unrentable Linien können ausgeglichen werden, was letztlich **die Schweiz verbindet und sie zusammenhält**.
- Durch das Vermeiden unnötiger Wechsel- und Anpassungskosten wird die **öffentliche Hand** weniger belastet.
- Schliesslich kann ein geeinter und **kooperativer Bahnsektor im verschärften intermodalen Wettbewerb** zwischen Strasse, Schiene und Luft besser bestehen und so seinen Beitrag zur Lösung von Klimaschutzproblemen leisten.

Der **regionale Schienenpersonenverkehr** sollte als bestellter Verkehr grundlegend weiterentwickelt und das administrative **Bestellverfahren signifikant vereinfacht** werden. Optimierungspotenzial sehen wir namentlich beim Bestellprozess, der Leistungserfassung, der Abrechnung und der subventionsrechtlichen Prüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer. Zudem empfehlen wir **langfristige Verträge** zwischen Transportunternehmen und den Bestellern abzuschliessen. Idealerweise werden zwölfjährige Rahmenverträge mit Konzessionen vereinbart und jeweils - synchron mit den Leistungsvereinbarungen zur Infrastruktur - vierjährige Offerten erstellt. Diese Vereinbarungen sollten mit **Verpflichtungskrediten** verbunden werden, um so die Planungssicherheit zu stärken und die Finanzierung zu gewährleisten. Weiter bietet es sich an, **verkehrliche Markträume** mit übergeordneten Bestellorganisationen und Anreizen (z.B. Bonus-Malus) zur Effizienz- und Qualitätsverbesserungen zu schaffen. Ausserdem sollten **Kooperationen** zur Nutzung von Synergien und Best-Practices zwischen den Transportunternehmen **gefördert** werden. Schliesslich können Unternehmen den Regionalverkehr nur weiterentwickeln, wenn die öffentliche Hand zusätzlich zu den Abgeltungen ein **Budget für Innovationen** spricht.

Im internationalen Schienenpersonenverkehr ist es sinnvoll, die bewährten und langfristig angelegten Kooperationen mit den Bahnen der Nachbarländer fortzusetzen, da sie die Anbindung ans Ausland im Sinne der Schweiz am besten gewährleisten. Dieses Schweizer Erfolgsmodell muss gegen den aktuellen Entwurf des institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU verteidigt werden, weil letzteres die Schweiz zu einer Marktöffnung verpflichten würde. Kooperationen würden in einem Wettbewerbsumfeld erschwert oder wären gar kartellrechtlich unzulässig. Wie oben in Kapitel 4.1 ausgeführt, würden grosse Nachbarbahnen nur rentable Linien herauspicken und diese im Alleingang anbieten. Der heute gute Zugang zum europäischen Hochgeschwindigkeitsnetz und die Verbindungen zu wichtigen Wirtschaftszentren im Ausland wären damit nicht mehr sichergestellt.

Derzeit fordern Politiker unterschiedlicher Parteien, dass der Bundesrat Massnahmen prüft, um **Nachtzugsangebote ab der Schweiz** zu erweitern und deren Attraktivität zu steigern. Dabei wird die Forderung gestellt, zur Unterstützung der Nachtzüge finanzielle Mittel aus dem Emissionszertifikatshandel einzusetzen. Die SBB stellt gegenwärtig einen gesteigerten Bedarf nach Nachtzügen fest und evaluiert einen möglichen Ausbau der Nachtzugverkehre. Als richtig erachten wir, dass die Politik Nachtzüge als verkehrspolitisches Ziel und Instrument prüft und demzufolge auch die **Diskussion über die finanzielle Förderung zum Ausbau des Nachtzugnetzes** führt.

b) Intermodaler Wettbewerb

Die Eisenbahn steht in immer stärkerer Konkurrenz mit Fernbussen, Flugzeugen oder dem motorisierten Individualverkehr. Dieser **intermodale Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln ist positiv**. Damit der Wettbewerb aber im Interesse der Schweiz seine volle Wirkung entfalten kann, müssen **alle Teilnehmer faire Rahmenbedingungen vorfinden, d.h. über gleich lange Spiesse** verfügen. Heute treffen aber nicht alle Verkehrsmittel die gleichen Bedingungen an, namentlich punkto **Gebühren und Abgaben, Arbeitsbedingungen, Passagierrechte, Behindertengleichstellung** und Nutzung von **Kundendaten**. Konkrete Verbesserungsmöglichkeiten wären, dass die CO₂-Emissionen in die LSWA inkludiert und bei Fernbussen analog zur LSWA eine Abgabe erhoben wird; dass der internationale Bahnverkehr wie der Flugverkehr Mehrwertsteuer befreit wird; dass für Bus- und LKW-Fahrer ein Mindestlohn und gleiche Sozialstandards sowie eine GAV-Pflicht wie für die Angestellten der Eisenbahn gelten; dass die Passagierrechte der Bahn im Strassenverkehr ebenso anwendbar sind wie die Vorgaben zur Behindertengleichstellung und dass alle Mobilitätsunternehmen denselben datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen.

Schliesslich ist zu diskutieren, ob die **Bahn als nachhaltigstes Transportmittel** mit der besten CO₂-, Energie- und Raumeffizienz gezielt **weiter gefördert werden** sollte und wie der Verfassungsgrundsatz, dass der alpenquerende Gütertransport von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolgen soll⁹, besser durchgesetzt werden kann.

c) Digitale Ebene

Mobilität entwickelt sich, wie oben beschrieben, zunehmend in Richtung einer integrierten, verkehrsmittelübergreifenden und **auf einer digitalen Infrastruktur basierenden Dienstleistung**. Da diese länderübergreifend und nicht zwingend aus der Schweiz angeboten wird, können Mobilitätsdienstleister vom Schweizer Gesetzgeber nicht umfassend reguliert werden. Vielmehr wird faktisch der Markt die digitale Ebene definieren, d.h. die Kunden werden durch ihre Nutzung von Angeboten entscheiden, welche Modalitäten und welches Unternehmen sich durchsetzt.

Keinesfalls darf der Wettbewerb auf der digitalen Ebene durch eine einseitige Pflicht für den öV zur Vertriebsöffnung verzerrt werden. Vielmehr braucht es in der Branche neben einem **gemeinsamen Bekenntnis zu Open Data** eine **Bündelung der Kräfte**. Damit behalten die Transportunternehmen und somit letztlich **die öffentliche Hand die Steuerungshoheit über den öV**. Auch ist damit sichergestellt,

⁹ Art. 84 BV.

dass die öffentlichen Mittel im System bleiben und reinvestiert werden, statt an branchenfremde Unternehmen abfließen.

Weil die digitale Ebene für die Schweiz zunehmend von strategischer Bedeutung ist, sehen wir die Notwendigkeit einer **ganzheitlichen digitalen Architektur und Infrastruktur für die Schweiz**. Diese ermöglichen die unabhängige, sichere und vertrauenswürdige Aufbewahrung und den Austausch von Daten für Geschäftsbeziehungen sowie für den elektronischen Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung. Das E-ID-Gesetz bietet eine gute Basis dazu.

4.3 Weiterer Reformbedarf im öV

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz der Bahn und damit der Erhöhung des öV-Anteils an der Gesamtverkehrsleistung **schlagen wir Massnahmen vor im Güterverkehr**, bei der **Infrastruktur** und den **Kontroll- und Steuerungsstrukturen** der öV-Unternehmen:

Im **Güterverkehr** empfehlen wir die **bewährte Verlagerungspolitik weiterzufolgen** und gezielt zu stärken. Damit die Bahn im intermodalen Wettbewerb gegenüber der Strasse bestehen kann, müssen die **Trassenpreise wettbewerbsfähig** angesetzt werden. Für eine **korridorweite Trassenkapazitätsplanung** sollten das Netznutzungskonzept (NNK) und die Netznutzungspläne (NNP), welche dazu dienen, die Trassen für den Güter- und Personenverkehr gleichberechtigt zu sichern und beiden Verkehrsarten langfristig ein attraktives Angebot zu ermöglichen, weiterentwickelt und dynamisiert werden. Um das Verlagerungsziel zu erreichen, gilt es zudem im Strassenverkehr die gesetzlichen **Vorgaben zur Sicherheit und Konformität der Strassenfahrzeuge** durchzusetzen sowie Sonderrabatte für lange Güterzüge zu gewähren.

Die **Mobilitätsinfrastrukturen** sind die Basis für die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Als Netzwerkindustrie muss die Bahn mit ihrem Strecken-, Telekommunikations- und Stromnetz integral bewirtschaftet werden. Die Eisenbahninfrastruktur als natürliches Monopol sollte vernünftigerweise nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden, sondern wie bisher der staatlichen Kontrolle unterliegen. So wird sichergestellt, dass die Infrastruktur als Grundvoraussetzung jeglicher Mobilität auch langfristig zuverlässig bereitgestellt und unterhalten wird. **Zur Effizienzsteigerung** dieses geschützten Monopolbereichs könnte das Bundesamt für Verkehr (BAV) als Besteller vermehrt Massnahmen wie **Leistungsvergleiche** (Benchmarks), **Leistungskennzahlen** zum Erfüllungsgrad von Zielsetzungen (Key Performance Indicators, KPI) oder behördliche **Konzessionsvorgaben** einsetzen und eine transparente Berichterstattung dazu einfordern.

Schliesslich könnten die **Kontroll- und Steuerungsstrukturen der öV-Unternehmen optimiert** werden. Die SBB als führendes Mobilitätsunternehmen der Schweiz ist zwanzig Jahre nach der Bahnreform dank einer klaren und sinnvollen Eignerstrategie zwar gut aufgestellt. Damit sich der unternehmerisch erbrachte öV der Schweiz aber optimal entwickeln kann, sind die Transportunternehmen auf berechenbare Rahmenbedingungen angewiesen. Diese umfassen nebst einer stabilen Eignerrolle auch kohärente Unternehmensziele und Rollen der beteiligten Akteure.

So haben die verschiedenen Bundesstellen, namentlich die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) als Eignervertreterin, das BAV sowie der Preisüberwacher bezüglich der **Höhe des Gewinns aus dem Fernverkehr und dessen Verwendung unterschiedliche Gewinnerwartungen und Vorstellungen**. Im Raum stehen Forderungen zur Rückerstattung an die Kunden aber auch Reinvestition in die nachhaltige Entwicklung des Unternehmens. Diese **Erwartungen gilt es zu konsolidieren**.

Schliesslich sollte die **komplexe Governance** im öV mit seinen vielen Akteuren punktuell **geklärt** werden. Das BAV könnte zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zugunsten einer klaren Governance die **Miteigentümerschaft** an anderen Transportunternehmen als der SBB **an die EFV** abgeben. Weiter sollte die Aufsicht durch ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Wirtschaftsprüfer gestärkt werden. Wir begrüssen, dass der Bundesrat im Rahmen der RPV-Revision **die Rolle der externen Revisionsstellen der Transportunternehmen schärfen, respektive deren Mandat erweitern** will. Insgesamt wird dies der Weiterentwicklung des öV unter Nutzung der unternehmerischen Kompetenzen der Transportunternehmen dienen.

5 Fazit: Eine Mobilitätspolitik für die Schweiz

Auch heute, **zwanzig Jahre nach der Bahnreform 1999, sind deren Ziele noch aktuell**. Anders als damals aber kann die Eisenbahn heute nicht mehr als isoliertes Verkehrsmittel betrachtet werden. Stattdessen braucht es eine gesamtheitliche Betrachtung der Mobilität und dementsprechend eine **Weiterentwicklung der Verkehrspolitik in Richtung einer Mobilitätspolitik**. Diese beschränkt sich nicht auf die physischen Mobilitätsdienstleistungen, sondern beinhaltet auch deren Organisation und Vertrieb via die immer wichtiger werdenden digitalen Kanäle sowie die Steuerung der öffentlichen Unternehmen.

Das **kooperative öV-System** der Schweiz gilt es gegen allfällige Liberalisierungsbestrebungen zu verteidigen. Nur so werden die **hohe Qualität** des öV Schweiz mit seinen Errungenschaften erhalten und kann die öffentliche Hand aufgrund von vorgängigen politischen Entscheiden und durch konkrete Vorgaben, welche auch

die Finanzierung regeln, die Bahn auch **als Instrument für ihre Ziele wie Service public und Nachhaltigkeit einsetzen**. Diese Steuerungsmöglichkeit und die hohe Qualität des öV würde mit der Einführung von intramodalem Wettbewerb in Frage gestellt. Entsprechend anerkennt auch das BAV in seiner neuen Strategie 2019, dass sich die Politik in der Vergangenheit mehrmals gegen eine Änderung der Marktordnung hin zu mehr Wettbewerb im öV ausgesprochen hat.¹⁰

Das Erfolgsmodell des kooperativen öV-Schweiz muss aber den technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen sowie den wachsenden Verkehrsströmen angepasst und **weiterentwickelt** werden. Die **Politik** ist gefordert, mit einem **klaren Bekenntnis zum Erfolgsmodell der «Solution suisse»** und einer **gezielten Weiterentwicklung** des Systems. **Gefordert** ist aber vorab die **öV-Branche**, die mit guten, innovativen Leistungen überzeugen und spürbare Verbesserungen zügiger umsetzen sollte. Sie muss ihre **unternehmerischen Handlungsspielräume** im Sinne des Gesamtsystems nutzen, die eigenen **Strukturen** den Herausforderungen entsprechend **organisieren**, die **Tarife und Sortimente vereinfachen**, sowie die **Effizienz und Stabilität des Betriebs erhöhen**.

Mit der vorgeschlagenen Mobilitätspolitik stärken alle Akteure des Systems den öV-Schweiz gemeinsam. Damit kann der öV seine zentrale Aufgabe für eine nachhaltige Mobilität, einen guten Service public und den Zusammenhalt der Schweiz und ihrer Regionen noch besser erfüllen.

¹⁰ Vgl. Strategie BAV 2019 «Öffentlicher Verkehr – für die Schweiz» https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/das-bav/eine_strategie_fuerdiezukunftsdesoeffentlichenverkehrs.pdf.download.pdf/eine_strategie_fuerdiezukunftsdesoeffentlichenverkehrs.pdf

Weiterentwicklung der institutionellen Ausgestaltung im Bahnmarkt¹

Urs Trinkner, Martin Lutzenberger (Swiss Economics)

Abstract

Seit der Bahnreform 1999 werden Bahndienstleistungen von der öffentlichen Hand nach dem Gewährleistungsmodell bei den Bahnen bestellt und abgegolten. Ursprünglich ohne Regulator RailCom, aber mit einer schlanken Schiedskommission SKE zur Streitbeilegung im Bereich Netzzugang gestartet, sind die beim BAV allozierten Aufgaben umfangreich. Im vorliegenden Artikel gehen wir der Frage nach, wie die bestehende institutionelle Ausgestaltung des mit der Bahnreform eingeführten Gewährleistungsmodells weiterentwickelt werden kann. Basierend auf dem Konzept der Gewaltenteilung und der Principal-Agent Theorie leiten wir eine angepasste Aufgabenteilung ab, welche die Aufgaben im Bereich Versorgung/Verlagerung konsequent beim BAV verortet, während die Aufgaben im Bereich Markt bei der RailCom angesiedelt werden. Die gestärkte RailCom erlaubt es, die Trassenvergabestelle aufzulösen und deren Aufgaben den Infrastrukturbetreibern zuzuweisen. Die durch das öffentliche Eigentum anfallenden Eigeneraufgaben sehen wir konsequent bei einem anderen Departement als dem UVEK angesiedelt.

Keywords

Institutionelle Ausgestaltung, Bahnmarkt, Bahnreform

¹ Kapitel aufbauend auf der Intervention von Urs Trinkner am Symposium «20 Jahre Bahnreform», 10.9.2019

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit der Bahnreform 1999 wurde in der institutionellen Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Von der im letzten Jahrhundert dominierenden Sichtweise, dass die öffentliche Hand in den Netzindustrien die gewünschte Versorgung selbst erbringen soll («Eigenerbringung»), wurde die politische und unternehmerische Verantwortung inspiriert von den Entwicklungen in Europa stärker getrennt. Der Staat erbringt den Service public nicht mehr selbst, sondern gewährleistet dessen Erbringung («Gewährleistung»). Dabei können sowohl öffentliche wie auch private Unternehmen mit der Leistungserbringung beauftragt werden.² **Abbildung 1** stellt den Paradigmenwechsel schematisch dar.

Abbildung 1: Staatliche Eigenerbringung vs. Gewährleistung



Quelle: Trinkner (2019)

² Der Staat bleibt jedoch im Sinne eines «Server of Last Resort» in der Verantwortung: Er reguliert nicht nur den Service public, sondern muss diesen auch gewährleisten und im Falle einer Unterversorgung eingreifen. Für Details vgl. Trinkner und Finger (2014).

Der Service Public ist im Gewährleistungsmodell ein Auftrag, der abzugelten ist. Dieses Prinzip wurde mit dem Bestellprinzip der Bahnreform umgesetzt und hat sich grundsätzlich bewährt. Verbesserungsfähig ist insbesondere die Trennung der Verantwortlichkeiten innerhalb des Staates mit vielen Aufgaben, die beim Bundesamt für Verkehr (BAV) konzentriert sind. Das Parlament hat im Jahr 2018 den Ausbau der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) zur Regulierungsbehörde RailCom und die Verstaatlichung der bislang privat organisierten Trassenvergabestelle beschlossen. Wie nachfolgend ausgeführt, erachten wir ersteres als einen wichtigen Schritt, weitere Kompetenzverlagerungen sollten in den kommenden Jahren folgen.

1.2 Fragestellung

Vor dem Hintergrund gehen wir der Frage nach, wie die institutionelle Ausgestaltung des mit der Bahnreform eingeführten Gewährleistungsmodells weiterentwickelt werden kann. Der Fokus liegt auf der Rollenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren im Bahnmarkt.

1.3 Vorgehen und Struktur

Zur Beantwortung der Fragestellung führen wir zunächst die später verwendeten wissenschaftlichen Grundlagen aus, konkret das Konzept der Gewaltenteilung und die Principal-Agent Theorie (Abschnitt 2). In einem zweiten Schritt gliedern wir die regulatorischen Aufgaben und Ziele im Bahnmarkt in die drei Regelbereiche Versorgung, Markt und Eigner (Abschnitt 3). Für diese leiten wir in einem dritten Schritt ein Zielmodell einer optimalen Rollenteilung ab (Abschnitt 4) und weisen die konkreten Aufgaben den einzelnen Akteuren zu (Abschnitt 5).

2 Wissenschaftliche Grundlagen

2.1 Gewaltenteilung nach Locke und Montesquieu

Die Frage der richtigen staatlichen Aufteilung von Zuständigkeitsbereichen ist nicht neu und hat schon Plato, Aristoteles oder Cicero beschäftigt. Als Begründer des Lösungskonzepts der Gewaltenteilung, welche heute weltweit breite Anwendung findet, gelten Locke und Montesquieu. Als Grundannahme ging Locke davon aus, dass die Menschen geneigt sind, ihre erlangte Macht zum eigenen Vorteil zu nutzen (Locke 1689, Sec. 143):

„Because it may be too great a temptation to human frailty, [...] suit the law, both in its making, and execution, to their own private advantage, and thereby come to have a distinct interest from the rest of the community, contrary to the end of society and government.“

Daraus entwickelte Locke das Konzept des „Balance of power“. Montesquieu ging von einem ähnlichen Menschenbild wie Locke aus und folgerte in Montesquieu (1748, S. 206):

"Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir."

Als Lösung schlug Montesquieu die in den heutigen Rechtsstaaten etablierte «horizontale Gewaltenteilung» zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vor (S. 294):

"Tout seroit perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçoit ces trois pouvoirs, celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers"

Nach Locke und Montesquieu besteht also die Gefahr, dass Personen die ihnen gewährten Kompetenzen opportunistisch zur Erreichung eigener Ziele nutzen. Die Lösung ist die Etablierung eines Machtgleichgewichts, welches durch Trennung von Gesetzgebung, Umsetzung und Rechtsprechung erreicht werden kann.

Daneben haben sich in der Schweiz weitere Prinzipien der Gewaltenteilung durchgesetzt, insbesondere die «vertikale Gewaltenteilung» als Föderalismus mit Subsidiaritätsprinzip (Delegation von Befugnissen wenn möglich auf die unterste Organisationsform, also bspw. Bürger und Unternehmern statt staatliche Stellen, Gemeinden statt Kantone, Kantone statt Bund usw.). Wesentliche Instrumente sind darüber hinaus die zeitliche Begrenzung von Machtpositionen durch periodische Wahlen (z.B. der Legislative), die Zuteilung von Kompetenzen auf Gremien statt Einzelpersonen (z.B. Bundesrat, Wettbewerbskommission, Kommission für den Eisenbahnverkehr) sowie das Korrektiv durch direktdemokratische Mittel wie Initiative und Referendum.

2.2 Prinzipal-Agent Theorie

Die Überlegung, dass sich Personen opportunistisch verhalten, liegt auch dem ökonomischen Prinzipal-Agenten-Modell zugrunde, welches von Jensen und Meckling (1976) eingeführt wurde und sich zu einem wesentlichen Teilbereich der neuen Institutionenökonomik weiterentwickelt hat.

Ein Prinzipal, z.B. das Volk oder der Aktionär, setzt Agenten ein (Parlamentarier bzw. Verwaltungsräte), welche an ihrer Stelle die Geschäfte führen und stattet sie mit entsprechenden Kompetenzen aus. Diese können jedoch – wie bei Locke – im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch ihren eigenen Vorteil optimieren, was zu Konflikten mit den Zielen des Prinzipals führen kann. Die Frage ist nun, wie der Prinzipal den Agenten dazu bringen kann, in seinem Interesse zu handeln, ohne dessen

Leistung direkt beobachten und gegebenenfalls korrigieren zu können. Das wesentliche Problem bei der Beziehung zwischen dem Prinzipal und dem Agenten ist dabei die Informationsasymmetrie: Der Agent verfügt gegenüber dem Prinzipal einen Wissensvorsprung, welchen dieser opportunistisch zum eigenen Vorteil ausnutzen kann.

Das Prinzipal-Agent Problem kann auf verschiedene Arten gelöst bzw. gemindert werden, wobei mit jeder Lösung gewisse Kosten einhergehen, z.B. Aufwendungen für eine Überwachung des Agenten. Generell geht es darum, ein anreizkompatibles institutionelles Arrangement zu finden, das es dem Prinzipal ermöglicht, seine mit Wissensvorsprung ausgestatteten Agenten in jedem Fall in seinem Sinne handeln zu lassen. Die Gewaltenteilung ist ein Beispiel für ein solches institutionelles Arrangement. Beschluss-, Umsetzungs- und Kontrollkompetenzen werden auf verschiedene Agenten verteilt. Die Gewaltenteilung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Agenten im Sinn des Prinzipals handeln.

Nachfolgend wird vor diesem Hintergrund ein Zielmodell für eine sinnvolle institutionelle Ausgestaltung im Sinne einer Aufgaben- und Kompetenzenverteilung im Bahnsektor hergeleitet. Hierfür ist vorerst zu klären, welches die Aufgaben des Gesetzgebers als Prinzipal sind und welche Ziele er hierbei erreichen will, bzw. ob diese eindeutig sind oder ggf. Zielkonflikte bestehen. Wo Zielkonflikte bestehen, ist jeweils zu entscheiden, ob diese entweder durch einen einzelnen Akteur oder durch das Zusammenspiel mehrerer Akteure aufgelöst werden sollen. Hieraus abgeleitet wird in einem zweiten Schritt eine Verteilung der Zuständigkeitsbereiche auf die verschiedenen Akteure (Agenten) im Bahnmarkt.

3 Aufgaben, Ziele und Zielkonflikte

3.1 Aufgaben

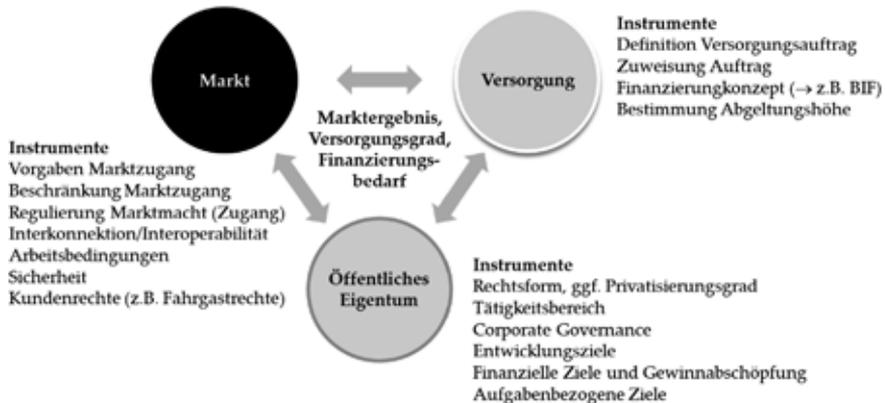
Die regulatorischen Aufgaben bei der Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs lassen sich in die drei Regelungsbereiche Versorgung, Markt und – Eigner gliedern:³

³ Vgl. hierzu auch Dieltl et al. (2011), Jaag und Trinkner (2011), sowie Grotrian et al. (2011).

- **Versorgung/Verlagerung:** Definition von Versorgungs- und Verlagerungszielen im Bahnbereich und Umsetzung hiervon durch Auftragsdefinition, Vergabe inkl. Konzessionserteilung sowie Finanzierung auf Ebene Infrastruktur und Dienstleistungen;
- **Markt:** Umsetzung und Kontrolle von allgemeinen Marktvorgaben, Standards, Interoperabilität, Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Fahrgastrechten sowie sektorielle Regulierung von Marktmacht (im Bahnmarkt Sicherstellung eines nichtdiskriminierenden Zugangs zur Infrastruktur);
- **Eigner:** Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, Festlegung der Corporate Governance, Eignerstrategie inkl. Entwicklungsziele, finanzielle Ziele sowie ggf. aufgabenbezogenen Ziele.

Abbildung 2 zeigt die drei Bereiche mit einer Auswahl der zugehörigen Regulierungsinstrumente schematisch dar. Die Begrifflichkeiten sind so gehalten, dass sie möglichst alle Netzindustrien abdecken.

Abbildung 2: Aufgaben im Bahnsektor und Gliederung in drei Regelungskreise



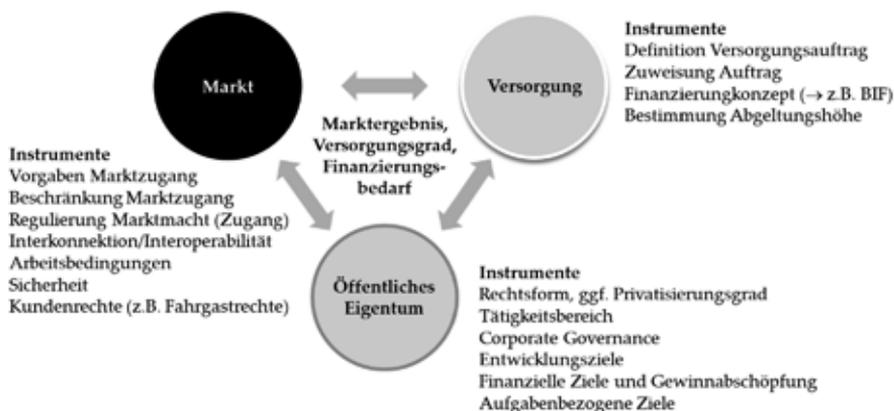
Quelle: Trinkner (2019)

Die Umsetzung dieser Regelungsbereiche in der Gesetzgebung bestimmt zum einen den unternehmerischen Handlungsspielraum der Akteure und zum anderen Marktergebnis, Versorgungsgrad und Finanzierungsbedarf. Die Bereiche sind in der Gesetzgebung optimalerweise möglichst kohärent zu gestalten und entsprechende Aufgaben passenden Behörden zuzuweisen. Dabei sind Abhängigkeiten und Zielkonflikte zwischen den Zielbereichen zu beachten.

3.2 Ziele und Zielkonflikte

Im Bahnsektor bestehen vielfältige Zielsetzungen. Diese sind in Abbildung 3 den drei Regelungsbereichen zugeordnet.

Abbildung 3: Ziele je Regelungskreis



Quelle: Trinkner (2019)

Zwischen den einzelnen Zielen bestehen teils vielschichtige Zielkonflikte. Beispiele sind:

- Gute Versorgung vs. Finanzierungsbedarf: Ein Ausbau des Angebots im öffentlichen Verkehr erfordert die Bereitstellung höherer öffentlicher Mittel;
- Tiefe Eintrittsbarrieren vs. Finanzierbarkeit vs. angemessene Preise vs. Gewinn: Tiefe Eintrittsbarrieren im Bereich Markt, z.B. auf einzelnen Fernverkehrsverbindungen im Personenverkehr, führen zu einem intensiven Wettbewerb und reduzieren ceteris paribus im Bereich Versorgung die Finanzierbarkeit von wenig rentablen Fernverkehrsverbindungen, da die bestehende SBB-interne Quersubventionierung wegfällt. Dies würde wiederum bedeuten, dass die Preise für wenig rentable Verbindungen angehoben werden müssten. Über alle Strecken hinweg reduziert sich für den Eigner der Gewinn.
- Faire Arbeitsbedingungen vs. tiefe Eintrittsbarrieren vs. finanzielle Ziele: Werden den Anbietern zum Schutze der Arbeitnehmer Vorgaben bezüglich der Arbeitsbedingungen gemacht, steigen die Eintrittsbarrieren für neue Anbieter, gleichzeitig kann dies die Gewinne der Bahnen schmälern.

Die Beispiele zeigen, dass sowohl zwischen wie auch innerhalb der drei Bereiche Markt/Versorgung/Eigner Zielkonflikte bestehen. Tendenziell sind die Zielkonflikte zwischen den drei Regelungsbereichen grundlegenderer Natur als diejenigen innerhalb der einzelnen Bereiche. Dies lässt sich aus ökonomischer Sicht darauf zurückführen, dass Massnahmen zur Durchsetzung und Finanzierung des politisch gewünschten Versorgungsniveaus immer Eingriffe in den freien Markt sind, welche zu stärkeren Marktverzerrungen oder höheren Markteintrittsbarrieren führen (vgl. z.B. Jaag, Trinkner, Uotila, 2014). Analog bedeuten Regulierungen, welche die (privaten oder öffentlichen) Eigner der Unternehmungen besserstellen, eine Abschwächung der Wettbewerbsintensität und/oder eine weniger weitgehende Versorgung.

Die Zielkonflikte sind grundsätzlich normativer Natur und erfordern also eine relative Wertung der einzelnen Ziele. Sie sind daher in politischen Prozessen durch den Gesetzgeber zu entscheiden (Parlament, subsidiär sofern vom Parlament mandatiert der Bundesrat sowie Behörden). Resultat des politischen Prozesses, in welchem die konkurrierenden Interessen und Ziele austariert werden, sind konkrete Normen im jeweiligen Gesetz. Die eigentlichen Zielsetzungen, die zuvor von den involvierten Personen verfolgt worden sind, finden sich im Gesetz meist nicht mehr wieder. Als Konsequenz sind die einzelnen Zielsetzungen, die hinter der Gesetzgebung im Bahnsektor stehen, sowie ihre Gewichtung i.d.R. nicht (mehr) bekannt. Gleichwohl können wesentliche abstrakte Aussagen zu den Zielen des Gesetzgebers als Prinzipal gemacht werden:

- **Hauptziel** des Prinzipals (der gesamten Legislative) ist die direkte Umsetzung der von ihm festgesetzten Normen und Aufgaben durch die eingesetzten Agenten (Bundesrat, Verwaltung, Behörden, Unternehmen, Gerichte). Im Regelungskreis Markt bedeutet dies, dass primär die Vorgaben bezüglich Konzessionierung, Betriebsbewilligungen, Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Nichtdiskriminierung umzusetzen sind. Themen wie funktionsfähiger Wettbewerb, tiefe Eintrittsbarrieren oder Innovation sind im Gesetz nicht explizit geregelt bzw. ergeben sich in der Umsetzung implizit aus der Regelung der primären Aufgaben. Resultiert hieraus ein Wettbewerb, welcher zu schwach oder zu intensiv ist, liegt es grundsätzlich an der Legislative, die Vorgaben neu auszutarieren.
- **Nebenziel** des Prinzipals ist, dass da, wo bei der Umsetzung des Gesetzes offene Zielkonflikte oder offengelassene Spielräume bestehen, diese durch die eingesetzten Agenten (Behörden) nur dann direkt aufgelöst werden, wenn die Auflösung im Sinn des Prinzipals stattfindet und hierfür vorgängig auch entsprechende Mandate erteilt worden sind. Die indirekte Auflösung bzw. Nichtauflösung erfolgt auch hier implizit durch das Zusammenspiel der Akteure. Ist das Ergebnis nicht im Sinne des Prinzipals, kann er wiederum die Vorgaben ändern.

4 Herleitung eines Zielmodells im Bahnmarkt Schweiz

Wie die Ziele umgesetzt werden, hängt somit wesentlich von der Zuweisung der Zuständigkeiten und Kompetenzen auf die verschiedenen Agenten ab. Dem Prinzipal stehen zur Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen die folgenden Instrumente zur Verfügung.

4.2 Institutionelle Instrumente

Die wesentlichen **institutionellen Instrumente** des Prinzipals bzw. der Legislative sind:

- **„Horizontale Gewaltenteilung“**: Umsetzung der Vorgaben der Legislative durch die Exekutive, ggf. Korrektur via Judikative. In der Schweiz sind die gesetzlichen Normen traditionell abstrakt gehalten, was der Exekutive bei der Umsetzung einen grösseren Spielraum gibt als in andern Ländern. Wenn auf diesem Weg wesentliche legislative Kompetenzen an die Exekutive (z.B. an den Bundesrat) delegiert werden, findet das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung auf der regulatorischen Ebene seine konsequente Fortsetzung, indem der Bundesrat – in seiner quasi-legislativ Funktion – *Gesetzgebung* (insb. Vorbereitung), *Vollzug* und *Eskalation* erneut an unterschiedliche Behörden delegiert. Diese «regulatorische Gewaltenteilung» kann wie folgt beschrieben werden:
 - Zur **Gesetzgebung** gehören die Policy Aufgaben, d.h. die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, wobei der damit betrauten Institution lediglich eine vorbereitende Funktion gegenüber Parlament bzw. Bundesrat zukommt.
 - Zum **Vollzug** gehört der Erlass von Ausführungsbestimmungen, die Aufsicht (Kontrolle) über die Umsetzung sowie die Rolle einer ersten Instanz bei Streitigkeiten unter Beaufichtigten (falls eine entsprechende materielle Zuständigkeit besteht).
 - Die **Eskalation** ist erste bzw. zweite Instanz bei Streitigkeiten unter Beaufichtigten (wiederum falls eine entsprechende materielle Zuständigkeit besteht)
- **„Vertikale Gewaltenteilung“**: Bei der vertikalen Gewaltenteilung gemäss dem Subsidiaritätsprinzip werden die Kompetenzen möglichst auf der untersten Ebene angesiedelt, d.h. der Eigenverantwortung von natürlichen und juristischen Personen überlassen. Ist dies nicht möglich oder nicht sinnvoll, sollen sukzessiv höhere Ebenen subsidiär unterstützen oder entsprechende Kompetenzen übernehmen. Vorliegend stellt sich die Frage, wie umfangreich die staatliche Kontrolle bei der Erbringung der Versorgung mit Bahndienstleistungen

gen sein soll. Konkret ist bei der Sicherstellung durch Regulation (vgl. Abbildung) festzulegen, inwieweit der Bund als Gesetzgeber und Eigner in die Unternehmensführung der Bahnen eingreifen sollte und ob es den Infrastrukturanbietern überlassen werden kann, Trassenpreise innerhalb der gesetzlichen Vorgaben selbst zu berechnen.

- „**Thematische Gewaltenteilung**“: Aufteilung von verschiedenen, in sich homogenen Themenkomplexen auf mehrere Behörden. Z.B. ist zu fragen, ob eine Behörde sowohl Markt- als auch Versorgungsfragen vollziehen und damit als Behörde eine politische Bewertung dieser beider Themenkomplexe vornehmen soll. Vorliegend werden die in Abschnitt 0 eingeführten drei Regelungsbereiche Markt, Versorgung und Eigner als in sich homogene Themenkomplexe betrachtet werden.

4.2 Zielmodell zur Rollenteilung

Die ersten beiden institutionellen Instrumente werden nachfolgend zur Entwicklung eines Zielmodells zur Rollenteilung entlang der drei Regelungsbereiche Markt, Versorgung und Eigner angewendet (zuerst auf jeden einzelnen Bereich, danach auf die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Bereichen). Durch die Abgrenzung der drei Regelungsbereiche ergibt sich implizit die thematische Gewaltenteilung.

Abwägungen innerhalb der Regelungsbereiche

Die wesentlichen Aufgaben im **Bereich Markt** betreffen den Zugang zur Infrastruktur (Regelungen zum diskriminierungsfreien Netzzugang), die Überprüfung des Marktzugangs sowie Vorgaben im Bereich der Sicherheit, der Interoperabilität und der Arbeitsbedingungen.

Die Vorgaben im Bereich Markt gelten für alle Anbieter gleichermaßen. Der Vollzug sollte daher einer Behörde zugewiesen werden, welche möglichst unabhängig von den verschiedenen Anbietern und ihren Eigentümern ist. In thematischer Hinsicht kann allenfalls die zentrale Frage der Nichtdiskriminierung von den übrigen Themen getrennt werden, welche im Rahmen der Infrastruktur-Konzessionierung überwacht werden könnte. Die Trassenpreisberechnung selbst kann gemäss Subsidiaritätsprinzip durch das Infrastrukturunternehmen vorgenommen werden, solange es eine Behörde gibt, welche ex post auf Klage hin wirkungsvoll die korrekte Berechnung des Trassenpreises überprüfen kann.

Die Gesetzgebung bzw. Politikvorbereitung im Bereich Markt ist gemäss der horizontalen Gewaltenteilung von einer Stelle zu verantworten, welche nicht durch den Vollzug belastet ist und jeweils die Erfahrungen von Vollzugsbehörde und Anbietern unabhängig auswerten kann.

Die wesentlichen Aufgaben im **Bereich Versorgung** umfassen den Erhalt, die Weiterentwicklung und die Finanzierung der Infrastruktur, das Verkehrsangebot inkl. Bestellung und Abgeltung. Infrastruktur, Angebot und zur Verfügung stehende öffentliche Mittel müssen kohärent aufeinander abgestimmt werden.

Die Bestimmung des Umfangs der Versorgung (Grundangebot inkl. dazu gehörige Infrastrukturausbauten) sowie das grundsätzliche Finanzierungskonzept erfolgt politisch durch die Legislative (vgl. z.B. Gegner, 2007, oder Kirchhofer, 2010). Die Details können durch politische Organe der Exekutive, z.B. den Bundesrat, festgelegt werden (vgl. auch Finger und Trinkner, 2014). Diese Zweiteilung entspricht der Infrastrukturstrategie des Bundesrates (2010) und bezweckt, dass eine ausreichende Flexibilität geschaffen wird, damit die jeweiligen Versorgungsaufträge im Verlauf der Zeit an den Stand der Technik und an die effektiven Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden können. Die Umsetzung nimmt also bewusst einen eingeschränkten gesetzgeberischen Charakter an. Die Exekutive ist jedoch im Vollzug insofern einzuschränken, als sie die Versorgungsaufträge und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel kohärent aufeinander abzustimmen hat. Die Vergabe der Versorgungsaufträge (d.h. Bestellung bei Unternehmen) kann durch die gleichen Agenten der Exekutive erfolgen (analog zu Bestellungen in der Privatwirtschaft). Je nach Stellenwert der Marktziele, insbesondere des Ziels der Nichtdiskriminierung, kann die Vergabe, insbesondere die Höhe der Abgeltungen, durch externe, unabhängige Stellen oder Behörden geprüft werden, um eine wettbewerbsverzerrende Über- oder Unterkompensation zu verhindern.

Da sowohl Gesetzgebung wie auch Versorgung primär politischer Natur sind, ist hier eine Trennung von Vollzug und Gesetzgebungsvorbereitung weniger wichtig als im Bereich Markt.

Da Fragen der Versorgung, der Sicherheit oder Arbeitsbedingungen bereits per Regulation in den Bereichen Markt und Versorgung geregelt werden, bleiben im **Bereich Eigner** originäre Fragen der Unternehmenssteuerung: Rechtsform, ggf. Privatisierungsgrad, Tätigkeitsbereich, Corporate Governance, Entwicklungsziele oder Gewinnziele und -abschöpfung. Diese Elemente können durch den Eigentümer unter Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (sektorielle Regulierung, Wettbewerbs- und Beschaffungsrecht usw.) frei festgelegt werden.

In Sektoren mit staatlicher Gewährleistungsverantwortung wie im Bahnsektor⁴ wird für ein Bundesunternehmen wie den SBB aus Sicht der Legislative insbesondere der langfristige Unternehmenserfolg im Vordergrund stehen, damit auch mittel- und

⁴ Art. 81a BV: „Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene ... in allen Landesgegenden.“

langfristig Unternehmen im Markt sind, welche die Versorgungsaufträge in der gewünschten Qualität erfüllen können. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung spricht eher gegen eine Privatisierung (Hold-up Problematik bzw. „winner's moral hazard“, vgl. Jaag und Trinkner, 2009), wobei die jeweiligen staatlichen Unternehmen gegebenenfalls flankierend vor übermässigen fiskalischen Interessen der öffentlichen Hand geschützt werden müssen, damit die originären Versorgungsziele nicht auf diesem Weg gefährdet werden.

Zur konsequenten Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung bietet sich auch hier eine Trennung von Gesetzgebungsvorbereitung und Vollzug an. Soweit eine gute Versorgung mit Bahndienstleistungen oberstes Ziel ist, kann die Gesetzgebungsvorbereitung bei dem Agenten angesiedelt werden, welcher auch die Gesetzgebungsvorbereitung im Bereich Versorgung verantwortet.

Abwägungen zwischen den Regelungsbereichen

Bezüglich der gegenseitigen Beziehungen zwischen den Bereichen bestehen folgende Zielkonflikte

- **Eignerrolle vs. Markt und Versorgung:** Die Umsetzung der Eignerziele erfolgt unter Einhaltung der übrigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, u.a. Bestimmungen im Bereich Markt und Versorgung (EBG, PBG, usw.), soweit nicht explizit vom Gesetzgeber (im SBBG) Abweichendes vorgegeben ist. Insofern sind die Eignerziele den sektoriellen Markt- und Versorgungsvorgaben grundsätzlich untergeordnet.

Damit bei der Unternehmenssteuerung einerseits keine Vermischung mit Versorgungs- und Marktzielen erfolgt, andererseits auch Zielkonflikte aus der Doppelrolle der Exekutive als Vollzugsorgan und Eignerin begrenzt werden, ist erstens innerhalb der Exekutive die Eignerfunktion möglichst durch einen Agenten der Exekutive auszufüllen, welcher nicht schon mit Markt- oder Versorgungsfragen betraut worden ist. Zweitens ist durch eine geeignete Corporate Governance eine wirksame Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung anzustreben. Dabei wird die unternehmerische Autonomie der SBB und anderer Staatsbahnen gestärkt; die politisch festgelegte Versorgung mit Bahndienstleistungen wird – gemäss dem Gewährleistungsmodell – per Regulation auf Auftragsbasis an die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführten (Bundes)unternehmen herangetragen. Der Bund als Eigner konzentriert sich auf eine nachhaltige Entwicklung seiner Unternehmen. Dies bedeutet, dass die Eignerfunktion möglichst von einer Bundesstelle wahrgenommen werden sollte, die nicht schon mit Bahnpolitik belastet ist.

- Markt vs. Versorgung:** Wie oben hergeleitet, drängt sich für den Vollzug im Bereich Markt eine von den Akteuren unabhängige Behörde auf, während für den Bereich Versorgung der politisch zusammengesetzte Bundesrat bzw. ein Departement/Amt hiervon im Vordergrund steht. Als Konsequenz – und unterstützt aufgrund der vielfältigen Zielkonflikte zwischen Markt- und Versorgungsthemen – bietet es sich an, hier zwei unterschiedliche Agenten für dem Vollzug zu betrauen.

Anders ist das Fazit im Bereich der Gesetzgebungsvorbereitung. Wenn der Markt nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck einer guten Versorgung ist, dann steht der Markt im Dienst der Versorgung. Wenn also die Versorgungsaufgabe im Vordergrund steht (was mit BV Art. 81a der Fall sein dürfte), dann kann die Gesetzgebungsvorbereitung in beiden Bereichen demjenigen Agenten zugewiesen werden, welcher die Umsetzung der Versorgung verantwortet.

Aus diesen Überlegungen leitet sich direkt das in **Abbildung 4** dargestellte Zielmodell ab. Es grenzt die Kompetenzen der Akteure klar ab und stärkt – innerhalb des vorgegebenen Rahmens – die Gleichbehandlung und die unternehmerische Autonomie der Eisenbahnunternehmen.

Abbildung 4: Zielmodell – konsequente Abgrenzung der Rollen

Vorbereitung Gesetzgebung:

Für Versorgung zuständiges Amt (solange Markt als Mittel zum Zweck der Versorgung)

Vollzug:



Eskalationsinstanz: Nicht bereits involvierte, unabhängige, qualifizierte Stellen

Quelle: Trinkner (2019)

5 Konkrete Aufgabenteilung im Zielmodell

Zusammenfassend kann die **Vorbereitung der Gesetzgebung**, d.h. die Weiterentwicklung des Regulationsrahmens mit Vorbereitung von Bundesrats- und Parlamentsbeschlüssen, in allen drei Regelungsbereichen vom gleichen Departement wahrgenommen werden, welches in der Exekutive die politische Verantwortung trägt. Die Zuständigkeit hierfür liegt heute beim UVEK mit dem BAV. Solange der Markt nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck der Versorgung (inkl. Verlagerung) ist, kann das BAV, soweit es die Vorbereitung der Gesetzgebung für das UVEK ausführt, auch den Vollzug im Bereich der Versorgung wahrnehmen. Je wichtiger jedoch die Marktziele sind, desto eher wäre die Vorbereitung der Gesetzgebung durch das Departement selbst wahrzunehmen.

Im **Vollzug** erfolgt gemäss dem hergeleiteten Modell eine konsequente Trennung nach Markt-, Versorgungs- und Eigneraufgaben, welche gleichzeitig die wesentlichen politischen Zielbereiche darstellen:

- Die Vollzugsaufgaben im Bereich der **Versorgung** umfassen die Festlegung des politisch gewünschten Versorgungsgrads (inkl. Erreichung von Verlagerungszielen) im Detail, die Bestellung bei den Anbietern (soweit die gewünschte Versorgung nicht am Markt bereitgestellt wird), die Sicherstellung der hierfür notwendigen finanziellen Mittel (Finanzierung) bzw. ggf. Redimensionierung der Versorgungsaufträge. Diese Aufgaben können durch die hierfür zuständige politische Behörde wahrgenommen werden (zuständiges Departement bzw. Amt hiervon, heute UVEK bzw. BAV).
- Im Bereich des **Marktes** steht, soweit vom Gesetzgeber erwünscht, die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs durch eine Nichtdiskriminierung der Verkehrsanbieter und Überwachung der Einhaltung weiterer spezifischer Vorgaben im Markt (bspw. Arbeitsbedingungen, Fahrgastrechte) im Vordergrund. Hinzu kommen die technischen Anforderungen, Interoperabilität und Sicherheitsvorgaben. Diese Aufgaben sollten einer von den Anbietern und vom Gesetzgeber unabhängigen Behörde zugewiesen werden, wobei sich hierfür die RailCom anbietet. Dank der gestärkten Aufsicht erübrigt sich eine separate Trassenvergabestelle.
- Als **Eigneraufgaben** verbleiben die Sicherstellung des langfristigen Erfolgs des Unternehmens durch langfristig ausgerichtete Zielvorgaben, eine geeignete Corporate Governance, Steuerung der Tätigkeit (ausschliesslich) durch die Definition des erlaubten Tätigkeitsbereichs. Diese Aufgaben sollten von einem Departement oder Amt ausserhalb des UVEK ausgefüllt werden, z.B. vom Finanzdepartement (EFD) bzw. der Finanzverwaltung (EFV).

Im Bereich **Eskalation** sollten marktseitig Entscheidungen der RailCom beim Bundesverwaltungsgericht (BVG) angefochten werden können. Soweit der Wettbewerb betroffen ist, gilt dies ebenso für Entscheidungen des BAV. Demgegenüber bietet sich der Bundsrat als Entscheidungsinstanz an, wenn die vom Gesetzgeber gewünschte Versorgung im Einzelnen zu entscheiden ist oder Eignerfragen geklärt werden müssen.

Gestützt auf die heutigen Zuständigkeiten der Departemente führt dies zur in **Tabelle 1** dargestellten Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Behörden.

Tabelle 1: Abgeleitete Rollenteilung im Bahnmarkt

Regelungs- kreis	Vorbereitung Gesetzgebung	Vollzug	Umsetzung	Eskalationsinstanz
Markt	UVEK mit BAV*	RailCom	Unternehmen	RailCom/BVG
Versorgung	UVEK mit BAV*	BAV**/Kantone	Unternehmen	BVG/Bundsrat
Eigner	UVEK mit BAV*	EFD/EFV	Unternehmen	Bundsrat

* ggf. auch Generalsekretariat UVEK, sofern Vollzug und Gesetzgebung noch stärker abgegrenzt werden sollen

**ggf. Prüfung von vergaberechtlichen Aspekten durch Regulator oder unabhängige externe Stellen

Im Vergleich zu heute bedeutet dies:

- eine Fokussierung der Rolle des BAV auf die Umsetzung der Versorgungsaufgaben inkl. Langfristplanung von Trassen und die Vorbereitung einer kohärenten Gesetzgebung. Soll eine grössere Distanz zwischen Gesetzgebung und Umsetzung geschaffen werden, kann die Federführung bei der Gesetzgebungsaufgaben auch direkt beim UVEK (Generalsekretariat) angesiedelt werden;
- eine Stärkung der RailCom im Bereich Markt, ggf. Prüfung vergaberechtlicher Aspekte bei der Konzessionierung und bei Bestellungen des BAV;
- eine Stärkung und Fokussierung des EFD (bzw. EFV) auf seine Eignerrolle unabhängig von versorgungs-, wirtschafts- und steuerpolitischen Anliegen mit einem konsequenten Blick auf eine finanziell nachhaltige Entwicklung der Bahnen;
- eine Abschaffung der Trassenvergabestelle, d.h. die Trassen- und Energiepreisberechnung kann – wie auch in den übrigen Netzindustrien in der Schweiz und im Ausland – dank gestärkter RailCom durch die Infrastrukturbetreiber diskriminierungsfrei nach Massgabe von gesetzlich verankerten Prinzipien erfolgen. Die RailCom ist bei Streitigkeiten erste Prüf- und Eskalationsinstanz (ex post Regulierung, falls keine Einigung zustande kommt).

Im Resultat entsteht eine klarere Abgrenzung der politischen Steuerung und eine Stärkung der unternehmerischen Verantwortung bei den Bahnen. Die Weiterentwicklung des Gesamtsystems inkl. Evaluation und Führung des politischen Gesetzgebungsprozesses obliegt den politisch verantwortlichen Behörden, also dem UVEK zusammen mit dem BAV.

Die nachfolgende Abbildung fasst die obigen Stossrichtungen im Vergleich zum Status quo zusammen.

Tabelle 2: Vergleich Status Quo und Zielmodell Bahnsektor

	Status quo	Zielmodell
Rolle SBB	Unternehmen, «politisches Instrument»	Unternehmen
Rolle TVS	Trassenvergabe	Re-Integration in Infrastrukturen
Rolle RailCom (vormals SKE)	Schiedsrichter im Bereich Netzzugang	Regulator (Fokus Netzzugang), Marktaufsicht
Rolle BAV	Vorbereitung Gesetzgebung, Besteller, Aufsicht, Regulator, (Miteigner)	Mithilfe Vorbereitung Gesetzgebung, Besteller, Aufsicht Versorgung inkl. Netzentwicklung
Rolle UVEK	Miteigner	Vorbereitung Gesetzgebung
Rolle EFD	Miteigner	Eigner

Literaturverzeichnis

- Dietl, H., C. Jaag und U. Trinkner (2011). Reform des Postsektors in der Schweiz: Eine Standortbestimmung, *Die Volkswirtschaft* 04-2011, 43-46.
- Finger, M. und U. Trinkner (2014). Service public in der Schweiz - Herausforderungen aus ökonomischer Sicht. *Swiss Economics Working Paper* Nr. 43.
- Gegner, M. (2007). Verkehr und Daseinsvorsorge. In: Knie A. (Hrsg): *Handbuch der Verkehrspolitik*, Wiesbaden, S. 455-470.
- Grottrian, J., C. Jaag und U. Trinkner (2011). Ein kohärenter Regulierungsrahmen für Den Schienengüterverkehr in der Schweiz. In: *Jahrbuch 2011 Schweizerische Verkehrswirtschaft*. C. Lässer, T. Bieger und R. Maggi (Hrsg.), S. 97-114.
- Jaag, C. und U. Trinkner (2011). A General Framework for Regulation and Liberalization in Network Industries. In: *International Handbook of Network Industries*, M. Finger und R. Künneke (Hrsg), S. 26-53.
- Jaag, C., U. Trinkner und T. Uotila (2014). Regulation and the Burden of the Net Cost Resulting From Universal Service Obligations. In: *The Role of Postal Service in a Digital Age*, ed. by Michael Crew and Timothy Brennan, Cheltenham. Edward Elgar, 204-213.
- Jaag, C., U. Trinkner, "Tendering Universal Service Obligations in Liberalized Network Industries" (2009). *Journal for Competition and Regulation in Network Industries*, Intersentia, Vol. 10 (4), pp. 313-332.
- Jensen, M. und William M. (1976). Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. In: *Journal of Financial Economics*. Band 3, 1976, Nr. 4, S. 305-360
- Kirchhofer, A. (2010). Stets zu Diensten – gezwungenermassen! – Die Schweizer Bahnen und ihre „Gemeinwirtschaftlichkeit“ für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung, Schwabe Verlag, Basel.
- Locke, J. (1689). *Two treaties of government*, book II, Sec. 143.
- Montesquieu (1748). *De l'esprit des lois*, S. 294.
- Trinkner, U. (2019). Institutionelle Ausgestaltung im Bahnmarkt. Intervention am Symposium «20 Jahre Bahnreform» vom 29.5.2019.

Höchste Eisenbahn

Denkanstoss für eine Bahnreform im digitalen Zeitalter

Lukas Federer (economiesuisse)

Abstract

Die Bahnreform im Jahr 1999 war für die Schweiz ein verkehrspolitischer Meilenstein. Sie hat die Weiterentwicklung zu einem konkurrenzfähigen Bahnsystem ermöglicht und so entscheidend zur wirtschaftlichen Standortattraktivität beigetragen. Technologischer Fortschritt und Strukturwandel stellen jedoch heute neue Anforderungen an die Bahn und so steht sie erneut an einem Scheideweg: Begegnet sie der Digitalisierung mit Abschottung und Strukturerehalt oder definiert sie ihr Selbstbild neu und wird Teil eines zukunftstauglichen Verkehrssystems? Wünschenswert wäre natürlich Letzteres. Dazu müssen aber beispielsweise im Infrastrukturbereich neue Ansätze gewählt werden: Digitale Infrastrukturen bringen mehr Flexibilität und weniger Koordinationsaufwand. Dadurch können das Angebot verbessert und Synergien mit dem Individualverkehr genutzt werden.

Keywords:

Digitalisierung, Infrastrukturen, Wettbewerbsfähigkeit

1 Die Wirtschaft und die Bahnreform(en)

Die Geschichte ist bekannt: Nach langwierigen Vorarbeiten verabschiedete der Bundesrat im Jahr 1996 die Botschaft zur Bahnreform. Das Paket beinhaltete einschneidende Änderungen für die Bahnlandschaft, unter anderem sollten Verkehr und Infrastruktur bei der Bahn rechnerisch und organisatorisch getrennt werden (die rechtliche Trennung wurde für einen späteren Reformschritt in Aussicht gestellt, harrt aber bekanntlich noch heute der Umsetzung). Der Netzzugang für Dritte sollte gemäss EU-Richtlinie 41/440 eingeführt werden. Letztlich sollten die SBB saniert und aus der Bundesverwaltung in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft überführt werden.

Das Massnahmenpaket des Bundesrats wurde von der Wirtschaft zum damaligen Zeitpunkt als vielversprechend, aber zu zaghaft beurteilt. Der Schweizerische Handels- und Industrieverein («Vorort») – die Vorgängerorganisation von economiesuisse – hielt in seinem Jahrbuch 1996 (S. 119) entsprechend fest: «Alle Bemühungen, welche die Rahmenbedingungen für die Bahnunternehmungen verbessern und sie in die Lage versetzen, ihre Leistungen effizienter zu erbringen, sind zu begrüssen. An dieser Zielsetzung gemessen sind die vorliegenden Reformvorschläge ungenügend, doch als positiver Schritt in die richtige Richtung zu betrachten. In diesem Sinne wird die Bahnreform mit dieser Vorlage nicht abgeschlossen und dem ersten Massnahmenpaket müssen weitere Massnahmen im Sinne einer rollenden Reform folgen.» An anderer Stelle merkte er an: «Auch wenn beim Schienenverkehr unbestrittenermassen ein Nachholbedarf gegenüber der Strasse besteht, müssen an allen Investitionsvorhaben strenge Massstäbe angelegt werden. Nur so kann die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrs massgeblich verbessert werden.»

Betrachtet man die Positionierung des Wirtschaftsdachverbandes in den letzten zwanzig Jahren, hat sich in den zentralen Punkten wenig geändert. Die «rollende Reform» blieb über die Zeit eine beständige Kernforderung, ebenso die höhere Eigenwirtschaftlichkeit des Bahnverkehrs und die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern. Insbesondere im Güterverkehr waren und sind zudem die Themen Wettbewerb und Diskriminierungsfreiheit langfristige Anliegen der Wirtschaft. Nach und nach haben sich bei diesen wiederkehrenden Kernforderungen auch Verbesserungen eingestellt, so werden beispielsweise mit der OBI-Vorlage per 2020 diverse marktnahe Reformen in Kraft gesetzt. Viele davon stellen eine Annäherung an die EU-Bahnpakete dar. Die vollständige Marktöffnung im Güterverkehr bleibt jedoch weiterhin aus, so dass entsprechende Forderungen ihre Aktualität (noch) nicht verloren haben.

Mit fortschreitender Digitalisierung hat sich die Haltung der Wirtschaft gegenüber der Bahn aber auch verändert und ausdifferenziert. Multi- und Komodalität sind hier entscheidende Stichworte, neue technische Entwicklungen und neue Erfordernisse des Marktes führen zu neuen Dienstleistungen und Geschäftsmodellen. Im Güterverkehr geht es um City Logistik und kombinierten Verkehr, im Personenverkehr um digitale Vertriebssysteme und «Mobility as a service». Die Thematik hat eine neue technologische Ebene erreicht, auf der es längst nicht mehr um Stahl und Beton oder um Rad und Schiene geht. Stattdessen drehen sich die Themen um Open Government Data, (Kunden-)Schnittstellen oder Konnektivität. Wahrscheinlich viel mehr als noch zu Zeiten der «Bahnreform 1» wohnt diesen Diskussionen eine grosse gesamtwirtschaftliche Bedeutung inne: Die Rahmenbedingungen der Bahn betreffen nicht mehr nur den Bahnbereich und den öffentlichen Verkehr, sondern den Mobilitätsmarkt als Ganzes.

Dass auch die Bahn von der Digitalisierung erfasst wird, wäre nicht weiter erwähnenswert. Hingegen sind die Voraussetzungen in diesem Bereich aufgrund der Regulierungsdichte und der «Legacy» besonders komplex und vielschichtig. Lange, beständige politische Prozesse und Investitionszyklen treffen auf neue, sich dynamisch ändernde Fragestellungen und technische Möglichkeiten. So ist das Bahnsystem mit fast schon epochalen Spannungsfeldern konfrontiert: Dynamisches, verkehrsträgerunabhängiges Pricing trifft auf das Generalabonnement, Selbstfahrende on-demand-Busse in der Peripherie treffen auf Taktfahrplan und Knotensystem, usw.

Angesichts der zunehmenden Kontraste zwischen den Entwicklungen im Mobilitätsmarkt und den Rahmenbedingungen des Bahnsystems stellt sich die Frage nach dem «optimalen» regulatorischen Umfeld für die Zukunft. Braucht es abermals eine radikale Bahnreform wie Ende der Neunzigerjahre oder reicht die seither verfolgte Politik der kleinen Schritte weiterhin aus? Und inhaltlich: Müssen wir Rad und Schiene neu erfinden oder können wir uns auf «business as usual» beschränken?

Aus der Sicht von *economiesuisse* sind die derzeitigen Voraussetzungen ungünstig, um einer dynamischen Marktentwicklung gerecht zu werden. Es braucht mehr Reformwille und eine Bereitschaft, die dringendsten Grundsatzfragen zu klären. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft müssen dieser Herausforderung gemeinsam stellen. Sie müssen mittelfristig für die Bahn ein neues Spielfeld und neue Spielregeln definieren. Das Denken in Szenarien muss dabei im Vordergrund stehen, da niemand mit Sicherheit sagen kann, wie die Zukunft aussehen wird. Aus Sicht der Wirtschaft sollte ein robustes Regulierungsumfeld die folgenden, allgemeinen Ziele verfolgen:

1. Ein kunden- und bedürfnisorientiertes Bahnsystem mit hoher Verlässlichkeit und einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis.
2. Ein möglichst eigenwirtschaftliches Bahnsystem mit sinkenden Stückkosten und einer geringen Last für die öffentlichen Haushalte.
3. Ein Bahnsystem, das als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Privatwirtschaft konzipiert ist, mit kontrolliertem Wettbewerb und hoher Innovationskraft.

Die Akteure des Bahnsystems werden nicht darum herumkommen, zur Erreichung dieser Ziele gewisse Änderungen anzugehen. Je später dies geschieht, desto höher werden für die Allgemeinheit die Anpassungskosten ausfallen.

2 Indikatoren zur Entwicklung der Bahn: Wo Nachholbedarf besteht

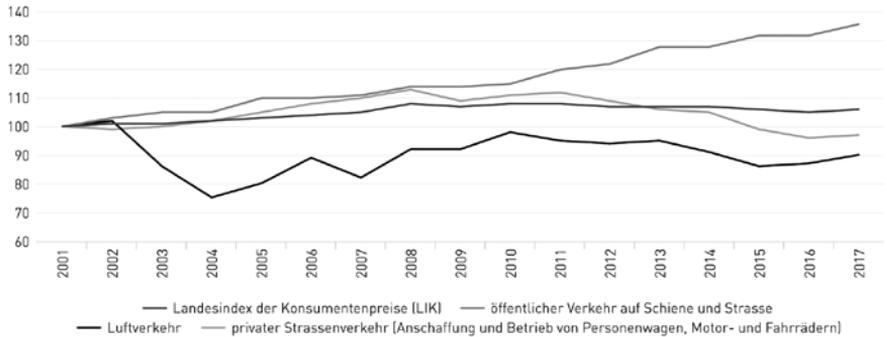
Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz bekanntlich über ein äusserst hochwertiges Bahnsystem – der Global Competitiveness Report 2018 des World Economic Forum hat dies im vergangenen Frühjahr abermals bestätigt – die Schweiz belegt beim Schienenverkehr Platz eins, knapp gefolgt von Japan und etwas weniger knapp von der Republik Korea. Der positive Beitrag zur Standortattraktivität der Schweiz ist somit eigentlich unbestritten. Doch stellt sich die Frage, welche Indikatoren dieser Beurteilung zugrunde liegen und wie differenziert dieses Bild ist. Das WEF-Ranking wählt vor allem eine statische Versorgungsoptik: Die Qualität der Bahnsysteme wird einerseits anhand der Dichte des Netzes beurteilt (Schienenkilometer pro Flächeneinheit) und andererseits aufgrund einer Befragung zur subjektiven Wahrnehmung der Leistungserbringung auf einer Skala («Wie effizient ist der Bahnverkehr in ihrem Land?»). Bei der Beurteilung nicht berücksichtigt werden hingegen prospektive Elemente, wie beispielsweise die Zukunftstauglichkeit des regulatorischen Rahmens. Ebenso fehlt ein quantitativer Vergleich der volkswirtschaftlichen Effizienz. Letztere soll im Folgenden mit Bezug auf die Schweizer Bahnlandschaft genauer betrachtet werden. Der Fokus liegt dabei auf Preisen, Kosten und der Finanzierung.

2.1 Preisentwicklung

Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, hat sich der öffentliche Verkehr auf Schiene und Strasse in den letzten circa 15 Jahren im Vergleich zum gesamten Landesindex der Konsumentenpreise deutlich verteuert. 2017 waren die Preise im öffentlichen Verkehr etwa 35 Prozent höher als noch 2001, während das aggregierte Niveau der Konsumentenpreise nur um etwa 5 Prozent zugenommen hat.

Abbildung 1: Preisentwicklung der verschiedenen Verkehrsträger

► indiziert (2001 = 100)



Quelle: BFS
www.economiesuisse.ch

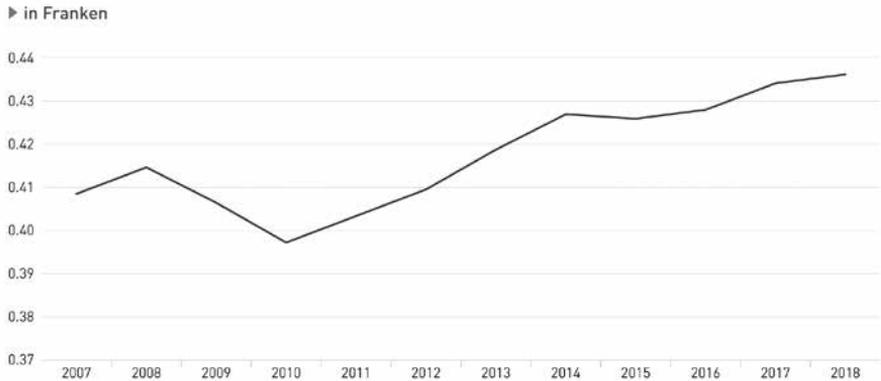
Ein Preiswachstum ist angesichts der zunehmenden Angebotsqualität in Form von Taktverdichtungen, neuen Infrastrukturen und neuem Rollmaterial eigentlich nicht verwunderlich. Aus der Perspektive der Kostenwahrheit der Mobilität sind höhere Konsumentenpreise a priori sogar willkommen (mehr dazu im Abschnitt 2.3). Hingegen fällt die Relation zu den anderen Verkehrsträgern zunehmend negativ ins Gewicht. Wieso ist das von Bedeutung? In nicht allzu ferner Zukunft könnte «Mobility as a service» wesentliche Marktanteile erlangen: Die bisher weitgehend isolierten Verkehrsträger werden in pauschal bepreisten Dienstleistungspaketen zusammengeführt. Mit einer grossen Preisdifferenz und vor allem mit einem derart gegensätzlichen, langfristigen Trend zwischen dem öffentlichen Verkehr (inkl. Bahnverkehr) und den übrigen Verkehrsträgern wird ein solcher Schritt nur beschränkt möglich sein. Daraus resultieren zwei Gefahren für den Mobilitätsmarkt. Erstens könnten dann neue Geschäftsmodelle und Dienstleistungen nur unter erschwerten Bedingungen entwickelt und verbreitet werden. Zweitens droht die Preispolitik des öffentlichen Verkehrs zur dominierenden Grösse im gesamten Mobilitätsmarkt zu werden, wenn die staatsnahen Bahnunternehmen als Reaktion in die wettbewerblichen Bereiche des Marktes vordringen und dort privatwirtschaftliche Lösungen verdrängen. Kostenorientierte Marktpreise sind unter diesen Voraussetzungen nicht zu erwarten.

2.2 Kostenentwicklung

Die hohen finanziellen Investitionen in die Qualität des Bahnsystems haben ihren Preis. Werden Infrastrukturen ausgebaut und Angebote verdichtet, steigt auch der Aufwand für Bereitstellung, Betrieb und Unterhalt. Angesichts dieses logischen Zusammenhangs haben beispielsweise die SBB im Kontext des Ausbaus Schritts 2035 auch sanft den Mahnfinger gehoben und auf die möglichen preislichen Auswirkungen eines allzu grosszügigen Pakets hingewiesen.¹ Doch wie steht der Ausbau insgesamt im Kontext zur Nachfrage? Der Informationsdienst des öffentlichen Verkehrs LITRA verzeichnete zuletzt (nicht zum ersten Mal) einen neuen Rekord beim Passagieraufkommen.² Hier muss, wenig überraschend, differenziert werden: Auf ganztäglich hochfrequentierten Fernverkehrsverbindungen wie beispielsweise Bern-Zürich macht der Nachfrageüberhang einen Kapazitätsausbau unumgänglich. Ein solcher ändert auch nichts Wesentliches an der Rentabilität der besagten Verbindungen. Unter den gegebenen Voraussetzungen scheint es auch mit «mehr vom Gleichen» weiterhin möglich, steigende Skalenerträge und sinkende Stückkosten zu realisieren, so lange das Kostenwachstum das Passagierwachstum nicht übersteigt. Im bestellten Regionalverkehr sieht die Situation hingegen anders aus: Die Angebotskonzeption richtet sich weniger nach der real existierenden Nachfrage und der Wirtschaftlichkeit. Stattdessen stehen politische Einflüsse stärker im Vordergrund. Entsprechend ist es wenig erstaunlich, dass sich die Vollkosten pro Personenkilometer in den letzten zehn Jahren nicht reduziert haben. Paradoxerweise scheint es dem öffentlichen Verkehr und vor allem dem Hochkapazitäts-Verkehrsmittel Bahn nicht möglich zu sein, steigende Fahrgastzahlen mit sinkenden Stückkosten zu verbinden. In einem Mobilitätsmarkt, in dem die Effizienz für die Zukunft ein wichtiger Faktor ist, wäre eine positive Kostenentwicklung jedoch dringend nötig.

¹ Quelle: https://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/die-sbb-bewegt-die-schweiz/wirtschaft-und-politik/Stellungnahme_AusbauSchritt_der_Bahninfrastruktur_DEU.pdf; abgerufen am 03.10.19

² <https://litra.ch/de/oev-fakten/die-litra-verkehrszahlen-2019-sind-da/>; abgerufen am 03.10.19

Abbildung 2: Entwicklung der Vollkosten pro Personenkilometer im Regionalverkehr

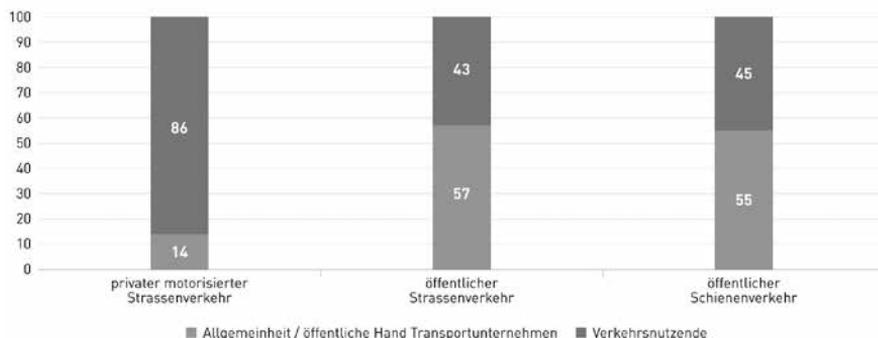
Quelle: BAV
www.economiesuisse.ch

2.3 Finanzierung

Die Bahnreform hat vor 20 Jahren die Finanzierung des Schienenverkehrs grundlegend verändert. Durch die Trennung von Betrieb und Infrastruktur, die neue Investitionsfinanzierung, Leistungsvereinbarungen und Zahlungsrahmen sowie das Bestellerprinzip im Regionalverkehr, konnte eine nachhaltige Richtung eingeschlagen werden. 2014 wurde mit dem Bahninfrastrukturfonds dann ein zusätzliches Instrument geschaffen, das die finanzielle Sicherheit erhöht. Zurzeit ist die Bahn damit finanziell fast schon «auf Rosen gebettet», zumindest im Verhältnis zu anderen wichtigen Staatsaufgaben. Mit Blick auf die langfristigen Perspektiven wird jedoch die sehr tiefe Nutzerfinanzierung ein gewichtiges Problem darstellen. Der Schienenverkehr spielt weiterhin weniger als 50 Prozent seiner Kosten durch Ticketerlöse ein. Der Rest wird durch die öffentliche Hand getragen. Demgegenüber deckt der private Strassenverkehr über Preise, Steuern und Abgaben fast 85 Prozent der Kosten selbst. Die Gründe hierfür sind bekannt: Geringe Auslastung ausserhalb der Spitzenzeiten, ein politisches Pricing bei der Bahn, steigende Betriebs- und Unterhaltskosten infolge von Ausbauten, usw. Lösungen müssen gefunden werden: Wenn der private und der öffentliche Verkehr in Zukunft in einem digitalisierten Mobilitätsmarkt ineinandergreifen sollen (bei «Mobility as a service»), sind gleiche Voraussetzungen und eine möglichst hohe Kostenwahrheit bei allen Verkehrsmitteln unabdingbar.

Abbildung 3: Kostentragende des Verkehrs

▶ in Prozent



Quelle: BFS
www.economiesuisse.ch

3 Die Bahninfrastrukturen der Zukunft

Im Folgenden wird ein Aspekt im Kontext der Digitalisierung etwas genauer angeschaut, der zurzeit eine hohe Aufmerksamkeit genießt: Die Thematik Open Data sowie die Öffnung der Vertriebssysteme im Schienenverkehr. Der Bundesrat hat bekanntlich im Frühjahr 2019 einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Öffnung der Vertriebssysteme zur Nutzung durch Dritte ermöglichen würde. Die zentrale Absicht dahinter besteht darin, Anreize für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Dienstleistungen im Bereich der Multimodalität zu schaffen. Damit wird 20 Jahre nach der Liberalisierung des physischen Netzzugangs im Zuge der Bahnreform auch der virtuelle Infrastrukturzugang zum Thema. Die Systemgrenze wird dabei auf den gesamten öffentlichen Verkehr erweitert.

Aus einer theoretischen Sicht zeichnet sich ab, dass im Bahnbereich virtuelle Infrastrukturen wie der Ticketvertrieb, System-Schnittstellen und Daten an Bedeutung gewinnen. Eine genaue Abgrenzung dieser Infrastrukturen darf einer vertieften Analyse. Dennoch lassen sich unabhängig davon feststellen, dass sich virtuelle Infrastrukturen durch andere Eigenschaften auszeichnen, als dies bei Beton und Stahl der Fall ist. Nachfolgend der Versuch einer Einordnung in der Form einiger Thesen:

1. Im Gegensatz zur physischen Infrastrukturnutzung ist die virtuelle Infrastrukturnutzung nicht rivalisierend. Es gibt beispielsweise auf Betriebsdaten keine Verknappung durch Mehrfachnutzung. Dies führt tendenziell dazu, dass die Zugangsbedingungen zu den virtuellen Infrastrukturen offener gestaltet werden können und die Funktionalität des Gesamtsystems trotzdem erhalten bleibt.
2. Virtuelle Infrastrukturen sind nicht a priori natürliche Monopole. Die verhältnismässig sehr tiefen Investitionskosten erlauben das parallele Vorhandensein von konkurrierenden Systemen, ohne dass dies volkswirtschaftlich so ineffizient wäre, wie beispielsweise parallel verlaufende Trassees. Das führt dazu, dass die Dynamik höher ist und bestehende virtuelle Infrastrukturen laufend von neuen Systemen «herausgefordert» werden können.
3. Virtuelle Infrastrukturen erhöhen zwar die Komplexität, insbesondere im Schienenverkehr, jedoch *sinkt* der Koordinationsaufwand aufgrund des technologischen Fortschritts und der damit verbundenen Automatisierung. Der Zugang zu Betriebsdaten der Bahn läuft dann über eine automatisierte Schnittstelle und braucht keinen «Schiedsrichter», wie heute zum Beispiel die Trassenvergabestelle beim physischen Netzzugang. Stattdessen ist eine prinzipielle Regulierung wohl ausreichend. Insgesamt bedeutet dies, dass in Zukunft ein effizientes Bahn- und Verkehrssystem mit *weniger* ordnenden Eingriffen von Politik und Verwaltung möglich wird. Die «Ordnung» entsteht stattdessen durch die Intelligenz der Systeme. Heutige Institutionen (wie beispielsweise die «integrierte Bahn») müssen somit hinterfragt werden, wenn es in Zukunft neue Kräfte gibt, welche die Mobilitätswelt zusammenhalten.

Insgesamt lässt sich daraus Folgendes schliessen: Virtuelle Infrastrukturen der Bahn und des öffentlichen Verkehrs wie System-Schnittstellen oder Betriebsdaten müssen zwangsläufig mit einer anderen Logik reguliert werden, als ihr traditionelles, physisches Gegenstück. Die Vorteile von Gesamtlösungen «aus einer Hand» und Systemführerschaften durch einzelne Organisationen verschwinden durch die technologische Entwicklung. Das zukünftige Mobilitätssystem, das auf einer einfachen und dynamischen Integration verschiedener Lösungen basiert, ist nicht mehr darauf angewiesen, um effizient funktionieren zu können. Das gilt zum Beispiel für den Ticketvertrieb. Die Kundinnen und Kunden sollen ihre Mobilitätsangebote letztlich frei kombinieren und auf vielen Kanälen konsumieren können, so dass sich gute Kanäle durchsetzen, aber eben auch immer durch neue «herausgefordert» werden können. In einem kundennäheren Markt erhöht sich automatisch die Kostendisziplin und die Preiskompetenz und es verbessert sich das Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsträger.

Was bedeutet dies nun für die Bahnunternehmen? Sollen diese im Sinne des vollständigen Wettbewerbs sämtliche Betriebsdaten, Schnittstellen und Ticketsysteme öffnen müssen, damit die Googles dieser Welt in den Schweizer Mobilitätsmarkt einsteigen und die Mehrwerte abschöpfen können? Selbstverständlich nicht. Die amerikanischen Internetriesen, aber auch innovative Schweizer Startups, sollen jedoch einen kontrollierten Zugang erhalten, damit sie unter gleichen Voraussetzungen wie etablierte Firmen innovative Produkte und Dienstleistungen anbieten können. Dies werden sie so oder so tun, weil damit echte Kundenbedürfnisse abgeholt werden können. Der öffentliche Verkehr und insbesondere die Bahn hat jedoch jetzt bereits die Möglichkeit, sich mit einem klugen Regulierungsrahmen daran zu beteiligen und sich neuen Herausforderungen zu stellen. Der Kampf um die Kundenschnittstelle (vor allem im Ticketvertrieb) kann langfristig nicht durch regulatorische Abschottung gewonnen werden, sondern nur durch Innovation. Im digitalen Zeitalter kann es nun sein, dass etablierte Internetkonzerne oder Startups spezifische Dienstleistungen besser können als die Schweizer Bahnunternehmen. Das ist ein wirtschaftlicher Strukturwandel, den es anzunehmen gilt. Perspektiven sind jedoch vorhanden: Der Ticketverkauf ist für Bahnunternehmen nicht die wichtigste Tätigkeit, um die Kundenbindung ist zu verbessern. Diese lässt sich in erster Linie durch ein attraktives Fahrerlebnis sicherstellen. Auch bietet die immer bessere Konnektivität zum Beispiel die Möglichkeit, neue Zusatzdienste anzubieten.

Fazit

Der vorliegende Artikel hat die Bahnreform aus den Neunzigerjahre aus Wirtschaftssicht aufgerollt und in den Kontext heutiger Herausforderungen gestellt. Es wurden drei Entwicklungen identifiziert, welche die Weiterentwicklung des Bahnsystems und der gesamten Mobilität hemmen könnten. Anschliessend wurde anhand der technologischen Trends im Infrastrukturbereich exemplarisch aufgezeigt, dass sich der Schienenverkehrdem Strukturwandel mit neuen regulatorischen Konzepten stellen muss. Aus Sicht von economistesuisse soll dies als Denkanstoss dienen, damit in der Schweiz nach zwanzig Jahren wieder eine bedeutende Bahnreform angegangen werden kann, die den Schienenverkehr für den zukünftigen Mobilitätsmarkt fit macht.

Rechtswege im öffentlichen Verkehr

Marcel Hepp, Peter König (Bundesamt für Verkehr BAV)

Abstract

Der Rechtsschutz gegen Handlungen von Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ist sehr unterschiedlich geregelt. Ein besonderes Problem besteht, wenn Unternehmen zwar in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, aber ohne Verfügungsbefugnis handeln. Im vorliegenden Aufsatz werden die verschiedenen Rechtswege aufgezeigt und eine Lösung für das Problem vorgeschlagen.

Keywords

Rechtsschutz, öffentlicher Verkehr, Verfügungsbefugnis, Datenschutz

1 Einleitung

Die Bahnreform hat neues Unternehmertum in die Landschaft des öffentlichen Verkehrs gebracht. Finanzielle Vorgaben und Anreizsysteme haben Einzug gehalten. Die Kundschaft soll aber nicht leiden, wenn Gewinnstreben und Service-Public-Gedanke kollidieren: Wie kann sie sich gegen ungerechtfertigte Verhaltensweisen von Transportunternehmen wehren? Das Verkehrsrecht ist Teil des Verwaltungsrechts, die Verfahren richten sich nach den hier massgeblichen Regeln. Ein aktuelles Urteil gibt Anlass, sich mit den Wegen auseinanderzusetzen, auf denen im Zusammenhang mit der Personenbeförderung Rechtsschutz zu finden ist.

«Vermögensrechtliche Streitigkeiten zwischen Kundinnen und Kunden und Unternehmen beurteilt der Zivilrichter. Für die übrigen Streitigkeiten gelten die Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege» (Art. 56 Abs. 1 und 2 PBG). Allein diese Regelung zeigt, dass Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der konzessionierten Personenbeförderung offenbar nicht einheitlich einem Rechtsweg zugewiesen sind.

Dass sich Fragen nach dem richtigen Rechtsweg auch in der Praxis stellen, zeigt ein Urteil des BVGer vom 3. Juli 2019 (A-653/2019). Ein Kunde beehrte von den SBB die Ausstellung eines SwissPass und Halbtaxabonnementes, ohne jedoch sein Geburtsdatum angeben zu wollen. Die SBB verweigerten den Vertrags-

schluss. In der Folge begehrte der Kunde von den SBB den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Die SBB sahen sich jedoch nicht als verfügungsbefugt an. Das BVGer wies die SBB an, über das (Verfügungs-)Gesuch zu entscheiden.

Soweit die Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege zur Anwendung kommen, stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeweg gegen eine Verfügung des konzessionierten Unternehmens oder seiner Aufsichtsbehörde besteht, oder ob der verwaltungsgerichtliche Klagerechtsweg eröffnet ist.

Eine verwaltungsgerichtliche Klage setzt eine Streitigkeit aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag voraus, weshalb auch der Rechtsnatur des Personenbeförderungsvertrages Bedeutung zukommt.

In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, dass die Rechtsnatur des Personentransportvertrages privatrechtlich sei. Dies ergebe sich aus einer Festlegung des Gesetzes, nämlich aus Art. 19 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 PBG¹. Art. 56 Abs. 1 PBG besagt, dass vermögensrechtliche Streitigkeiten zwischen Kundinnen und Kunden und Unternehmen von den zivilen Gerichten beurteilt werden.

Die zum Beleg angeführte bundesgerichtliche Rechtsprechung ist jedoch differenzierter und äussert sich nicht pauschal zur Rechtsnatur des Vertrages. Sie sagt, dass der Tarif (nicht der Vertrag), möglicherweise über eine öffentlich-rechtliche oder gemischt-rechtliche Natur verfüge.² Das Bundesgericht schliesst damit eine teilweise privatrechtliche Natur des Tarifs nicht aus. Lediglich bezüglich Streitigkeiten über den Fahrpreis (und nicht allgemein aus dem Vertrag) findet sich die klare – und zutreffende – Aussage, dass es sich um vermögensrechtliche Auseinandersetzungen handle, die dem Zivilrichter vorzulegen seien.³

Auch gemäss dem Bundesverwaltungsgericht sei der Personenbeförderungsvertrag wohl eher als privatrechtlich zu qualifizieren (Urteil A 653/2019 vom 3. Juli 2019, Erw. 2.8). Streitigkeiten über den Datenschutz wie die vorliegende seien hingegen eher nicht als vermögensrechtlich zu qualifizieren. Unklar sei zudem, ob die Datenbearbeitung zwecks Abschluss eines General- oder Halbtaxabonnements in den konzessionierten und bewilligten Tätigkeitsbereich der Transportunternehmen

¹ Häfelin / Müller / Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, Rz. 1292; Hochstrasser / Rusch, Der Vertrag des Passagiers mit den SBB, in Jusletter 8. Oktober 2012.

² In BGE 136 II 457 S. 465 heisst es: "Die herrschende Lehre leitet daraus ab, dass die Transportverträge selbst dem Privatrecht unterstehen (...) Jedenfalls handelt es sich bei Streitigkeiten über den Fahrpreis um vermögensrechtliche Auseinandersetzungen, die zum Zivilrecht zu zählen sind." Hieraus ergibt sich, dass das Bundesgericht es immerhin für möglich hält, dass andere Ansprüche aus dem Transportrecht anders zu qualifizieren sein könnten.

³ BGE 136 II 489 492.

falle. Diese Fragen könnten jedoch offengelassen werden, sei die Vorinstanz doch verpflichtet gewesen, zumindest über die ihrer Meinung nach bestehende Unzuständigkeit eine Nichteintretensverfügung zu erlassen.

Die Qualifikation eines Vertrages in toto oder einzelner (teilweise anspruchsbegründender) Normen als öffentlich- oder privatrechtlich ist insoweit von Interesse, als sich hieraus unterschiedliche Rechtsfolgen ergeben, z.B. hinsichtlich Rechtsweg oder Verfügungsbefugnis.

Beim Transportvertrag wird klar zu differenzieren sein, da ja nicht pauschal sämtliche Streitigkeiten daraus den Zivilgerichten zugewiesen sind, sondern nur vermögensrechtliche.

Die von der zitierten Literatur vertretene Auffassung überrascht vor dem Hintergrund, dass die konzessionierte Personenbeförderung zweifelsfrei in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erfolgt. Dies ergibt sich aus dem gesamten Wesen der Eisenbahn- bzw. Personenbeförderungskonzession ohne Weiteres (vgl. Art. 4 PBG; dazu Ziffer 2).

Vorliegend soll deshalb untersucht werden, soweit hinsichtlich des Rechtswegs relevant, welcher Rechtsnatur der Personentransportvertrag, und wie der Rechtsschutz geregelt ist.

2 Personenbeförderung als öffentliche Aufgabe

Gemäss Artikel 92 Absatz 1 Bundesverfassung ist das Postwesen Sache des Bundes. Hieraus folgt die Kompetenz, sich die Tätigkeiten selbst vorzubehalten oder einer Staatsmonopol-Unternehmung zu übertragen.⁴ Zum Postwesen gehört die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung.⁵ Der Bund hat folglich von Verfassungs wegen sowohl die Möglichkeit, die besagten Tätigkeiten selbst oder durch staatliche Unternehmen auszuüben oder mittels Konzession Dritten Rechte zur Ausübung dieser Tätigkeiten einzuräumen. Dementsprechend lautet Artikel 4 PBG: «Der Bund hat das ausschliessliche Recht, Reisende mit regelmässigen und gewerbsmässigen Fahrten zu befördern, soweit dieses Recht nicht durch andere Erlasse oder völkerrechtliche Verträge eingeschränkt ist». Gemäss Artikel 6 PBG kann der Bund Unternehmen für die gewerbsmässige Beförderung von Reisenden mit regelmässigen Fahrten Personenbeförderungskonzessionen erteilen.

⁴ Kern in BSK BV Art. 92 Rz. 7; Lendi, Komm. aBV, Art. 36, Rz. 3.; Art. 36 Abs. 1 aBV lautete: „Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.“

⁵ Kern in BSK BV Art. 92 Rz 5; Lendi, a.a.O., Art. 36, Rz. 8.

Macht der Bund von der Möglichkeit der Konzessionsvergabe Gebrauch, geschieht dies, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Dass der Bund die konzessionierte Personenbeförderung als öffentliche Aufgabe betrachtet, zeigt sich nicht nur daran, dass er die konzessionierte Personenbeförderung, die nicht eigenwirtschaftlich betrieben werden kann, mit erheblichen Finanzmitteln unterstützt, sondern auch daran, dass er die konzessionierten Unternehmen verpflichtet, Fahrpläne aufzustellen und alle in den Fahrplänen enthaltenen Fahrten durchzuführen (Fahrplan- und Betriebspflicht; Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 PBG) und im Rahmen des Möglichen alle reisenden Personen zu befördern, die die Gesetzes- und Tarifbestimmungen einhalten (Beförderungspflicht; Art. 12 Abs. 1 PBG).

Schliesst ein konzessioniertes Unternehmen mit einem Reisenden einen Personentransportvertrag ab, so geschieht dies von Seiten des Unternehmens in unmittelbarer Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe des Bundes.

3 Die Rechtsnatur des Vertrages

Soweit vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Beförderungsvertrag vorliegen, muss die Rechtsnatur des Vertrages nicht zur Ermittlung des Rechtsweges bestimmt werden, da Art. 56 Abs. 1 PBG solche Streitigkeiten ohnehin dem Zivilrechtsweg zuweist. Diese Zuweisung lässt den gesetzgeberischen Willen erkennen, dass die Transportunternehmen ihren Anspruch auf das Beförderungsentgelt nicht auf dem Verwaltungsrechtsweg durchsetzen können sollen. Ob diese spezialgesetzliche Zuständigkeitsregelung insoweit aus dem Transportvertrag einen solchen des Privatrechts macht, ist fraglich, kann hier aber offenbleiben.

Soweit ein nichtvermögensrechtlicher Anspruch aus dem Beförderungsvertrag geltend gemacht wird, könnte man ebenfalls vermuten, die Rechtsnatur des Vertrages sei nicht relevant, da für solche Streitigkeiten gemäss Art. 56 Abs. 2 PBG die Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege gelten. Diese unterscheiden zwischen der Beschwerde (Art. 31 ff. VGG) und der verwaltungsrechtlichen Klage (Art. 35 f. VGG). Es ist also zu klären, ob beim Transportvertrag die einen oder anderen Voraussetzungen gegeben sind.

Damit die Vorschriften über das Klageverfahren zur Anwendung kommen können, müsste der Vertrag als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne von Art. 35 Bst. a VGG zu qualifizieren sein.

Wenn der Vertrag als öffentlich-rechtlicher Vertrag des Bundes, seiner Anstalten und Betriebe und der Organisationen im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG einzustufen ist, steht mithin der Klagerechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 35 Bst. a VGG offen. Demnach beurteilt das Bundesverwaltungsgericht auf Klage

als erste Instanz Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen des Bundes, seiner Anstalten und Betriebe und der Organisationen im Sinne von Art. 33 Bst. h.

Gemäss Art. 33 Bst. h VGG sind dies Instanzen und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen.

Auf die Verfügungsbefugnis kann es im Zusammenhang mit einem Vertrag nicht ankommen, sondern nur auf die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes. Da der Beförderungsvertrag in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Bundes abgeschlossen wird, ist zugleich von einer öffentlich-rechtlichen Natur des Vertrages auszugehen.

In einem Teil der Lehre wird die gegenteilige Auffassung vertreten. Mit Blick auf einige Besonderheiten des Transportvertrages ist diese jedoch abzulehnen: Auch wenn in der Schweiz zahlreiche Unternehmen auf Schiene und Strasse für die Personenbeförderung unterwegs sind, handelt es sich weitgehend um einen monopolisierten Bereich.

Reisende haben, wenn sie sich einmal für die Nutzung des öffentlichen Verkehrs entschieden haben, keine Wahl, welches Angebot welcher Unternehmen sie nutzen wollen. Der Markt ist aufgeteilt. Gewisse netzweite Produkte wie das General- oder das Halbtaxabonnement werden zentral herausgegeben und sind netzweit gültig.

Personenbeförderungsgesetz und –verordnung, aber auch die einzelnen Konzessionen enthalten zahlreiche verbindliche Vorgaben über die Fahrplan-, Betriebs- und Beförderungspflicht sowie über die Art und Beschaffenheit der Tarife, was der Gestaltungsfreiheit der Unternehmen beim Aufstellen ihrer Tarife (Art. 15 Abs. 1 PBG) Grenzen setzt. Im Bereich des Fern-, Regional- und Ortsverkehrs besteht überdies die Pflicht zu gemeinsamen Tarifen und Fahrausweisen (Art. 16 Abs. 2 PBG).

Die Transportunternehmen, die mit den einzelnen Reisenden Verträge abschliessen, sind in diesem Sinn eher Erfüllungsgehilfen eines übergeordneten Systems denn privatautonom handelnde Vertragspartner. Noch viel weniger eigenständig sind die Reisenden, die wie gesagt die bestehenden Angebote wählen müssen, da es keine Alternativen gibt. All dies letztlich im Bereich einer wie dargelegt eminent "öffentlichen" Aufgabe.

Vor diesem Hintergrund wäre schwer nachvollziehbar, warum Transportverträge umfassend unter das Privatrecht fallen sollten. Es fehlt gleich an mehreren dafür notwendigen Merkmalen, insbesondere an der Abschluss-Wahlfreiheit, der Beeinflussbarkeit der Vertragsbedingungen und der "Augenhöhe" zwischen den Parteien.

So gesehen ist selbst der vermeintliche Hinweis auf das Privatrecht in Art. 56 Abs. 1 PBG, richtig gelesen, gerade das Gegenteil: Der Gesetzgeber sieht hier sehr wohl öffentlich-rechtliche Verträge, dies sogar explizit (in Absatz 2) für "alle übrigen Streitigkeiten". Die vermögensrechtlichen hingegen verweist er durch Sondervorschrift in die Zuständigkeit des Zivilgerichts. Dass ein Teil der auf Transportverträge anwendbaren Vorschriften öffentlich-rechtlicher und ein anderer Teil privatrechtlicher Natur ist, ist für die Zuständigkeitsfrage nicht relevant. Zuständig ist einfach der Zivilrichter. Das macht auch Sinn, da für rein vermögensrechtliche Aspekte das Zivilgericht fachlich geeigneter sein dürfte.

Der Personentransportvertrag ist also als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne von Art. 35 Bst. a VGG zu qualifizieren. Diese Qualifikation in prozessualer Hinsicht ist von der materiellen Qualifikation des Vertrags als Auftrag, Werkvertrag, Mischform verschiedener Nominatverträge oder als Innominatvertrag (vgl. Hochstrasser, Der Beförderungsvertrag, Rz. 260) zu unterscheiden.

4 Rechtsschutz bei vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Vertrag

Vermögensrechtliche Streitigkeiten zwischen Kundinnen und Kunden und Unternehmen beurteilt gemäss Art. 56 Abs. 1 PBG also der Zivilrichter, womit insbesondere vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Beförderungsvertrag gemeint sind.

Der Zivilrechtsweg schliesst aber keineswegs aus, dass das Bundesamt für Verkehr (BAV) als Aufsichtsbehörde auf die Unternehmen einwirkt, um eine korrekte Anwendung der Rechtsnormen aus dem PBG sicherzustellen (BGE 136 II 457 Erw. 6.4; vgl. diverse aufsichtsrechtliche Verfügungen des BAV abrufbar unter [bav.admin.ch / Rechtliches / Verfügungen des Amtes / aufsichtsrechtliche Verfügungen](http://bav.admin.ch/Rechtliches/Verfügungen%20des%20Amtes/aufsichtsrechtliche%20Verfügungen)).

Zu den vermögensrechtlichen Streitigkeiten zählen u.a. der Anspruch des Transportunternehmens auf den Fahrpreis (Art. 19 Abs. 1 PBG), auf den Zuschlag wegen Reisens ohne gültigen Fahrausweis (Art. 20 PBG; BGE 136 II 457), sowie Ansprüche des Reisenden bei Verspätung und Ausfall eines Kurses (Art. 21 PBG, Art. 61 VPB).

Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bahninfrastruktur (BBl. 2018 6051) werden diese Bestimmungen überarbeitet: Es wird zwischen den Ansprüchen bei Verspätung auf Weiterfahrt (Art. 21 nPBG), Fahrpreiserstattung - wenn das Ziel nicht erreicht wird (Art. 21a nPBG), Fahrpreisschädigung (Art. 21b nPBG) sowie auf Unterstützung (Art. 21c nPBG) unterschieden.

Bei diesen Ansprüchen auf Fahrpreiserstattung bzw. Fahrpreisschädigung handelt es sich rechtsdogmatisch um Wandelungs- bzw. Minderungsansprüche, weshalb es hier, anders als beim Haftungsanspruch nach Art. 21d nPBG, keine Exkulpationsmöglichkeit des Unternehmens gibt.

Auf dem Zivilrechtsweg durchsetzbar ist auch der Anspruch auf Schadensersatz wegen Verletzung der Transportpflicht (Art. 12 Abs. 3 PBG; Verfügung des BAV vom 9. März 2012, abrufbar unter [bav.admin.ch / Rechtliches / Verfügungen des Amtes / weitere Verfügungen / Zahlungsmöglichkeit mit Banknoten](http://bav.admin.ch/Rechtliches/Verfuegungen_des_Amtes/)).

Ebenso zu den vermögensrechtlichen Streitigkeiten zählt die Geltendmachung von Haftungsansprüchen nach PBG, EBG und OR, welche als spezialgesetzliche Regelungen die Anwendung des VG ausschliessen.⁶

Allerdings ist nicht immer ganz eindeutig, wann eine vermögensrechtliche Streitigkeit vorliegt.

Wenn der Reisende eine Geldforderung geltend macht, liegt regelmässig eine vermögensrechtliche Streitigkeit vor, auch dann, wenn die Rechtsgrundlage im PBG zu finden ist.

Weniger eindeutig ist der Fall, wenn ein Reisender geltend macht, er habe einen Beförderungsanspruch zu einem niedrigeren Tarif als dem angebotenen. Wenn beispielsweise ein Reisender die Beförderung zu einem Sparpreis verlangt ohne sich eines Vertriebskanals bedienen zu müssen, auf dem dieser angeboten wird. Oder wenn ein Mann zu seinem 64. Geburtstag ein Senioren-GA erwerben möchte, was jedoch in diesem Alter nur Frauen angeboten wird.

⁶ Hochstrasser, Der Vertrag des Passagiers mit den SBB, in Jusletter 8. Oktober 2012, Rz. 18; BGE 93 I 290ff, E.2; BGE 115 II, E 2b.

Man kann in solchen Fällen eine Streitigkeit über einen Beförderungsanspruch gemäss Art. 12 PBG sehen, eine Streitigkeit über die Einhaltung der Tarifpflicht gemäss Art. 15 PBG oder eine vermögensrechtliche Streitigkeit bezüglich der Hauptleitungspflicht des Reisenden. In einem solchen Fall wird das Zivilgericht im Rahmen der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen entscheiden müssen, ob es eine vermögensrechtliche Streitigkeit annimmt. Immerhin würde ja auch eine vermögensrechtliche Streitigkeit vorliegen, wenn der Reisende zunächst unter Protest den regulären Fahrpreis bezahlen und anschliessend die Differenz zum Sparpreis bzw. zum Preis für ein Senioren-GA einklagen würde.

Würde das Zivilgericht in einem solchen Fall seine Zuständigkeit verneinen, müsste der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein.

5 Rechtsschutz bei nichtvermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Vertrag

Für alle nichtvermögensrechtlichen Streitigkeiten (wie übrigens auch für vermögensrechtliche Streitigkeiten, die nicht das Verhältnis Kundschaft – Unternehmen, sondern das Verhältnis zwischen den Unternehmen oder das Verhältnis zwischen Unternehmen und Aufsichtsbehörde betreffen), gelten die Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 56 Abs. 2 PBG).

Damit steht bei nichtvermögensrechtlichen Streitigkeiten aus dem Beförderungsvertrag der Klagerechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 35 Bst. a VGG offen.

6 Rechtsschutz bei nichtvermögensrechtlichen Ansprüchen auf Abschluss des Vertrages

Nach dem Wortlaut von Art. 35 Bst. a VGG sind nur Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen dem Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung auf Klage als erste Instanz zugewiesen. Das setzt das Bestehen eines entsprechenden Vertrages voraus.

Zwar sind bei der Beurteilung der Frage, ob ein Anspruch auf Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages besteht, grundsätzlich dieselben Rechtsnormen anwendbar, wie bei Streitigkeiten aus einem solchen Vertrag. Das rechtfertigt aber noch keine Ausdehnung des Geltungsbereichs (Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen) auf Streitigkeiten auf Abschluss solcher Verträge. Denn Voraussetzung für eine analoge Anwendung von Art. 35 Bst. a VGG auf solche Streitig-

keiten wäre eine Regelungslücke. Eine solche besteht jedoch nach der hier vertretenen Auffassung, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, bei Streitigkeiten auf Abschluss eines Beförderungsvertrages gerade nicht.

Es kommen also bei einer Streitigkeit auf Abschluss eines Beförderungsvertrags nicht die verwaltungsgerichtliche Klage, sondern die übrigen Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege zur Anwendung. Welche dies sind, wird nachfolgend behandelt.

7 Rechtsschutz gegen hoheitliche Handlungen

Soweit die Transportunternehmen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben Verfügungsbefugnisse haben, ist der Rechtsschutz über die Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht gewährleistet. Vereinzelt ist dies durchaus der Fall, auch wenn heute die Transportunternehmen – einschliesslich der früheren Bundesbetriebe Postauto und SBB – grundsätzlich als "privatrechtliche" Unternehmen (i.d.R. Aktiengesellschaften) konstituiert sind:

Beispielsweise können die Transportunternehmen die Einhaltung ihrer Benützungsvorschriften mittels Verfügung durchsetzen (Art. 18a Abs. 2 PBG, Art. 23 Abs. 2 EBG). Zu denken wäre an die Durchsetzung von Rauchverboten.

Auch zur Regelung der Nutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch bzw. der Nutzung von Verwaltungsvermögen im Anstaltsgebrauch kommt ihnen Verfügungsbefugnis zu (Art. 18b Abs. 2 PBG; BGE 138 I 274 S. 284). Gleiches gilt für die Bezeichnung von Nebenbetrieben gemäss Art. 39 Abs. 3 EBG.

Im Geltungsbereich des BöB besteht gemäss Art. 29 BöB Verfügungsbefugnis und damit der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht.

Handelt die SBB als Arbeitgeber eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses kommt ihnen ebenfalls Verfügungsbefugnis zu (Art. 34 Abs. 1 BPG; A-320/2007, Erw. 2.3), womit der Beschwerderechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht eröffnet ist.

8 Rechtsschutz gegen (nichthoheitliche) Handlungen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

Bezüglich der Streitigkeiten, für die weder der Zivilrechts- noch der Klageweg zum Bundesverwaltungsgericht offensteht, stellt sich die Frage nach dem Rechtsschutz. Es gibt ja im Falle nichthoheitlicher Handlungen weder eine mit Beschwerde anfechtbare Verfügung noch ein Vertragsverhältnis, sondern lediglich einen geltend gemachten Anspruch bzw. eine geltend gemachte Rechtsverletzung. Es fragt sich, wie hier der Rechtsschutz "nach den Bestimmungen der Bundesverwaltungsrechtspflege" gegeben sein soll. Ein solcher Fall ist der vom Bundesverwaltungsgericht im Entscheid A-653/2019 beurteilte: Ein Reisender macht einen Anspruch auf Abschluss eines Beförderungsvertrags mit Halbtaxabonnament und dem dafür erforderlichen SwissPass geltend, ohne dafür sein Geburtsdatum angeben zu wollen.

8.1 Verfügungsbefugnis der Transportunternehmen aus PBG oder Konzession?

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung durch das konzessionierte Transportunternehmen besteht.

Die Transportunternehmen schliessen Beförderungsverträge in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben des Bundes ab.

In der Regel schliesst die Verwaltungsbefugnis die Verfügungsbefugnis mit ein (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 7. A., Rz. 1378). Der Grundsatz gilt aber allenfalls eingeschränkt, wenn öffentliche Aufgaben übertragen wurden. Hier ist zu prüfen, ob mit der Aufgabe auch die Verfügungsbefugnis übertragen werden sollte und ob dies zur Erfüllung der Aufgabe unerlässlich («indispensable») ist (BGE 137 II 409 412).

Dass der Gesetzgeber der Auffassung war, die konzessionierten Unternehmen bräuchten nicht einmal zur Durchsetzung der Hauptleistungspflicht ihrer Vertragspartner eine Verfügungsbefugnis, ergibt sich u.a. aus der Zuweisung vermögensrechtlicher Streitigkeiten zum Zivilgericht (Art. 56 Abs. 1 PBG).

Wo Verfügungsbefugnisse zur Erfüllung der konzessionierten Aufgabe eingeräumt werden sollten, hat der Gesetzgeber dies teilweise explizit erwähnt. So etwa in Art. 18a Abs. 2 PBG zur Umsetzung der Benützungsvorschriften, oder zur Bewilligung von Nebennutzungen des gesteigerten Gemeingebrauchs (Art. 18b PBG).

Teilweise kann sich die Verfügungsbefugnis aber auch implizit aus der reinen Notwendigkeit ergeben, zur Erreichung einer in einer in einem Gesetz (im formellen Sinn) klar umschriebenen Aufgabe verfügen zu können (Urteil des Bundesgerichts

2C 1042/2013 vom 2. Juli 2013 Erw. 2.2). Wiederum explizit ist dieser Grundsatz für die Datenbearbeitung durch Bundesorgane in Art. 17 Abs. 2 Bst. a DSGVO festgehalten.

Den Unternehmen wird mit der Personenbeförderungskonzession (oder -bewilligung) die öffentliche Aufgabe des Bundes übertragen, Reisende regelmässig und gewerbmässig zu befördern. Diese Aufgabe müssen sie aber grundsätzlich mit den Mitteln des Vertragsrechts und ohne hoheitliche Befugnisse erfüllen, ausser dort, wo dies aus gesetzlichen Regeln - explizit oder implizit – eindeutig hervorgeht. Wo dies nicht der Fall ist, fehlt es an der Verfügungsbefugnis.

Soweit den Unternehmen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ohne Verfügungsbefugnis übertragen wurde, kann demnach auch kein Anspruch auf Erlass einer auf dem Beschwerdeweg anfechtbaren Verfügung bestehen (das BVGer hat dies im Urteil A-653/2019 vom 3. Juli 2019 Erw. 2.8-2.9 offengelassen).

8.2 Verfügungsbefugnis der Transportunternehmen aufgrund der Zweistufentheorie?

Als nächstes fragt sich, ob der Reisende aufgrund der Zweistufentheorie⁷ einen Anspruch darauf hat, dass das Unternehmen über die Frage, ob es mit dem Reisenden einen Beförderungsvertrag abschliessen oder den Vertragsschluss ablehnen möchte, vorfrageweise per Verfügung entscheidet.

Eine solche Verfügungsbefugnis könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn andernfalls kein ausreichender Rechtsschutz gewährleistet werden könnte. Das Transportunternehmen kann aber einfach den Vertragsschluss ablehnen und bedarf insofern keines Rechtsschutzes. Aber auch die Reisenden braucht keine solche Verfügung durch das TU, wenn sie, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, auf anderem Weg gerichtlichen Rechtsschutz finden.

⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, Rz. 1392ff.

8.3 Verfügungsbefugnis der TU aus Art. 25a VwVG?

Es fragt sich, ob hier Art. 25a VwVG eine Verfügungsbefugnis begründen kann. Hiergegen spricht, dass Art. 25a VwVG nur dort ein Anfechtungsobjekt schaffen will, wo eine an sich verfügungsbefugte Behörde real handelt und nicht durch Verfügung. Die Bestimmung will und kann aber keine Verfügungszuständigkeiten begründen bzw. verschieben, wo einem Unternehmen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ohne Verfügungsbefugnis übertragen wurde. Mit Art. 25a VwVG sollte eine Rechtsschutzlücke geschlossen werden. Eine solche besteht jedoch nicht, wenn, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, eine andere geeignete Verfügungszuständigkeit besteht.

8.4 Verfügungsbefugnis der TU aus Art. 9 Abs. 2 VwVG?

Als nächstes ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 2 VwVG gegeben sind: Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet.

Das BVGer lässt in Entscheid A-653/2019 offen, ob der Gesuchsteller gegenüber dem Unternehmen einen Anspruch auf den Erlass einer Verfügung in der Sache habe, zumindest hätte es über die ihrer Meinung nach bestehende Unzuständigkeit (recte: Verfügungsbefugnis) eine Nichteintretensverfügung erlassen müssen (a.a.O. Erw. 2.8f.; Weber-Dürler in Auer/Müller/Schindler, VwVG, Art. 25a Rz. 48).

Diese Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes dürfte unzutreffend sein.

Der Erlass einer Nichteintretensverfügung gemäss Art. 9 Abs. 2 VwVG kann nämlich nur dort verlangt werden, wo glaubhaft gemacht werden kann, dass im Eintretensfall eine anfechtbare Verfügung zu erlassen wäre (A-653/2019, Erw. 2.1). Denn Art. 9 Abs. 2 VwVG gibt zwar einen Verfügungsanspruch bei behaupteter Zuständigkeit einer Behörde, nicht aber bei behaupteter Behördeneigenschaft einer Nicht-Behörde. Der Behördenbegriff des VwVG wiederum knüpft an die Verfügungsbefugnis an (Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG). Eine Nicht-Behörde, die nicht verfügen kann, kann auch ihre Unzuständigkeit nicht durch Verfügung feststellen. Sie kann sich gegenüber der Partei, welche ihre (Verfügungs-)Zuständigkeit behauptet, nur zivilrechtlicher Handlungsformen (Wissens- und Willenserklärungen) bedienen.

Die SBB als Konzessionärin hat zwar öffentliche Aufgaben übertragen erhalten. Sie wird dadurch aber insoweit nicht zur Behörde, als ihr nicht gleichzeitig Verfügungsbefugnisse zur Erfüllung dieser Aufgabe übertragen wurden. Sie kann nur dort Verfügungen treffen, wo sie das Gesetz ausdrücklich oder implizit in diese Lage versetzt (vgl. oben Ziffer 7). Hierzu zählt nicht die Entscheidung über die Frage, ob sie einen Beförderungsvertrag zu bestimmten Konditionen anbieten oder ablehnen möchte.

Folglich nimmt das Bundesverwaltungsgericht hier eine (Nichteintretens-)Verfügungsbefugnis einer Nicht-Behörde an. Es weist ein Unternehmen ohne insoweit bestehende Behördeneigenschaft und Verfügungsbefugnis an, zu verfügen.

Gegen die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts spricht auch eine weitere Überlegung:

Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz auf die bei ihr erhobene Einsprache bzw. Beschwerde oder ein Wiedererwägungsgesuch zu Recht nicht eingetreten ist (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2.A. Basel 2013, S. 30, Rz. 2.8.). Hier wäre es die Frage gewesen, ob das Unternehmen nicht doch zuständig und befugt gewesen wäre, per Verfügung über einen Beförderungsanspruch ohne Angabe des Geburtsdatums zu entscheiden.

Damit kann ein allfälliger Beförderungsanspruch selbst bei einer Pflicht zum Erlass einer Nichteintretensverfügung mit diesem Instrument nicht durchgesetzt werden. Die Mühle der Verwaltungsrechtspflege würde so betrachtet im Leeren drehen, die Frage des Rechtsschutzes bliebe noch immer offen.

8.5 Anspruch auf Erlass einer Verfügung durch die (Konzessions-) Aufsichtsbehörde aus Art. 25a VwVG

Die Personenbeförderung untersteht – wie grosse Teile des öffentlichen Verkehrs überhaupt – der Aufsicht des BAV (Art. 52 PBG 1. Satz). In dieser Eigenschaft ist das BAV in seinem Aufgabenbereich umfassend Verfügungsbefugt.

Als Aufsichtsbehörde über die Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr kommt dem BAV zudem Verfügungsbefugnis zu, wenn Beschlüsse oder Anordnungen von Organen oder Dienststellen der Unternehmen oder ihre Durchführung gegen das PBG, die Konzession, die Bewilligung oder internationale Vereinbarungen verstossen oder wichtige Landesinteressen verletzen (Art. 52 PBG 2. Satz).

Nach Art. 6 Abs. 4 PBG ist das BAV zudem zuständig für die Erteilung, die Übertragung, die Änderung, die Erneuerung, den Entzug, die Aufhebung und den Widerruf von Konzessionen.

Dem BAV kommt also nicht nur die Aufgabe zu, als Aufsichtsbehörde über die Einhaltung der Bestimmungen des PBG zu wachen, sondern auch als Konzessions-Aufsichtsbehörde darüber, dass das Unternehmen nicht gegen die Konzession verstösst.

Würde der Bund die Personenbeförderungsaufgabe nicht konzedieren, sondern selbst erfüllen, müsste auch er dabei die Rechtsordnung umfassend beachten. Nichts anderes kann für den Konzessionär gelten, der in Erfüllung der Konzessionsaufgabe handelt. Jede Verletzung der Rechtsordnung durch den Konzessionär in Erfüllung der konzedierten Personenbeförderungsaufgabe stellt also eine Konzessionsverletzung dar.

Allerdings folgt aus der Verfügungsbefugnis der (Konzessions-)Aufsichtsbehörde nicht ohne Weiteres ein Anspruch auf aufsichtsbehördliches Einschreiten und den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

Regelmässig wird die reine Aufsichtsbeschwerde (oder aufsichtsrechtliche Anzeige) nur als Rechtsbehelf ohne Einräumung weiterer Ansprüche gesehen- Sie ist damit nicht geeignet, gerichtlichen Rechtsschutz zu eröffnen (BGE 128 I 167 S. 174).

Ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung durch die Aufsichtsbehörde wird aber in der Literatur bejaht, wenn eine staatliche Behörde die Aufgabenerfüllung an ein privates Rechtssubjekt auslagert, ohne mit der Aufgabenübertragung die Befugnis hoheitlichen Handelns mitübertragen zu haben (Markus Müller, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in Tschannen, BTJP, S. 313, 346; Weber-Dürler/Kunz-Notter in Auer/Müller/Schindler, VwVG, Kommentar, 2.A., Art. 25a Rz. 40); So wohl auch BGE 128 II 156 Erw. 4d zum alten Recht vor dem Inkrafttreten von Art. 25a VwVG).

Herleiten lässt sich der Anspruch auf Erlass einer Verfügung durch die (Konzessions-)Aufsichtsbehörde aus dem Wortlaut von Art. 25a VwVG dann, wenn man die Aufsichtsbehörde als die für die Handlungen (des Konzessionärs) verantwortliche Behörde ansieht. Diese Zuständigkeit resultiert daraus, dass die Konzessionsbehörde die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ohne entsprechende Verfügungsbefugnisse an den Konzessionär übertragen hat. Mit anderen Worten: Die Aufgabe ist zwar übertragen (an eine Nicht-Behörde) – aber nur unvollständig: die hoheitlichen Befugnisse verbleiben bei der Behörde.

Diese Auslegung ist auch vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie geboten, soweit kein anderweitiger Rechtsschutz besteht: Andernfalls stünde gar kein Rechtsweg offen, auf dem die geltend gemachte Widerrechtlichkeit eines Handelns des Konzessionärs gerichtlich überprüfbar würde.

8.6 Zwischenergebnis:

Damit besteht bei Streitigkeiten, welche die Erfüllung der konzidierten Personenbeförderungsaufgabe betreffen, Rechtsschutz über eine Verfügung des BAV nach Art. 25a VwVG, die durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht überprüfbar ist. Eine Pflicht zum Erlass einer Verfügung durch die Aufsichtsbehörde besteht aber nur insoweit, als kein genügender Rechtsschutz gegen das Handeln des Transportunternehmens auf andere Weise möglich ist (Werber-Dürler, VwVG Kommentar, Art. 25a Rz 32.) Anderweitiger Rechtsschutz besteht namentlich bei:

- vermögensrechtlichen Streitigkeiten (Zivilrechtsweg);
- übrigen (nichtvermögensrechtliche) Streitigkeiten aus Beförderungsverträgen (verwaltungsgerichtliche Klage);
- Ansprüchen aus DSG (Zivilrechtsweg);
- Verfügungsbefugnis einer anderen Aufsichtsbehörde, z.B. des Preisüberwachers gemäss Art. 10 PüG oder der Wettbewerbskommission gemäss Art. 30 KG, jedenfalls sofern man dem Rechtsschutzsuchenden auch gegen diese Behörden einen Verfügungsanspruch aus Art. 25a VwVG einräumt (verwaltungsgerichtliche Beschwerde).

Macht ein Reisewilliger also beispielsweise geltend, er habe Anspruch auf Abschluss eines Vertrages über ein Halbtaxabonnement, ohne sein Geburtsdatum angeben zu müssen, und weigert sich ein Unternehmen, einen solchen Vertrag ohne die entsprechende Angabe abzuschliessen, so hat erstinstanzlich das BAV über diese Frage zu verfügen. Ob das Unternehmen oder der Reisende an das BAV gelangt, oder ob dieses von Amtes wegen tätig wird, wenn es vom Vorfall anderweitig Kenntnis erhält, ist unerheblich.

Das BAV hat im Rahmen dieser Verfügung vorfrageweise auch (die materielle Hauptfrage) zu prüfen: Ob ein Beförderungsanspruch nach PBG mit einem Halbtaxabonnement ohne Angabe des Geburtsdatums besteht bzw. ob die Pflicht zur Angabe des Geburtsdatums mit dem DSG vereinbar ist.

9 Rechtsschutz nach DSG bei Handlungen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

Gemäss Artikel 23 Abs. 1 DSG finden auf Bundesorgane, die privatrechtlich handeln, die Bestimmungen für das Bearbeiten von Personendaten durch private Personen Anwendung.

Dabei ist unter privatrechtlichem Handeln im Sinne von Art. 23 DSG jedes nichthoheitliche Handeln zu verstehen, also auch solches, welches in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erfolgt (Kunz in BSK DSG Art. 23 Rz. 17; Urteil des BVGer A-420/2007 vom 3. September 2007, Erw. 1.2-1.4 bezüglich Kundendaten der SBB).

Diese Abgrenzung mag im Ergebnis auf den ersten Blick erstaunen: Schliesst ein Transportunternehmen einen Beförderungsvertrag, ist dieser also als öffentlich-rechtlich im Sinne von Art. 35 Bst. a VGG zu qualifizieren. Gleichzeitig gilt die in Erfüllung dieses Vertrages erfolgende Datenbearbeitung als privatrechtlich im Sinne des DSG. Was öffentlich-rechtlich im Sinne eines Gesetzes ist, kann also gleichzeitig privatrechtlich im Sinne eines anderen Gesetzes sein.

Damit stellt sich die Frage, ob Art. 54 Abs. 1 PBG eine von Art. 23 Abs. 1 DSG abweichende Regelung treffen und sämtliches Handeln in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe den Bestimmungen für Bundesorgane unterstellen wollte. Art. 54 Absatz 1 Satz 2 PBG wäre dann so zu lesen, als kämen auf konzessionierte und bewilligte Tätigten die Artikel 16-25bis DSG zur Anwendung – mit Ausnahme von Art. 23 DSG. Das wäre eine mehr als unübliche Formulierung.

Für eine solche unterschiedliche Auslegung von Art. 54 Abs. 1 PBG und Art. 23 Abs. 1 DSG würde jedoch sprechen, dass die konzessionierten Unternehmen sich in Erfüllung ihrer konzessionierten bzw. bewilligten Tätigkeit kaum je hoheitlich handeln, so dass für den Grundsatz von Art. 54 Abs. 1 Satz 1 PBG wenig Anwendungsbereich bleibt, wenn Art. 54 Abs. 1 Satz 2 PBG auf alle nichthoheitlichen Handlungen in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe Anwendung finden würde. Als Anwendungsbereich für die Anwendung von Art. 12-15 DSG würde dann nur die Tätigkeit der Unternehmen verbleiben, welche nicht in (unmittelbarer) Erfüllung der öffentlichen Aufgabe erfolgen.

Allerdings ist zu bedenken, dass der Gesetzgeber die Regelung für erforderlich hielt, weil er auch die nach Privatrecht gegründeten Transportunternehmen denselben Bestimmungen unterstellen wollte wie die SBB (Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, BBl 2007 2681 2727). Es mag zweifelhaft sein, ob diese Regelung tatsächlich erforderlich war, da auch ein nach Privatrecht gegründetes Unternehmen im Sinne des DSG als Bundesorgan gilt, soweit es mit einer öffentlichen Aufgabe des Bundes betraut ist (Art. 3 Bst. h DSG).

Die Botschaft erklärt aber, weshalb das PBG die Regelungen des DSG abbildet, nämlich um sie auch auf Unternehmen auszudehnen, die nicht auf öffentlichem Recht (des Bundes) beruhen. Art. 54 Abs. 1 Satz 2 PBG kommt also nur deklaratorische Funktion zu, als Hinweis auf den Regelfall des nichthoheitlichen Handelns.

Schliesslich wäre es auch nicht verständlich, wenn der Begriff privatrechtliches Handeln im Sinne von Art. 54 Abs. 1 PBG anders auszulegen und abzugrenzen wäre, als bei seiner Verwendung in Art. 23 Abs. 1 DSG. Schliesslich wurde Art. 54 PBG in unmittelbarer Bezugnahme auf Art. 23 DSG formuliert. Damit wurde aber, wohl kaum bewusst, eine Differenz innerhalb des Personenbeförderungsgesetzes geschaffen: Hier Art. 54 in engem Bezug auf und unter Zuhilfenahme der Abgrenzung des Datenschutzgesetzes, dort Art. 56 mit einer Sonderzuständigkeit des Zivilrichters für einen mutmasslich nach wie vor öffentlich-rechtlichen Bereich. In diesem Zusammenhang bemerkenswert ist auch der Umstand, dass der Begriff "privatrechtlich" im gesamten Personenbeförderungsgesetz nur gerade in Art. 54 Abs. 1 Verwendung findet.

Auf nichthoheitliche Handlungen in Erfüllung der konzessionierten Aufgabe kommen also die Bestimmungen des DSG für das Bearbeiten von Personendaten durch private Personen zur Anwendung.

Handelt also ein konzessioniertes Unternehmen in Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe und damit gemäss Art. 3 Bst. h DSG als Bundesorgan nichthoheitlich, sind Ansprüche nach DSG auf dem Zivilrechtsweg durchsetzbar (Art. 15 DSG; Urteil des BVGer A-420/2007 vom 3. September 2007, Erw. 1.4-2).

10 Rechtsschutz gegen Handlungen, die nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen

Wo Transportunternehmen nicht in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben des Bundes handeln, bestehen hinsichtlich des Rechtswegs grundsätzlich keine Besonderheiten gegenüber anderen Unternehmen der Privatwirtschaft.⁸ Soweit die Unternehmen von der öffentlichen Hand beherrscht werden, ist einzig ihre Grundrechtsbindung zu beachten.⁹

Zu den Handlungen, die nicht der (unmittelbaren) Erfüllung der öffentlichen Personenbeförderungsaufgabe dienen, gehören das Immobiliengeschäft, die Vermietung von Liegenschaften (Art. 39 Abs. 4 EBG; Urteil des Bundesgerichts 4A_196/2015 vom 1. September 2015), die Vermietung von Velos oder andere

⁸ Wohl aber hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit, Art. 10 ZPO.

⁹ Biaggini, Kommentar BV, Art. 35 Rz. 9.

kommerzielle Nebengeschäfte in Zügen, auf Bahnhöfen oder durch die Vermietung von Stand- und Werbeflächen.

Denkbar ist allerdings, dass solche kommerziellen Leistungen als Nebenleistungen zu einem Vertragsbestandteil des Personentransportvertrages werden. Dann würden Streitigkeiten wegen Verletzung einer solchen Nebenpflicht Streitigkeiten aus dem Personentransportvertrag darstellen und der verwaltungsgerichtliche Klageweg wäre eröffnet.

Zunehmend Bedeutung dürften Mischverträge erlangen, bei denen die Hauptleistung nicht ausschliesslich in der konzessionierten Personenbeförderung liegt, sondern zusätzliche Leistungen geschuldet werden, wie Hotelübernachtungen (bei Pauschalreiseangeboten) oder ein Mietfahrzeug. Fraglich ist, ob Streitigkeiten aus solchen Verträgen generell dem verwaltungsgerichtlichen Klageweg oder dem Zivilrechtsweg zugewiesen werden sollen. Denkbar wäre es, solche Verträge als insoweit öffentlich-rechtlich zu qualifizieren, als es um Ansprüche aus oder Verletzungen des öffentlich-rechtlichen Beförderungsteils geht, und insoweit als zivilrechtlich, als es um Ansprüche aus bzw. Verletzung des Vertragsbestandteils geht, der nicht in Erfüllung der öffentlichen Beförderungsaufgabe erfolgt.

Zu unterscheiden sind die zivilrechtlichen Rechtbeziehungen von der Frage, wenn solche Rechtsbeziehungen die Nutzung einer Eisenbahnanlage, einer öffentlichen Sache oder den Nebenbetriebsstatus im Sinne von Art. 39 Abs. 3 EBG voraussetzen. Streitigkeiten um die Nutzung der öffentlichen Sache bzw. um den Nebenbetriebsstatus sind öffentlicher Natur, per Verfügung durch das Eisenbahnunternehmen zu entscheiden und der Rechtsweg führt zum Bundesverwaltungsgericht.

Im Bereich der Ansprüche aus dem DSG besteht Rechtsschutz auf dem Zivilrechtsweg. Im Unterschied zum Datenschutz bei Handlungen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe besteht daneben aber keine Aufsicht des EDÖB nach den Bestimmungen für Bundesorgane.

11 Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts

Im Zeitpunkt der Niederschrift dieses Textes läuft noch die Rechtsmittelfrist. Sollte das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes in Rechtskraft erwachsen, kämen die SBB als unterlegene Partei in die Lage, entweder eine Nichteintretensverfügung erlassen zu müssen, oder aber eine Verfügung, welche es ablehnt, einen SwissPass ohne Angabe des Geburtsdatums auszustellen. Eine Nichteintretensverfügung zu erlassen läge jedoch, wie gezeigt, so wenig in ihrer Kompetenz wie eine solche in der Sache selbst. Zuständig wäre und bliebe das BAV als Aufsichtsbehörde. In welcher Form dieses tätig werden würde oder gar müsste, kann vorlie-

gend offenbleiben. Jedoch ist kaum anzunehmen, dass es insbesondere eine widerrechtliche Verfügung eines dafür nicht zuständigen Aufsichtssubjekts in der Sache selbst nicht einfach so hinnehmen würde, sobald es von einer solchen Kenntnis erlangen würde. Interessant wäre aber auch die Frage, wie das Bundesverwaltungsgericht dann in der Sache entscheiden würde, sollte ihm diese wieder zuge tragen werden.

12 Lösungsvorschlag de lege ferenda

Wie gezeigt, ist alles andere als offensichtlich, welcher Rechtsweg zu beschreiten ist, wenn Reisende (oder Reisewillige) nicht mit dem Handeln eines konzessionierten Unternehmens einverstanden sind.

Auch wenn der hier vertretene Lösungsweg de lege lata offensteht, könnte eine Gesetzesänderung für Klarheit sorgen.

Es liesse sich beispielsweise klarstellen, dass die (Konzessions-)Aufsichtsbehörde zuständig und auf Antrag bei schutzwürdigem Interesse auch verpflichtet ist, Verfügungen nach Art. 25a Abs. 2 VwVG zu erlassen, soweit dem Beaufsichtigten keine entsprechenden Verfügungsbefugnisse delegiert wurden.

Weiter wäre zu überlegen, ob der direkte Klageweg bei Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen aus Art. 35 Bst. a VGG aufgehoben werden könnte, soweit der Vertrag von einer Instanz geschlossen wird, die unter der Aufsicht einer verfügungsbefugten (Konzessions-)Aufsichtsbehörde steht.

Literaturverzeichnis

- Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2.A. Zürich 2017
- Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Zürich / St. Gallen 2016, zit.: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht
- Michael Hochstrasser, Der Beförderungsvertrag, Zürich / Basel / Genf 2015
- Michael Hochstrasser / Arnold F. Rusch, Der Vertrag des Passagiers mit den SBB, in Jusletter 8. Oktober 2012
- Markus Kern in Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, zit.: BSK BV
- Simon Kunz in Urs Maurer-Lambrou / Gabor P. Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar zu Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 3.A. 2014, zit.: BSK DSG
- Martin Lendi in Jean François Aubert / Kurt Eichenberger / Jörg Paul Müller / René A. Rhinow / Dietrich Schindler (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, Basel / Zürich / Bern 1987–1996 (Komm. aBV)

Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 36 (Stand Juni 1987)

André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2.A. Basel 2013

Markus Müller, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege – Auswirkungen der Revision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 2006, Bern 2007, S. 313-373, zit: BTJP

Beatrice Weber-Dürler / Pandora Kunz-Notter in Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler, VwVG Kommentar, 2.A. Zürich / St. Gallen 2019

Den öV-Anteil erhöhen – dank konkreten Zielen und einer strikten Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr

René Böhlen (Informationsdienst für öffentlichen Verkehr)

Abstract

Die Verkehrsleistungen im öffentlichen Verkehr sind in den letzten zehn Jahren stark gewachsen. Doch: Der öV-Anteil stagniert. Wir fordern Massnahmen, damit der öV-Anteil wieder steigt. Grosse Potenziale bestehen in der guten Koordination von Raum- und Verkehrsplanung und in der Förderung des öV im Freizeitverkehr. Zudem soll der öV auch in ausserhalb von Agglomerationen gestärkt werden.

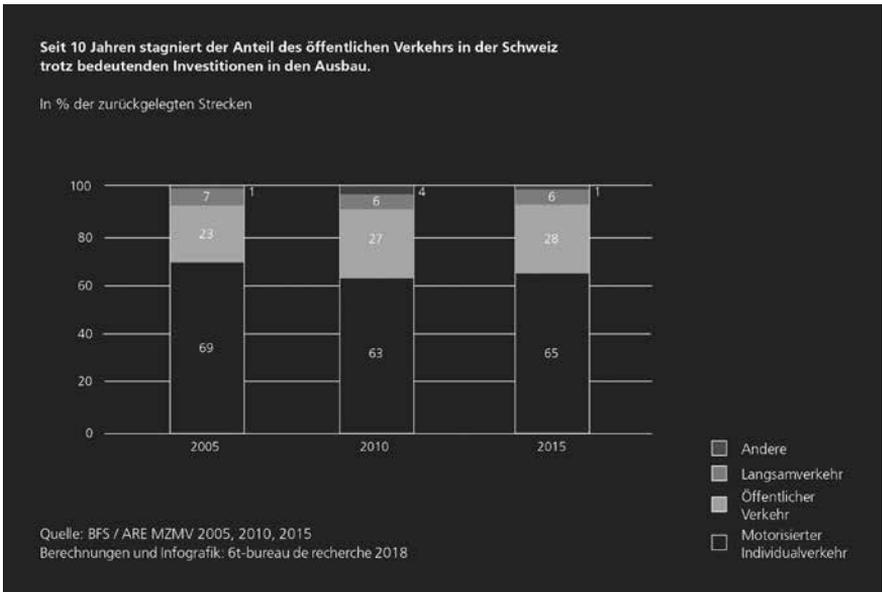
Keywords

Modalsplit, Abgestimmte Raum- und Verkehrsplanung, öV Anteil erhöhen

1 Einleitung

In den letzten 10 Jahren in der Schweiz hat trotz beträchtlicher Investitionen keine wesentliche Verlagerung hin zu den öffentlichen Verkehrsmitteln stattgefunden. Der öV-Anteil ist in Bezug auf die Anzahl Wege nur leicht gestiegen. In Bezug auf die Distanzen hat sich der Modalsplit zwischen 2005 und 2010 hin zum öV verschoben, seither ist er konstant.

Abbildung 1: Der öV-Anteil stagniert seit 10 Jahren



Der bedeutende Anstieg des öffentlichen Personenverkehrs in den letzten Jahren ist im Wesentlichen auf das demografische Wachstum zurückzuführen. Dies hat zu einer Zunahme der durchschnittlichen Entfernungen geführt, die die Schweizer mit Bahn und Bus zurücklegen. Die Schweiz bleibt damit ein stark autoorientiertes Land, wobei der Autoverkehr parallel zum öffentlichen Verkehr wächst. Auf den motorisierten Individualverkehr entfallen nach wie vor 50% der Fahrten und 65% der von der Schweizer Bevölkerung zurückgelegten Strecken.

Öffentliche Verkehrsmittel werden zwar intensiv für die Fahrt zur Arbeit oder Ausbildung genutzt, aber deutlich weniger für Freizeitaktivitäten, insbesondere am Wochenende. Auch für geschäftliche Fahrten und die Begleitung von Personen wird das Auto klar bevorzugt.

Politische Massnahmen sind heute angezeigt, um die Gesamtmobilität in Richtung öV zu verlagern. Aus diesem Grund formulieren wir 4 Empfehlungen.

2 Wir fordern klare Ziele für die Erhöhung des öV-Anteils

Zwischen 2010 und 2040 wächst der öV um 51% und sein Anteil steigt von 19 auf 23%. Davon geht der Bund in seinen Verkehrsperspektiven 2040 aus. Der Modalsplit verschiebt sich kaum Richtung öV. Trotz eines signifikanten Wachstums des öffentlichen Verkehrs. Grund dafür: Der motorisierte Individualverkehr wächst derzeit ähnlich stark oder gar stärker. Diesem Trend gilt es daher mit konkreten Zielvorgaben entgegenzuwirken, die eine tatsächliche Verlagerung des Modal Splits herbeiführen.

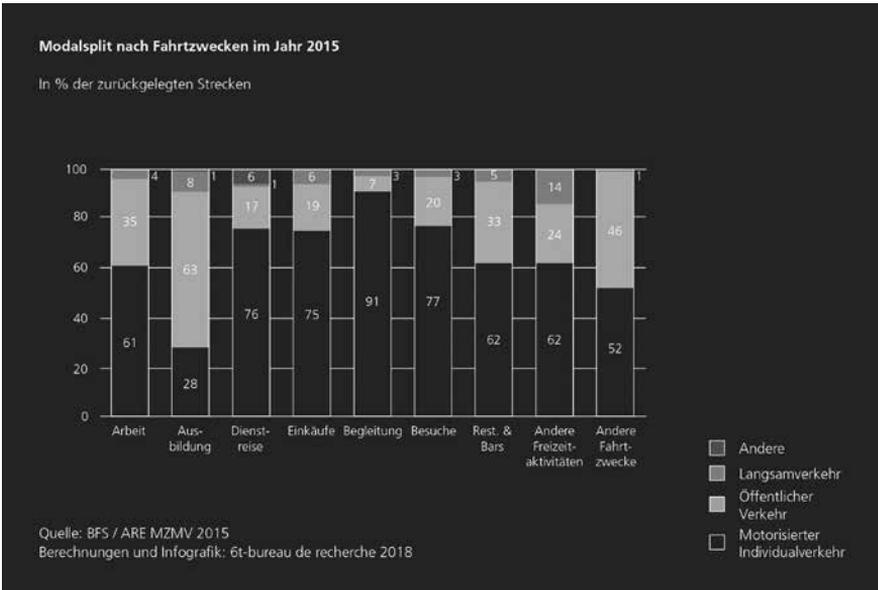
Die Behörden und Entscheidungsträger von Bund, Kantonen und Gemeinden müssen sich klare Ziele für die Förderung des öffentlichen Verkehrs setzen. Dies geschieht unserer Meinung nach zu wenig. Für den Personenverkehr gibt es keine expliziten Ziele, wie sie beispielsweise für den Güterverkehr, die Energie oder das Klima von den Behörden formuliert werden.

Wir erwarten eine Vorwärtsstrategie: vom Bund, den Kantonen und den Gemeinden formulierte konkrete, verbindliche und messbare Ziele. Was bei der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene seit Langem praktiziert wird, sollte auch auf den Personenverkehr übertragen werden, um so ein Gesamtbild vom Verkehr in der Schweiz zu erhalten.

3 Der öV in der Freizeit muss gefördert werden

Der öffentliche Verkehr konnte in den letzten 20 Jahren in der Pendlermobilität stark zulegen. Nicht so im Freizeitverkehr. Hier fällt der öV-Anteil deutlich geringer aus. Um ein Wachstumsziel für den Modalanteil des öffentlichen Verkehrs zu erreichen, ist der öV so weit wie möglich an die Logik und die Bewegungsmuster der Freizeitmobilität anzupassen. Es gilt, die vielseitigen Aspekte dieser Art von Mobilität zu berücksichtigen und insbesondere, dass ein grosser Teil davon die Stadt und ihr Angebot betrifft (Bars, Restaurants, Kinos, Kultur etc.). Die Planung neuer Freizeitangebote im öV muss insbesondere auf die folgenden Merkmale Rücksicht nehmen: von den Hauptverkehrszeiten stark abweichende Fahrzeiten, Nutzung am Wochenende, andere Ziele als die Pendlerfahrten, höhere Ansprüche hinsichtlich des Gepäcks etc. Dies erfordert eine bessere Erreichbarkeit bestimmter Orte wie Parks, Sportzentren, Ziele in den Bergen etc. sowie eine wirksamere Regulierung des dort verfügbaren Parkangebots.

Abbildung 2: Modalsplit nach Fahrtzwecken im Jahr 2015

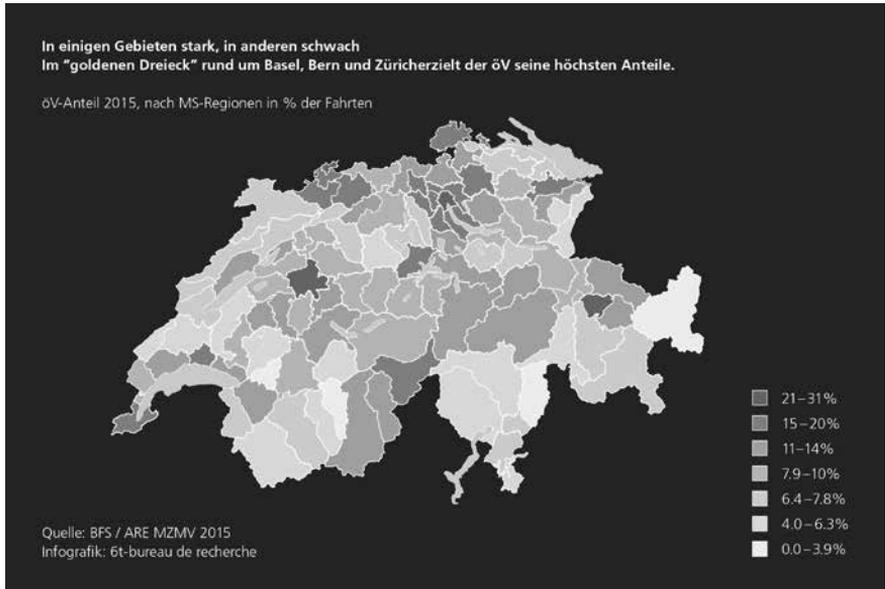


4 Wir fordern Massnahmen für Gebiete ausserhalb von Agglomerationen

Damit der öV-Anteil gesteigert werden kann, muss das Angebot in den Randbereichen der grossen Ballungsräume, d. h. in den periurbanen und ländlichen Gebieten gestärkt werden. Gerade in den Gebieten am Rand der grossen Agglomerationen wächst der Verkehr überproportional, genauso die Stau- stunden. Wir fordern deshalb Massnahmen auf Bundesebene, die Ziele für diese Art von weniger dicht besiedelten Gebieten umfassen. Die Verkehrsperspektiven 2040 des Bundes gehen davon aus, dass sich der Verkehr in den periurbanen Gebieten um 5,1 Prozentpunkten hin zum öV verlagert.

Der öV wird in der Schweiz sehr unterschiedlich genutzt. Oft gibt es sogar grosse Unterschiede, wenn das öV-Angebot gleich gut ist. Dass der öV in weniger dicht bebauten Gebieten weniger genutzt wird, ist dagegen keine Überraschung. Unsere Fallstudie zeigt, dass der öV auch in Randregionen ein erhebliches Potenzial hat. Eine grosse Herausforderung liegt daher darin, die Massnahmen zur Entwicklung des Verkehrsangebots an die spezifischen und vielfältigen Besonderheiten der Randregionen (stadtnahe Regionen, kleine Zentren, ländliche Gebiete, Bergregionen etc.) anzupassen. Diese Massnahmen sollten immer auch Überlegungen zum MIV-Angebot und zu den Möglichkeiten, die Abhängigkeit vom Auto in diesen Gebietstypen zu reduzieren, mit einbeziehen.

Abbildung 3: öV-Anteile nach Region



Heute wird der öV vornehmlich da ausgebaut, wo nachweislich eine Nachfrage besteht. Das heisst im Umkehrschluss, dass in Randregionen wenig investiert wird, wenn das Angebot schlecht ist und die bestehende Nachfrage gering. Eine zielgerichtete Politik zur Förderung des öffentlichen Verkehrs sollte sich hingegen auf Regionen mit geringer Nachfrage konzentrieren, um diese dort im Rahmen des Möglichen zu stimulieren. So kann so in vielen Regionen das Angebot eine Nachfrage erzeugen und zu einer positiven Wechselwirkung bei der Nutzung des öV führen.

5 Eine gute Koordination von Raum- und Verkehrsplanung ist notwendig

Man unterscheidet drei verschiedene Gruppen von Faktoren, ob jemand den öV oder das Auto als Fortbewegungsmittel wählt.

- 1) die Region und ihre Raumordnung
- 2) die Qualität des Angebots
- 3) die Nachfrage

Diese drei Gruppen sind die Erfolgsfaktoren für den öV in der Schweiz und bilden die drei Säulen zu seiner Förderung. Sie müssen alle gemeinsam betrachtet werden. Die Verkehrsmittelwahl ist ein komplexerer Vorgang, als man allgemein denkt: Denn das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln ist bei Weitem nicht der einzige entscheidende Faktor. Die Nachfragefaktoren (Präferenzen und Gewohnheiten) sowie die Raumplanung und damit der Zugang zu wesentlichen Infrastrukturen spielen eine ebenso wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere auch für periurbane Gebiete, die sich nahe an Agglomerationen befinden, jedoch nicht immer ideale Bedingungen für den öffentlichen Verkehr aufweisen.

Der Anteil des öffentlichen Verkehrs kann nur gesteigert werden, wenn sowohl das Angebot (z.B. Takt oder Komfort) verbessert und zugleich auf die Nachfrage (z.B. Abonnementnutzung, Image) eingewirkt wird. Das heisst auch, die Nutzer müssen bereit sein, sich das Angebot anzueignen. Diese Faktoren müssen zusammen wirken mit einer Raumplanung, die dem öffentlichen Verkehr Vorteile gegenüber den konkurrierenden Verkehrsmitteln verschafft.

Literaturverzeichnis

Studie Der Modalsplit im Personenverkehr der Schweiz, im Auftrag des Amtes für Raumentwicklung (ARE), Verbands öffentlicher Verkehr (VöV) und der LITRA. Beauftragter: 6t-bureau de recherche Sàrl aus Genf.

Die Früchte einer 40-jährigen koordinierten Verkehrspolitik in der Schweiz – zukünftige Ernte?

*Franziska Borer Blindenbacher, Christian Egeler
(Bundesamt für Raumentwicklung)*

Abstract

Die Schweiz wird die bisherige «Erfolgsstory» des Gesamtverkehrssystems in Anbetracht der wachsenden Komplexität und Dynamik in der Mobilität nur weiterentwickeln und künftig auch Früchte ernten können, wenn das Silodenken - vor allem bei Planungen - konsequenter aufgebrochen und aus einer Gesamtsicht heraus gehandelt wird. Die Verkehrspolitik muss sich zunehmend zu einer multimodalen Mobilitätspolitik wandeln, die staatebenen-, verkehrsträger- und verkehrsmittel-, aber auch raumübergreifend und ressourcenschonend ausgelegt ist. In diese Richtung zielen die Agglomerationsprogramme des Bundes und die laufende Revision des Programmteils des Sachplans Verkehr in Absprache mit den Kantonen.

Keywords:

Koordinierte, raum- und ressourcenschonende Verkehrspolitik, multimodale Mobilitätspolitik, Abstimmung von Siedlung und Verkehr, Agglomerationsprogramme, Sachplan Verkehr, räumliche Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen, Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs, Finanzierung des Verkehrs

1 Einleitung

40 Jahre nach der Publikation der Gesamtverkehrskonzeption der Schweiz (GVK, 1977)¹, dem «take-off» für eine **koordinierte Verkehrspolitik in der Schweiz**, welche auch den **Pfad für die nun gefeierte 20-jährige Bahnreform**² legte, hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in einem ämterübergreifenden Prozess einen **Orientierungsrahmen für die Mobilität**

¹ GVK (1977): Gesamtverkehrskonzeption Schweiz

² BAV: Bahnreform.

in der Schweiz bis 2040 entwickelt und veröffentlicht³. Die darin enthaltenen strategischen Ziele, die aus einer **Gesamtsicht** heraus entstanden sind, sollen nun im **Programmteil des Sachplans Verkehr** der Verkehrspolitik und Infrastrukturplanung auf Bundesebene einen verbindlichen Rahmen vorgeben, der bei Bedarf auch angepasst werden kann.

Auf dem Hintergrund der wachsenden Komplexität und Dynamik in der Mobilität und im Verkehrsgeschehen und angesichts des bis 2040 erwarteten hohen Verkehrswachstums – insbesondere im öffentlichen Verkehr (Verkehrsperspektiven 2040⁴, siehe Abbildung unten⁵) - ist dieser Prozess unumgänglich. Dazu kommen die sich verändernden gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen wie auch die ebenso rasanten Entwicklungen im Technologiebereich.

Abbildung 1: Verkehrsentwicklung 2016-2040 gemäss Verkehrsperspektiven 2040



Quelle: ARE, 2016

³ ARE / UVEK (2017): Zukunft Mobilität Schweiz - UVEK-Orientierungsrahmen 2040.

⁴ ARE (2016): Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040.

⁵ ARE (2016): Für konkrete Zahlen siehe Ergebnistabellen Personen- und Güterverkehr.

Diese vielfältigen und sich immer wieder verändernden externen Faktoren sowie die Pflicht zum haushälterischen Umgang mit dem Raum und den natürlichen Ressourcen verlangen nach einer Planung, die **verkehrsträger- und verkehrsmittel- aber auch raumübergreifend und ressourcenschonend** ist. **Die Verkehrspolitik wird sich zusehends zu einer (multimodalen) Mobilitätspolitik entwickeln** müssen in dem Sinne, dass vermehrt «weiche Massnahmen» (Einsatz neuer Technologien für Verkehrslenkung, preisliche Anreize, raum- und verkehrsplanerische Abstimmungsmassnahmen, Netzwerksynergien, neue Arbeits-/Unterrichts(zeit-)modelle, etc.) zum Zuge kommen anstatt weitere Aus- oder Neubauten («harte Massnahmen»). Der Bund strebt deshalb an, die bestehenden Infrastrukturen optimaler zu nutzen. Die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr (ÖV) und den Langsamverkehr (LV: Fussverkehr und Veloverkehr (schnell/langsam)) soll konsequent gefördert werden. Der Fokus liegt dabei auf den städtischen Gebieten, weil Infrastrukturausbauten in dicht besiedelten Gebieten an Grenzen stossen, viel Zeit benötigen und teuer sowie auf den verbleibenden naturnahen Flächen unerwünscht sind.

Im anschliessenden ersten Kapitel erfolgt ein Blick zurück mit Fokus auf die räumlichen Auswirkungen von (Bahn-)Verkehrsinfrastrukturen. Das zweite Kapitel widmet sich der Rolle des öffentlichen Verkehrs (ÖV) und der Bahn heute und das dritte schaut die zukünftige Rolle im Gesamtmobilitätssystem an. Im abschliessenden vierten Kapitel wird ein vorläufiges Fazit gezogen.

2 Räumliche Auswirkungen von (Bahn-)Verkehrsinfrastrukturen – ein Blick zurück

2.1 Ex-post Studien zu räumlichen Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen

Das ARE hat über mehrere Jahre verschiedene Studien zu den räumlichen Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz erstellt⁶. Darin wurden die **Auswirkungen auf den Raum ex-post untersucht**, das heisst, nach Inbetriebnahme der jeweiligen Infrastrukturen. Im zusammenfassenden historischen Synthesebericht (ARE, 2015)⁷ wird festgestellt, dass «die Schweiz eines der am besten erschlossenen Länder der Welt ist. Das dezentral konzipierte Schienennetz und das dichte Netz aus National-, Kantons- und Gemeindestrassen garantieren für alle Landesteile hohe Erreichbarkeiten. Sowohl das Schienen- als auch das Strassennetz übten einen massiven Einfluss auf die schweizerische Raumordnung aus. Die immer besser werdende Erreichbarkeit beeinflusst neben anderen raumprägenden

⁶ ARE (ab 2004): Ex-post Studien bspw. zur Zürcher S-Bahn, zum Vereina-Tunnel und Lötschberg-Basistunnel.

⁷ ARE (2015): Räumliche Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz. Historischer Synthesebericht.

Variablen die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung und war stets ein wichtiger Faktor für die regionale Wirtschaftsaktivität», was heute immer noch gültig ist.

Der Blick zurück zeigt auf, dass die Verflechtungen von Raum und Verkehr mannigfaltig sind, die Wirkungsweisen und die Kausalität hingegen jedoch häufig nicht eindeutig auszumachen sind. Gestützt auf die empirischen Studien der letzten vier Jahrzehnte kann aber bestätigt werden, dass der Nutzen zusätzlicher Verkehrsinfrastrukturen grundsätzlich abnimmt. «Dies erklärt sich v.a. mit der immer besser werdenden Erschliessung und damit, dass heute - im Gegensatz zu früher - in einer vollmotorisierten Gesellschaft weitergebaut wird. Die Auswirkungen sind zunehmend schwerer erkenn- und messbar, weil sie von anderen Effekten überlagert werden. Was sich über die Jahre klar gezeigt hat, ist, dass «durch zusätzliche Verkehrsinfrastrukturen auch ungewollte Auswirkungen wie Zersiedlung, Mehrverkehr, längere Wege, Umweltbelastungen oder Abnahme der Umgebungsqualität generiert werden. Wenn man tatsächlichen Mehrwert generieren will, muss die Behebung von künftigen Engpässen auf Schiene und Strasse weitsichtiger angegangen werden als nur mit dem alleinigen Ausbau der Infrastruktur.»⁸

Eine ähnliche Bilanz, dass zusätzliche Infrastrukturen auch unbeabsichtigte, negative Auswirkungen hervorbringen wie Mehrverkehr, Zersiedlung, etc., zieht eine aktuelle Studie, die die Wirkungen von Ausbauten bei drei Autobahnabschnitten untersucht⁹:

- A1 am Baregg: Inbetriebnahme aller drei Tunnelröhren im Jahr 2004
- A4 zwischen den Verzweigungen Blegi und Rütihof: Inbetriebnahme des 6-Spurausbaus im Jahr 2012
- A1 zwischen den Verzweigungen Härkingen und Wiggertal: Inbetriebnahme des 6-Spurausbaus im Jahr 2014

Die Autoren der Studie empfehlen, «für die künftige Entscheidungsfindung die Projekte zur Engpassbeseitigung auf Strasse und Schiene einer umfassenden Wirkungsanalyse zu unterziehen, um über zusätzliche Grundlagen und Kenntnisse über die langfristigen Möglichkeiten und Grenzen dieser Massnahme zu verfügen. Die positiven und negativen Erfahrungen mit den realisierten Projekten sind zu betrachten, um die Planung unter Berücksichtigung von plausiblen Erwartungen zu verbessern und die Effektivität bezüglich Zielerreichung und Mitteleinsatz zu erhöhen. Ausserdem sind neben dem Infrastrukturausbau auch weitere Massnahmen zur Zielerreichung zu prüfen.»

⁸ Siehe ARE (2015): Historischer Synthesebericht.

⁹ Moreni, G, Hegi, Ph. (2019, Rapp Trans AG) in: VSS-Zeitschrift Strasse und Verkehr Nr. 4.

Rückblickend lässt sich feststellen: «Wie die verschiedenen Verkehrsträger zu ihrer jeweiligen Blütezeit den Raum veränderten, lässt sich in Form von drei Wellen beschreiben: Bahn, Massenmotorisierung und öffentlicher Regionalverkehr. Hätte der öffentliche Verkehr, ob Bahn oder Bus, zu jedem Zeitpunkt eine zentralere Rolle gespielt, müssten die Siedlungen heute anders aussehen: kleiner und dichter. Trotz der neueren Blüte des ÖV bleibt seine Erschliessungsqualität im nationalen Personenverkehr immer noch weit hinter dem MIV. Dennoch scheint er v.a. im Umfeld von S-Bahnhöfen eine verdichtende Wirkung auf die Siedlungsentwicklung zu haben. Letztere muss aber durch gezielte Begleitmassnahmen politisch gefördert werden. Denn der Ausbau des regionalen S-Bahn-Angebots kann auch gewisse Zersiedelungseffekte mit sich bringen. Diese lassen sich allerdings raumplanerisch abfedern, da sie nur zutage treten, wenn viel Baulandreserven zu günstigen Preisen ausserhalb der Zentren zur Verfügung stehen.»¹⁰

Die vom Schweizer Volk 2013 in einer Abstimmung angenommene **Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1)**¹¹ schafft in diesem Bereich gezielt Abhilfe, in dem in den Kantonen nur noch so viele Bauzonen ausgeschieden werden dürfen, die in den nächsten 15 Jahren auch gebraucht und verbaut werden. Dies unterstützt massgeblich eine **Verdichtung nach innen**, da es an gewissen Orten eine **Verkleinerung der Bauzonen**, eine sogenannte Rückzonung, nach sich zieht. Künftig muss bei Einzonungen zusätzlich eine **planerische Mehrwertabgabe** erhoben werden. Die umfassenden Auswirkungen dieser Gesetzesänderung werden sich in einigen Jahren zeigen, zumal das derzeit diskutierte Bauen ausserhalb der Bauzone auch in dieselbe Richtung zielt: einer weiteren Zersiedelung der Schweiz Einhalt zu gebieten.

2.2 Monitoring Gotthard-Achse (MAG): Ex-ante und ex-post Untersuchung

Auf der Gotthard-Eisenbahnstrecke wurden oder werden grosse Bauwerke neu in Betrieb genommen: Ende 2016 wurde der Gotthard-Basistunnel (GBT) eröffnet und Ende 2020 wird die Eröffnung des Ceneri-Basistunnels (CBT) erfolgen. Dann wird auch der Ausbau eines vier Meter hohen Bahnkorridors (Eckhöhe) für den Güterverkehr von Basel in Richtung Italien voll in Betrieb sein. Die neuen Infrastrukturen werden sich auf die Entwicklung des Personen- und Güterverkehrs (v.a. Alpentransitverkehr) sowie die Raumentwicklung und -planung auswirken, insbesondere in den Kantonen Tessin und Uri. Um diese Auswirkungen vertieft zu untersuchen, hat das ARE zusammen mit weiteren Partnern (BAV, ASTRA, BAFU, Kantone Tessin und Uri) das Projekt Monitoring Gotthard-Achse (MGA)¹² gestartet.

¹⁰ Siehe ARE (2015): Historischer Synthesebericht.

¹¹ Raumplanungsgesetz. Revision 1. Etappe (RPG 1, 2013).

¹² ARE (2015): Monitoring Gotthard-Achse.

Ziel dieses Projekts ist es, die **verkehrlichen und räumlichen Auswirkungen der neuen Gotthard-Achse vor und nach der Inbetriebnahme zu analysieren**, bewerten und Hinweise auf allfällige flankierende Massnahmen zu liefern, um angestrebte (Raum-)Entwicklungsziele zu erreichen.

In der ersten Projektphase A in 2016 (MGA-A) wurden die Hypothesen, Indikatoren sowie die Methode zur Analyse für das ex-post Monitoring (Phasen B und C) definiert. Dabei wurden Daten gesammelt und bewertet, um eine erste Bilanz von Tendenzen und möglicher Voreffekte der Inbetriebnahme der Basistunnels über die räumliche Entwicklung der Kantone Tessin und Uri zu ziehen (ex-ante Betrachtung). Die Ergebnisse¹³ liefern die Grundlage für die beiden nächsten Phasen.

Im Vergleich zu den früheren Studien des ARE zu den räumlichen Auswirkungen von neuen Verkehrsinfrastrukturen weist das Monitoring der Gotthard-Achse folgende Besonderheiten auf:

- Erstmals werden sowohl ex-ante- wie auch ex-post-Analysen durchgeführt, die eine Bewertung der Auswirkungen vor, während und nach der Inbetriebnahme ermöglichen.
- Das Monitoring soll mögliche räumliche Auswirkungen identifizieren und prüfen, ob und wie diese Effekte dazu beitragen, politische Mobilitäts-, Wirtschafts-, Umweltschutz- und Raumentwicklungsziele von Bund und Kantonen zu erreichen.
- Das MGA-Projekt gibt öffentlichen und privaten Akteuren Empfehlungen ab, die bei der Entwicklung zielgerichteter Begleitmassnahmen Hilfe bieten können.

Das Projekt steht unter der Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und wird von den Bundesämtern für Verkehr (BAV), Strassen (ASTRA) und Umwelt (BAFU) sowie von den Kantonen Tessin und Uri inhaltlich und finanziell mitgetragen.

¹³ ARE (2018): MGA Broschüre.

3 Die Rolle des Schienenverkehrs im Gesamtverkehrssystem heute

Mit dem ersten Schritt der Bahnreform (Bahnreform 1, 1979)¹⁴, der vor mittlerweile 20 Jahren erfolgte, wurde der Grundstein gelegt für eine wahre Erfolgsgeschichte: die der erneuten Blüte des öffentlichen Personenverkehrs in der Schweiz mit der Erreichung einer weltweiten Spitzenposition im Bahnfahren sowie der Verlagerung des Transitgüterverkehrs auf die Schiene. Wie kam es dazu? Nachfolgend die wichtigsten Meilensteine dieser schweizerischen «Erfolgsstory».

3.1 Der «Erfolgsstory» erster Teil: Personenverkehr auf Schiene und Strasse

Der **öffentliche Verkehr (ÖV) auf der Schiene und Strasse** in der Schweiz ist **weltweit einzigartig** und eine beeindruckende «Erfolgsstory»¹⁵. Er zeichnet sich durch ein hervorragendes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln aus: flächendeckende Versorgung bis in die entlegensten Landesteile, Vernetzung des Fern-, Regional- und Ortsverkehrs, landesweiter Tarifverbund, vernetzte Taktfahrpläne, moderne Bahnhöfe und Infrastruktur. Er ist für die Kundinnen und Kunden attraktiv und hat einen ausgezeichneten Ruf. Die Gründe dafür sind vielfältig: Durchgehende Billette und kundenorientierte Angebote wie das General- und Halbtax-Abonnement gewähren einen hohen Komfort. Ein Billett von A nach B ist unabhängig vom Zugtyp und der Tageszeit auf allen Zügen gültig: Egal, wie viele verschiedene öffentliche Transportunternehmen auf einer Reise benutzt werden, ein einziges Billett genügt. Dies ist für Europa einzigartig. Der vernetzte Taktfahrplan und gute Umsteigebeziehungen schaffen eine durchgehende Transportkette über verschiedene öffentliche Verkehrsmittel (Bahn, Tram, Bus, Schiff, Seilbahn).

Der Erfolg des öffentlichen Personenverkehrs ist auch von volkswirtschaftlicher Bedeutung, stellt der gute ÖV doch einen Standortvorteil für den Arbeitsort Schweiz dar. Der touristische öffentliche Verkehr ist in seiner Vielfalt ein Trumpfkart für die Schweiz als Ferienland und der hohe Schienenanteil im alpenquerenden Transitgüterverkehr trägt insbesondere zum Schutz des sensiblen und touristisch wichtigen Alpenraums bei.

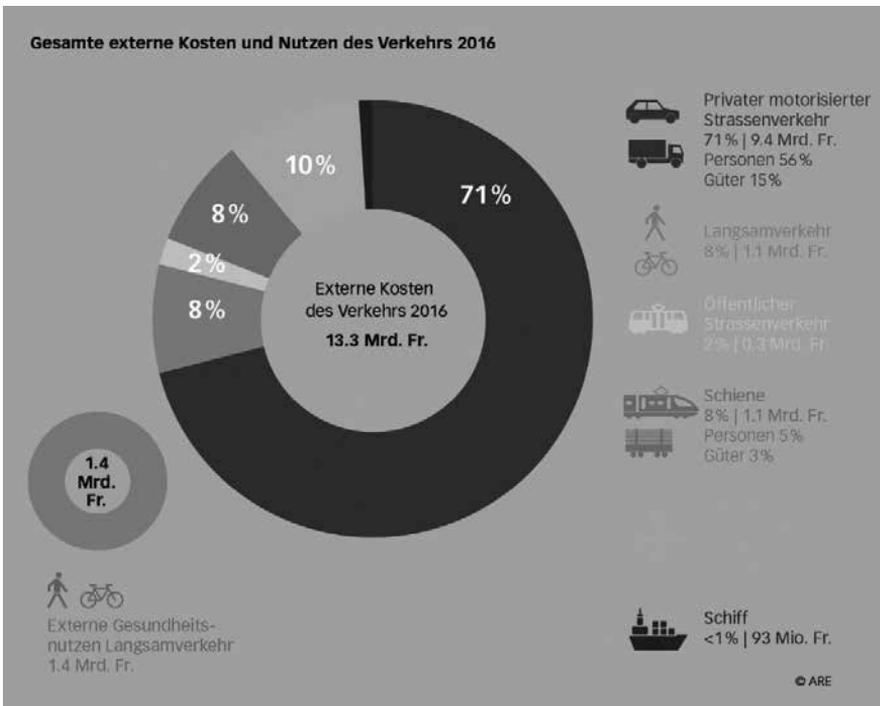
Bis anhin wurde der steigenden Mobilitätsnachfrage mit zusätzlichen Haltestellen, Streckenausbauten und dichteren Fahrplänen, auch nachts und an Wochenenden, begegnet. Durch den stetigen Ausbau ist in weiten Teilen der Schweiz ein sehr enges, dichtes Netz mit aufeinander abgestimmten Fahrplänen entstanden, das es den Bewohner*innen erlaubt, zahlreiche Mobilitätsbedürfnisse abzudecken, sei es für Arbeit, Schule, Freizeit oder Einkaufen.

¹⁴ BAV: Bahnreform.

¹⁵ Verband öffentlicher Verkehr (VöV): Die Erfolgsstory ÖV Schweiz.

Gleichzeitig führt(e) diese kostenintensive Entwicklung zu **zunehmend negativen Effekten** wie etwa Lärm und zu entsprechenden indirekten Folgekosten (**externe Kosten**) und auch zu einer über den Tag unbefriedigend verteilten Auslastung. **2016 betrug die gesamten externen Kosten des Verkehrs in der Schweiz 13.3 Milliarden Franken.** Der Schienenverkehr ist dabei mit 1.1 Milliarden Franken für 8 Prozent verantwortlich, die insbesondere durch Lärmemissionen, den gesundheitsgefährdenden Abrieb und Ausstoss von Mikropartikeln und die Zerstörung oder Zerschneidung von Natur- und Landschaftsräumen entstehen. Diese drei Bereiche sind auch beim Strassenverkehr bedeutend, der für knapp 9.4 Milliarden Franken, also rund 71 Prozent der externen Kosten, verantwortlich ist (siehe nachfolgende Abbildung).¹⁶

Abbildung 2: Externe Effekte des Verkehrs in der Schweiz 2016

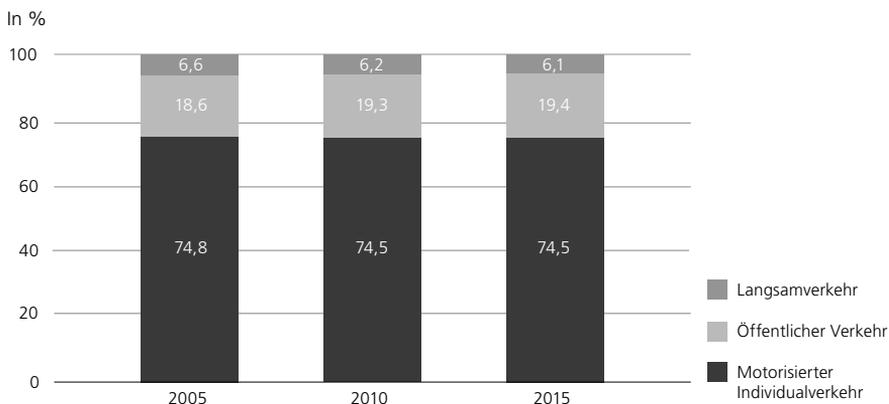


Quelle: ARE, 2019

¹⁶ ARE (2019): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz 2016.

Wo steht der ÖV heute? Der Gesamtverkehr, vor allem bei den Pendlerströmen, nimmt kontinuierlich zu, ebenso dessen negative Effekte. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs stagniert hingegen seit 10 Jahren trotz bedeutenden Investitionen in dessen Ausbau. Der Modalsplit als Anteil an Personenkilometern (=Verkehrsleistungen), insbesondere deren Wachstum, weist - verglichen mit dem Bevölkerungswachstum - folgende Zahlen aus (siehe Abbildung unten)¹⁷:

Abbildung 3: Modalsplit-Entwicklung 2005-2015



Quelle: LITRA, ARE, VöV, 2019

- Im öffentlichen Verkehr sind die Kilometerleistungen stark angestiegen, stärker sogar als das demografische Wachstum. So verzeichnete der öffentliche Verkehr zwischen 2005 und 2015 einen Anstieg um 24 % (d.h. 5 Mrd. zusätzliche Personenkilometer) auf mehr als 25 Mrd. Personenkilometer. Die Bevölkerung ist im gleichen Zeitraum um 11 % gewachsen.
- Das Wachstum des ÖV ist auch deutlicher stärker als dasjenige des motorisierten Individualverkehrs (MIV), der im gleichen Zeitraum ein Plus von 18 % verzeichnete. Das mit dem MIV verbundene Verkehrsaufkommen ist jedoch viel grösser und erreichte 2015 insgesamt 97 Mrd. Personenkilometer, wobei der Zuwachs seit 2005 15 Mrd. Personenkilometer beträgt.
- Der Langsamverkehr hingegen wächst analog zum Wachstum der Schweizer Bevölkerung im gleichen Zeitraum, nämlich um 9,5 %.

¹⁷ LITRA, ARE, VöV (2019).

- Trotz unterschiedlicher Wachstumsraten **bleibt der Modalsplit, basierend auf den Kilometerleistungen, insgesamt recht stabil** (siehe Abbildung Nr. 4): 74,6 % entfallen auf den MIV, 19,4 % auf den öffentlichen Verkehr und 6,1 % auf den Langsamverkehr. Auch hier zeigt sich zwischen 2005 und 2010 noch eine geringe Verschiebung, während der Modalsplit seither stabil geblieben ist.^{18 19}

Was ist zu tun, damit der öffentliche Verkehr in der Schweiz noch mehr Menschen dienen kann und sie sicher und bequem zur Arbeit und in die Freizeit fährt? Potenzielle Massnahmen lassen sich beim Angebot, der Nachfrage und der Raumordnung einer Region ergreifen sowie durch eine konsequente Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger und -mittel zu einer multimodalen Mobilitätswelt (siehe Kapitel 4.3 weiter hinten) und einer Ausrichtung auf deren Stärken. Mögliche Beispiele finden sich in der kürzlich publizierten Studie «Der Modalsplit des Personenverkehrs in der Schweiz», die vom Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA), dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) gemeinsam erstellt wurde (2019)²⁰.

3.2 Der «Erfolgsstory» zweiter Teil: Güter(transit-)verkehr

Seit dem Ja des Schweizer Stimmvolks zur "Alpen-Initiative" von 1994 ist in der Bundesverfassung der Auftrag verankert, den **Transit-Güterverkehr durch die Alpen von der Strasse auf die Schiene zu verlagern**²¹. Bundesrat und Parlament sorgen seither dafür, dass dieser Beschluss in marktwirtschaftlichem Rahmen und ohne Diskriminierung ausländischer Transporteure umgesetzt wird. Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz²² verlangt, dass die Zahl der Fahrten in- und ausländischer Lastwagen und Sattelschlepper durch die Schweizer Alpen von 1,4 Millionen im Jahr 2000 auf 650'000 Fahrten pro Jahr gesenkt werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, werden verschiedene Instrumente erfolgreich umgesetzt²³:

¹⁸ LITRA, ARE, VöV (2019).

¹⁹ BFS (2017): Mikrozensus Verkehr und Mobilität 2015.

²⁰ LITRA, ARE, VöV (2019).

²¹ Alpeninitiative.

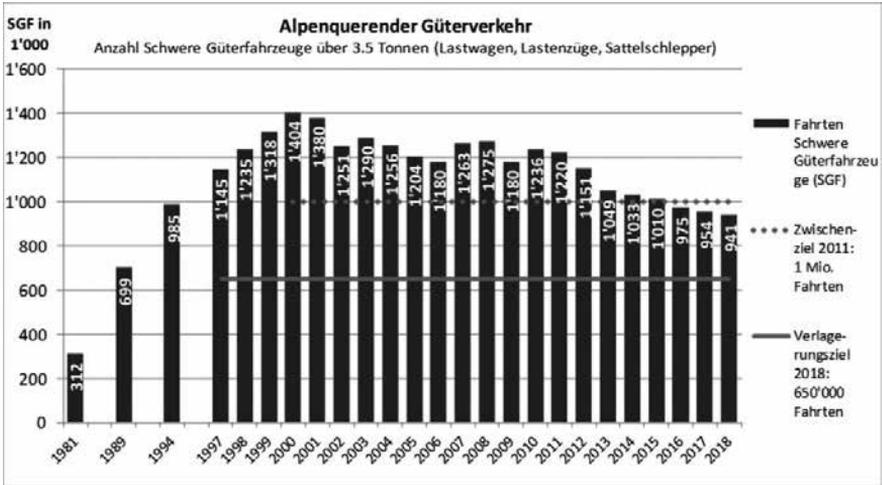
²² Gütertransportgesetz (GüTG).

²³ BAV: Verlagerung.

- Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA): Seit 2001 bezahlen Lastwagen und Sattelschlepper auf allen Schweizer Strassen eine distanz-, gewichts- und emissionsabhängige Abgabe, die auch die externen Kosten berücksichtigt.
- Modernisierung der Bahninfrastruktur: Für rund 24 Milliarden Franken baut die Schweiz die NEAT und den 4-Meter-Korridor auf der Gotthardachse. Dank der drei Basistunnel am Gotthard, Ceneri und Lötschberg sowie dem einheitlichen Tunnelprofil können Güterzüge in grösserer Zahl unter erleichterten Bedingungen verkehren. Die Fahrzeiten zwischen Nord und Süd werden kürzer.
- Bahnreform - vor 20 Jahren eingeleitet: Die Liberalisierung des Güterverkehrsmarktes und die Öffnung des Schienennetzes für Dritte verstärken den Wettbewerb unter den Bahngesellschaften. Das Bahnangebot ist dadurch besser, effizienter und kostengünstiger geworden.
 - Landverkehrsabkommen Schweiz-EU: Sichert die schweizerische Verlagerungspolitik gegenüber Europa ab; die EU anerkennt die Schweizer Ziele und Instrumente, insbesondere die LSVA.
 - Flankierende Massnahmen: Betriebsabgeltungen und Investitionshilfen für den unbegleiteten kombinierten Verkehr und die Rollende Landstrasse unterstützen und verstärken die Verlagerung.

Dank dieser Instrumente und Massnahmen konnte die Zahl schwerer Güterfahrzeuge durch die Schweizer Alpen auf unter eine Million gesenkt werden (siehe Abbildung unten). Ohne diese, allen voran die LSVA, würden heute wegen des stetig wachsenden Güterverkehrs jährlich zwischen 650'000 und 700'000 zusätzliche Lastwagen und Sattelschlepper die Alpen durchqueren. Die Bahn hat im Güterverkehr durch die Schweizer Alpen einen Marktanteil von rund 70 Prozent - massiv mehr als in benachbarten Ländern mit ähnlicher Topographie. Dominierend ist dabei der kombinierte Verkehr (Schiene und Strasse).

Abbildung 4: Schwerer Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 1997-2018



Quelle: BAV, 2019

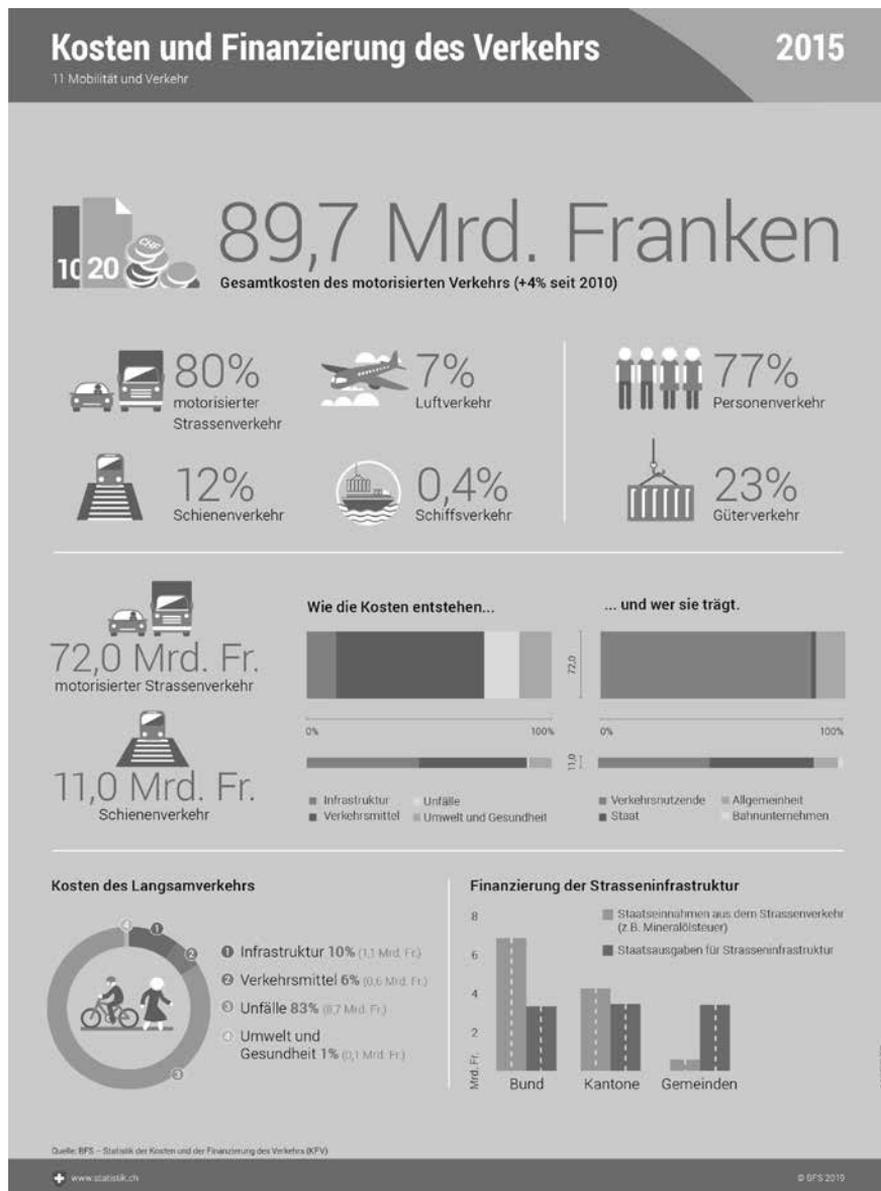
3.3 Wer bezahlt(e) diesen «Erfolg»?

Der Erfolg des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Strasse sowie des Gesamtverkehrssystems in der Schweiz stellte sich nicht von alleine ein. Die neuesten Zahlen des Bundesamts für Statistik zu den Kosten und der Finanzierung des Verkehrs²⁴ zeigen, dass die **volkswirtschaftlichen Kosten des motorisierten Gesamtverkehrs zu Land, in der Luft und zu Wasser in 2015 rund 90 Mrd. CHF** betragen (siehe Infografik unten). Das entsprach etwa 11 000 Schweizer Franken pro Kopf der Bevölkerung. Drei Viertel der Kosten entfielen auf den Personenverkehr, ein Viertel auf den Güterverkehr. Teuerster Verkehrsträger war mit einem Kostenanteil von 80% die Strasse – auf dieser wurde aber auch mit Abstand am meisten Verkehr abgewickelt. Die Kostenanteile des Schienenverkehrs (12%), des Luftverkehrs (7%) und der Schifffahrt (0,4%) lagen deutlich tiefer.

Verglichen mit dem Jahr 2010 sind die Verkehrskosten 2015 gesamthaft um 4% angestiegen. Stark nach oben ging es beim Luftverkehr (+14%) wie auch beim Schienenverkehr (+12%), wohingegen sich die Kosten des motorisierten Strassenverkehrs nur leicht anhoben (+2%). Wachstumstreiber im Luftverkehr waren die gestiegenen Passagierzahlen (+27%), im Schienenbereich waren es die umfangreichen Investitionen.

²⁴ BFS (2019): Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2015.

Abbildung 5: Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2015



Quelle: BFS, 2019

Wer genau trägt die Kosten? Keine der verschiedenen Nutzergruppen des Verkehrs hat die von ihr verursachten Kosten selbst getragen. Bezahlt respektive getragen werden die gesamten Kosten also nicht nur von den Nutzenden selbst, sondern auch vom Staat und von der Allgemeinheit. Das kann unter Umständen heissen, auch von unbeteiligten Personen, die unter den negativen Auswirkungen des Verkehrs (Umwelt-, Gesundheitsschäden, Unfälle) zu leiden haben²⁵. Den höchsten Anteil an Nutzerfinanzierung konnte mit 86% die Strasse verzeichnen. Gleichwohl entstanden der Allgemeinheit durch den Strassenverkehr im Jahr 2015 Kosten in Höhe von 8.6 Milliarden Franken - zurückzuführen auf Unfälle sowie verkehrsbedingte Umwelt- und Gesundheitsschäden. Auch der Schwerverkehr deckte seine Kosten trotz der LSVA-Einnahmen nicht; dessen ungedeckte Kosten betragen im Jahre 2016 rund 1.5 Milliarden Franken.²⁶ Somit belastete der Strassenverkehr die Allgemeinheit fast vier Mal so stark wie alle anderen Verkehrsträger zusammen. Im Luftverkehr kamen die Passagiere über die Ticketpreise für 81% der Gesamtkosten auf. Die verbleibenden 1.1 Milliarden Franken mussten von der Allgemeinheit getragen werden - überwiegend in Form von Umweltschäden. Der Schienenverkehr wird knapp zur Hälfte vom Staat subventioniert. Bund, Kantone und Gemeinden übernahmen 2015 mit 4.7 Milliarden Franken annähernd so hohe Kosten wie die Fahrgäste selbst (5.0 Mrd.). Im Fünfjahresvergleich 2010 bis 2015 konnte der Staat seinen Finanzierungsanteil jedoch um 2 Prozentpunkte auf 43% senken, was im Gegenzug zu einem Anstieg der Nutzerfinanzierung auf 46% führte. Der Schweizer Bevölkerung ist die staatliche Unterstützung des Schienenverkehrs zur Sicherstellung einer schweizweiten und zeitlich umfassenden Grundversorgung, die als Massentransportmittel auch raumsparend ist, wichtig und wird in Abstimmungen immer wieder aufs Neue bekundet.

Kann und will sich die Schweiz eine derartige Kostenaufteilung auch in Zukunft leisten? Aus volkswirtschaftlicher Perspektive führt sie zu einem hohen Wohlfahrtsverlust für die ganze Gesellschaft, da die vorhandenen Ressourcen (finanzielle, natürliche, technische) nicht optimal genutzt oder sogar übernutzt werden. In diesem Fall wird zu viel Mobilität konsumiert und die Rechnung dafür bezahlen Staat und Allgemeinheit, nicht die Nutzer und Nutzerinnen der einzelnen Verkehrsdienstleistungen. Auch die staatliche, flächendeckende und zeitlich hoch verfügbare Grundversorgung in der Mobilität ist politisch definiert und nicht nach volkswirtschaftlichen Kriterien. Mittelfristig kommt die Schweiz wohl nicht darum herum, eine volkswirtschaftlich nachhaltigere und ressourcenschonendere Kostenaufteilung anzustreben, die verursachergerechter und dementsprechend stärker in

²⁵ ARE (2019): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz 2016. Siehe hierzu auch Kapitel 3.1 oben.

²⁶ ARE (2019): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz 2016. Zum Schwerverkehr siehe Seite 16 in Grundlagen-Broschüre.

Richtung **Nutzerfinanzierung**²⁷ angelegt ist. Die in der Schweiz seit bald 20 Jahren erhobene **Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)** ist ein gutes Beispiel dafür.²⁸

3.4 BIF und NAF: Zwei Fonds zur Finanzierung von Schienen- und Strassenverkehr

Betrieb und Unterhalt („Betrieb“), Erneuerung und Modernisierung („Substanzerhalt“) sowie weitere Ausbauten der Bahninfrastruktur werden seit 2016 über den **Bahninfrastrukturfonds (BIF)**²⁹ finanziert. Für die Nationalstrassen und die «Hot Spots» des Gesamtverkehrssystems, die **Städte und Agglomerationen**, kommt neu der **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)**³⁰ auf. Für die jeweiligen Finanzflüsse siehe die nachfolgenden Abbildungen.

Abbildung 6: Bahninfrastrukturfonds (BAV) und Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (ASTRA)



²⁷ ARE / UVEK (2017); Siehe hierzu auch Ziel 9 im UVEK-Orientierungsrahmen 2040.

²⁸ Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA): Wird in der Schweiz seit 2001 für Fahrzeuge ab 3.5t auf dem ganzen Strassennetz erhoben. Abgabe berücksichtigt externe Kosten.

²⁹ Bahninfrastrukturfonds (BIF).

³⁰ Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF).

«Hot Spots» des Gesamtverkehrssystems: Abhilfe durch Programm Agglomerationsverkehr

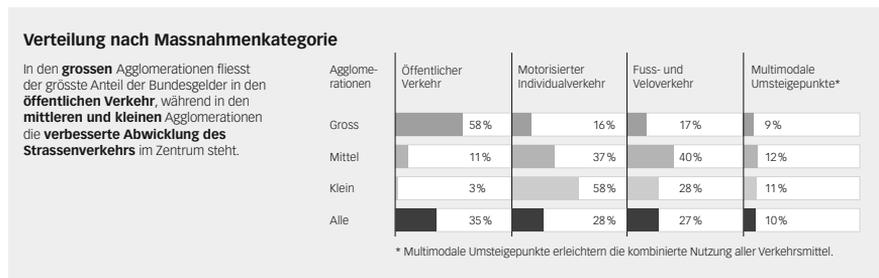
Städte und Agglomerationen gehören zu den wirtschaftlichen Motoren der Schweiz. Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Arbeitsplatzwachstum finden prioritär in diesen Räumen statt und belasten dementsprechend die Verkehrsinfrastrukturen. Rund um die grossen Ballungszentren sind heute schon die höchste Auslastung des öffentlichen Verkehrs sowie die meisten Staus auf den Autobahnen zu verzeichnen. Für deren Bewältigung braucht es gezielte Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen. Die Agglomerationen verfügen aber nicht über ausreichende finanzielle Mittel, weshalb der Bund im Rahmen des **Programms Agglomerationsverkehr (PAV)**³¹ dafür Beiträge leistet.

Verkehrsprobleme und Fragen der Siedlungsentwicklung bedingen aus Bundes-sicht eine Betrachtung, die über die Verkehrsträger und Gemeindegrenzen hinausgeht. Mit dem vom Bund geschaffenen Instrument der Agglomerationsprogramme werden die Kantone, Städte und Gemeinden deshalb angehalten, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aus einer Gesamtsicht heraus sinnvoll aufeinander abzustimmen und die Investitionen in die nötig erachteten Verkehrsinfrastrukturen ebenso und gemeinsam zu planen. Die beim Bund eingereichten Programme werden nach vorgegebenen Wirkungskriterien beurteilt und nur die wirkungsvollsten Verkehrsprojekte werden mit Beiträgen von 30 % bis maximal 50 % der Investitionskosten unterstützt.

Diese gesamtheitliche, umfassendere Planung von Siedlung und Verkehr in den «Hot Spots» hat sich bereits während dreier Generationen von Agglomerationsprogrammen bewährt und entscheidend zu einer nachhaltigeren Raumentwicklung der Schweiz beigetragen. Die Beiträge der dritten Generation sollen wie folgt verteilt werden: In den grossen Agglomerationen soll der höchste Anteil der Bundesgelder in den öffentlichen Verkehr (Tram, Bus, etc.) fliessen, während in den mittleren und kleineren Agglomerationen die verbesserte Abwicklung des Verkehrs auf den Strassen im Zentrum stehen soll (siehe Infografik unten).

³¹ ARE: Programm Agglomerationsverkehr (PAV).

Abbildung 7: Agglomerationsprogramme 3. Generation (Stand Botschaft des Bundesrates; ARE, 2018)



Die Bundesbeiträge bei den **Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung** stammen aus dem oben erwähnten und neu geschaffenen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Dieser stellt auch die Finanzierung der Nationalstrassen auf ein solides Fundament. Der NAF³² ist, analog zum Bahninfrastrukturfonds BIF³³, in der Verfassung verankert und unbefristet.

Die Verkehrsperspektiven des Bundes bis 2040 zeigen, wie einleitend erwähnt, generell ein hohes Verkehrswachstum auf³⁴. Besonders ausgeprägt ist dieses aber zwischen den Städten und in den Agglomerationen. Deshalb werden die Agglomerationsprogramme in Zukunft noch weiter an Bedeutung gewinnen, da auch die Bevölkerung und die Arbeitsplätze hauptsächlich dort ansteigen werden. Den virulenter werdenden Problemen zwischen den Schnittstellen der verschiedenen Strassennetze (National-, Kantons- und Gemeindestrassen) und der sich an gesellschaftliche Veränderungen anpassenden City-Logistik muss dabei ein besonderes Augenmerk gewidmet werden. Denn mit Hilfe der Agglomerationsprogramme soll ein möglichst gut funktionierendes und aufeinander abgestimmtes Verkehrssystem sichergestellt sowie eine flächensparende, qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden - notabene in den Räumen, in denen drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben und 84 % der Wirtschaftsleistungen erbracht werden. Dies lässt sich aber nicht alleine mit Infrastruktur(aus-)bauten, vom NAF finanziell unterstützt, bewerkstelligen, sondern es müssen vermehrt auch andere, «weiche» Lösungen gesucht und umgesetzt werden.

³² NAF: Rechtliche Basis für den NAF sind Artikel 85a und 87b der Bundesverfassung (BV).

³³ BIF: Rechtliche Basis für den BIF ist Artikel 87a Absatz 2 der Bundesverfassung (BV).

³⁴ Für konkrete Zahlen siehe Abbildung 1 in der Einleitung.

4 Die Rolle des öffentlichen und Schienen-Verkehrs im Gesamtmobilitätssystem der Zukunft

Wie ist nun dieses hervorragende Gesamtverkehrssystem der Schweiz „fit für die Zukunft“ zu halten oder gar weiter zu entwickeln? Die künftige Mobilität in der Schweiz steht vor enormen Herausforderungen, die vorwiegend exogener Natur sind: Globalisierung, Digitalisierung, Individualisierung, Urbanisierung, Klimawandel, demografischer Wandel und Migration, um nur einige der sogenannten Megatrends zu nennen. Da «Megatrends in allen Lebensbereichen eine Rolle spielen und Auswirkungen zeigen (Ökonomie, Konsum, Politik, Alltagsleben, etc.) sowie prinzipiell einen globalen Charakter haben, ...» (Horx, 2014)³⁵, beeinflussen sie auch den Megatrend Mobilität³⁶ in der Schweiz. Die **hohe Abhängigkeit von diesen heterogenen, externen Faktoren** muss bei der Planung der künftigen Mobilität noch stärker berücksichtigt und deren Chancen genutzt werden.

4.1 Zukunft der Mobilität in der Schweiz: UVEK-Orientierungsrahmen 2040

Das in einem alle UVEK-Ämter umfassenden Prozess im Orientierungsrahmen festgelegte **Hauptziel** bis 2040 ist deshalb, dass **das Gesamtverkehrssystem der Schweiz in allen Aspekten effizient** ist. Die verfügbare Technik soll optimal eingesetzt, weniger finanzielle Mittel und natürliche Ressourcen verbraucht und für die Gesellschaft ein maximaler Nutzen erzielt werden. Mit **14 strategischen Zielen** sollen diese breit angelegten Effizienzsteigerungen erreicht werden. Vor allem die auf eine effizientere Infrastrukturnutzung ausgelegten Ziele werden **im Rahmen des Programms des Sachplans Verkehr konkretisiert und verbindlich festgeschrieben**.

4.2 Programmteil des Sachplans Verkehr: Operationalisierung von Zielen

Der Programmteil des Sachplans Verkehr ist das Koordinationsinstrument auf nationaler Ebene zur Abstimmung zwischen Raumentwicklung, Infrastrukturmassnahmen und den einzelnen Verkehrsträgern. Er gibt den nationalen Infrastrukturplanungen den Rahmen vor, innerhalb dessen künftige Stossrichtungen festzulegen sind. Unter der Federführung des ARE wird der aus dem Jahr 2006 stammende erste Sachplan³⁷ derzeit zusammen mit den betroffenen Ämtern ASTRA, BAV, BAZL, BAFU und in Absprache mit den Kantonen unter Berücksichtigung der angestrebten Entwicklung der Mobilität bis 2040³⁸ revidiert.

³⁵ Horx, M. (2014): Trend-Definitionen. Megatrends.

³⁶ Linden, E., Wittmer, A. (Uni St. Gallen, 2018): Zukunft Mobilität.

³⁷ ARE (2006): Sachplan Verkehr.

³⁸ ARE / UVEK (2017): Zukunft Mobilität Schweiz - UVEK-Orientierungsrahmen 2040.

Der Sachplan Verkehr bezieht sich auf alle relevanten Grundlagen und liefert Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätze für die Agglomerationsprogramme und die Richtplanung, aber auch für die Konkretisierung von Verkehrsdossiers und Programmbotschaften des Bundes. Im Sinne des Gegenstromprinzips nimmt er auch deren Ziele und Vorgaben mit auf. Er funktioniert als Steuerungsinstrument und Scharnier zwischen den verschiedenen Verkehrsdossiers und Planungen (Raum und Verkehr, Gesamtmobilität) und setzt sich mit der nationalen und regionalen Ebene auseinander. Er ist folgendermassen aufgebaut:

Abbildung 8: Aufbau Programmteil Sachplan Verkehr (ARE, 2019)



Zielbild, Ziele und Entwicklungsstrategien bilden die Stossrichtung für die räumlich konkreteren Teile des Sachplans: Langfristperspektive und Handlungsräume. Das Zielbild basiert auf dem Raumkonzept Schweiz³⁹ und stellt die anzustrebende Entwicklung in den Bereichen Verkehr und Raum dar. Ziele⁴⁰ und Entwicklungsstrategien konkretisieren das Zielbild und sind für die nachgelagerten Planungen verbindlich. Den Zielen sind jeweils Entwicklungsstrategien und generelle Handlungsgrundsätze zugeordnet.

³⁹ ARE (2012): Raumkonzept Schweiz.

⁴⁰ Basierend auf ARE / UVEK (2017): Zukunft Mobilität Schweiz - UVEK-Orientierungsrahmen 2040.

Langfristperspektiven

Die schweizweite, verkehrsträgerübergreifende Langfristperspektive Raum und Verkehr ist eine verbindliche Vorgabe für die Ausarbeitung der sektoriellen Langfristperspektiven Bahn und Nationalstrasse. Für die Langfristperspektive haben die involvierten Bundesämter Prinzipien für die Siedlungsentwicklung und die Erschliessung in den vier Raumtypen Zentren, Agglomerationsgürtel, Zwischenräume und ländliche Räume erarbeitet, aber auch Grundsätze zur Qualität der Verbindungen zwischen den Räumen und für die Konnektivität zwischen den Netzen. Diese werden in den zwölf Handlungsräumen, die das Raumkonzept Schweiz vorgibt, konkretisiert und räumlich verortet.

Prinzipien Siedlung

- Zentren qualitativ voll verdichten
- Agglomerationsgürtel gezielt verdichten, aufwerten, eingrenzen
- Zwischenräume: Siedlungsentwicklung auf bestehende Kerne ausrichten
- Ländliche Räume: Begrenzte Entwicklung, Schutz der bestehenden Strukturen

Prinzipien Erschliessung

- Räumlich abgestufte Erschliessung unter Berücksichtigung der Funktionalität und der spezifischen Vorteile von MIV, ÖV und LV

Grundsätze Verbindungen und Konnektivität

- Fernverkehrshalte beschränken sich auf Agglomerationskerne, punktuell deren Nebenzentren
- S-Bahn und ÖV-Erschliessung stärken Zentren und Kerne der Agglomerationsgürtel; sie fördern die Zersiedlung nicht
- Nationalstrassenanschlüsse stützen die Funktionalität der Hochleistungsstrassen und verbinden sie bestmöglich mit dem untergeordneten Netz. Sie fördern die Erschliessung von Entwicklungsgebieten, nicht aber die Zersiedlung in sensiblen Räumen
- Mobilitätshubs ermöglichen den effektiven Umstieg zwischen den Verkehrsträgern
- Langsamverkehr dient der Feinerschliessung sowie als Zubringer zu den nächstgelegenen Verkehrsknoten/Haltestellen

Die bundesintern gemeinsam erarbeiteten Grundlagen des Sachplans Verkehr liegen im Entwurf vor. 2019 stehen die Handlungsräume und die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Zentrum: Ende 2019 ist eine erste Ämterkonsultation geplant. Im ersten Quartal 2020 folgt die Anhörung der Kantone und Ende 2020 die Verabschiedung des Programnteils des Sachplans Verkehr durch den Bundesrat.

4.3 Multimodale Mobilitätswelt: Vielfältiger potenzieller Nutzen für CH-Gesamtverkehrssystem

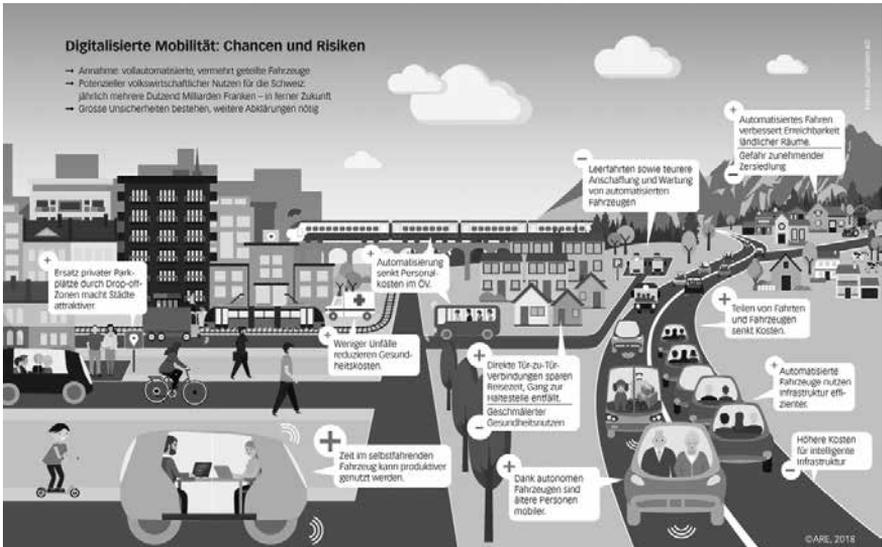
Die Langfristperspektiven, die im Sachplan entwickelt wurden, ermöglichen künftig eine effizientere und besser abgestimmte Infrastrukturplanung im Verkehrsbereich. Kurz- und mittelfristig gibt es aber weitere Möglichkeiten, das CH-Gesamtverkehrssystem «fit» zu halten und auch weiter zu entwickeln.

Die oben erwähnten Megatrends, vor allem die Digitalisierung und Konnektivität, können unser tägliches Leben und damit auch unser (individuelles) Mobilitätsverhalten verändern. Neue Technologien (z. B. teil-/vollautomatisierte Strassen- und Schienen-Fahrzeuge, Drohnen, Blockchain, etc.), Geschäftsmodelle, Dienstleistungen und die Sharing Economy verbreiten sich rasant⁴¹. Wer heute reisen will, wünscht sich einfach zugängliche, komfortable, zuverlässige, schnelle und preiswerte **Mobilitätsangebote aus einer Hand**. Neue Angebote von kollektivem Teilen wie Car-, Scooter-, Bike- oder Ride-Sharing und der in der Schweiz hervorragend ausgebaute ÖV können dazu führen, dass immer mehr Menschen verschiedene Verkehrsmittel nutzen oder nutzen wollen, ohne diese selber zu besitzen. Der **ÖV bildet das Rückgrat dieser multimodalen Mobilitätswelt** und wird **mit den anderen Verkehrsmitteln optimal vernetzt**. Dessen Automatisierung kann auch dazu führen, dass bei gleicher Infrastruktur mehr Verkehr bewältigt, mehr Direktverbindungen angeboten und Personalkosten gesenkt werden können. Eine vollständig digitalisierte Mobilität bietet potenziell vielfältige Chancen, ist aber auch mit gewissen Risiken behaftet (siehe Infografik unten).⁴²

⁴¹ EU Parliamentary Research Services (2017): Gemäss dieser Studie hat sich der EU-weite Bruttoumsatz der Sharing Economy von 2014 auf 2015 mit 28 Mrd. EUR fast verdoppelt.

⁴² ARE (2018): Abschätzung der ökonomischen Folgen der Digitalisierung in der Mobilität.

Abbildung 8: Digitalisierte Mobilität



Quelle: ARE (2018)

Dank der vielfältigen Möglichkeiten der Digitalisierung können Mobilitätsangebote bereits heute einfacher miteinander kombiniert und vernetzt werden. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb, die **multimodale, vernetzte Mobilität zu fördern** und dadurch den vielfältigen potenziellen Nutzen für das Gesamtverkehrssystem der Schweiz auszuschöpfen. Dazu hat er kürzlich eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.⁴³ Eine erste Sichtung der Rückmeldungen bestätigt die vom Bundesrat vorgeschlagenen Stossrichtungen:

- Eine vernetzte, multimodale Mobilität wird begrüsst und ein gewisser Regulierungsbedarf bestätigt.
- Die Förderung von multimodalen Mobilitätsdienstleistungen und die Verbesserung des Zugangs zu Daten und zu Vertriebssystemen wird befürwortet. Dass dabei der öffentliche Verkehr eine Schlüsselrolle spielen soll, wird weitgehend bestätigt.
- Das Bedürfnis nach nichtdiskriminierenden Fahrausweisen für anonymes Reisen wird bestätigt.

⁴³ BAV (2018): Multimodale Mobilitätsdienstleistungen. Öffentliche Vernehmlassung.

Der öffentliche Verkehr als Rückgrat der multimodalen Mobilitätsangebote:

Der Bund will die Entwicklung multimodaler Mobilitätsdienstleistungen, die mindestens ein ÖV-Angebot beinhalten, unterstützen. Er will den Akteuren im Umfeld der Mobilität neue Möglichkeiten anbieten. Dazu sollen die Verfügbarkeit und der Austausch von relevanten Daten sowie die Zugänglichkeit von Vertriebssystemen verbessert werden. Der Bund soll koordinierend, sensibilisierend und informierend wirken und kann - sofern sich dies als nötig und zweckmässig erweist - gezielt die Entwicklung und den Betrieb von Daten- und Vertriebsinfrastrukturen unterstützen. Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Transparenz und Kostentragung sind dabei von zentraler Bedeutung.

Die vernetzten und neuen Angebote haben einerseits das Potenzial, Verkehrsmittel und Infrastrukturen besser und effizienter auszulasten, indem sie die Kunden beispielsweise rasch auf die aktuelle Auslastung von Zügen und Strassen oder die Verfügbarkeit von Sharing-Angeboten und mögliche Alternativen hinweisen können. Andererseits bergen sie auch das Risiko des Entstehens von noch mehr Verkehr. Neuere Forschungsarbeiten⁴⁴ bestätigen diesen Befund: «Eine Welt mit privaten automatisierten Fahrzeugen wird zu viel mehr Verkehr führen». Der Bund will den Wandel deshalb aktiv begleiten und so weit als nötig mitgestalten. Damit kann er gewünschte Effekte gezielt stärken und unerwünschte vermindern.

4.4 Güterverkehr auf Schiene und Strasse

Das gesetzlich verankerte **Verlagerungsziel im Gütertransitverkehr** bis 2018 von jährlich 650'00 Fahrten durch die Schweizer Alpen wurde bekanntlich nicht erreicht. Die Vorsteherin des UVEK, Bundesrätin Sommaruga, will die Verlagerung deshalb mit einem neuen Massnahmenpaket stärken. Darin ist

- erstens vorgesehen, die Trassenpreise für Züge zu senken und langen Zügen einen Sonderrabatt zu gewähren. Dies verbilligt Bahntransporte und ermöglicht höhere Kapazitäten.
- Zweitens sollen die Betriebsbeiträge für die Verloader über das Jahr 2023 hinaus weitergeführt werden.
- Gleichzeitig wird drittens geprüft, die LSVA für schmutzige Lastwagen auf 2021 hin zu erhöhen und
- viertens soll der Schwerverkehr stärker kontrolliert werden.

⁴⁴ Hörli et al. (ETH ZH, IVT, 2019).

Damit wird der Verlagerung ein weiterer Schub verliehen. Ist der Güterverkehr auf der Schiene zuverlässig und günstig, wird - gemäss Aussagen von vielen Transportunternehmen - auch mehr auf diese verlagert. Das kürzlich **revidierte Gütertransportgesetz** (GüTG⁴⁵) trägt mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Personen- und Güterverkehr zu diesem Ziel bei sowie die bald fertig erstellten neuen Basistunnels der NEAT, die dann auch von Lastwagen mit einem 4m-Profil auf der Bahn «befahrbar» sind.

Neue Produktionsprozesse, zunehmender online-Handel, vielfältige Möglichkeiten bei den Logistikprozessen dank neuen Technologien, neue Mobilitätsangebote, internationale Entwicklungen u.v.m. bilden weitere Herausforderungen im Güterverkehr und in der Logistik, die es künftig ebenfalls vermehrt aus einer Gesamtsicht heraus zu bewältigen gibt.

5 Fazit

Auf dem Hintergrund der wachsenden Komplexität und Dynamik in der Mobilität sowie den vielfältigen externen Faktoren wird die Schweiz die «Erfolgsstory» des Gesamtverkehrssystems nur gemeinsam, staatsebenen-, verkehrs- und raumübergreifend weiterentwickeln können. Dazu ist das Silodenken und -handeln, vor allem bei Planungen, konsequenter aufzubrechen und aus einer Gesamtsicht heraus zu handeln, was zurzeit mit der Revision des Programmteils des Sachplans Verkehr im Gange ist. Die drei Generationen von Agglomerationsprogrammen zur besseren Abstimmung von Verkehr und Siedlung zeigen weitere mögliche Wege auf, wie die verschiedenen Staatsebenen in unterschiedlichen Perimetern zielorientiert zusammenarbeiten können. Zielorientiert heisst auch, die **Fortschritte bei der Erreichung der Ziele sowie neuere Entwicklungen stets zu beobachten** und je nach Ergebnis die **Massnahmen oder Ziele entsprechend anzupassen**, was künftig auch bei den Sachplänen des Verkehrs erfolgen soll.

⁴⁵ Gütertransportgesetz (GüTG): In Kraft seit 1. Juli 2016.

Folgende **strategische Grundsätze** sind auf diesem gemeinsamen weiteren Weg vorrangig zu beachten:

- Die Verkehrsträger sind konsequent aufeinander abzustimmen.
- Bevor das Strassennetz ausgebaut wird, sind Massnahmen zur Verkehrslenkung und Steuerung zu ergreifen.
- Ein genereller Ausbau des Strassennetzes in die Städte hinein ist keine Option.
- Der Modalsplit muss sich zugunsten des ÖV sowie des Fuss- und Veloverkehrs verändern.

Der **vorläufige Fokus liegt auf den Städten und Agglomerationen**, weil sich dort die grössten Herausforderungen stellen, unter anderem auch wegen der vielen Schnittstellen mit den verschiedenen Strassen- und Schienennetzen, die zunehmend problematischer werden. Nur eine Gesamtsicht vermag da nachhaltig Remedur zu schaffen und die verschiedenen Verkehrsmittel gemäss ihren jeweiligen Stärken einzusetzen. Eine multimodale Mobilität 'zwingt' gar dazu, ist doch deren Wesen eine sinnvolle Vernetzung und einfache Vermittlung von klassischen und neuen Verkehrsangeboten und Infrastrukturen zugunsten der Nutzer und Nutzerinnen. Weitere **«Software-Massnahmen»** wie eine Verkehrslenkung, marktwirtschaftliche Lösungen im Mobilitätsbereich, Kostenwahrheit, etc. **treten vermehrt anstelle von «Hardware-Infrastrukturausbauten»**.

Die dazu nötigen Fachkräfte, Verkehrs-, Raumplaner*innen, IT-Spezialist*innen, Ingenieure und Ingenieurinnen, Architekt*innen, etc. sind entsprechend dieser gesamtheitlichen Ansätze umzuschulen oder auszubilden. Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik müssen ebenfalls informiert und daraufhin sensibilisiert werden. Denn sie sind es, die die nächsten und übernächsten Abstimmungen in unserer (halb-)direkten Demokratie entscheiden und damit die Weichen stellen werden, wie die künftige Ernte ausfallen wird.

Literaturverzeichnis

Alpeninitiative: Verfassung und Gesetze. Online: <https://www.alpeninitiative.ch/ueber-uns/verfassung/> (Stand 28.08.2019)

ARE (2019): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz 2016.

Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2016. Online:

<https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/verkehr-und-infrastruktur/grundlagen-und-daten/kosten-und-nutzen-des-verkehrs.html> (Stand 28.08.2019)

ARE (2019): Externe Effekte des Verkehrs 2015. Aktualisierung der Berechnungen von Umwelt-, Unfall- und Gesundheitseffekten des Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehrs 2010 bis 2015. Online: <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/verkehr-und-infrastruktur/grundlagen-und-daten/kosten-und-nutzen-des-verkehrs.html> (Stand 28.08.2019)

- ARE (2018): Abschätzung der ökonomischen Folgen der Digitalisierung in der Mobilität. Machbarkeitsstudie. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/verkehr/abschätzung-der-okonomischen-folgen-der-digitalisierung-in-der-m.html> (Stand 28.08.2019)
- ARE / UVEK (2017): Zukunft Mobilität Schweiz - UVEK-Orientierungsrahmen 2040. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/strategie-und-planung/verkehrspolitik.html> (Stand 28.08.2019)
- ARE (2017): Broschüre MGA-A. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/monitoring-gotthard-achse--mga-.html> (Stand 28.08.2019)
- ARE (2016): Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/grundlagen-und-daten/verkehrsperspektiven.html> (Stand 17.04.2019)
- ARE (2015): Räumliche Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz. Historischer Synthesebericht, Zusammenfassung. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/raeumliche-auswirkungen-der-verkehrsinfrastrukturen/monitoring.html> (Stand 17.04.2019)
- ARE (2015): Monitoring Gotthard-Achse. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/monitoring-gotthard-achse--mga-.html> (Stand 17.04.2019)
- ARE (2012): Raumkonzept Schweiz. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz.html> (Stand 17.04.2019)
- ARE (2006): Sachplan Verkehr. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-verkehrspv.html> (Stand 28.08.2019)
- ARE (ab 2004): Räumliche Auswirkungen der Verkehrsinfrastrukturen. Fallbeispiele. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/raeumliche-auswirkungen-der-verkehrsinfrastrukturen/fallbeispiele.html> (Stand 28.08.2019)
- ARE: Programm Agglomerationsverkehr (PAV). Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/pav.html> (Stand 28.08.2019)
- ARE: Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/grundlagen-und-daten/leistungsabhaengige-schwerverkehrsabgabe--lsva-.html> (Stand 28.08.2019)
- BAV (2018): Multimodale Mobilitätsdienstleistungen - Massnahmenpläne: Mobilitätsdaten und Öffnung Vertrieb weiterer Mobilitätsanbieter ausserhalb des

- ÖV. Bericht des Bundesrates für öffentliches Vernehmlassungsverfahren. UVEK, 7.12.2018. Online: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-73269.html> (Stand 18.04.2019)
- BAV: Verlagerung des Güterverkehrs durch die Alpen. Online: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen-a-z/verlagerung.html> (Stand 15.05.2019)
- BAV: Verlagerungsberichte. Online: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen-a-z/verlagerung/verlagerungsbericht.html> (Stand 28.08.2019)
- BAV: Bahnreform. Online: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen-a-z/bahnreform/bisherige-schritte-der-bahnreform.html> (Stand 17.04.2019)
- Bahninfrastrukturfonds (BIF). Online: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung/finanzierung-infrastruktur/eisenbahnnetz/finanzierungsquellen/bif-bahninfrastrukturfonds.html> (Stand 28.08.2019)
- BFS (2019): Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2015. Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/kostenfinanzierung.html> (Stand 17.04.2019)
- BFS (2017): Verkehrsverhalten der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus Verkehr und Mobilität 2015. Online: https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/dokumente/mikrozensus/verkehrsverhalten-der-bevolkerung-ergebnisse-des-mikrozensus-mobilitat-und-verkehr-2015.pdf.download.pdf/Mikrozensus_Verkehrsverhalten%20der%20Bev%C3%B6lkerung%202015_de.pdf (Stand 28.08.2019)
- Dessemontet, P., Walter, S., Ourednik, A., Kaufmann, V. (2013): Etude sur les effets spatiaux du développement de l'offre dans le domaine du transport régional de personne - Analyse du projet de S-Bahn 2G sur le Canton de Zurich. CEAT, Lausanne.
- EU Parliamentary Research Services (2017): Report on the Collaborative Economy. Online: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0195_EN.html?redirect (Stand 28.08.2019)
- Gesamtverkehrskonzeption Schweiz (GVK; EVED, Stab GVF, 1977). Online: https://www.alptransit-portal.ch/de/ereignisse/ereignis/die-gesamtverkehrskonzeption/?no_cache=1&cHash=ea54b930f67a615ddf8bf179ba7ae582 (Stand 17.04.2019)
- Gütertransportgesetz (GüTG). Online: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20140476/index.html> (Stand 15.05.2019)
- Horx, M. (2014): Trend-Definitionen: Megatrends. 2016. Online: <http://www.horx.com/Zukunftsforschung/2-03.aspx> (Stand 17.04.2019)
- Hörl, S., Becker, F., Dubernet, Th., Axhausen, K. W. (ETH ZH, IVT, 2019). Induzierter Verkehr durch autonome Fahrzeuge. Eine Abschätzung. Online: <https://www.ivt.ethz.ch/institut/vpl/projekte/induzierter-verkehr.html> (Stand 28.08.2019)

- Linden, E., Wittmer, A. (2018): Zukunft Mobilität: Gigatrend Digitalisierung und Megatrends der Mobilität. Institut für Systemisches Management und Public Governance. Universität St. Gallen. Online: <https://www.alexandria.unisg.ch/publications/253291> (Stand 17.04.2019)
- LITRA, ARE, VöV (2019): Der Modalsplit im Personenverkehr der Schweiz. Online: https://litra.ch/media/article_images/2019/03/190325_Medienmitteilung_Modalsplit_d.pdf (Stand 28.08.2019)
- Moreni, G., Hegi, Ph. (2019, Rapp Trans AG): Erfahrung mit der Beseitigung von Engpässen. In VSS-Zeitschrift «Strasse und Verkehr», Nr. 4 (April 2019). Online: http://www.vss.ch/fileadmin/redacteur/e-paper_SuV/e-paper_SUV_04_19/#14 (Stand 28.08.2019)
- Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Online: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/investitionen/naf.html> (Stand 28.08.2019)
- Raumplanungsgesetz (RPG): Revision 1. Etappe (RPG 1, 2013). Online: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg/rpg1.html> (Stand 28.08.2019)
- Schweizerischer Städteverband (SSV, 2019): Mobilität als Gestalterin von Stadtregionen. Eine Studie mit Fokus auf die Übergänge zu den nationalen Verkehrsnetzen. Online: https://staedteverband.ch/cmsfiles/2019_019_schnittstellenstudie_de_rz_1_compressed.pdf?v=20190920045028 (Stand 25.09.2019)
- Verband öffentlicher Verkehr (VöV, 2018/19): Die Erfolgsstory ÖV Schweiz. Online: <https://www.voev.ch/de/unsere-themen/erfolgsstory-oev-schweiz> (Stand 18.04.2019)
- Verband öffentlicher Verkehr (VöV, 2018): Strategie Schienengüterverkehr VöV. Online: <https://www.voev.ch/de/Service/Publicationen/VoeV-Schriften/Strategie-Schienengueterverkehr> (Stand 18.04.2019)

Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur-Landschaft – Quo vadis?

Anne Greinus, Markus Maibach, Daniel Sutter
(*INFRAS Forschung und Beratung*)

Abstract

Eine gut funktionierende und diskriminierungsfrei zugängliche Eisenbahninfrastruktur ist die Basis für einen effizienten Schienenverkehr. Die Eisenbahninfrastrukturlandschaft hat sich seit dem ersten Schritt der Bahnreform vor 20 Jahren in kleinen Schritten stetig entwickelt. Ziel der Bahnreform war es, das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand zu verbessern sowie die Effizienz und Transparenz im öffentlichen Verkehr zu erhöhen. Im Infrastrukturbereich intensivierte sich die Zusammenarbeit der Unternehmen. Einerseits entwickelten sich vielfältige freiwillige Kooperationen, andererseits beauftragte der Bund die SBB und RhB mit Systemaufgaben. Die Transparenz wurde in den Jahren erhöht. Die Entwicklung der Performance der Infrastrukturbetreiberinnen ist schwierig zu beurteilen. Einerseits ist die Infrastruktur sehr langlebig, so dass gewisse Wirkungen erst mit einer Zeitverzögerung sichtbar werden. Andererseits ist es wichtig, bei der Beurteilung der Leistung nicht nur auf die Effizienz zu fokussieren, sondern auch die Effektivität zu berücksichtigen. Die verfügbaren Daten lassen vermuten, dass die Effizienz unter Berücksichtigung der Effektivität nicht in allen Bereichen erhöht wurde.

Keywords

Eisenbahninfrastruktur, Bahnlandschaft, Kooperation, Performance, Effizienz, Effektivität

1 Die Schritte der Bahnreform im Bereich der Bahninfrastruktur

Mit der Bahnreform 1 im Jahr 1996 wurde insbesondere das Ziel verfolgt, das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand zu verbessern sowie die Effizienz und Transparenz im öffentlichen Verkehr zu erhöhen. Zudem sollten die Bahnunternehmen leistungsfähiger, kundenorientierter, benutzerfreundlicher aber auch kostengünstiger werden – auch vor dem Hintergrund der Öffnung des Europäischen Binnenmarktes und den Liberalisierungen in einzelnen Marktsegmenten. Um diese Ziele zu erreichen, wurden in diesem ersten Schritt verschiedene Mass-

nahmen umgesetzt. Die politischen und unternehmerischen Funktionen sollten getrennt werden und die Unternehmen mehr unternehmerischen Freiraum erhalten, den sie innovativ nutzen sollen. Mit der rechnerischen Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb («Spartenmodell») wurde nicht nur die Transparenz in der Finanzierung erhöht, sondern auch die Grundlage für die Gewährung des freien, nicht-diskriminierenden Zugangs zur Bahninfrastruktur durch Dritte gegen Bezahlung eines Trassenpreises geschaffen. Mit der Gründung der SBB AG wurde 1999 das System der Leistungsvereinbarungen zur Finanzierung der geplanten ungedeckten Kosten und der Festlegung der Eigenerziele eingeführt und damit das System der Leistungsaufträge abgeschafft. Auch das Konzessionssystem wurde im Rahmen der Bahnreform 1 angepasst. Der Bund vergibt seitdem separate Konzessionen für die Eisenbahninfrastruktur (EBK) und die regelmässige, gewerbsmässige Personenbeförderung (PBK).

In Vorbereitung des zweiten Schritts der Bahnreform sprach sich der Bundesrat im Jahr 2003 für eine Konsolidierung der Bahnlandschaft Schweiz unter dem Konzept «SBB+X» aus und initiierte einen Prozess mit dem Ziel, Synergien zu nutzen. Durch verbesserte Kooperationen zwischen den Bahnunternehmen sowie Zusammenschlüssen von Unternehmen sollten die Effizienz, Leistung und Wettbewerbsfähigkeit und somit Überlebensfähigkeit der Unternehmen gesteigert werden. Dies erfolgte auch mit dem Verweis auf die «kritische Grösse» von Unternehmen und vor dem Hintergrund der Sparprogramme des Bundes, welche schliesslich zu einer Reduktion der Mittel des Bundes für Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur insbesondere in den Jahren 2003 bis 2006 führte. Gleichzeitig sollte eine gewisse Konkurrenz und Wettbewerb zwischen den Bahnen als Anreiz für Effizienzsteigerungen aufrechterhalten werden. Mit einem Bericht im Jahr 2007 wurde das Projekt «SBB+X» abgeschlossen und festgehalten, dass die Ziele erreicht wurden.

Der zweite Schritt der Bahnreform im Jahr 2005 beabsichtigte mit Blick auf die Infrastrukturlandschaft, die historisch gewachsenen Finanzierungsverantwortungen zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden neu zu regeln bzw. zu harmonisieren und damit zu vereinfachen. Eine Unterteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz mit separaten Finanzierungsverantwortungen von Bund und Kantonen bzw. Gemeinden sollte doppelte Zuständigkeiten eliminieren. Zudem sollte das Instrument der Leistungsvereinbarung bei allen vom Bund mitfinanzierten Bahnen angewendet und die Infrastrukturfinanzierung zwischen SBB und konzessionierten Transportunternehmen (KTU) harmonisiert werden. Analog der Entschuldung der SBB AG sollte auch den Privatbahnen eine Entschuldung ermöglicht werden. Es wurde beabsichtigt, zinslose Darlehen für die Infrastruktur in Eigenkapital umzuwandeln. Das Parlament wies die Botschaft zur Überarbeitung zurück, da u.a. die Aufteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz umstritten war und auch die Ausfinanzierung der Pensionskassen der KTU einbezogen werden sollte.

Nach der Rückweisung dieser Botschaft aus dem Jahr 2005 durch das Parlament wurde mit der Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den ÖV) im Jahr 2007 die eher unkritischen Inhalte dem Parlament vorgelegt. Mit dem Ziel der Gleichbehandlung der TU wurde insbesondere die Konzessionspflicht für die SBB AG eingeführt und die Genehmigung der Rechnung und des Budgets analog den Privatbahnen geregelt. Mit der Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 im Jahr 2010 wurden weitere Aspekte, v.a. im Bereich Interoperabilität und Sicherheit, aufgegriffen. Mit der Revision des SBB-Gesetzes, des Eisenbahngesetzes (EBG) und der neuen Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV) wurden die Instrumente zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur von SBB und Privatbahnen weitgehend angeglichen. Die geteilte Finanzierungsverantwortung von Bund und Kantonen im Bereich der Infrastrukturfinanzierung blieb hingegen bestehen. Mit der Botschaft über die Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) und die Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2011–2012 wurde erstmals eine gemeinsame Botschaft für SBB und Privatbahnen vorgelegt. Der Bund schloss für die Jahre 2011–2012 zudem erstmals mit den Privatbahnen mehrjährige Leistungsvereinbarungen ab.

Ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung der Finanzierungsverantwortung für die Eisenbahninfrastruktur wurde schliesslich im Rahmen der Vorlage zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf (Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur, FABI) vollzogen. Auch wenn ursprünglich nicht so konzipiert, wurde die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur dem Bund zugewiesen. Die Kantone leisten seit 2017 einen jährlichen Beitrag in den Bahninfrastrukturfonds (BIF), aus dem sowohl Betrieb und Substanzerhalt als auch Ausbau der Bahninfrastruktur finanziert werden. Die Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Eisenbahninfrastruktur erfolgt seit 2017 aus einem einzigen Zahlungsrahmen für SBB und Privatbahnen zusammen. Für den Ausbau werden entsprechende Verpflichtungskredite beschlossen. Neu schliesst das BAV sämtliche Leistungsvereinbarungen zur Infrastrukturfinanzierung mit den Unternehmen ab.

Im Rahmen der Vorlage zur Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) aus dem Jahr 2016 wurde u.a. die Überführung der Trassenvergabestelle in eine unabhängige Anstalt des Bundes, die Stärkung der Mitwirkungsrechte für die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Investitionsplanung der ISB und die Präzisierung der Systemaufgaben im Bereich der Bahninfrastruktur beschlossen. Vertragliche Regelungen der Systemaufgaben von ISB sind nicht nur mit einer Erhöhung der Effizienz und Interoperabilität verbunden, sondern mit Veröffentlichung dieser Verträge auch eine Erhöhung der Transparenz. Die neuen Vorschriften werden voraussichtlich im Jahr 2020 in Kraft treten.

2 Konsolidierung der Bahnlandschaft

Im Rahmen der Bahnreform fanden zahlreiche Fusionen statt (Tabelle 1). Die Anzahl der Transportunternehmen mit einer Eisenbahninfrastrukturkonzession (EBK) reduzierte sich zwischen 1996 und 2006 sowohl bei den Normal- als auch Schmalspurbahnen um rund ein Drittel (UVEK 2007). Seit Abschluss des Projekts «SBB+X» gab es noch weitere Fusionen, jedoch bei weitem nicht in der Intensität wie vor 2007. Gemäss TU-Verzeichnis des BAV besitzen aktuell 57 Unternehmen eine oder mehrere EBK für den Bau und den Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur. Die Zusammenschlüsse der Unternehmen waren in der Regel langjährige Prozesse, die oftmals auch aufgrund von Diskussionen um anstehende Investitionen ausgelöst wurden. Beispiele hierfür sind die Fusion der Luzern-Stans-Engelberg-Bahn und SBB-Brünigbahn zur Zentralbahn AG sowie die Fusion der Waldburgerbahn und der Baselland Transport AG. Aber auch die gestiegenen Anforderungen an die Führung werden als eine Ursache von Unternehmenszusammenschlüssen genannt (z.B. Appenzeller Bahnen).

Tabelle 3: Fusionen von Bahnunternehmen seit 1997

Jahr	Involvierte Transportunternehmen	Transportunternehmen
1997	BLS (Lötschbergbahn) + BN (Bern-Neuenburg) + GBS (Gürbetal-Bern-Schwarzenburg) + SEZ (Simmentalbahn)	BLS Lötschbergbahn AG
	SMB (Solothurn-Münster-Bahn) + EBT (Emmental-Burgdorf-Thun-Bahn) + VHB (Vereinigte Huttwil-Bahnen)	Regionalverkehr Mittelland RM
1999	RVT (Chemin de fer régional du Val-de-Travers) + CMN (Chemins de fer des Montagnes Neuchâteloises)	Transports régionaux neuchâtelois TRN
	AL (Chemin de fer Aigle-Leysin) + ASD (Chemin de fer Aigle-Sépey-Diablerets) + AOMC (Chemin de fer Aigle-Ollon-Monthey-Champéry) + BVB (Chemin de fer Bex-Villars-Bretaye)	Transports Publics du Chablais TPC
	BTI (Biel -Täuffelen-Ins -Bahn) + SNB (Solothurn-Niederbipp-Bahn) + RVO (Regionalverkehr Oberaargau)	Aare Seeland mobil ASm
2000	MC (Chemin de fer Martigny-Châtelard) + MO (Chemin de fer Martigny-Orsières)	Transports de Martigny et Régions TMR
2001	BT (Bodensee-Toggenburg-Bahn) + SOB (Südostbahn)	Südostbahn SOB
	BD (Bremgarten-Dietikon-Bahn) + WM (Wohlen-Meisterschwanden-Bahn)	BDWM Transport AG

	PBr (Chemin de fer Pont-Brassus) + YSteC (Chemin de fer Yverdons-les-Bains - Ste-Croix)	TRAVYS
2002	MThB (Mittelthurgaubahn) liquidiert und aufgefangen in Thurbo AG und SBB (endgültige Liquidation 2006)	Thurbo AG
2003	BVZ (Brig-Visp-Zermatt-Bahn) + FO (Furka- Oberalp-Bahn)	Matterhorn-Gotthard-Bahn
	TMR (Verkehrsbereich Normalspur) + SBB Regionalverkehr Wallis	RégionAlps SA
2005	LSE (Luzern-Stand-Engelberg-Bahn) + SBB Brünigbahn	Zentralbahn AG
2006	BLS (BLS Lötschbergbahn AG) + RM (Regionalverkehr Mittelland)	BLS AG
	AB (Appenzeller Bahnen) + TB (Trogenerbahn) + RHB (Rohrschach-Heiden-Bahn) + RhW (Rheineck-Walzenhausen Bergbahn)	Appenzeller Bahnen AB
2007/ 2008	TRAVYS (Transports Vallée de Joux, Yverdons- les-Bains, Ste-Croix) + OC (Chemin de fer Orbe- Chavornay)	TRAVYS
2012	TRN (Transports régionaux neuchâtelois TRN SA) + TN (Compagnie des Transports en commun de Neuchâtel et environs SA)	transN
2013	Integration VCH (Chemin de fer Vevey-Chexbres) in SBB AG	SBB AG
2016	WB (Waldenburgerbahn WB) + BLT (Baselland Transport AG BLT)	BLT
2018	BDWM (BDWM Transport AG) + WSB (Wynental- und Suhrentalbahn)	Aargau Verkehr AG (AVA)
2019	Geplante Übernahme der Eisenbahninfrastruktur im Eigentum der Thurbo AG durch die SBB AG (geplant, rückwirkend auf 01.01.2019), die Thurbo AG bleibt bestehen	SBB AG / Thurbo AG

Quellen: UVEK 2007, BAV 2018, ergänzt

Der Bund als alleiniger Eigentümer der SBB AG ist bei den meisten Privatbahnen mit einer EBK beteiligt (i.d.R. Minderheitsbeteiligungen) und im Verwaltungsrat mit einer gewählten Vertrauensperson des Bundes vertreten. Die Strukturen sind grösstenteils historisch gewachsen. Bei Umstrukturierungen konzentrierte sich der Bund als Eigner auf Beteiligungen an Infrastrukturbetreiberinnen, wie die Beispiele

BLS Netz AG und TPF Infrastructure SA zeigen. Ausgründungen der Infrastruktur aus den integrierten Bahnunternehmen bzw. Aufbau von Holding-Strukturen waren jedoch die Ausnahme. Die Trennung von Verkehr und Infrastruktur und der Aufbau von Holding-Strukturen beurteilt der Bundesrat als nicht notwendig, Diskriminierungspotenziale zu beheben (vgl. Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur). Inwieweit weitere Fusionen der Bahnunternehmen abgestrebt werden, ist offen. Die Frage nach der optimalen Betriebsgrösse bzw. «kritischen Grösse» wurde bisher für die integrierten Bahnunternehmen, aber nicht für die Infrastruktur gestellt (z.B. Filippini, Maggi, Mägerle 1999). Eine Antwort gibt es folglich nicht.

3 Stärkung der Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiberinnen

Die Zusammenarbeit unter den Bahnunternehmen im Infrastrukturbereich ist vielfältig und intensiviert sich in den letzten Jahren. Dies trifft sowohl auf die Normal- als auch Schmalspurbahnen zu. Die Art der Kooperationen sind ebenfalls vielfältig und gehen über die im Eisenbahngesetz geregelten Bereiche der Zusammenarbeit hinaus. Die Kooperationen umfassen u.a. den Erfahrungsaustausch und Einkaufsgemeinschaften in Branchenverbänden zwischen verschiedenen ISB, die Erarbeitung von neuen Branchenstandards wie beispielsweise das Regelwerk Technik Eisenbahn zum Netzzustandsbericht (R RTE 29900) bzw. die Weiterentwicklung bestehender Standards, die gemeinsame Aus- und Weiterbildung, die Gründung von gemeinsamen Tochterunternehmen und auch programmbezogene Zusammenarbeiten.

Im Verband öffentlicher Verkehr sind beispielsweise die Kommission Technik und Betrieb Schiene (KTBS) und die Kommission Infrastruktur (KIS) zu erwähnen. Mit der Gründung von RAILplus wurde die Zusammenarbeit auch unter den Schmalspurbahnen in verschiedenen Bereichen und insbesondere auch im Bereich Infrastruktur gestärkt. Seit 2012 führte das BAV sieben Fachtagungen Eisenbahninfrastruktur durch und förderte den Austausch zwischen den ISB als auch zwischen den Bereichen innerhalb der ISB. Als Gemeinschaftsunternehmen sind u.a. die login Berufsbildung AG (2002 gegründetes Unternehmen von SBB, BLS, RhB, VöV und weiteren), das Kompetenzzentrum Fahrbahn (2013 gegründetes Unternehmen KPZ Fahrbahn AG von BLS und SOB) aber auch die rail4mation AG (2015 gegründetes Unternehmen von SOB, SZU und sersa) hervorzuheben. Die programmbezogene Zusammenarbeit wurde beispielsweise für smartrail 4.0 initiiert. Einzelne Infrastrukturbetreiberinnen sind zudem für andere ISB tätig bzw. vermarkten ihre Leistungen (z.B. SOB, SBB). SBB Infrastruktur bietet das Dispositionssystem Rail Control System (RCS) zur Steuerung und Überwachung des Infrastrukturbetriebs auch grenzüberschreitend (Infrabel, DB Netz) an. Hieraus ergeben sich gewisse Standardisierungen wie das Beispiel RCS zeigt. Die Normalspurbahnen SBB, BLS und SOB haben dieses System im Einsatz, was den Betrieb der zusammenhängenden Netze vereinfacht.

Im Rahmen von freiwilligen Kooperationen spielt der Bund als Besteller eher eine untergeordnete Rolle. Der Fokus liegt hierbei insbesondere auf der Abgrenzung von abgeltungsberechtigten Leistungen sowie der Verrechnung von Kosten und Verbuchung von Einnahmen.

Hingegen ist die Rolle des Bundes im Rahmen von Systemführerschaften (übergeordnete Aufgaben gemäss Art. 36 EBG) aktiver, da das BAV diese übergeordneten Aufgaben (Systemaufgaben), die über das Netz der jeweiligen ISB hinausgehen, bestellt und finanziert. Im Rahmen der LV 2017–2020 wurden SBB Infrastruktur bzw. RhB mit folgenden Systemaufgaben beauftragt:

- Kurz- bis mittelfristige Fahrplanplanung für die Netze der SBB, BLS und SOB;
- Sammlung und Publikation von Daten der Kundeninformation des öffentlichen Verkehrs (Soll-, Prognose- und Ist-Fahrplandaten);
- ETCS für das Normalspurnetz;
- GSM-R für das gesamte Schweizer Schienennetz;
- Übergeordnete Aufgaben im Bereich TSI TAF/TAP;
- Bau, Betrieb und Erhalt der für die Bahnstromversorgung des Normalspurnetzes erforderlichen Unterwerke und Frequenzumformer;
- Zugbeeinflussung für Bahnen, die nicht zu ETCS migrieren (ZBMS).

Die Liste dieser Aufgaben hat sich über die Jahre entwickelt. Als Kriterien für die Bestellung solcher Leistungen werden die Verbesserung der Interoperabilität und Effizienz oder das Erreichen von einheitlichen Lösungen und die gesunde Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnverkehr genannt (Art. 37 Abs. 1 OBI-Gesetz).

Im Gegensatz zu Kooperationen sind Systemaufgaben nicht freiwillig. Die anderen ISB sind über die LV insofern verpflichtet, entsprechende Leistungen zu beziehen, da ihnen Kosten nicht abgegolten werden, wenn sie diese Leistungen selber erbringen. Insofern spielt die Einbindung der betroffenen ISB eine wichtige Rolle. Für die Bestellung der Systemaufgaben schliesst das BAV mit den Systemführern Verträge ab. Mit Umsetzung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bahninfrastruktur vom 28. September 2018 werden diese künftig separat, d.h. nicht mehr im Rahmen der Leistungsvereinbarungen, finanziert. Insgesamt erhöhte sich die Transparenz dieser Systemaufgaben im Infrastrukturbereich in den letzten Jahren. Mit dem OBI-Gesetz wird die Steuerung dieser Verträge und insbesondere die Mitwirkung der betroffenen ISB präzisiert. Aufgrund dieser Entwicklungen in den letzten Jahren stellt sich jedoch auch die Frage, was der Bund als Besteller explizit bei einem Unternehmen beauftragen und abgelden soll. Zudem sollte nach ein paar

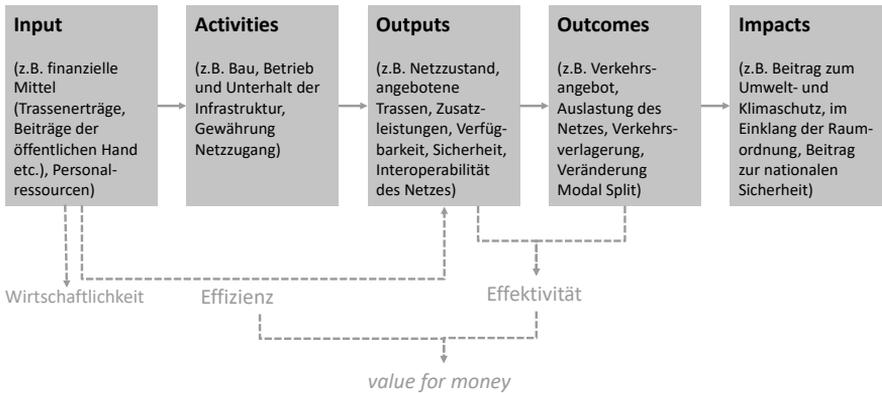
Jahren überprüft werden, ob die Effizienz aufgrund der Erbringung von Systemaufgaben erhöht werden konnte.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Transparenz erhöht, die Zusammenarbeit innerhalb der Branche intensiviert und somit diese Ziele der Bahnreform erreicht wurden. Bau und Betrieb der Eisenbahninfrastruktur sind sehr komplex. Unternehmensübergreifende Kooperationen fokussieren daher auf spezifische Bereiche bzw. Kompetenzfelder wie das Beispiel des Kompetenzzentrums Fahrbahn zeigt. Vor dem Hintergrund zunehmender Digitalisierung und Automatisierung werden Kooperationen in spezifischen Kompetenzfeldern im Rahmen von Programmen wie smartrail 4.0 an Bedeutung gewinnen. Die Frage nach der Wertschöpfungs- bzw. Fertigungstiefe der ISB, d.h. wieviel die ISB am Markt einkaufen und welche Leistungen selber erbracht werden sollten, wurde in den bisherigen Diskussionen der Bahnreform in der Schweiz aber auch im Ausland kaum thematisiert (vgl. hierzu BAV 2013, Mitusch et al. 2011).

4 Entwicklung der Performance im Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur

Die Frage, inwieweit das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand verbessert und die Effizienz erhöht werden konnte, kann aufgrund der begrenzten Datengrundlagen (keine lange Zeitreihen für vergleichbare Daten für alle ISB) lediglich indikativ beantwortet werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Eisenbahninfrastruktur sehr langlebig ist und gewisse Wirkungen erst mit einer Zeitverzögerung sichtbar werden. Die ISB sind auch sehr heterogen und daher nur bedingt vergleichbar. Darüber hinaus müsste die Leistungsmessung nicht nur die Effizienz, sondern auch die Effektivität und allenfalls auch weitere Performance-Dimensionen umfassen, um die Entwicklung wirklich beurteilen zu können (Abbildung 1). Insbesondere der Zustand der Infrastruktur müsste in einem Vergleich der Situation vor und nach Beginn der Bahnreform berücksichtigt werden. Hierfür liegen jedoch keine vergleichbaren, über die Jahre konsistenten Daten vor.

Abbildung 1: Vereinfachtes Produktionsmodell und Performance-Dimensionen



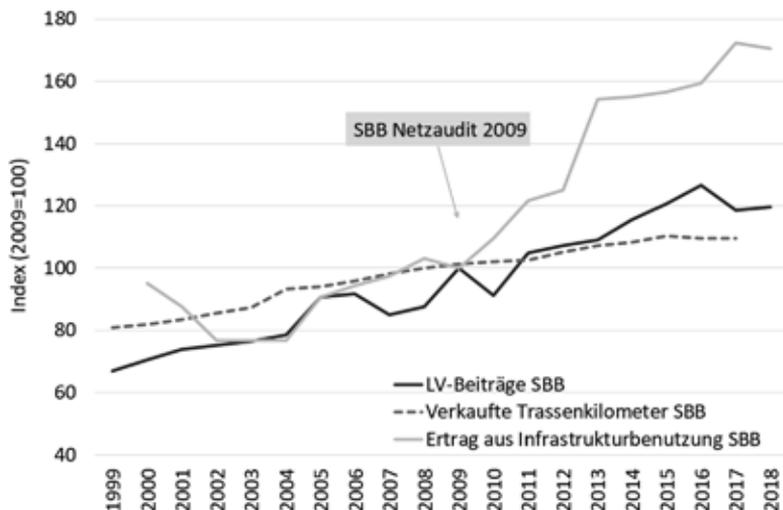
Effizienz: Verhältnis von Output zu Input.

Effektivität: Grad der Zielerreichung in Bezug auf die gesetzten Ziele hinsichtlich Outputs und Outcomes.

Quelle: eigene Darstellung, ergänzt auf Basis von Greinus 2016

Im Folgenden wird v.a. auf SBB Infrastruktur Bezug genommen, da hierfür die meisten Daten auch für längere Zeitreihen vorliegen. Am Beispiel der SBB Infrastruktur ist die Entwicklung der Beiträge aus der Leistungsvereinbarung für Betrieb und Substanzerhalt der Infrastruktur, der Erträge aus der Infrastrukturbenutzung durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen und der Betriebsleistung (verkaufte Trassenkilometer) seit Beginn der Bahnreform in Abbildung 2 dargestellt. Die Betriebsleistung hat seit Beginn der Bahnreform weniger stark zugenommen im Vergleich zu den der SBB Infrastruktur für Betrieb und Substanzerhalt zur Verfügung stehenden Mittel aus den Entgelten der Infrastrukturnutzung und den Beiträgen des Bundes aus der Leistungsvereinbarung. Hierbei zeigt sich deutlich, dass insbesondere nach Publikation des Netzaudits 2009 der SBB Infrastruktur ab 2011 deutlich mehr Mittel zur Verfügung standen.

Abbildung 2: Entwicklung Betriebsleistung sowie finanzielle Mittel für Betrieb und Substanzerhalt SBB Infrastruktur, 1999–2018



LV: Leistungsvereinbarung

Quelle: eigene Darstellung, auf Basis von SBB, Bundesrat 2016a

Bezogen auf die auf dem Netz erbrachte Betriebsleistung (Output) konnte die (finanzielle) Effizienz demnach nicht wie erhofft insgesamt verbessert werden. Hierbei zu beachten ist, dass die Nachfrage der EVU durch die ISB nicht beeinflusst werden kann. Zudem werden mit der heutigen Kapazität bereits gewisse Reserven zur Abdeckung der künftigen Nachfrage vorgehalten, da die Infrastrukturkapazitäten nicht kontinuierlich angepasst werden können (z.B. Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels im 2016). Wird die Leistungserbringung differenzierter beispielsweise für den Betrieb der Infrastruktur betrachtet, so weisen die LV-Kennzahlen daraufhin, dass bei einzelnen Aspekten Effizienzerhöhungen stattfanden (Greinus 2016, S. 109). Im Rahmen der Evaluation zu den Leistungsvereinbarungen im Jahr 2017 wird hingegen geschlussfolgert, dass die Effizienz der ISB mit Einführung der LV erhöht wurde, wobei keine langfristigen Ist-Daten sondern teilweise Plandaten der ISB zugrunde gelegt wurden (Interface 2017). Insofern bleibt zu hoffen, dass sich die Effizienz künftig verbessern wird.

Bezogen auf die Effektivität liegen für einzelne LV-Kennzahlen von SBB Infrastruktur verhältnismässig lange Zeitreihen vor (Greinus 2016, Interface 2017, SBB 2018, SBB 2019b). Dies gilt insbesondere für Kennzahlen zur Sicherheit (Zusammenstösse, Entgleisungen, Personenunfälle im Zugang zur Bahn) und auch zur Verfügbarkeit (Störungen). Insbesondere im Bereich der Sicherheit konnte die Effektivität erhöht werden. Der Netzzustand wird als Folge des SBB Netzaudits (2009) in einem Bericht der ISB dokumentiert und diese Berichte dem BAV vorgelegt. Mit dem Branchenstandard zum Netzzustandsbericht (D RTE 29900) sind zudem gemeinsame Grundlagen erarbeitet worden, so dass Vergleiche zwischen den ISB möglich sind. Allerdings liegen die Daten erst für wenige Jahre vor und ein Vergleich mit der Situation vor der Bahnreform ist nicht möglich. Für SBB Infrastruktur zeigte sich in den Jahren um 2012 ein schlechterer Anlagenzustand für die Anlagengattung Fahrbahn, der in der Folge vertiefter untersucht wurde (BAV 2015). Gewisse Leistungen (z.B. im Unterhalt der Fahrbahn) wurden im Gegensatz zur Belastung der Infrastruktur im Vorfeld der Bahnreform reduziert (SBB 2019a). Die Auswirkungen davon waren erst mit einer Verzögerung sichtbar. Dies deutet daraufhin, dass vermutlich gewisse Effizienzbemühungen zu Lasten der Effektivität erfolgten. Vor diesem Hintergrund scheint es umso wichtiger, sowohl die Entwicklung der Effizienz als auch der Effektivität zu berücksichtigen und nicht auf eine Dimension zu fokussieren.

Insgesamt kann gefolgert werden, dass sich sowohl Effizienz als auch Effektivität vermutlich nicht ganz wie erhofft entwickelt haben. Offen bleibt jedoch die Frage, wie sich die Performance verbessert hätte, wenn es keine Bahnreform gegeben hätte. Die Beteiligten kommen in Bezug auf die LV zum Schluss, dass das Instrument in jedem Fall eine Verbesserung darstellt und sich grundsätzlich bewährt hat (Greinus 2016, Interface 2017). Es ist davon auszugehen, dass die Diskussionen der letzten Jahre und die Erhöhung der Transparenz vermutlich nicht so stattgefunden hätten. Mit der Einführung eines Bahninfrastrukturfonds, aus dem sowohl Betrieb und Substanzerhalt als auch Ausbau der Bahninfrastruktur finanziert werden, konnten auch gewisse finanzielle Fehlanreize korrigiert werden. Auch wenn die Fonds-Lösung aus haushälterischer Sicht vielleicht nicht die präferierte Variante ist, so werden bei Ausbaumassnahmen die daraus entstehenden Folgekosten stärker berücksichtigt.

5 Ausblick und Handlungsbedarf

Die Zusammenarbeit innerhalb der Branche hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich bewährt. Vor dem Hintergrund der künftigen Entwicklungen und insbesondere der fortschreitenden Digitalisierung ist die Zusammenarbeit weiter zu intensivieren.

Die verschiedenen freiwilligen Zusammenarbeitsformen sollten intensiviert werden. Beispielsweise programmbezogene Zusammenarbeiten wie smartrail 4.0 sind im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung zu fördern. Kooperationen und die Professionalisierung sollten durch weitere sinnvolle Standardisierungen innerhalb der Branche gesteigert werden (analog dem Branchenstandard zum Netzzustandsbericht). Standardisierungen erleichtern Vergleiche über die Zeit und zwischen den ISB (Benchmarking). Dies kann die Effizienz und Effektivität im Bereich der Eisenbahninfrastruktur grundsätzlich erhöhen. Standardisierungen unterstützen auch das Outsourcing. Fraglich ist, inwiefern eine geringere oder höhere Wertschöpfungstiefe der ISB die Effizienz und Effektivität beeinflussen. Dieser Aspekt sollte vertieft untersucht werden.

Fraglich ist, inwiefern Kooperationen freiwillig durch die ISB initiiert werden sollten oder ob der Bund und insbesondere das BAV als Besteller eine aktivere Rolle einnehmen sollte. Die Erweiterung der Systemaufgaben und die Vergabe des BAV an verschiedene ISB bzw. Dritte ist zu prüfen. Je nach Kompetenz der ISB sollten möglichst verschiedene ISB Systemaufgaben übernehmen. Unternehmensübergreifende Kompetenzfelder bzw. -zentren wie das KPZ Fahrbahn könnten an Bedeutung gewinnen.

Die Frage nach der optimalen Betriebsgrösse von Infrastrukturbetreiberinnen ist bisher nicht beantwortet. Weitere Fusionen sollten aber geprüft werden, um Synergien nutzen zu können. Es ist zudem davon auszugehen, dass mit zunehmender Standardisierung und Erhöhung der Professionalität das Potenzial möglicher Fusionen steigen könnte.

Literaturtitel

- BAV 2013. Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (EOBI). Schlussbericht der Expertengruppe unter Leitung von Paul Blumenthal. Bern.
- BAV 2015. Synthesebericht BAV-Projekt Fahrbahn Normalspurstrecken. Ittigen.
- BAV 2018. Stand Bahnlandschaft Schweiz. Bern.
- Bundesrat 2016a. Botschaft zur Finanzierung des Betriebs und des Substanzerhalts der Bahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020.
- Filippini, Maggi und Mägerle 1999. Skalenerträge und optimale Betriebsgrösse bei den schweizerischen Privatbahnen. Quaderno n. 99-07. Lugano.
- Greinus 2016. Financing rail infrastructure by multi-annual performance contracts – as case-based evaluation.
- Interface 2017. Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und der Infrastrukturbetreiberinnen. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Verkehr. Luzern.
- Mitusch et al. 2011. Ökonomische Grundsatzfragen zur Ausgestaltung einer Anreizregulierung der Eisenbahninfrastruktur. Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur.
- SBB 2018. Jahresbericht 2017 zur Leistungsvereinbarung 2017–2020. Bern.
- SBB 2019a. Hard Rock und Heavy Metal. SBB Infrastruktur kurz erklärt. Bern.
- SBB 2019b. Jahresbericht 2018 zur Leistungsvereinbarung 2017–2020. Bern.
- UVEK 2007. Konsolidierung der Bahnlandschaft Schweiz: Projekt abgeschlossen, Bern.

Change im Mobilitätsmarkt

Roman Steffen, Kasimir Stadler, Christoph Zurflüh (Trafiko AG)

Abstract

Zukünftig sollen die richtigen Verkehrsmittel am richtigen Ort eingesetzt und sinnvolle Konzepte wie Sharing und Pooling gefördert werden. Es werden daher nicht mehr Verkehrsmittel unterschieden, sondern die kollektive und individuelle Fahrt. Die Abgeltung soll daher nicht mehr an öV-Linien fest gemacht werden. Neu soll gefördert werden, was zum Raum passt und was zur Erreichung öffentlicher Ziele beiträgt.

Keywords

Sharing, Pooling, kollektiver Verkehr, Raumkonzept

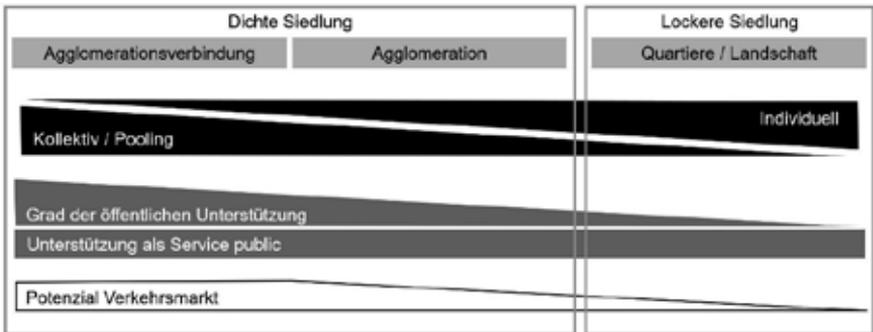
1 Ausgangslage

Bisher wurden Lösungen in Verkehrsmittel-Kategorien gedacht. Der motorisierte Individualverkehr wurde dabei stark mit A-fonds-perdu-Beiträgen, zweckgebundenen Mitteln, gesetzlichen Anforderungen (z.B. bei der Parkierung) oder Fonds gefördert. Etwas zeitlich versetzt wurde das Potenzial des öV erkannt, welcher von Treibstoffrückvergütungen, Abgeltungen der öffentlichen Hand und seit neustem auch mit einem Fonds gefördert wird. Ein Schattendasein fristet noch immer der Langsamverkehr und alternative Konzepte, wie auch das Mobilitätsmanagement an sich, bei dem mittels Anreize der Verkehr einfach gelenkt werden könnte. Neben dieser Ausgangslage nimmt das eigentliche Verkehrsvolumen laufend zu, weniger weil wir uns länger im Verkehr aufhalten, sondern weil wir durch die attraktiven Verkehrssysteme weiterfahren können.

2 Kundenschaft ändert sich, Marktteilnehmende müssen mitziehen

Doch nun kommt Bewegung in den Markt von mehreren Seiten: Die Kundenschaft wird flexibel, verlangt zu jeder Zeit das passende Verkehrsmittel mittels einfachen Zugangs. Die Raumplanung und Agglomerationen wollen die richtigen Verkehrsmittel am richtigen Ort. Die Marktteilnehmenden werden beweglich und nutzen die Digitalisierung für neue Geschäftsmodelle, welche wieder besser zu den Kunden passen. Technisch stehen wir vor einer spannenden Periode, in der die Automatisierung neue Möglichkeiten eröffnet. Bisherige Konzepte der Verkehrsmittel-Lenkung (beispielsweise Stärkung einzelner Verkehrsmittel) funktioniert nicht mehr, wenn die Kundenschaft multimedial immer das beste Verkehrsmittel wählt, Verkehrsmarkt-Unternehmen plötzlich alle Dienstleistungen unter einem Dach anbieten, unflexible Förderkonzepte den Mehrverkehr an falschen Orten forcieren oder Digitalisierungslösungen weltweit skalierbar werden.

Abbildung 1: Abstimmung Siedlung und Verkehr mit Förderung sinnvoller Konzepte



Wir schlagen vor, uns auf die Hauptherausforderungen zu besinnen. So sollen die richtigen Verkehrsmittel am richtigen Ort (Raumplanung) eingesetzt und sinnvolle Konzepte wie Sharing und Pooling (sorgsamer Umgang mit Ressourcen wie Energie, Platz, Rohstoffe, ...) gefördert werden. Zudem sollten wir künftig nicht mehr Verkehrsmittel unterscheiden, sondern den Unterschied bezüglich kollektiver und individueller Fahrt definieren. Der Staat sollte die Mobilitäts herausforderungen lösen und die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Dazu muss er Sinnvolles fördern, daneben ein Basisangebot anbieten. Das Marktpotenzial ist dabei nicht überall gleich. Ist das Potenzial bereits gross (z.B. Stadt), können anstelle einer finanziellen Abgeltung, bessere Rahmenbedingungen für förderungswürdige Verkehrsmittel ein Ansatz sein (beispielsweise gute Standorte für Bikesharing). Dieses Zusammenspiel von Siedlungstyp, individueller und kollektiver Fahrt, Grad der öffentlichen Unterstützung sowie dem Potenzial im Verkehrsmarkt stellt die Abbildung 1 dar.

Wie die Abbildung 2 zeigt, sollen Verkehrsmittel den Vorteilen entsprechend eingesetzt werden. Wo dies der Markt ungenügend regelt, sind Regulierungen nötig, damit sich die gewünschte Vision einstellt. Mobility-as-a-Service MaaS verbindet alle Systeme (Schnittstelle des Mobilitätsmarkts zum Kunden und Ticketing).

Abbildung 2: Sinnvolle Werkzeuge, um die Herausforderung zu lösen



3 Call to action

Die Verkehrsmittelkategorien verschwinden in einer solchen Denkweise weitgehend. Die Dienstleistungen werden sinnvollen neuen Kategorien zugeordnet und entsprechend gefördert (vgl. Abbildung 3). Diese Förderung orientiert sich dabei nicht an Verkehrsmitteln, Unternehmen oder öV-Linien, sondern an den Angeboten, welche Unternehmen in einem konkreten Produkt bündeln.

Abbildung 3: Kategorien Mobilitätsangebote (Mobilitätsüberblick), vollständige Liste im Trafiko-Blog

Kollektiv / Pooling	Individuelle Fahrt (Sharing)	Individuelle Fahrt (Alleingebrauch)
<ul style="list-style-type: none"> - Linienverkehr mit Konzession - Linienverkehr mit Bewilligung - Ridepooling (Flotten) - Ridesharing (Privatfahrzeug) - Reisebusverkehr - Cargoplattformen (Bündelung Güter) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ridehailing (Taxi) - Carsharing* - Rollersharing* - Bikesharing* - Cargobikesharing* - Scootersharing* <p>*stationär oder free floating</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Auto/On-demand-Fahrzeug ** - Roller/Motorrad ** - Bike/E-Bike ** - Cargobike ** - Scooter/Scooter ** - Cargo-Dienste (Lieferung) - Fussverkehr <p>** Kauf oder im Abo</p>
Grad der öffentlichen Unterstützung		

Ein optimales Transportunternehmen im städtischen Raum bietet demnach beispielsweise einfach zugänglich Linienverkehr mit Konzessionen, Ridepooling mit

Flotte, Carsharing stationär und Bikesharing free floating in einem Produkt an. Optimal ist aber auch ein Unternehmen, welches alle kollektiven Verkehre schweizweit sicherstellt.

Was ist Fernverkehr? Eine Neudefinition anhand des effektiven Nutzerverhaltens

Marc Sinner, Ulrich Weidmann (ETH Zürich)

Abstract

Nach einem kurzen Überblick über die heute angewendeten Abgrenzungsmethoden zwischen Regional- und Fernverkehr in der Schweiz, Deutschland und Frankreich sowie einem Blick in die Literatur wird eine neue Definition des Fernverkehrs auf Basis des effektiven Nutzerverhaltens vorgestellt. Sie ist einerseits flexibel auf unterschiedliche Länder mit abweichenden räumlichen Strukturen anwendbar und andererseits berücksichtigt sie, dass gegebene Bahnangebote mehrere verkehrliche Funktionen gleichzeitig abdecken können. Auch langlaufende Linien, die innerhalb des Laufweges die Funktion wechseln, können angemessen abgebildet werden.

Anschliessend wird diese Definition auf das Schweizer Bahnangebot angewendet. Grundlage hierfür sind vollständige FQ-Daten sämtlicher Linien der SBB und der grössten Schweizer Privatbahnen im Fahrplanjahr 2017. Es zeigt sich dabei, dass nur ein kleiner Teil jener Linien, die heute Teil der Fernverkehrskonzession sind, echten Fernverkehrscharakter hat. Meistens dominiert die regionale Funktion dieser Linien. Im Gegenzug haben einzelne Linien des bestellten Regionalverkehrs mehrheitlich Fernverkehrscharakter.

Keywords

Fernverkehr, Nahverkehr, effektives Nutzerverhalten, FQ-Daten, Reisedistanz, Reisezeit

1 Einleitung

Im Zuge der Bahnreform wurde europaweit die Finanzierung des Schienenverkehrs neu geregelt. In den meisten Ländern fand dabei eine Aufteilung in eigenwirtschaftlichen Fernverkehr einerseits und abgeltungsberechtigten Regionalverkehr andererseits statt. Die Kriterien für diese Abgrenzung variieren je nach Land. Die zur Anwendung kommenden Abgrenzungsmethoden lassen in der Regel einen sehr grossen Ermessensspielraum zu.

Dies zeigt nicht zuletzt die Neuvergabe der Fernverkehrskonzession in der Schweiz: einerseits fallen Linien aus dem Fernverkehr heraus, andere wiederum werden neu aufgenommen. Das finanzielle Ergebnis einer Linie ist dabei kein Kriterium. Es existieren heute sowohl Linien innerhalb der Fernverkehrskonzession, die grosse Verluste schreiben, andererseits gibt es in Einzelfällen Linien des abgeltungsberechtigten Regionalverkehrs, die einen Kostendeckungsgrad von über 100 % aufweisen.

2 Abgrenzung des Fernverkehrs in der heutigen Praxis

Nach Weidmann (2007, 2013) unterscheiden wir im vorliegenden Beitrag zwischen drei Marktsegmenten des öffentlichen Verkehrs: Fernverkehr, Stadt- & Agglomerationsverkehr sowie Regionalverkehr. Der im deutschsprachigen Raum geläufige Begriff des Nahverkehrs bezeichnet heutzutage den Zusammenschluss von Stadt-, Agglomerations- und Regionalverkehr unter bewusstem Ausschluss des Fernverkehrs (Höhnscheid, 2000). Die Bezeichnung öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) wird synonym hierzu verwendet. Als einer der ersten Autoren, die sich mit subventioniertem öffentlichem Verkehr befassten, definierte Wagner (1965) den Nahverkehr noch abweichend von der heutigen Praxis als Verkehr innerhalb eines Ortes oder zwischen Nachbarortschaften. Nach dieser Sichtweise wäre der gesamte Bahnverkehr dem Fernverkehr zuzurechnen.

2.1 Schweiz

Die Abgrenzung zwischen Regional-, respektive Nahverkehr und Fernverkehr wird in der Schweiz seit fast 50 Jahren in diversen Planungsberichten erörtert. Eines der frühen Dokumente ist die Gesamtverkehrskonzeption Schweiz aus den 1970er Jahren (Eidgenössische Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, 1977). Gemäss letzterer ist Nahverkehr innerregionaler Verkehr bis 30 km Distanz und 45 min Fahrzeit. In der Gesamtverkehrskonzeption werden ebenfalls Kompetenzen von Bund und Kantonen definiert. Die Zuständigkeit des Bundes beschränkt sich auf nationalen und internationalen Fernverkehr sowie die Verbindung von Regionen und Landesteilen untereinander (Kaspar, 1987). Unter die regionale Kompetenz der Kantone würde nach Güller (1988) all jener Verkehr fallen, der nicht explizit Bundeskompetenz wäre.

Der Begriff der *gemeinwirtschaftlichen Leistungen* wird eingeführt, um jene ÖV-Angebote zu bezeichnen, die ihre Kosten nicht aus Fahrausweiserlösen decken können, sondern von der öffentlichen Hand finanziell unterstützt werden, weil letztere sie als Beitrag zu übergeordneten Zielen (z.B. Umweltschutz, soziale Wohlfahrt, usw.) ansieht. Der Nahverkehr wird explizit als Hauptanwendungsgebiet der *gemeinwirtschaftlichen Leistungen* definiert. Im Fernverkehr werden solche ausgeschlossen.

Die Abgrenzung zwischen Nah- und Fernverkehr anhand des Kriteriums des öffentlichen Leistungsauftrags ist bis heute gültig. Es ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Linien des Fernverkehrs ihre Kosten vollumfänglich decken können. Innerhalb der Fernverkehrskonzession gleichen gewinnbringende Linien die Verluste von anderen aus (Schweizer Eisenbahn-Revue, 2017). Die Fernverkehrskonzession als Ganzes ist kostendeckend. Im Gegenzug gibt es auch im bestellten Regionalverkehr einige wenige Linien mit einem Kostendeckungsgrad von über 100 %, z.B. der Ostast der S12 zwischen Zürich-Winterthur (Kanton Zürich, 2016).

Erst im Jahr 2017 schlägt das Bundesamt für Verkehr (BAV) im Rahmen der Neuvergabe der Fernverkehrskonzession Kriterien vor, anhand derer die Zuschreibung zwischen Regional- und Fernverkehr objektiver durchgeführt werden kann (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2017). Es nimmt dabei Bezug auf das Raumkonzept Schweiz des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) (2016), das die Schweiz in 12 sogenannte Handlungsräume unterteilt. Nach den Richtlinien des BAVs ist eine Linie als Fernverkehr anzusehen, wenn sie die schnellste Verbindung zwischen Mittelzentren (oder grösser) in mindestens zwei unterschiedlichen Handlungsräumen darstellt. Entsprechend dieser Kriterien werden ab Dezember 2019 einige Linien neu in die Fernverkehrskonzession aufgenommen, während andere herausfallen. Die Zuschreibung ändert sich demnach im Laufe der Zeit.

2.2 Deutschland

Das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Bundesrepublik Deutschland, 2016), kurz Regionalisierungsgesetz, das die Kompetenz zur Organisation und Finanzierung des Nahverkehrs an die Bundesländer überträgt, definiert diesen als "allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen" (Schnieders, 2010). Als Richtwert hält es fest, dass dies "im Zweifel der Fall ist, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt". Nach dieser Definition ist es sehr wohl möglich, dass die Gesamtlänge einer Linie mehr als 50 km beträgt, sofern Reisezeit und -distanz der Mehrheit der Passagiere unterhalb der genannten Grenzwerte liegen.

Meyer (1994) hat dieses Konzept weiterentwickelt durch Einfügung einer weiteren Kategorie zwischen Regional- und Fernverkehr: jene des Regionalschnellverkehrs (Tabelle 1). Das Segment des Regionalverkehrs gemäss Meyer (1994) entspricht fast genau der Definition des Regionalisierungsgesetzes. Das Segment des Regionalschnellverkehrs liegt jedoch ohne Zweifel oberhalb dessen Grenzen. Meyer (1994) nimmt dadurch im Grunde eine Entwicklung vorweg, die in den letzten Jah-

ren vermehrt zu beobachten war: der Trend zu längeren (und schnelleren) Produkten des Regionalverkehrs, die Nachfragen deutlich über 50 km Distanz und einer Stunde Reisezeit abdecken (Weidmann, 2007). Zwei Muster sind dabei auszumachen:

- Mit dem Ende des Interregios und dem damit verbundenen Rückzug des von der DB eigenwirtschaftlich betriebenen Fernverkehrs aus ganzen Regionen Deutschlands seit Ende der 1990er Jahre waren die Bundesländer gezwungen, im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Regionalverkehr einen annähernd gleichwertigen Ersatz auf dem Ausschreibungsweg zu bestellen (Weigand, 2019). Die Hauptfunktion dieser langen und schnellen "Regionallinien" ist die Anbindung von nicht durch den Fernverkehr bedienten Regionen an die grossen Zentren und das verbleibende Fernverkehrsnetz.
- Andere Länder haben parallel zu bestehenden Fernverkehrslinien Produkte des bestellten Verkehrs mit annähernd gleichen Reisezeiten ausgeschrieben. Prominentestes Beispiel ist sicherlich der München-Nürnberg-Express über die Hochgeschwindigkeitsstrecke Nürnberg – Ingolstadt. Das Land Bayern wollte unter anderem eine Verbindung zwischen beiden Städten schaffen, die mit Fahrscheinen des Regionalverkehrs genutzt werden kann.

Nach Barth (2000) liesse sich in beiden Fällen argumentieren, dass diese Linien ein regionales Verkehrsbedürfnis abdecken, wenn man als Region das jeweilige Bundesland betrachtet. Sie weist darüber hinaus darauf hin, dass in dieser Sache ein grosser Ermessensspielraum besteht und dass nicht geklärt ist, welche Verwaltungsebene davon Gebrauch machen darf.

Tabelle 1: Abgrenzung der Verkehrsmärkte nach Meyer (1994)

	Stadtverkehr	Regionalverkehr	Regional-schnellverkehr	Fernverkehr
Fahrstreckenlänge	< 20 km	< 60 km	< 150 km	> 150 km
Höchst-geschwindigkeit	80 km/h	100 km/h	120 – 140 km/h	> 160 km/h
Durchschnitts-geschwindigkeit	30 km/h	40 km/h	60 km/h	> 80 km/h
Mittlere Reisezeit	0.5 h	1 h	2 h	> 2 h

2.3 Frankreich

Das französische Gesetz über den Inlandsverkehr (République Française (2000), "loi d'orientation des transports intérieurs", abgekürzt LOTI) verwendet eine sehr qualitative Definition des Verkehrs, der in die Kompetenz der damals 22 Regionen fällt: jeder Verkehr auf dem nationalen Eisenbahnnetz, mit Ausnahme von Angeboten im nationalen Interesse sowie internationalen Angeboten (Schnieders, 2010).

In der Praxis der letzten 20 Jahre zeigte diese Definition mehrere Nachteile. Die einzelnen Regionen beschränkten sich in der Regel auf Verkehre auf ihrem jeweiligen Gebiet, während interregionale Verkehre, die nicht unter nationales Interesse fielen, eher stiefmütterlich behandelt wurden. In Grenzgebieten zwischen zwei Regionen führte dies vielfach zu Lücken im Angebot, da keine durchgehenden Züge bestellt wurden. Als Teil des Verkehrs im nationalen Interesse fungierte die Zentralregierung als Besteller für mehrere langlaufende Linien abseits des TGV-Netzes. Meistens handelte es sich dabei um Tangentiallinien abseits von Paris, die offiziell als "trains d'équilibre du territoire" bezeichnet wurden (abgekürzt TET, Züge des territorialen Gleichgewichts).

Im Zuge der Territorialreform von 2015 wurde die Anzahl Regionen von 22 auf 13 reduziert. Mehrere Regionallinien, die bis dahin interregional waren, wurden nun intra-regional. Der Zentralregierung ist zudem daran gelegen, ihre Zuständigkeit für die TET-Linien im Tausch mit der Finanzierung neuen Rollmaterials an die Regionen abzugeben. Einige der fusionierten Regionen haben eine Fläche grösser als jene verschiedener Nachbarstaaten wie Belgien oder die Schweiz. In der Zwischenzeit existieren Regionalzüge über 200 – 300 km, beispielsweise Paris Est – Strassburg über die klassische Strecke. Dies zeigt, dass die Bezeichnung "regional" einerseits von administrativen Unterteilungen, die sich über die Zeit ändern können, abhängig ist und andererseits die räumlichen Strukturen eines Landes widerspiegelt (Keller, 2017; Weidmann, 2007).

2.4 Europäisches Recht

Das EU-Recht liefert keine Definition des Regional- oder Fernverkehrs. Die Richtlinie 91/440/EWG, die als erster Gesetzestext den offenen Netzzugang zur Eisenbahninfrastruktur einführt, nimmt den Stadt- und Agglomerationsverkehr explizit von ihrem Geltungsbereich aus. Regionalverkehr wird lediglich definiert als Verkehr, der die Bedürfnisse einer Region erfüllt.

Die Verordnung (EG) 1370/2007, die die Regeln für die Ausschreibung von öffentlichen Leistungsaufträgen festlegt, ist ebenfalls nicht auf den Regionalverkehr beschränkt. Die Abgrenzung zwischen eigenwirtschaftlichem Fernverkehr und be-

stelltem Regionalverkehr ist eine Folge der Tatsache, dass die meisten Nahverkehrslinien bei bezahlbaren Fahrpreisen nicht ausreichend Erlöse generieren können. Rein juristisch wären sowohl ausgeschriebene Fernverkehrslinien wie auch eigenwirtschaftliche Nahverkehrslinien möglich (mit gewissen Einschränkungen zum Schutze bereits bestehender bestellter Produkte). In Grossbritannien beispielsweise macht das System der Franchisen keinen Unterschied zwischen Agglomerations-, Regional und Fernverkehr. Es gibt sowohl reine Nahverkehrs- oder Fernverkehrsfranchisen, als auch gemischte.

3 Beiträge in der Literatur

Im Zuge der Regionalisierung ab den 1980er Jahren wurde die Abgrenzung von Regional- und Fernverkehr zum Thema in der Literatur. Nach Rieder (2005) bezeichnet der Begriff "Regionalisierung" im Kontext des öffentlichen Verkehrs den Prozess der Dezentralisierung finanzieller und planerischer Zuständigkeiten auf jene Staatsebene (Gemeinde, Kanton, Bund), die am stärksten von den gefällten Entscheiden betroffen ist. Finanzielle Aufwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen sind demnach auch durch jene Staatsebene zu tragen, in deren Interesse die bestellte Leistung liegt (Brändli & Kobi, 1978; Kaspar, 1984). Dieser Prozess reiht sich in den weiter gefassten Kontext von Föderalismus und Subsidiarität ein (Rieder, 2005; Berger et al., 2009).

In den 1980er Jahren waren Boos (1983) und Kaspar (1984) die ersten, die sich des Themas der Segmentierung des ÖV-Marktes annahmen, mit dem Ziel, die einzelnen Linien einer der drei Staatsebenen zuzuweisen. Boos (1983) schlägt in diesem Kontext eine Segmentierung anhand dreier Kriterien vor:

1. Reisezeit oder -distanz,
2. die funktionale Rolle im Verkehrssystem (Erschliessung versus Verbindung),
3. die Raumstruktur des betrachteten Gebietes (städtisch versus ländlich).

Diese Herangehensweise weist Parallelen zu Güller (1988) auf, der die ersten beiden als obere Abgrenzung des Regionalverkehrs zum Fernverkehr verwendet.

Im Rahmen der Regionalisierung wurde auch die Frage nach der Definition einer Region aufgegriffen. Nach Brändli & Kobi (1978) ist die Region als ein Gebiet zwischen der Gemeinde und dem Bund anzusehen. Sie führen weiter aus, dass die Grenzen einer Region nicht zwingend mit jenen eines Kantons übereinstimmen müssen. Diese Argumentation wird auch von Giger (1991) unterstützt, der weiter ausführt, dass sich in bestimmten Fällen wie Basel oder Genf Regionen auch über Staatsgrenzen hinweg erstrecken können (siehe auch Barth, 2014). Die administrativen Grenzen zwischen Kantonen sind historisch gewachsen und entsprechen

nicht mehr zwingend regionalen Grenzen im Sinne des heutigen Verkehrs. Dies trifft stärker auf die Schweiz als auf andere europäische Länder zu. Deutsche Bundesländer in ihrer heutigen Form wurden erst nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen. In Frankreich wurden die Departements während der französischen Revolution am Ende des 18. Jahrhunderts gebildet. Ihre Zusammenführung in Regionen fand in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts statt, mit einer grösseren Territorialreform im Jahr 2015.

Weidmann (2007, 2013) entwickelt die von Boos (1983) und Kaspar (1984) gegebene Stossrichtung weiter, in dem er die funktionale Rolle innerhalb des Verkehrssystems stärker betont. Vier Produktklassen (mit jeweils mehreren möglichen Unterklassen) können unterschieden werden: A: Durchleiten, B: Verbinden, C: Sammeln und D: Erschliessen. Die funktionale Rolle einer gegebenen Linie ist naturgemäss vom Betrachtungsperimeter abhängig. Gemäss Weidmann (2007) ist dieser im Regelfall ein Land. Er weist diese Produktklassen einem der drei Märkte Fernverkehr, Stadt- & Agglomerationsverkehr, sowie Regionalverkehr zu:

- A-Produkte: Fernverkehr,
- B-Produkte: mehrheitlich Fernverkehr, in Einzelfällen auch Regionalverkehr,
- C-Produkte: Agglomerations- oder Regionalverkehr (je nach Gebiet),
- D-Produkte: Agglomerations- oder Regionalverkehr (idem).

Während die Betrachtung der Funktion durchaus ein Indikator für die Unterscheidung von Regional- und Fernverkehr sein kann, so hat sie auch ihre Grenzen. Vor allem der Quervergleich zwischen einzelnen Staaten von stark unterschiedlicher Ausdehnung und Bevölkerung (z.B. Schweiz versus Deutschland) kann zu Verzerrungen führen. Beispielsweise könnte der Vergleich der Schweiz mit einem einzelnen deutschen Bundesland die passendere Wahl sein.

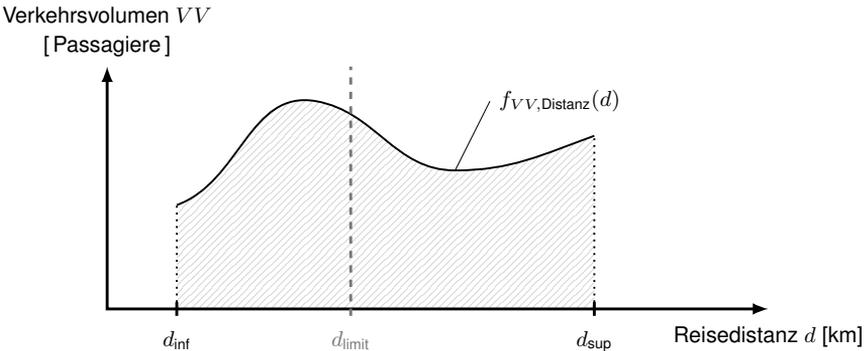
4 Neudefinition anhand des effektiven Nutzerverhaltens

Nachfolgend wird aufbauend auf den Erkenntnissen von Boos (1983), Kaspar (1984) und Weidmann (2007, 2013) eine Definition der Fernverkehrs anhand des effektiven Nutzerverhaltens entwickelt. Dadurch können sowohl die Reisezeiten und -distanzen, als auch indirekt die funktionale Rolle einer Linie im Verkehrssystem berücksichtigt werden. Als Indikatoren werden die Passagier-km und Passagier-h verwendet.

Es sei für eine Linie des öffentlichen Verkehrs eine Verteilung des Verkehrsvolumens über die Reisedistanz entsprechend Abbildung 1 angenommen. Die Reisedistanz variiert zwischen d_{inf} und d_{sup} . d_{limit} ist ein noch zu definierender Grenzwert, ab dem Passagiere dem Fernverkehr zugerechnet werden. Dieser Grenzwert kann vom Land (oder der Region) abhängig festgelegt werden, womit Unterschiede in deren räumlichen Strukturen berücksichtigt werden können. Auf Basis von Abbildung 1 definieren wir:

$$\Psi_{\text{Distanz}} = \frac{\sum_{d_{\text{limit}} \leq d \leq d_{\text{sup}}} d \cdot f_{VV, \text{Distanz}}(d)}{\sum_{d_{\text{inf}} \leq d \leq d_{\text{sup}}} d \cdot f_{VV, \text{Distanz}}(d)} \quad (1)$$

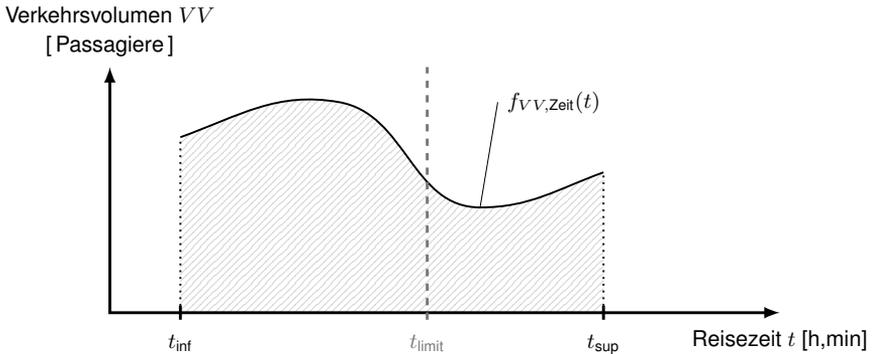
Abbildung 1: Verteilung des Verkehrsvolumens über die Reisedistanz



Ψ_{Distanz} stellt den Anteil der Verkehrsleistung in Passagier-km dar, die im Fernverkehrsmarkt erbracht wird, gegenüber der Gesamtverkehrsleistung. Diese Definition erlaubt es, Linien, die mehrere Funktionen auf sich vereinigen, angemessen zu behandeln. Analog kann Ψ_{Zeit} gemäss Abbildung 2 als der Anteil der Verkehrsleistung, ausgedrückt in Passagier-h, der auf den Fernverkehrsmarkt entfällt, definiert werden. t_{limit} ist wiederum ein Grenzwert, der entsprechend der räumlichen Strukturen oder des Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung definiert werden kann.

$$\Psi_{\text{Zeit}} = \frac{\sum_{t_{\text{limit}} \leq t \leq t_{\text{sup}}} t \cdot f_{VV, \text{Zeit}}(t)}{\sum_{t_{\text{inf}} \leq t \leq t_{\text{sup}}} t \cdot f_{VV, \text{Zeit}}(t)} \quad (2)$$

Abbildung 2: Verteilung des Verkehrsvolumens über die Reisezeit



Auf Basis der Werte von Ψ_{Distanz} und Ψ_{Zeit} ist nun festzulegen, unter welchen Bedingungen eine Bahn- oder Buslinie dem Fernverkehr zuzurechnen ist. Es wird folgende Vorgehensweise vorgeschlagen: **eine Linie ist Fernverkehr, wenn ein kombinierter, signifikanter Anteil ihrer Verkehrsleistung sowohl in Passagier-km als auch in Passagier-h – dargestellt durch den grau schraffierten Bereich in Abbildung 3 – im Fernverkehrsmarkt erbracht wird.**

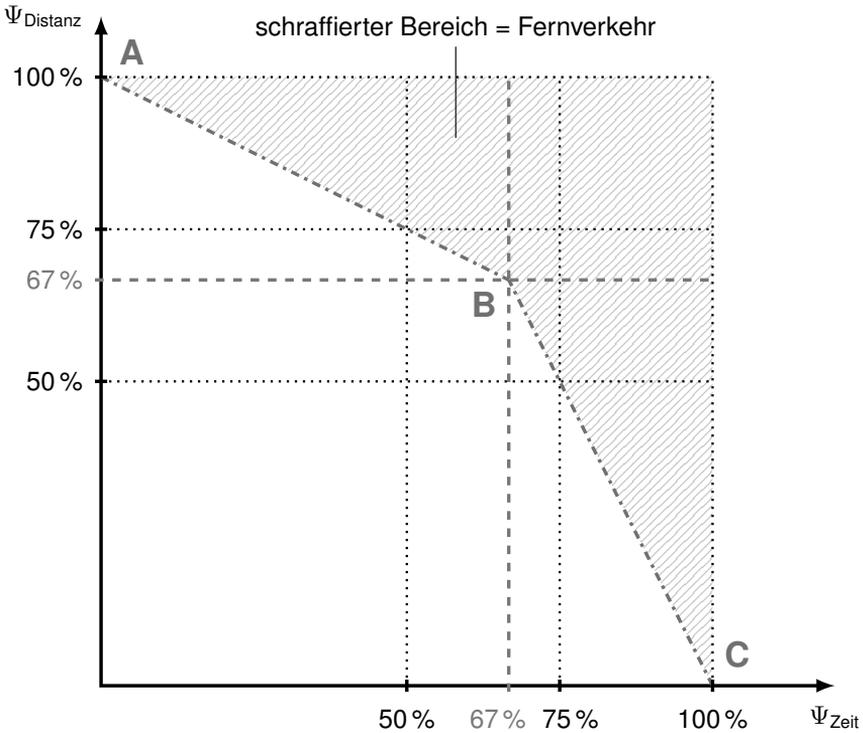
Der verwendete Grenzwert von 67 % (Punkt B in Abbildung 3) rechtfertigt sich folgendermassen. Wenn wir den Spezialfall einer gleichmässigen Verteilung des Verkehrsvolumens in Funktion der Distanz

$$f_{VV, \text{Distanz}}(d) = \text{konstant} = k \quad (3)$$

über ein Intervall von $d_{\text{inf}} = d_{\text{limit}} - \Delta d$ bis $d_{\text{sup}} = d_{\text{limit}} + \Delta d$ annehmen (genau die Hälfte der Passagiere unterhalb und die andere Hälfte oberhalb des Grenzwertes d_{limit}), erhalten wir:

$$\begin{aligned} \Psi_{\text{Distanz}} &= \frac{(d_{\text{limit}} + \frac{\Delta d}{2}) \cdot \Delta d \cdot k}{d_{\text{limit}} \cdot 2 \cdot \Delta d \cdot k} \\ &= \frac{1}{2} \cdot \frac{d_{\text{limit}} + \frac{\Delta d}{2}}{d_{\text{limit}}} > \frac{1}{2} \end{aligned} \quad (4)$$

Abbildung 3: Definition des Fernverkehrs anhand von Ψ_{Distanz} und Ψ_{Zeit}



Eine gleichmässige Verteilung der Passagiere um den Grenzwert herum führt demnach immer zu einem Verhältnis Ψ_{Distanz} grösser als 50 % (das gleiche gilt analog für t_{limit} und Ψ_{Zeit}). Um die Anforderung eines signifikanten Anteils zu erfüllen ist daher ein Schwellenwert höher als 50 % zu wählen. Im vorliegenden Fall werden 2/3 vorgeschlagen.

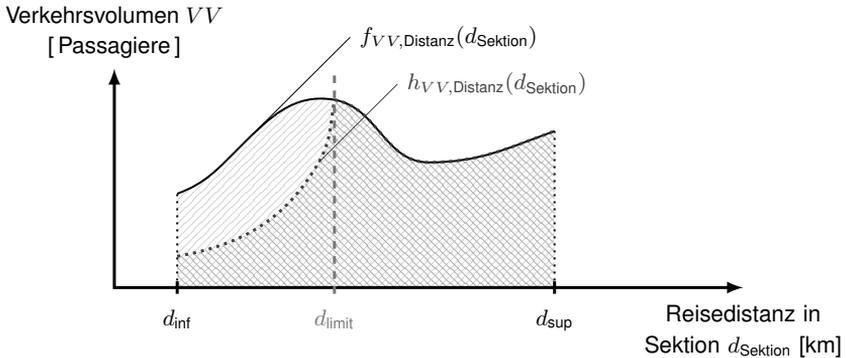
Die lineare Interpolation zwischen den Punkten A und B, respektive B und C in Abbildung 3 soll einen Ausgleich zwischen Ψ_{Distanz} und Ψ_{Zeit} erlauben. Einerseits sollen schnelle Angebote, die die Zeitbedingung nicht erfüllen, deren Passagiere aber ausnahmslos über Distanzen grösser als d_{limit} reisen, als Fernverkehr betrachtet werden (z.B. sehr kurze Hochgeschwindigkeitsangebote wie Paris Est – Reims, Distanz ca. 150 km, Reisezeit 46 min). Andererseits sollen auch langsame Linien, die die Distanzbedingung nicht erfüllen, deren Passagiere aber ausnahmslos eine Zeit länger als t_{limit} an Bord verbringen, berücksichtigt werden.

Spezialfall sektionierter Linien Es kann vorkommen, dass Bahn- oder Buslinien im Verlauf ihrer Route die Funktion wechseln. Auf dem einen Teil decken sie im Wesentlichen Fernverkehrsbedürfnisse ab, während sie auf dem anderen Teil überwiegend eine Regionalverkehrsfunktion haben. Mit der zuvor dargestellten Methodik könnte die Route zwar in zwei unabhängige Teilrouten aufgeteilt werden, dies hätte jedoch den Nachteil, dass Durchreisende nicht berücksichtigt würden. Der nachfolgend erläuterte Zusatz kann diese Lücke schliessen. Die Prinzipien werden beispielhaft anhand der Reisedistanz dargestellt. Die Vorgehensweise wendet sich vollkommen analog auf die Reisezeit an.

In einem ersten Schritt muss für jeden Passagier zwischen d_{Sektion} und d_{Route} unterschieden werden. Erstere bezieht sich auf die zurückgelegte Distanz innerhalb der betrachteten Sektion, letztere auf die Distanz innerhalb des gesamten Linienvverlaufs. Es gilt:

$$\forall \text{ Passagiere} : d_{\text{Route}} \geq d_{\text{Sektion}} \quad (5)$$

Abbildung 4: Verteilung des Verkehrsvolumens über die Reisedistanz für eine sektionierte Linie



In Abbildung 4 stellt die blaue Kurve (Funktion h) das Verkehrsvolumen jener Passagiere mit d_{Route} grösser als d_{limit} als Funktion ihrer jeweiligen Reisedistanz innerhalb der betrachteten Sektion (d_{Sektion}) dar. Es gilt:

$$h_{VV,Distanz}(d_{\text{Sektion}}) = f_{VV,Distanz,d_{\text{Route}} \geq d_{\text{limit}}}(d_{\text{Sektion}}) \quad (6)$$

Oberhalb von d_{limit} ist Funktion h identisch zu Funktion f (schwarze Kurve in Abbildung 4), da $d_{\text{Sektion}} \geq d_{\text{limit}}$ zwingend impliziert, dass $d_{\text{Route}} \geq d_{\text{limit}}$. $\Psi_{\text{Distanz,Sektion}}$ kann nun folgendermassen definiert werden:

$$\Psi_{\text{Distanz,Sektion}} = \frac{\sum_{d_{\text{inf}} \leq d_{\text{Sektion}} \leq d_{\text{sup}}} d_{\text{Sektion}} \cdot h_{VV,\text{Distanz}}(d_{\text{Sektion}})}{\sum_{d_{\text{inf}} \leq d_{\text{Sektion}} \leq d_{\text{sup}}} d_{\text{Sektion}} \cdot f_{VV,\text{Distanz}}(d_{\text{Sektion}})} \quad (7)$$

Nachdem $\Psi_{\text{Distanz,Sektion}}$ und $\Psi_{\text{Zeit,Sektion}}$ bestimmt sind, ist das weitere Vorgehen gemäss Abbildung 3 analog zu nicht sektionierten Linien.

Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Methodik Die zuvor dargestellte Methodik weist im Vergleich zu anderen in der Praxis verwendeten Definitionen folgende Vorteile auf:

- Die Zusage einer Leistung zum Fernverkehr basiert auf dem effektiven Verhalten der Kunden. Sie bildet somit die Position des jeweiligen Produktes im Wettbewerb zu anderen Produkten und Verkehrsträgern ab: je mehr Passagiere die Linie über längere Distanzen nutzen, desto mehr Passagier-km und Passagier-h entfallen auf das Fernverkehrsmarktsegment.
- Hybride Produkte, die mehrere verkehrliche Funktionen auf sich vereinen, können leicht behandelt werden. Die vorgeschlagene Methodik erlaubt es zu bestimmen, welche Funktion dominiert und welche sekundär ist.
- Mit dem dargestellten Zusatz für sektionierte Linien können Produkte, die im Verlauf ihrer Route die Funktion wechseln, behandelt werden: die einzelnen Sektionen können separat betrachtet werden, während Durchreisende weiterhin berücksichtigt werden.

Die Grenzwerte d_{limit} und t_{limit} können abhängig von Land und Region gewählt werden. Die Methodik behält dadurch einen generischen Charakter, während sie trotzdem nationale oder regionale Besonderheiten aufnehmen kann.

Im Gegenzug weist die vorgeschlagene Methodik folgende Nachteile auf:

- Sie weist die gleiche inhärente Schwäche auf wie alle anderen Vorgehensweisen, die auf eine binäre Entscheidung (ja oder nein) in einem kontinuierlichen Raum abzielen. Die Festlegung eines Grenzwertes, die in einem solchen Fall unvermeidbar ist, führt im Umfeld dieser Grenze potenziell zu Verzerrungen.
- Die Anwendung in der Praxis setzt die Verfügbarkeit der benötigten Daten zum Nutzerverhalten voraus. Diese sind jedoch nicht immer im geforderten Umfang oder der benötigten Qualität (öffentlich) verfügbar. Es ist zu erwarten, dass

sich dieser Umstand in Zukunft verbessern sollte, da immer mehr Daten erhoben und öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Anwendung auf Schweizer Bahnlinien im nachfolgenden Absatz zeigt, dass bei ausreichender Verfügbarkeit der Daten plausible Ergebnisse erzielt werden können.

Festlegung von d_{limit} und t_{limit} Auf die Herleitung der beiden Grenzwerte d_{limit} und t_{limit} soll im vorliegenden Beitrag nicht im Detail eingegangen werden. In Sinner & Weidmann (2018) wurden für die Schweiz folgende Werte hergeleitet: $d_{\text{limit}} = 86$ km und $t_{\text{limit}} = 50$ min.

5 Anwendung auf den Bahnverkehr in der Schweiz

Verwendete Daten Für die vorliegende Studie wurden Rohdaten der Frequenzerhebungen (nachfolgend FQ-Daten) der grössten Schweizer Bahnunternehmen im Fahrplanjahr 2017 verwendet. Folgende Datenfelder kommen für die Untersuchung zur Anwendung:

- Tag der Erhebung,
- Zugnummer mit Anfangs- und Endbahnhof des Zuges,
- Erhebungsabschnitt mit Anfangs- und Endbahnhof,
- Stationen, an denen Passagiere ein- und aussteigen,
- Anzahl hochgerechneter Passagiere pro erhobenen Passagier.

Diskussion Abbildung 5 stellt Ψ_{Distanz} gegenüber Ψ_{Zeit} dar, zusammen mit der Begrenzungslinie des Fernverkehrs gemäss Abbildung 3. Der Grossteil der Linien liegt in der unteren linken Ecke, d.h. erfüllt die Fernverkehrsdefinition nicht. In einer ersten Näherung entsprechen jene Linien, die die Definition erfüllen, dem heutigen IC-Netz mit den Schnellverbindungen auf der Ost-West Achse, dem Lötschberg und dem Gotthard sowie den Linien von Basel nach Bern, Zürich und Chur. Die meisten internationalen Angebote erfüllen ebenfalls die Fernverkehrsdefinition. Einzelne Linien wurden in zwei Sektionen aufgeteilt, von denen nur eine dem Fernverkehr zuzurechnen ist. Die IC-Züge Basel–Interlaken wurden beispielsweise in Bern geteilt, wobei die Sektion Basel – Bern die Fernverkehrskriterien erfüllt, die Fortsetzung nach Interlaken hingegen nicht. Die Lücke in Abbildung 5 zwischen den Fernverkehrslinien und dem Rest des Bahnangebots deutet darauf hin, dass die Begrenzungslinie, die in Abbildung 3 vorgeschlagen wurde, offenbar einer natürlichen Grenze entspricht, die sich aus der funktionsorientierten Angebotsplanung ergibt.

Die Anzahl Zwischenhalte beeinflusst die Ergebnisse sehr stark. Dies lässt sich gut an der Jurasüdfusslinie beobachten, wo die zwei jeweils stündlich verkehrenden ICs unterschiedliche Haltepolitiken haben. Der IC Lausanne – St. Gallen hält in Grenchen Süd und Oensingen, während der IC Genf – Zürich im Gegenzug Aarau bedient. Nur letzterer erfüllt die Kriterien für Fernverkehr. Die hohe Halte-dichte des ersteren zwischen Biel und Olten mit einem Halt alle 10 – 15 Minuten zieht auch viele Passagiere an, die nur über kurze Distanzen reisen. Als Folge davon sinkt der Anteil der Verkehrsleistung, der auf Passagiere mit Reisedistanzen und -zeiten oberhalb von d_{limit} und t_{limit} entfällt.

Es existieren ebenfalls zwei Linien der konzessionierten Transportunternehmungen (KTU), die die Kriterien für Fernverkehr entweder erfüllen oder im Grenzbereich sind. Es handelt sich hierbei um die Linien Landquart – St. Moritz und Chur – St. Moritz der Rhätischen Bahn. Beide zeichnen sich durch einen hohen Anteil an Passagieren aus, die vom Anfangs- bis zum Endbahnhof reisen (ca. 2 Stunden Fahrtzeit). Auf der anderen Seite des Spektrums hat es viele Linien der konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) mit $\Psi_{\text{Distanz}} = 0$, da die Gesamtlänge der Linie weniger als $d_{\text{limit}} = 86$ km beträgt.

Abbildung 5: Ψ_{Distanz} vs Ψ_{Zeit} der Schweizer Bahnlinien

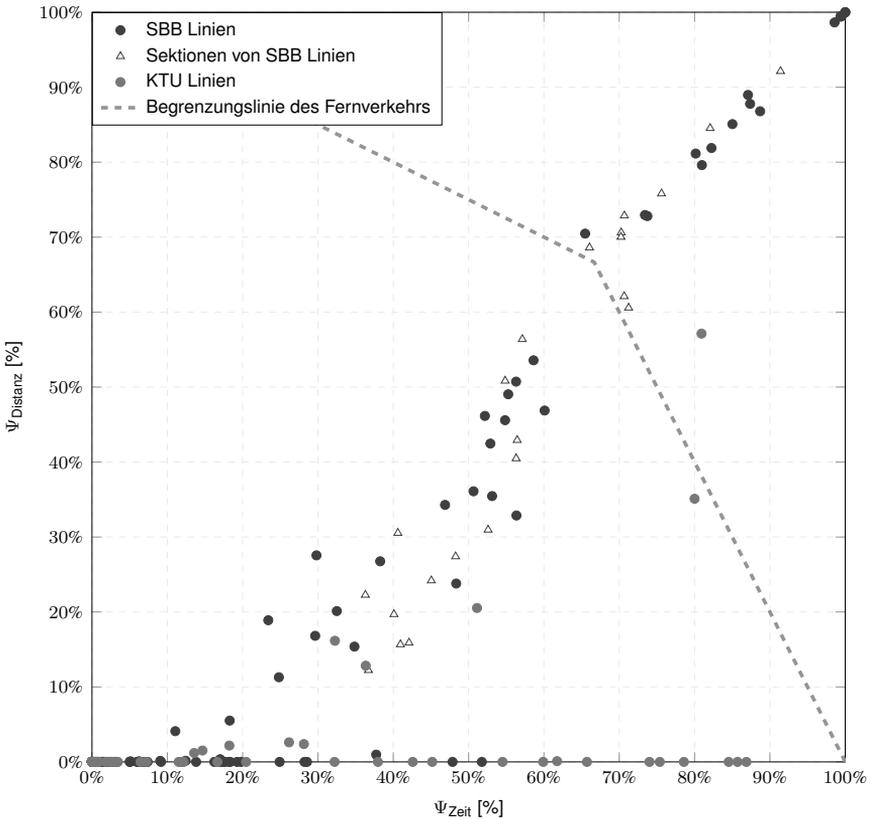


Abbildung 6 zeigt die Mittelwerte der Reisedistanzen \bar{d} aufgetragen gegenüber den Mittelwerten der Reisezeiten \bar{t} . Erwartungsgemäss weisen jene Linien, die die Fernverkehrsdefinition erfüllen, die höchsten Werte auf. Für sektionierte Linien entsprechen \bar{d} und \bar{t} den Distanzen und Zeiten innerhalb der betrachteten Sektion. Das Verhältnis von \bar{d} zu \bar{t} (d.h. die Steigung der Gerade, die den einzelnen Datenpunkt mit dem Ursprung verbindet) ist ein Indikator der mittleren Geschwindigkeit. Diese ist im Allgemeinen höher für die SBB-Linien als für jene der KTU. Der Vergleich der beiden Regressionsgeraden zeigt dies deutlich. Die SBB bedient die IC Linien mit bis zu 200 km/h, während die KTU hauptsächlich Angebote mit einer höheren Halbedichte und/oder auf Infrastruktur mit niedrigeren Höchstgeschwindigkeiten (z.B. in den Berggebieten) abdecken. Die kumulativen Verteilungen der mittleren Rei-

sedistanzen und -zeiten in Abbildung 7 bestätigen diese Tatsache: während die beiden Kurven von SBB- und KTU-Linien hinsichtlich der Reisezeit sehr ähnlich sind, (Abbildung 7a), weichen sie bei der Reisedistanz erheblich voneinander ab (Abbildung 7b). In der Praxis bedeutet dies, dass die Passagiere auf den SBB- und KTU-Linien ähnliche Reisezeiten fahren, jedoch aufgrund der höheren Geschwindigkeit der SBB-Linien grössere Distanzen zurücklegen.

Abbildung 6: Mittelwerte der Reisedistanzen vs -zeiten der Schweizer Bahnl

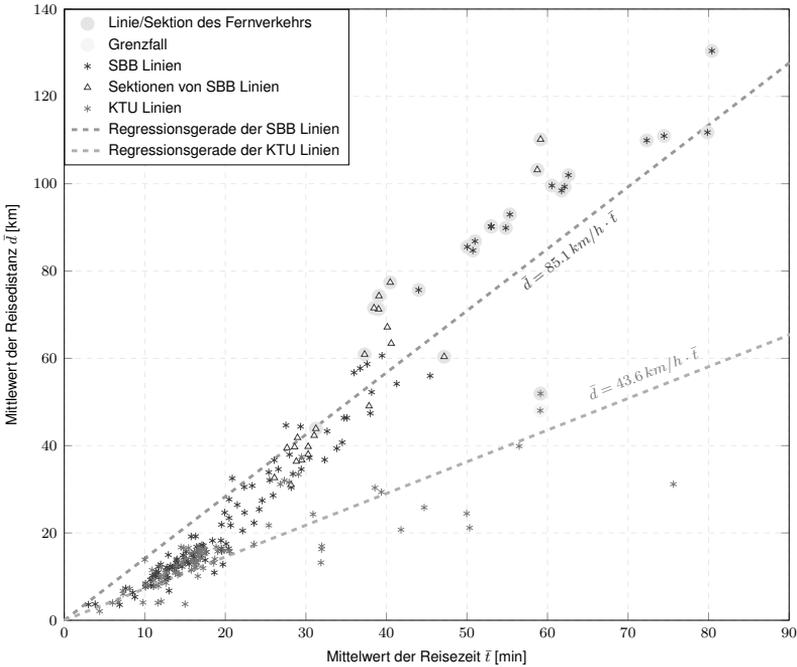
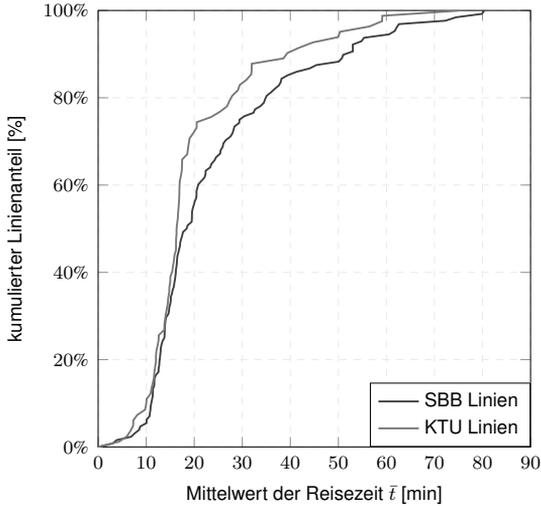
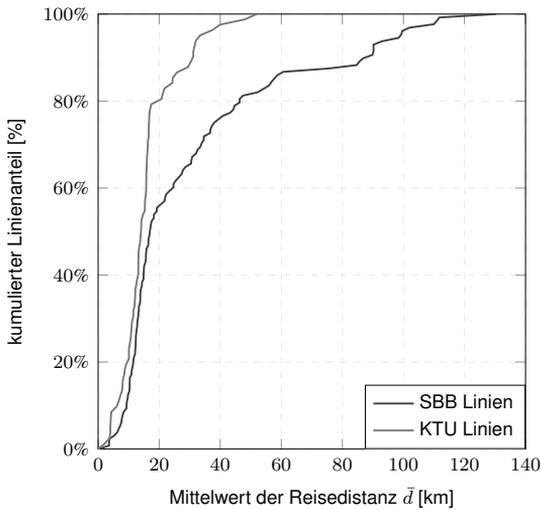


Abbildung 7: Kumulative Verteilungen der mittleren Reisedistanzen und -zeiten auf Schweizer Bahnl



(a) Kumulative Verteilung der mittleren Reisezeit

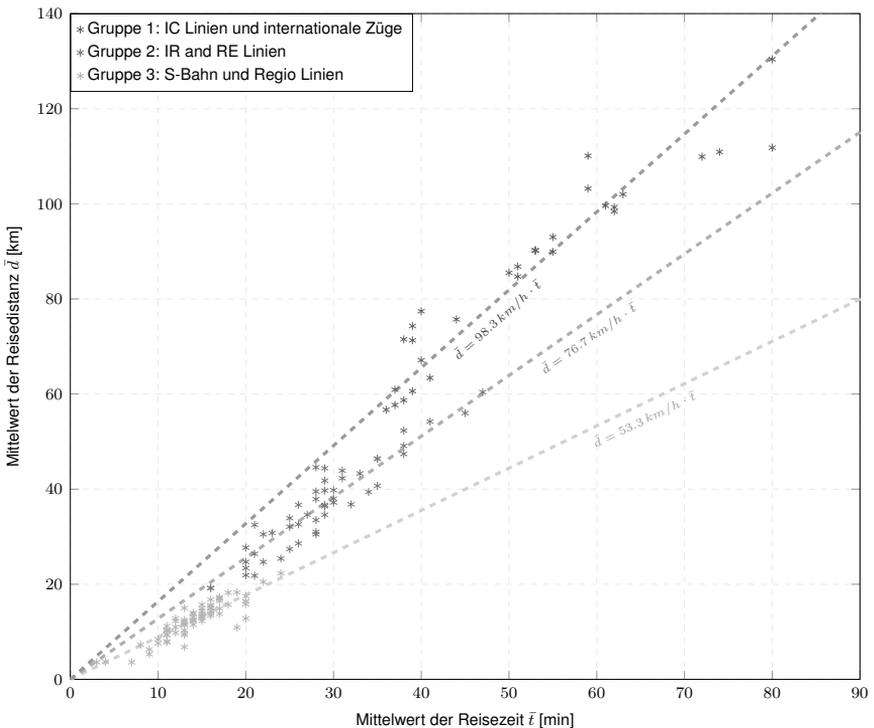


(b) Kumulative Verteilung der mittleren Reisedistanz

Die Analyse von Abbildung 6 liefert weitere interessante Erkenntnisse, z.B. die S-Form der Punkteverteilung der SBB-Linien und Sektionen im Verhältnis zur eigenen Regressionsgerade. Dies war ebenfalls zu erwarten, da jene Linien, auf denen die Passagiere weiterreisen, in der Regel auch jene mit den höchsten Durchschnittsgeschwindigkeiten sind und umgekehrt. Innerhalb der SBB-Linien und Sektionen lassen sich drei Gruppen mit ähnlichen Durchschnittsgeschwindigkeiten erkennen. Abbildung 8 stellt die drei Gruppen graphisch dar.

1. IC Linien und internationale Züge mit der höchsten Geschwindigkeit,
2. in der Mitte, IR und RE Linien, inklusive einigen beschleunigten S-Bahn Linien,
3. mit der niedrigsten Geschwindigkeit, die Mehrheit der S-Bahn Linien sowie die Regios.

Abbildung 8: Mittelwerte der Reisedistanzen vs -zeiten der SBB-Linien (gruppiert)



Es stellt sich zudem heraus, dass der Geschwindigkeitsunterschied zwischen Gruppen 1 und 2, respektive 2 und 3 in etwa der gleiche ist: etwas mehr als 20 km/h.

Einschränkungen Sämtliche Abbildungen und die Daten im Anhang beziehen sich auf die Reisedistanz und -zeit zwischen Ein- und Ausstieg aus dem betrachteten Zug. In Fällen, wo der Nahverkehr hauptsächlich als Zubringer zum Fernverkehr fungiert, kann diese Vorgehensweise nicht die volle Realität abbilden. Die Betrachtung der gesamten Reisekette von Tür zu Tür würde einerseits Fragen der Abgrenzung aufwerfen. Wo wäre das Ziel der Reise für einen Passagier, der mit der Bahn zum Flughafen fährt um dort einen Flug zu besteigen? Sollen Tram und Bus, die die Passagiere zum Bahnhof bringen mit eingerechnet werden? Andererseits lägen die benötigten Daten nicht vor. Aus den beiden Gründen wurde die vorliegende Untersuchung so gestaltet, dass allein die Reisedistanzen und -zeiten an Bord des betrachteten Fahrzeugs angeschaut werden.

Die präsentierten Ergebnisse lassen keine Rückschlüsse auf den Kostendeckungsgrad der einzelnen Linien zu. Bestenfalls können die Reisedistanzen und -zeiten einen Anhaltspunkt für die erzielbaren Erträge liefern: auf Linien mit einem hohen Anteil Fernverkehrsreisender ist der Anteil Passagiere mit Monats- und Jahresabonnements in der Tendenz tiefer als im Pendlerverkehr. Im Fernverkehr nutzen mehr Reisende Einzelbillete, auf denen die Transportunternehmen höhere Erlöse erzielen als auf rabattierten Monats- und Jahresabos.

6 Schlussfolgerungen

Die Frage, wie Fernverkehr und damit im Umkehrschluss auch Nahverkehr zu definieren sind, beschäftigt die wissenschaftliche Literatur und die Verkehrspolitik seit vielen Jahren. In der Praxis dominieren heute regulatorische und finanzielle Aspekte, während die funktionale Eingliederung ins Verkehrssystem bisher zweitrangig betrachtet wird. Die in diesem Beitrag vorgestellte Definition versucht, die Frage anhand des effektiven Nutzerverhaltens quantitativ anzugehen. Dies soll eine aus Sicht des Verkehrssystems objektivere Beurteilung erlauben. Die Anwendung dieser Definition auf den Bahnverkehr in der Schweiz hat deren praktische Anwendbarkeit nachgewiesen. Die erhaltenen Ergebnisse sind plausibel und nachvollziehbar. Nur ein kleiner Teil der Linien der heutigen Fernverkehrskonzession hat echten Fernverkehrscharakter. Hierbei handelt es sich in erster Näherung um das heutige IC Netz (mit wenigen Ausnahmen in beide Richtungen).

Danksagung

Die Autoren möchten allen Schweizer Bahngesellschaften, die ihre Daten für die vorliegende Untersuchung zur Verfügung gestellt haben, ganz herzlich danken. Ein besonderer Dank geht an Frau Nadine Ruch und Herrn Peter Hug von SBB Personenverkehr für die Koordinierung und Unterstützung der Datenbeschaffung.

Literaturverzeichnis

- Barth, E. (2014) How international borders affect local public transport, *Dissertation, IVT Schriftenreihe*, **167**, Institute for Transport Planning and Systems (IVT), ETH Zurich.
- Barth, S. (2000) Nahverkehr in kommunaler Verantwortung, *Dissertation, Schriftenreihe Verkehr und Technik*, **90**, Erich Schmid Verlag, Bielefeld.
- Berger, H.-U., P. Güller, S. Mauch & J. Oetterli (2009) *Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz - Die letzten 50 Jahre*, Rüegger Verlag, Zürich und Chur.
- Boos, E. (1983) Kosten und Nutzen des regionalen öffentlichen Verkehrs, *Dissertation, St. Galler Beiträge zum Fremdenverkehr und zur Verkehrswirtschaft, Reihe Verkehrswirtschaft*, **10**, Institut für Fremdenverkehr und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen.
- Brändli, H. & F. Kobi (1978) Regionalisierung im öffentlichen Personenverkehr, *IVT Bericht*, **78/4**, Institut für Verkehrsplanung und Transporttechnik (IVT), ETH Zürich.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2016) Raumkonzept Schweiz: Abgrenzung der Handlungsräume, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bern, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/raumplanung/publikationen/raumkonzept_schweizabgrenzungderhandlungsraeume.pdf, Zugriff am 2018-05-15.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2017) Wegleitung Grundsätze und Kriterien für den Fernverkehr, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bern, <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/verkehrstraeger/wegleitung-grundsaeetze-fernverkehr-v2.pdf>, Zugriff am 2018-05-15.
- Bundesrepublik Deutschland (2016) Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs.
- Eidgenössische Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (1977) Gesamtverkehrskonzeption Schweiz - Schlussbericht, Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), Bern.
- Giger, M. (1991) Die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, *Dissertation, St. Galler Beiträge zum Tourismus und zur Verkehrswirtschaft, Reihe Verkehrswirtschaft*, **14**, Institut für Tourismus und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen.

- Güller, P. (1988) Vorstudie zur Erarbeitung von Grundsätzen für die Ausgestaltung und Finanzierung des regionalen (öffentlichen) Verkehrs, Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), Bern.
- Höhnscheid, H. (2000) Die Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, *Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln*, **61**, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln.
- Kanton Zürich (2016) Kostendeckungsgrad der Linien im Zürcher Verkehrsverbund, *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich*.
- Kaspar, C. (1984) Neues Konzept für den regionalen Personenverkehr erforderlich, in C. Kaspar (ed.) *Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 1984*, 83–90, Institut für Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen.
- Kaspar, C. (1987) Netzhierarchie und kantonale Verkehrskonzepte, in C. Kaspar (ed.) *Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 1986/87*, 101–112, Institut für Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen.
- Keller, L. (2017) Long-distance Train Stops in European Metropolitan Regions, *Master Thesis Spatial Development and Infrastructure Systems*, Institute for Transport Planning and Systems (IVT), ETH Zurich.
- Meyer, G. (1994) Entwicklungsschwerpunkt Regionalverkehr - Konzept und Ausführung des neuen DUEWAG- Dieselleichttriebwagens, *Eisenbahntechnische Rundschau*, **43** (1-2) 55–62.
- République Française (2000) Loi d'orientation des transports intérieurs, <https://www.legifrance.gouv.fr/afichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000319738&dateTexte=20170925>, Zugriff am 2017-09-25.
- Rieder, M. (2005) Regionalisierung des Schienenverkehrs in der Schweiz, *IVT Schriftenreihe*, **131**, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), ETH Zürich.
- Schnieders, R. (2010) Die Delegation der öffentlichen Dienstleistung des Schienenpersonennahverkehrs: ein deutsch-französischer Rechtsvergleich, *Dissertation, Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht*, **82**, Duncker und Humblot, Berlin.
- Schweizer Eisenbahn-Revue (2017) Bund drängt auf Wettbewerb im Schweizer Fernverkehr, *Schweizer Eisenbahn-Revue*, **40** (4) 169–171.
- Sinner, M. & U. Weidmann (2018) Towards a functional, transport-market-oriented definition of regional traffic, paper presented at *Swiss Transport Research Conference*, Monte Verità, Ascona, 2018.
- Wagner, H. (1965) Heutige Möglichkeiten gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPN), *Dissertation*, Universität Köln.
- Weidmann, U. (2007) Der Regionalverkehr als Herausforderung für die Angebots- und Infrastrukturplanung- acht Fragen und zwei Antworten, *Tagungsband Regionen im Umbruch! Regionalverkehr im Aufbruch?*, *IVT Schriftenreihe*, **136**, 38–63, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), ETH Zürich.

Weidmann, U. (2013) System- und Netzplanung, *Vorlesungsskript*, **Band 1.1**, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), ETH Zürich.

Weigand, W. (2019) Interregionalverkehr - Marktsegment unterhalb IC/ICE 25 Jahre nach der Bahnreform, *Eisenbahntechnische Rundschau*, **68** (1-2) 32–39.

Organisation von Integratorenfunktionen in der Netzentwicklung der Eisenbahn

Andreas Bieniok (Scheidt & Bachmann GmbH)

Abstract

Die politische Beschlussfassung des Parlaments für den Bahnausbau schritt 2035 weicht im Umfang deutlich von der Unternehmensvariante der SBB AG ab, welche die betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit der massiven Netzinvestitionen stärker gewichtet. Die bereits heute kritische Verschuldung der SBB AG und funktionale Gestaltungsgrundsätze für ein optimales Netzdesign unter Berücksichtigung neuer Mobilitätsformen spielten gegenüber den Ausbauwünschen der Kantone eine untergeordnete Rolle. Mit dem Bahninfrastrukturfonds liegen Investitionsrisiken beim Bund.

Die zwei Steuerungskreisläufe, der politische und der unternehmerische, sind aus einer ganzheitlichen Sicht jedoch so zu integrieren, dass das bestmögliche Transportsystem für die Befriedigung der künftigen Bedürfnisse und Anforderungen, aber auch eine nachhaltige Sicherstellung des Unternehmenserfolgs der SBB AG entstehen kann. Die Organisation der Integratorenfunktionen innerhalb der SBB AG ist für eine nachhaltige Netzentwicklung von zentraler Bedeutung.

Die vorliegende im Jahr 2016 erstellte Arbeit schlägt ein neues Steuerungsmodell «Gesamtaufgabe» vor. In der Validation of the concept zeigte sich, dass in der Definition der Integratorenfunktionen Interpretationsspielraum besteht. Das Steuerungsmodell «Komplexes Gesamtsystem» ist ein politisches Reformprojekt, das bei der Aufgaben- und Rollenklärung aller Beteiligten, deren Zielen und Motiven ansetzen muss und auszudiskutieren ist.

Keywords

Netzentwicklung, Organisationsmodell, Integratorenfunktionen, Reformprojekt, SBB AG

1 Problemstellung und Ausgangslage

Eisenbahnunternehmen sind komplex. Das Modell der «integrierten Bahn», bei dem Bahninfrastruktur und Verkehr unter einem Dach gesteuert werden, hat sich dazu in der Schweiz nach Meinung der SBB bewährt. Sich verändernde technische Parameter machen das Komplexitätsmanagement für die SBB herausfordernder und die zahlreichen Anspruchsgruppen der SBB erhöhen die zu bewältigende Komplexität zusätzlich. Das technologisch immer anspruchsvollere System, die hohe Netzauslastung und die vielfältigen Nutzungsansprüche kollidieren trotz grossen Anstrengungen des Managements beim Komplexitätsmanagement durch Prozess und Organisation, durch Führungsinstrumente und Kultur (Meyer & Tyssen, 2012) immer mehr mit der wahrgenommenen Systemqualität und den Möglichkeiten der aufwärtskompatiblen Weiterentwicklung.

Die Weiterentwicklung des Schweizerischen Eisenbahnnetzes erfolgt seit dem 1. Januar 2016 unter dem Prozesslead des Bundesamtes für Verkehr (BAV) mit partnerschaftlicher Einbindung der Kantone. Die Finanzierung der gesamten Bahninfrastruktur wird neu aus dem Bahninfrastrukturfonds bestritten. Für die Netzentwicklung als Unternehmensaufgabe der SBB AG stellen sich folgende zwei wissenschaftlichen Fragen:

1. Wie erfolgt die Steuerung von komplexen Netzen?
2. Wie ist die Netzentwicklung in die Organisation einzubetten?

Die vorliegende Arbeit untersucht die organisatorische Eingliederung der Netzentwicklung als zentrale Unternehmensaufgabe des integrierten Eisenbahnunternehmens SBB AG, um herauszufinden, wie die aktuell desintegrierte Aufgabenerfüllung durch mehrere Divisionen, Bund und Kantone angepasst werden kann, damit die Integratorfunktionen durch den Geldgeber Bund sauber geregelt und durch die SBB AG mit unternehmerischer Eigenverantwortung wahrgenommen werden.

2 Zwischenfazits aus der Analyse

Die Untersuchung zeigt, dass zwei Steuerungskreisläufe zu unterscheiden sind, ein politischer und ein unternehmerischer. Die beiden Ansätze sind so zu integrieren, dass das bestmögliche Transportsystem für die Befriedigung der künftigen Bedürfnisse und Anforderungen aber auch die nachhaltige Sicherstellung des Unternehmenserfolgs der SBB AG entstehen kann.

Aus der umfassenden strukturierten Analyse ergaben sich als Erkenntnis 10 Zwischenfazits.

Zwischenfazit 1: Umfassendes Steuerungsmodell notwendig

Aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines leistungsfähigen und wirtschaftlich betreibbaren Eisenbahnnetzes nimmt der Bund mit verschiedenen Instrumenten und in mehreren Rollen direkten Einfluss auf die Netzentwicklung. Da sich wesentliche Teile des Eisenbahnnetzes im Eigentum der SBB AG befinden und einzelne Aufgaben Monopolcharakter haben, ist für die Organisation der Netzentwicklung ein umfassendes Steuerungsmodell notwendig, bei dem die Organisation innerhalb der SBB AG ein Teilaspekt ist.

Zwischenfazit 2: Führung über Unternehmensziele gewinnt an Bedeutung

Als Alleinaktionär, Besteller der Netzerweiterungen und Alleinfinanzierer der Infrastrukturfolgekosten der SBB AG gewinnt für den Bund die Führung der SBB AG über Unternehmensziele stark an Bedeutung. Zentral sind das Verhältnis zwischen finanziellem Input und materiellem Output (Performance) sowie die Überwachung des finanziellen Engagements in der SBB AG (Ausfallrisiko).

Zwischenfazit 3: Bund forciert Ausbau ohne finanzielles Risiko für die SBB AG

Die Netzentwicklung ist ein Infrastrukturausbauprogramm nach verkehrspolitischen und volkswirtschaftlichen Zielsetzungen der Bundesstellen, das die SBB AG mit einem Finanzierungsautomatismus von jedem unternehmerischen Risiko im Infrastrukturbereich befreit und Fehlanreize im Angebotsbereich schafft. Da dennoch unternehmerische beziehungsweise bilanzielle Risiken entstehen, wird neu der Verwaltungsrat stärker in die Aufsichtspflicht genommen.

Zwischenfazit 4: Regulator soll für diskriminierungsfreie Netzentwicklung sorgen

Der Monopolcharakter und der Alleinbesitz des Systemführers SBB AG durch den Bund erfordert eine Überwachung des diskriminierungsfreien Marktzugangs und der Chancengleichheit. Der vorgeschlagene Regulator erhält auch Kompetenzen im Bereich der Netzentwicklung, ist aber auf eine enge operative Zusammenarbeit mit den SBB AG angewiesen.

Zwischenfazit 5: Gutes Netzdesign schafft unternehmerische Wertschöpfung

Die Netzqualität ist ein zentrales Element, um vorhandene Verkehrsnachfrage durch ein geeignetes Angebot in unternehmerische Wertschöpfung umzusetzen. Durch die optimale Konfiguration der Netzparameter können die Kapazität, die Produktionskosten und die generierten Erträge massgeblich gesteuert werden.

Zwischenfazit 6: Streckenkapazität lässt sich durch Trassenplanung optimieren

Die theoretische maximale Streckenkapazität von 30 Zügen pro Stunde wird durch eine Vielzahl von Trassierungskonflikten stark reduziert. Die iterative Trassenplanung ist ein wesentlicher Stellhebel der Kapazitätsoptimierung.

Zwischenfazit 7: Ohne Konzeptidee liefert der neue FABI-Prozess Bruchstücke

Die Prüfung von Angebotswünschen im Hinblick auf den ausgelösten Infrastrukturbedarf erfolgt fragmentiert und sequentiell. Der Einbezug von drei Planungspartnern unter hohem Zeitdruck und ohne konzeptionelles Zielbild fokussiert zu stark auf isolierte Infrastrukturmassnahmen und deren Bewertung. Das Ergebnis sind Bruchstücke.

Zwischenfazit 8: Netz- und Unternehmensentwicklung sind besser abzustimmen

Die Aufgabe Fahrplan und Netzdesign ist als Geschäftsprozess gegenüber den divisionalen Unternehmensentwicklungen besser zu positionieren, um eine integrierende Funktion erfüllen zu können.

Zwischenfazit 9: Das SBB-Führungsmodell fokussiert auf Prozesssteuerung

Das aktuelle Führungsmodell legt im Rahmen des Komplexitätsmanagements grossen Wert auf die Führung der Organisation durch Prozessdefinitionen. Im Bereich der Netzentwicklung beansprucht neu das BAV den Prozesslead, was zu Friktionen führt. Für eine Transformation zu einer wertschöpfenden Netzentwicklung braucht es Änderungen in der Führungs- und Zusammenbeitskultur.

Zwischenfazit 10: Operative Konzernbereiche planen ihre Netze selber

Die Konzernbereiche Personenverkehr und Cargo planen wichtige netzbestimmende Anlagen und Prozesse auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten. Der Konzernbereich Infrastruktur ist hier interner Dienstleister.

3 Synthese des Handlungsbedarfs

Ausgehend von den beiden Optimierungsfragen

- a) Wie erfolgt die Steuerung von komplexen Netzen?
- b) Wie ist die Netzentwicklung in die Organisation einzubetten?

und den 10 Zwischenfazits kann Handlungsbedarf in Bezug auf das Steuerungsmodell und die Organisation abgeleitet werden. Als Managementmethode wird die Balanced Scorecard gewählt, welche als Kernidee die Problembetrachtung aus verschiedenen Perspektiven (Finanzen, Prozesse, Potenziale, Kunden) beinhaltet. In einem ersten Schritt werden zu den einzelnen Zwischenfazits Ziele bzw. Absichten formuliert und den vier Perspektiven zugewiesen.

Tabelle 1: Abgeleitete Ziele bzw. Absichten

	Zwischenfazit	Ziele bzw. Absichten
1	Umfassendes Steuerungsmodell notwendig	Steuerung durch Bund und Steuerung durch Unternehmen integriert betrachten Steuerungshebel definieren und Bedienung zuordnen Prozessperspektive
2	Führung über Unternehmensziele gewinnt an Bedeutung	Unternehmerische Ziele von verkehrspolitischen Zielen trennen Kundenperspektive
3	Bund forciert Ausbau ohne finanzielles Risiko für die SBB AG	Moral Hazard-Gefahr eindämmen Parlament für Folgekosten sensibilisieren Finanzperspektive
4	Regulator soll für die diskriminierungsfreie Netzentwicklung sorgen	Umfassende Definition der Diskriminierungspotenziale Potenzialperspektive
5	Gutes Netzdesign schafft unternehmerische Wertschöpfung	Unternehmerische Anreize für betriebliche Netzoptimierungen schaffen Finanzperspektive
6	Streckenkapazität lässt sich durch Trassenplanung optimieren	Unternehmerische Anreize für betriebliche Kapazitätssteigerungen schaffen Kundenperspektive
7	Ohne Konzeptidee liefert der neue FABI-Prozess Bruchstücke	Ideenwettbewerb durchführen Betriebliche Konzeptvarianten entwickeln und Bestvarianten evaluieren Prozessperspektive
8	Netz- und Unternehmensentwicklung sind besser abzustimmen	Integrationsfunktion der Netzentwicklung für die Unternehmensentwicklung stärken Prozessperspektive
9	SBB-Führungsmodell fokussiert auf Prozesssteuerung	Fokussierung auf Systemsteuerung erwirken Potenzialperspektive
10	Operative Konzernbereiche planen ihre Netze selber	Autonomie der Konzernbereiche durch zentral Netzsteuerung beschränken Prozessperspektive

In einem zweiten Schritt werden pro Perspektive den einzelnen Zielen Vorgaben, Massnahmen und Initiativen zugewiesen.

Aus den vier Perspektiven wurden als Stossrichtung vier Initiativen generiert:

1. Ideenwettbewerb für das unternehmerisch beste Angebotskonzept
2. Neupositionierung der Netzentwicklung innerhalb des Konzerns SBB AG
3. Netzentwicklung als innovative Zelle innerhalb der SBB AG
4. Testen innovativer Kundenideen

4 Transformation zu einem integralen Steuerungsmodell

4.1 Grundkonzeption

Ein wirksames Steuerungsmodell zeichnet sich aus durch die „heilige Dreifaltigkeit“

- Klarheit
- Verantwortlichkeit
- Messbarkeit

Überträgt man diese Anforderungen auf das externe und interne Steuerungsmodell der Netzentwicklung, so kristallisieren sich drei Stossrichtungen heraus:

1. Klarheit schaffen durch eine **Triage** der externen Steuerungsaufgaben auf die unternehmerische Steuerung des Staatsbetriebes durch den Verwaltungsrat und die politische Steuerung des Service Public durch die Bundesverwaltung.
2. Verantwortlichkeit ermöglichen durch eine hierarchische, zweckmässig strukturierte **Organisation** der Verwaltungs- und Unternehmensaufgaben innerhalb jeder Organisationseinheit sowie in der Kontaktzone mit den gemischten Gremien.
3. Messbarkeit sicherstellen durch den abgestimmten **Output** beider Organisationseinheiten an der der Line of visibility gegenüber den Bürgern/Kunden.

Abbildung 1: Steuerungsmodell (eigene Darstellung)



Die Umsetzung der Grundkonzeption des integralen Steuerungsmodells erfordert drei zentrale Massnahmen:

1. Triage der externen Steuerungsaufgaben
2. Gremieneinblick in die Bearbeitungsschichten
3. Unternehmensbackbone für die Integratorenfunktionen

Die Triage setzt beim Bundesrat an, der Steuerungsaufgaben neu nach unternehmenspolitischen und verkehrspolitischen Zielen entweder den Staatsunternehmen oder der Staatsverwaltung zur Umsetzung zuweist. Der Bundesrat handelt damit konsequent entweder aus der Eignerrolle oder der politischen Rolle. Der Gremieneinblick definiert die Aufgabe der Gremien neu als Bindeglied, das die Aufgabenerfüllung des Staatsunternehmens begleitet und überwacht, aber nicht selber steuert. Der Unternehmensbackbone schliesslich organisiert die eigentliche Erfüllung der Integratorenfunktionen innerhalb des Staatsunternehmens neu.

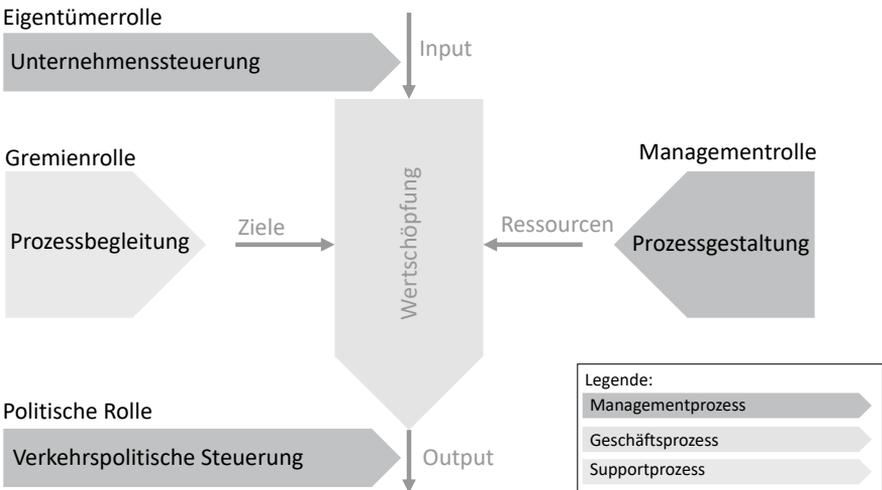
4.2 Prozessmodell

Im Sinne der Prozesslehre können die einzelnen Aufgaben den klassischen Prozesskategorien zugeteilt werden. Auch der wertschöpfende Prozess entspricht einem funktions- und hierarchieübergreifenden Geschäftsprozess, hier der integrierten Netzentwicklung mit den Integratorenfunktionen.

Mit dem einfachen, klassischen Modell des wertschöpfenden Prozesses wird die Wertschöpfung auch als Differenz zwischen Input und Output definiert. Die Wertschöpfung des Gesamtunternehmens ergibt sich aus der Summe aller Wertschöpfungsprozesse des Unternehmens. Wird der Output konsequent als Leistung zuhanden der Anspruchsgruppen definiert, für die eine Zahlungsbereitschaft besteht, so kann in der Unternehmenssteuerung die Steigerung des Unternehmenswertes als aggregierte Zielgröße verwendet werden.

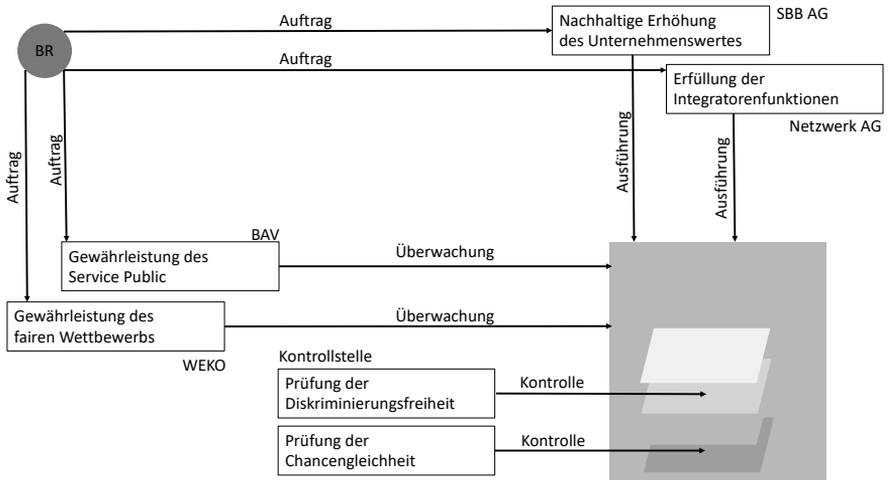
Für die verkehrspolitische Steuerung hingegen ist der Output des Unternehmens beziehungsweise der wertschöpfenden Geschäftsprozesse die Zielgröße für den Lösungsbeitrag des Staatsbetriebes. Es ist Rechenschaft darüber abzulegen, ob und in welchem Umfang der Staatsbetrieb überhaupt zur Erreichung verkehrspolitischer Ziele beitragen kann, welcher Mitteleinsatz sich dafür lohnt und ob es allenfalls Alternativen zu Bestellungen oder Leistungsaufträgen an den Staatsbetrieb gibt.

Abbildung 2: Prozessmodell (eigene Darstellung)



4.3 Triage der externen Steuerungsaufgaben

Abbildung 3: Triage der externen Steuerungsaufgaben (eigene Darstellung)



Der Bundesrat triagt die externen Steuerungsaufgaben für die Netzentwicklung neu konsequent Richtung Staatsunternehmen (SBB AG) bzw. Richtung Staatsbehörden (Verwaltung, Kontrollorgane). Die SBB AG erhält den Auftrag, den Unternehmenswert nachhaltig zu erhöhen und die Integratorenfunktionen zu erfüllen. Die Verwaltung wird beauftragt, den Service Public zu gewährleisten und die WEKO den fairen Wettbewerb.

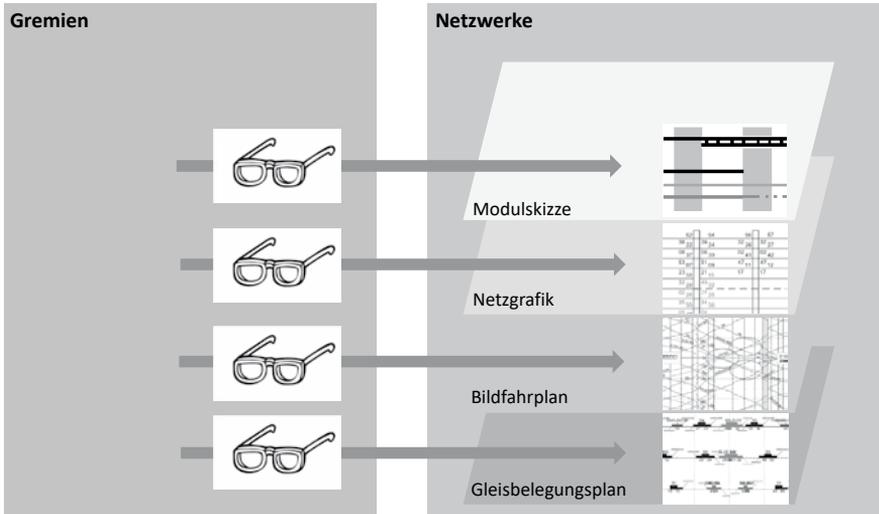
Mit diesem Modell hat das Staatsunternehmen nicht selbst einen Service Public-Auftrag, sondern der Service Public wird als „Markt“ definiert, den das Staatsunternehmen durch unternehmerische Anstrengungen gegen möglichst geringe Abgeltungen bedient. Dies entspricht im Wesentlichen dem Organisationsmodell der Bahnreform für den Regionalverkehr, wo 1996 das Bestellerprinzip unter Federführung der Kantone eingeführt wurde.

Dieses Modell lässt grundsätzlich Wettbewerb zu, weshalb die WEKO den Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung zu überwachen hat. Im Bereich Regionalverkehr funktioniert das Modell seit 20 Jahren, wobei alleine der „virtuelle Wettbewerb“ Druck erzeugt hat und das Besteller-Ersteller-Modell die Gestaltungskraft der Besteller und den Willen der Ersteller zur effizienten und bedürfnisgerechten Leistungserstellung deutlich erhöht haben.

Mit der Erfüllung der Integratorenfunktionen für die Netzentwicklung wird der Staatsbetrieb beauftragt. Weil dies innerhalb des integrierten Unternehmens erfolgt, muss eine Kontrollstelle die Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit prüfen können.

4.4 Gremieneinblick in die Bearbeitungsschichten

Abbildung 4: Gremieneinblick in die Bearbeitungsschichten (eigene Darstellung)

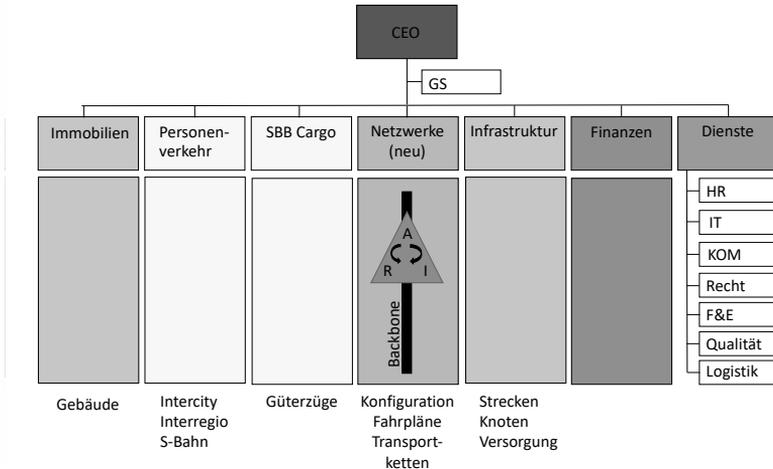


Die Gremien als Bindeglied zwischen den Staatsbehörden und dem Staatsbetrieb müssen fachlichen Einblick in die einzelnen Bearbeitungsschichten der Netzentwicklung erhalten. Ihre Aufgabe ist es, die Arbeitsergebnisse innerhalb des Erstellungsprozesses hinsichtlich verkehrspolitischer Ziele (Service Public) zu überprüfen, allfällige Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen und Verbesserungsvorschläge einzubringen. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung verbleibt beim Staatsunternehmen. Die Gremien begleiten den Prozess.

Der Lead für die verkehrsplanerischen Standardprozesse mit Iteration im Planungsdreieck von Angebot, Infrastruktur und Rollmaterial liegt gemäss FABI zwar beim BAV. Mit der Definition der Integratorenfunktionen als Geschäftsprozess im Staatsunternehmen muss die Prozessgestaltung beim Prozess Owner und damit beim (systemrelevanten) Staatsunternehmen sein. Bedingung sind jedoch klare Transparenzvorschriften, die den Gremien eine Kontrolle der Zielerfüllung und das Erkennen von Missbrauch ermöglichen, gleichzeitig aber auch verhindern, dass die Gremien selber planen.

4.5 Unternehmensbackbone für die Integratorenfunktionen

Abbildung 5: Unternehmensbackbone für die Integratorenfunktionen (eigene Darstellung)



Das integrierte Staatsunternehmen ist aufgrund der personellen Ressourcen und des Unternehmensauftrags prädestiniert, die Integratorenfunktionen „in house“ zu erfüllen. Um dies unternehmerisch optimal zu tun und den Anforderungen an die externen Steuerungsfunktionen und Transparenzvorgaben gerecht zu werden, sind diese Funktionen jedoch in einem neuen Konzernbereich Netzwerke zu konzentrieren. Unter einem Netzwerk wird dabei nicht alleine die Infrastruktur verstanden, sondern das integrale Betriebsergebnis auf Basis der Infrastruktur.

Mit diesem Eingriff in die Primärstruktur wird sichergestellt, dass die Integratorenfunktionen des neuen Konzernbereichs hierarchisch auf der Linie VR – CEO – Leiter Netzwerke straff, direkt und ergebnisverantwortlich geführt werden können. Zentraler Output dieser neuen Konzernbereichs an der Line of visibility bzw. des Outputs aus dem Geschäftsprozess „Netzwerke“ ist die Konfiguration von Fahrplänen und Transportketten unter Nutzung der entsprechenden Elemente aus den benachbarten Konzernbereichen, also der Infrastrukturelemente aus der Infrastruktur und des Rollmaterials aus dem Personenverkehr.

In der Konsequenz betreiben die Konzernbereiche Personenverkehr und SBB Cargo ausschliesslich vorbereitende Verkehrsplanung zuhanden einer unternehmensinternen Bestellung und Prüfung durch den neuen Konzernbereich Netz-

werke. Dem Konzernbereich Netzwerke kommt die Aufgabe zu, als einziger Konzernbereich nach aussen Aussagen zur Netzentwicklung zu machen. Dies beinhaltet Aussagen zum künftigen Angebot (Fahrplan), zur dafür benötigten Infrastruktur und zum erforderlichen Rollmaterial.

Die Verlagerung der heute in den einzelnen Unternehmensbereichen isoliert stattfindenden Verkehrsplanungen in die zentrale Einheit Netzwerke ist ein entscheidendes Element für eine integrierte Netzentwicklung. Im sehr stark ausgelasteten, hochgradig vernetzten Eisenbahnnetz müssen die Produkte der einzelnen Verkehrssparten primär aus Systemsicht geplant werden.

4.6 Umsetzung

1. Die Umsetzung erfordert Massnahmen bei drei Akteuren
2. Beim Bundesrat als oberstes Führungsorgan und seinen Stäben für die konsequente Triage der Aufträge
3. Beim Bundesamt für Verkehr als Prozessführer der Botschaft Ausbauschritte für die Definition der Einsicht in die Bearbeitungsschichten
4. Beim Staatsunternehmen SBB AG als integrierte Bahn für die Konfiguration der neuen Einheit Netzwerke

Im Zusammenspiel zwischen dem Staatsunternehmen und den Staatsbehörden ist es essenziell, dass der Staat in drei getrennten Rollen auf den Planungsprozess einwirkt und damit den integralen Planungslead im Sinne der redaktionellen Verantwortung für die Botschaftserstellung behält. Der Lead für die Botschaftserstellung heisst aber nicht, dass er die Integratorenleistungen selber erbringt.

Der Staat tritt in drei Rollen auf:

- (1) Er definiert als Auftraggeber zur Erfüllung der Integratorfunktionen den Input in den Netzentwicklungsprozess
- (2) Er begleitet den Erstellungsprozess durch Einsichtnahme in die Bearbeitungsschichten und Überprüfung der Arbeiten auf die gesetzten Ziele
- (3) Er nimmt das Bearbeitungsergebnis ab und spiegelt den Output im politischen Prozess an den Erwartungen der Anspruchsgruppen

Der Staat bleibt dabei „ausserhalb“ des Unternehmens. Das Prozessdesign bleibt beim Prozess Owner des Geschäftsprozesses, der diesen als Staatsunternehmen durch entsprechende Managementprozesse und Ressourcenallokationen wertschöpfend gestaltet und operativ abwickelt.

5 Validierung Konzept

5.1 Evaluation mit persönlichem Fragebogen

Für die Validation of the Concept wurde ein persönlicher Fragebogen an Entscheidungsträger verschickt. Aus den Rückmeldungen zu Zustimmung, Ablehnung und Bemerkungen konnte je Thema ein Fazit gezogen werden.

Fazit Grundkonzeption

Die Rollenklärung ist ein unbestrittenes Ziel und die Grundaufgaben sind klar. Die Entmischung von Rollen und Aufgaben wird aber nicht von allen Vertretern gleich positiv gesehen und insbesondere wird bestritten, dass die Gremien die Koordinationsaufgaben übernehmen könnten.

In der Konsequenz müssen möglichst viele potenzielle Rollen- und Aufgabenkonflikte durch die Grundkonzeption gelöst werden. Inhaltliche Differenzen sind vorgängig politisch zu klären und entscheiden. Die konfliktträchtige Rolle der Gremien verliert in der Konsequenz an Bedeutung.

Fazit Integrales Steuerungsmodell

Hinter den Rollenkonflikten stehen hier eher Machtfragen, also wer in welcher Rolle das Sagen hat. Interessant ist, dass sowohl vom Vertreter des Bundesamtes wie auch von der Vertreterin des Personenverkehrs die betriebswirtschaftliche Steuerung der Netzentwicklung abgelehnt wird, während der Vertreter des Verwaltungsrates primär die Steuerungsfrage bei Abweichungen von den Zielvorgaben anspricht.

Fazit Triage der Steuerungsfunktionen

Die Erfüllung der Integratorenfunktionen durch eine separate Unternehmenseinheit im Auftrag des Bundesrates findet keine Zustimmung. Der Konflikt zwischen Unternehmensoptimierung und Systemoptimierung wird erkannt, aber der Lösungsansatz nicht als Lösung akzeptiert. Die nachhaltige Erhöhung des Unternehmenswertes wird von der im Monopol agierenden Geschäftseinheit und vom prozessführenden Bundesamt nicht als aggregierte Zielgrösse akzeptiert. Bezüglich Wettbewerbskontrolle und Organisationsform sind Alternativen denkbar.

Fazit Gremieneinblick in die Bearbeitungsschichten

Das Transparenzprinzip sowie die Rolle der Gremien im Sinne der Zielüberwachung werden erstaunlicherweise vom Vertreter des Bundesamtes abgelehnt. Es besteht offenbar ein gewisses Misstrauen. Die Rollenklärung der Gremien und Linienorganisationen ist prioritär.

Fazit Unternehmensbackbone für die Integratorenfunktionen

Die Definition der Netzentwicklung als integrale unternehmerische Aufgabe wird einzig vom Vertreter des Bundesamtes bestritten. Die Idee einer neuen, eigenständigen Geschäftseinheit innerhalb der SBB findet aber keine Zustimmung. Einerseits besteht im Verständnis der Integratorenfunktionen Klärungsbedarf, andererseits besteht Vertiefungsbedarf im Hinblick auf die Auswirkung einer Neuorganisation auf die Schnittstellen und Verantwortungen.

5.2 Sicherstellung der Umsetzungstauglichkeit

Change Management Projekte von hoher strategischer Relevanz bedingen erfahrungsgemäss mindestens einer 70 prozentigen Zustimmung zu den erwarteten Verbesserungen und das Ausräumen aller relevanten Befürchtungen und Unklarheiten.

Die Ergebnisse aus der Fragebogenumfrage bei relevanten Entscheidungsträgern zeigt, dass noch Zweifel bestehen, ob der konkrete Organisationsvorschlag mit einer neuen Geschäftseinheit Netzwerke AG in der SBB AG wirklich jene Verbesserungen bringt, die grundsätzlich von allen Beteiligten als Ziele unbestritten sind. Die Zweifel sind teils vorgeschobene Gründe, teils konstruktive Vorschläge für eine schrittweise Implementierung unter sorgfältiger Abwägung von Handlungsalternativen und Vorgangsweisen.

Entscheidender sind die Befürchtungen und Unklarheiten, wobei sich hier neben unterschiedlichen politisch-persönlichen Haltungen auch Machtfragen akzentuieren. Wer steuert nach welchen Prämissen? Hier vermischen sich sachliche Argumente zum idealtypischen Steuerungsmodell mit Motiven, die mit der Steuerung verfolgt werden.

Auffallend ist, dass der Vertreter des Verwaltungsrates sehr sachlich SBB-intern noch mögliche Organisationsalternativen prüfen will, um bei den klassischen Themen jeder Unternehmensreorganisation (Vor-/Nachteile geänderter Verantwortungen/Schnittstellen) mehr Sicherheit zu gewinnen. Die Klärung der externen Steuerung der SBB mit einer klaren Triage zwischen unternehmerischen und politisch-wirtschaftlichen Zielen wurde hier sehr begrüsst.

Zentraler als die Organisationsfrage erscheint die Rollenklärung im Bereich der externen Aufgabensteuerung. Die Machtfrage Lead Verwaltung vs. Lead Unternehmen und die Verantwortungsfrage Systemoptimierung vs. Unternehmensoptimierung werden hier vermischt mit unterschiedlichen Haltungen zu politischen Fragen wie betriebswirtschaftliches vs. politisch-volkswirtschaftliches Primat für die Steuerung der Netzentwicklung. Gleichzeitig fällt auf, dass seitens Vertreter des Bundesamtes und des Monopolbereichs Personenverkehr gewisse Vorbehalte betreffend Delegation von integrativen Kompetenzen in die übergeordnete Ebene (Bundesrat, Konzernleitung) bestehen.

Das Bundesamt für Verkehr im formellen Lead für die Netzentwicklung und der Monopolbereich Fernverkehr im Personenverkehr der SBB haben für die inhaltliche Definition der Netzentwicklung eine herausragende gestaltende Rolle, ohne dass sie für die ausgelösten Investitionen in die Infrastruktur betriebswirtschaftliche Verantwortung zu tragen haben.

Die Systemverantwortung im Sinne einer ausgewogenen Berücksichtigung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Zielsetzungen setzt eine hohe Systemkenntnis der komplexen Interaktionen im Netzwerk Eisenbahn voraus. Die Komplexität der Aufgabenstellung kann wesentlich reduziert werden, wenn die betriebswirtschaftliche Unternehmenssteuerung und die politisch-volkswirtschaftliche Steuerung sauber entflochten und die Rollen entsprechend zugeteilt werden.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Offensichtlich besteht Interpretationsspielraum in der Definition der Integratorenfunktionen. Während die einen darunter die technische Iteration im Planungsdreieck Angebot, Infrastruktur und Rollmaterial (klassisches Ingenieurverständnis) sehen, verstehen andere darunter den Abgleich beziehungsweise die Durchsetzung von vielschichtigen (Partikular-)Interessen (verkehrspolitisches Verständnis).

Die vorgeschlagene neue SBB-Geschäftseinheit «Netzwerke» würde dem klassischen Ingenieurverständnis Rechnung tragen und den verkehrspolitischen Prozess transparenter auf unternehmens- und systemrelevante Fakten und Zahlen abstützen. Ob es letztlich um eine «Systemoptimierung» oder um eine «Unternehmensoptimierung» geht, ist auch eine Macht- und Einstellungsfrage.

Aus unterschiedlichen Motiven bestehen Vorbehalte gegenüber dem Konzept der nachhaltigen Erhöhung des Unternehmenswertes als aggregierte Zielgrösse für die SBB AG. Die fehlende Zustimmung zur neuen Geschäftseinheit ist somit auch Ausdruck der unterschiedlichen Steuerungspräferenzen. Soll die Netzentwicklung über einen technischen Ansatz oder planwirtschaftlich-politisch gesteuert werden oder will man sich fallweise beide Optionen offen halten?

Der finanzielle Problemdruck ist mit dem neuen Bahninfrastrukturfonds aktuell sehr klein. Objektive Folgen des starken Netzausbaus wie steigende Systemkosten und ungelöste Betriebskosten haben im politischen Entscheidungsprozess im Gegensatz zu früheren Bahnvorlagen momentan eine sehr untergeordnete Bedeutung. Es wird vollumfänglich auf einen massiven Infrastrukturausbau gesetzt. Eine integrale technische Planung für die rasche Bereitstellung von Restkapazitäten durch Angebotsoptimierungen und punktuelle Leistungssteigerungen hat aktuell keine Priorität gegenüber dem vom Parlament noch aufgestockten Infrastrukturpaket für den Ausbauschnitt 2035.

Dennoch würde der «Organisationsvorschlag SBB» und das «Steuerungsmodell Gesamtaufgabe» eine Vertiefung auf zwei Ebenen ermöglichen. Einerseits geht es um eine Unternehmens(re)organisation als klassische Managementaufgabe mit Definition der Schnittstellen und Verantwortlichkeiten, der Prüfung von alternativen Modellen und der Bewertung mit Umsetzungsempfehlung unter Leitung des Verwaltungsrates der SBB AG. Andererseits geht ein politisches Reformprojekt des Service public-Netzwerkes mit Aufgaben- und Rollenklärung aller Beteiligten, der Definition der Ziele und Motive und dem Ausdiskutieren im politischen Diskurs. Das politische Reformprojekt müsste vom Bundesrat angestossen werden.

Ähnlich der Unternehmensvariante der SBB AG für den Ausbauschnitt 2035 als Input für die Botschaftserstellung unter dem Lead des Bundesamtes für Verkehr wäre denkbar, dass die SBB AG aktiv eine Reorganisation mit Auswirkungen auf die Primärstruktur ihrer Organisation prüft. Der Erfolg der SBB AG wird letztlich auch politisch daran gemessen werden, ob sie die zunehmende Komplexität der Netzentwicklung und -nutzung sowie die finanziellen Folgekosten unternehmerisch erfolgreich zu managen vermag.

Damit das Bahnnetz schrittweise an Funktionalität, Stabilität und Kapazität gewinnt und künftige Angebotsbedürfnisse effizient auf dem Schienennetz abgewickelt werden können, ist eine funktionale, kapazitäts- und anschlussvernetzend orientierte Ausbaustrategie zu ermöglichen. Die Weiterentwicklung des Bahnnetzes ist als integrierte Unternehmensaufgabe mit staatlichen Leitplanken zu definieren.

Literaturverzeichnis

- Aebersol Szalay, C. (2015). Lufthansa verpasst sich neue Struktur. Neue Zürcher Zeitung.
- AlpTransit Gotthard AG. (2015). Geschäftsbericht 2014. Luzern: AlpTransit AG.
- Bieger, T., Laesser, C., & Haag, V. (2003). Evaluation Netzkonzepte Öffentlicher Fernverkehr Schweiz. St.Gallen: Universität St.Gallen.
- Bundesamt für Verkehr. (2011). Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) - Bewertung der regionalen Module sowie Zuordnung zu zwei Dringlichkeitsstufen. Bern: Bund.
- Bundesamt für Verkehr. (2012). Langfristperspektiven Bahn - Dokumentation zu den Grundlagen der Botschaft "Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)". Bern: Bund.
- Bundesamt für Verkehr. (2013). Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (EOBI), Schlussbericht. Bern: Bund.
- Bundesamt für Verkehr. (2014). Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030, Bericht. Bern: Bund.
- Bundesamt für Verkehr. (2015). Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030 - Konkretisierung und Aktualisierung des Vorgehens zur Entwicklung des STEP AS 2030. Bern: Bund.
- Bundesrat. (2010). Die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bern: Bund.
- Bundesrat. (2011). Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2011-2014. Bern: Bund.
- Bundesrat. (2015). Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele der Bundesnahen Unternehmen SBB, Post, Swisscom und Skyguide im Geschäftsjahr 2014. Bern: Bund.
- Bundesrat. (2015). Strategische Ziel des Bundesrates für die SBB 2015-2018. Bern: Bund.
- Bundesrat. (2015). Vernehmlassungsvorlage zur Organisation der Bahninfrastruktur (OBI). Bern: Bund.
- Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. (2015). Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Anpassungen und Ergänzungen. Bern: Bund.
- Endeavour Management. (2012). Run the Business / Change the Business, A Key to Implementing Prozess Management. Houston, Texas: Endavour Management. Von www.endavormgmt.com abgerufen
- Jerra, W. (2007). 1967 - 2007, 40 Jahre Netzentwicklung der SBB, Rückblick und Ausblick. Bern: Referat vor der Gesellschaft der Ingenieur der SBB.
- Meyer, A., & Tyssen, C. (2012). Ein Konzert für unsere Kunden - Komplexitätsmanagement in der SBB AG. In J. Rüegg-Stürm, & T. Bieger, Unternehmerisches Management, Herausforderungen und Perspektiven (S. 93-110). Bern: Haupt.

- Rhein-Main-Verkehrsverbund. (2. März 2016. März 2016). www.rmv.de. Von Aufgabenverteilung im RMV: http://www.rmv.de/de/Verschiedenes/Informationen_zum_RMV/Der_RMV/Struktur_des_RMV/ abgerufen
- Rügger-Stürm, J. (2003). Das neue St.Galler Management-Modell. Bern: Haupt Verlag.
- SBB. (2014). Konzernlagebericht. Bern: SBB.
- SBB. (2. März 2016). Organisation SBB Infrastruktur. Von <http://www.sbb.ch/sbb-konzern/ueber-die-sbb/organisation/infrastruktur/infrastruktur-ueber-uns/infrastruktur-organisation.html> abgerufen
- Schneeberger, P. (2016). Die Bundesbahnen zwischen Stuhl und Bank. Neue Zürcher Zeitung.
- Schweizerische Bundesbahnen. (2016). Konzernlagebericht 2015. Bern: Schweizerische Bundesbahnen.
- Tockenbürger, D. L. (2015). Managementaufgaben in einer prozessorientierten Organisation. St.Gallen: EMBA-Kursunterlagen.
- von der Heyde, A., & von der Linde, B. (2009). Gesprächstechniken für Führungskräfte: Methoden und Übungen zur erfolgreichen Kommunikation. Planegg bei München: Haufe.

Chancen packen – Neues wagen

Ursel Kälin (Schweizerische Südostbahn)

Abstract

Beschleunigt durch die Bahnreform fusionierten vor knapp 20 Jahren die Südostbahn AG und die Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT) zur Schweizerischen Südostbahn AG (SOB). Der Systemwechsel beim Bestellverfahren verschaffte den Kantonen mehr Kompetenzen, ungeklärt bzw. nicht entflochten wurden jedoch die Aufgaben und Kompetenzen in der Doppelrolle als Besteller und Miteigentümer. Zudem legt der Bund seit Einführung des Bahninfrastrukturfonds seinen Fokus stärker auf die Bahninfrastruktur und deren Finanzierung. Die Umsetzung des Modells «SBB plus 2X» und der damit implizierte «Wettbewerb der Ideen» bedeutete für die SOB mit ihrem zersplitterten Liniennetz einen Neubeginn in kritischer Grösse. Auch die Einführung der S-Bahn St. Gallen generierte nicht das erforderliche Wachstum. In Kooperation mit den SBB wird die SOB zwei Fernverkehrslinien betreiben. Dieses Gemeinschaftsprojekt löst hohes Synergiepotenzial aus und erhöht den Selbstfinanzierungsgrad der SOB.

Keywords

Wettbewerb der Ideen, Eignerstrategie, Kooperation

1 Ausgangslage

Die gegen Ende des zweiten Jahrtausends erwachende Reformfreude mit ihren Liberalisierungsbestrebungen erfasste auch die Schweizer Verkehrspolitik. Zeitgeist und nachlassende Bereitschaft zur Defizitdeckung durch die öffentliche Hand riefen im Bereich des öffentlichen Verkehrs, insbesondere des kostenintensiven Regionalverkehrs, nach Reformen, Effizienzsteigerungen und Kostenreduktion – nicht zuletzt deshalb, weil in den Jahren 1986 bis 1995 die Ausgaben der Bahnen kontinuierlich gewachsen waren. Die Gründe hierfür waren vielschichtig: ein rückläufiger Güterverkehr mit niedrigeren Preisen, die Verlagerung des Postverkehrs auf die Strasse, eine überdurchschnittliche Verteuerung von Rollmaterial und Bahntechnik, aber auch sinkende Erträge je Bahnbenützer sowie ständig neue Forderungen an den öffentlichen Verkehr.

Ab 1996 erfolgten nach mehrjähriger Grundlagenarbeit wichtige Weichenstellungen im öV. Entscheide zu Eisenbahnprojekten wie der Neuen Eisenbahn-Alpen-transversale (NEAT), Bahn 2000, TGV-Anschluss der Westschweiz oder Lärmsanierungsmassnahmen einschliesslich der Finanzierungsfragen standen an. Dass die Ostschweizer Regierungen auf die Erfüllung der Bundesbeschlüsse zur Integration von BAHN 2000 und NEAT beharrten, erschwerte die Finanzsuche.

«Verschiedene strukturelle Mängel behindern heute die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die konzessionierten Transportunternehmen (KTU) bei einer effizienten Leistungserbringung» (BBl 997/911), steht in der Übersicht zur Botschaft über die Bahnreform vom 13. November 1996. Mit einem, neue Grundlagen und Rahmenbedingungen schaffenden ersten Massnahmenpaket sollte das Verkehrssystem modernisiert und den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Ziele hierfür waren:

- bessere Trennung der politischen und unternehmerischen Funktionen
- verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis
- höhere Effizienz
- Wettbewerbselemente im Bahnsystem
- mehr Transparenz mit neuen Finanzierungsmodalitäten.

2 Systemwechsel beim Bestellverfahren

Die Revision des Eisenbahngesetzes, das am 1. Januar 1996 in Kraft trat, stellte den Regionalverkehr auf eine völlig neue Grundlage. Die öffentliche Hand konnte fortan als Bestellerin des Personenverkehrs Leistungen ausschreiben und sie dem Anbietenden mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis vergeben. Mit der Änderung der ordnungs- und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen erhielten die Kantone zwar neue Kompetenzen, aber ungeklärt bzw. nicht entflochten wurden die Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der Doppelrolle als Miteigentümer und Besteller (Weidmann 2010, S. 13).

Dieser einschneidende Systemwechsel beim Bestellverfahren forderte zunächst insbesondere die Transportunternehmen, denn nun waren es Bund und Kantone, die ihre Wünsche äusserten und sich die nötigen Leistungen offerieren liessen. Busbetriebe und Bahngesellschaften reichten eine oder mehrere Offerten ein, wobei das Thema «Gewinn» ausgespart blieb. In den folgenden Verhandlungen konnten Änderungen an den Offerten vorgenommen werden. Match-entscheidend, speziell in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel, waren Verhandlungsgeschick und -erfahrung der Akteure. Schriftlich wurde bei einer Einigung festgehalten, wer zu welchem Angebot und Preis welche Abgeltung erhält. Das Bestellwesen stärkte

somit die unternehmerische Freiheit und Verantwortung der Bahnunternehmen. Da die vereinbarte Abgeltung unabhängig vom effektiven Geschäftsgang ausgerichtet wurde, mussten die Unternehmen zur Risikominimierung an einer optimalen Auftragsbefriedigung interessiert sein.

Bereits drei Jahre später, nämlich 1999, kamen mit der Sanierung und Überführung der SBB von einer Anstalt des Bundes in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, der Trennung der integrierten Bahnunternehmen in Infrastruktur- und Transportunternehmen (Anforderungen der EU an Unbundling) sowie der vollständigen Marktöffnung des Güterverkehrs, die «rollenden Reformen» mit einer weiteren Revision des Eisenbahngesetzes, der Bahnreform I, in Schwung. Mit diesen Änderungen peilte man eine Annäherung an die Regelwerke der EU an. Ziele waren wiederum neben einer Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses beim Einsatz der öffentlichen Mittel, die Trennung von unternehmerischen und politischen Funktionen, Einführung von Konkurrenzaspekten im Eisenbahnwesen, Schaffung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Netz, Verbesserung des Kundenservice, Steigerung von Effizienz und Wettbewerb etc.

Der Bahnreform II erteilte das Parlament zunächst eine Absage. Das 1. Teilpaket Bahnreform II trat 2010 in Kraft, das 2. Teilpaket wurde 2012 vom Parlament angenommen. Es enthält Verbesserungen im Güterverkehr sowie von Interoperabilitäts- und Sicherheitsrichtlinien. Ebenso darin festgehalten ist, dass eine Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Regionalverkehr möglich (nicht Pflicht) ist.

Im Folgenden soll anhand der Bodensee-Toggenburg-Bahn und der Südostbahn dargelegt werden, wie sie sich den im Eiltempo und ruckartig ändernden Rahmenbedingungen stellten. Auffällig war in allen Geschäftsfeldern die Tendenz zu Aktivismus.

3 Auf zur Partnersuche

Für die beiden Vorgängerbahnen der heutigen (neuen) Schweizerischen Südostbahn AG, die Privatbahnen Schweizerische Südostbahn und Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT), verliefen die 90er Jahre unterschiedlich. Sie unterstützten sich von jeher in einzelnen Bereichen betrieblich und personell, waren zusammen mit der SBB an der Linie zwischen St. Gallen und Luzern beteiligt und gründeten 1998 gemeinsam mit der SBB die einfache Gesellschaft «Voralpen-Express» (VAE). Die Unternehmen waren, um ihren Weiterbestand zunächst zu sichern, auf den Ausbau zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit angewiesen.

In dem liberalisierten Umfeld mit der Umsetzung der Systemführerschaft von SBB Cargo im Einzelwagenladungsverkehr stand die (alte) Südostbahn, die zwingend einer Marktausdehnung bedurfte, vor der Frage, ob sie weiter Güterverkehr anbieten sollte oder nicht. Dieser hatte nämlich bis anhin grosse Deckungsbeiträge erwirtschaftet und «der Verzicht würde damit den Regionalverkehr als Kerngeschäft der SOB auf eine für die öffentliche Hand nicht mehr tragbare Weise verteuern» (SER 10/1998, S. 404). In der Folge ging die SOB eine Partnerschaft mit der Mittelthurgaubahn (MThB) ein, zumal mit der gemeinsamen Tochtergesellschaft Lokoop AG bereits eine Zusammenarbeit bei den Güterverkehrsaktivitäten bestand. Die SOB übernahm Kehrtrichtransporte, Baustoffzüge und Einzelwagenladungsverkehr der SBB.

Zugleich reichte die MThB eine Offerte für den Huckepack-Auftrag am Lötschberg ein, wobei sie nicht nur mit der SOB kooperieren wollte, sondern auch mit der BT. MThB und BT bereiteten eine Vereinbarung über eine engere Zusammenarbeit beim Güter- und Regionalverkehr vor. Die BT wiederum hatte wie alle konzessionierten Bahnen eine Leistungsvereinbarung über den Einzelwagenladungsverkehr mit der SBB abgeschlossen und führte auf ihrer Strecke die SBB-Mineralöl- und Kieszüge sowie die Mineralölzüge der MThB.

Aber auch im regionalen Personenverkehr tat sich etwas: Die MThB ihrerseits hatte einen Wettbewerb gegen die SBB gewonnen und betrieb ab Mitte 1997 als Pilotversuch (vorgesehen bis 2007) die Seellinie zwischen Schaffhausen–Romanshorn. Renato Fasciati stellte für das Konzept «Revitalisierung der Seellinie» fest, «dass die Ziele und Instrumente des Modellversuchs sowie der Bahnreform den Prinzipien des New Public Managements (NPM) entsprechen» (Fasciati 2000, S. 4). Nach BT-Direktor Guido Schoch fristete der Regionalverkehr bei der SBB ein «Mauerblümchendasein». Erst dieser «Seelinien-Schock» veranlasste die SBB, «den Regionalverkehr attraktiver und kostengünstiger zu betreiben, so wie die meisten Privatbahnen schon seit Jahrzehnten» (Schoch 2000, S. 15).

4 Personelle Wechsel in der Führungsetage

Neben diesen exogenen Rahmenbedingungen bestimmten zusätzliche personelle Wechsel und Turbulenzen an der BT-Unternehmensspitze die Neuausrichtung mit. Auf Verwaltungsratspräsident Karl Mätzler, der nach 12 Jahren an der 97. Generalversammlung am 3. Juni 1996 in Degersheim zurücktrat, folgte als BT-Präsidentin die St. Galler Regierungsrätin Rita Roos-Niedermann. Ihr oblag es, an der Generalversammlung vom 4. Juni 1998 die Statutenänderung zur Verkleinerung des Verwaltungsrates durchzubringen. Der grösstenteils aus Behördenvertretern zusammengesetzte Verwaltungsrat wurde von 21 auf fünf bis neun Mitglieder verkleinert und die seit 1904 bestehende Direktionskommission aufgelöst. Damit wurde

der vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) geforderten Trennung von strategischer und operativer Führung sowie besserer Qualität der Verwaltungsratsmitglieder Nachachtung verschafft. Das band etwas die Durchsetzung der sozial- oder regionalpolitischen Interessen zurück und öffnete einen Türspalt für eine marktgerechte Unternehmensführung.

Rita Roos-Niedermann leitete noch die BT-Generalversammlung am 22. Juni 2000. Nach ihrer Abwahl als Regierungsrätin legte sie ihr Amt als Verwaltungsratspräsidentin nieder. Auf sie folgte der St. Galler Regierungsrat Josef Keller als Präsident (Oswald 2004, S. 220). Mitte 1999 war ausserdem der langjährige BT-Direktor Walter Dietz in den Ruhestand getreten. Zu seinem Nachfolger wählte der Verwaltungsrat bereits Ende 1998 Guido Schoch, überzeugt davon, dass der promovierte Ökonom «im dynamischen Prozess der strategischen Neuausrichtung des schweizerischen Bahnverkehrs hervorragend qualifiziert ist» (Altoggenburger, 7.12.1998). Zu Beginn des neuen Jahrtausends waren somit in einer Zeit äusserer Stürme bei der BT alle leitenden Funktionen ausgewechselt.

5 Die Fusion – ein Paukenschlag mit starken Schallwellen

An der Generalversammlung am 22. Juni 2000 in Wattwil referierte die Vizedirektorin des BAV, Margrit Hanselmann, zum Thema «Bahnpolitik in Bewegung – Chancen für Privatbahnen». Weitere Produktivitätssteigerungen und die klare Trennung von Politik und Unternehmensführung sah sie als «vorrangigste Ziele», die die Bahnen anzustreben hätten. Die Privatbahnen sollten zudem «ihre neuen Markt-Chancen aktiv nutzen» (BT GS 2000, S. 8).

Und das taten sie, indem sie allfällige Möglichkeiten ihrer Überlebenschancen ausloteten, wohl wissend, dass sie zu klein für einen alleinigen Weiterbestand waren. Der Verwaltungsrat der BT setzte sich mit «möglichen Modellen einer intensivierten Zusammenarbeit mit anderen Bahnen auseinander» (BT GS 2000, S. 8). Die BT hatte zudem eine Offerte für den Betrieb der ausgeschriebenen RegioExpress-Linie Konstanz–Weinfelden–Zürich eingereicht und erhoffte nach den sich verzögernden Abklärungen den Vergabeentscheid ab Fahrplan 2003, um ihre «Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen» (GS BT 2000, S. 15).

Überraschend, weil weiterhin im Güterverkehr Konkurrenten, verkündeten Ende Oktober 2000 die SBB und die MThB, dass sie «mit einem gemeinsamen Bahnunternehmen in der Bodenseeregion das Regionalverkehrsangebot weiter ausbauen und so Marktanteile zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs gewinnen» wollen (SER 2000, S. 550). Die gemeinsame Tochter «Regionalbahn Ostschweiz» (RBO; spätere Thurbo, gegründet November 2000) werde nicht, wie von der NZZ angedeutet, wegen angeblicher finanzieller Zwangslage, sondern mit dem Ziel, mehr Bahnleistung zu erbringen, geschaffen. Bahnjournalist Walter von Andrian kommentierte

treffend dieses «'Monopoly' an der Thur» und traf mit der rhetorischen Frage des Pudels Kern: «Ist die Führung nationaler und kantonaler Unternehmen nur noch ein Sport, bei dem man die Partner täglich wechselt, eine Art Meisterschaft der Promiskuität?» (von Andrian 2000, S. 551). Vom Nebenschauplatz kehrte so die Diskussion um Privat- oder Staatswirtschaft unerwartet auf die politische Agenda – und speziell in den Thurgauer Grossen Rat – zurück. Die BT nahm diese überraschende Zusammenarbeit und die Gründungspläne mit Bedauern zur Kenntnis, hatte man doch auch mit einer Zusammenarbeit geliebäugelt.

6 Geglückter Überraschungscoup

Bereits Ende 2000 folgte die Wiederaufnahme der Diskussion um einen Zusammenschluss mit der (alten) SOB; aber davon findet sich im ausführlichen Geschäftsbericht der BT ebenso wenig wie ein Hinweis auf das tiefgreifende Ereignis des Jahres 2001. Verwaltungsratspräsident Josef Keller und Direktor Guido Schoch vermerkten vielmehr im Jahresbericht: «Im Jahre 2000 konnten eine weitere Stärkung der Marktposition erreicht werden. Aus diesen Gründen kann die BT als regional verankertes Unternehmen zuversichtlich in die Zukunft blicken» (BT GS 2000, S. 6; Oswald 2004, S. 220).

Dennoch erwies sich in diesem Wettlauf gegen die Zeit ein strategischer Zusammenschluss von BT und SOB allemal besser, um sich im liberalisierten Bahnmarkt behaupten zu können. In rasantem Tempo wurde die Fusion der beiden traditionsreichen, ähnlich starken Privatbahnen vorbereitet. Nachteilig sollte sich das zersplitterte Liniennetz in Bezug auf betriebliche Prozesse erweisen. Bereits am 26. März 2001 informierten die Verwaltungsräte der SOB und der BT ihre Aktionäre. Massgeblich die Präsidenten der beiden Verwaltungsräte, die Regierungsräte Franz Marty (Schwyz) und Josef Keller (St. Gallen), tarierten die Bedingungen für einen regionalpolitischen Kompromiss sorgfältig aus (SER 2002, S. 11). Der Sitz wurde nach St. Gallen verlegt, der Verwaltungsratspräsident sollte aus der Inner-schweiz stammen und der Name Schweizerische Südostbahn sollte für das neue Unternehmen gelten. Die Anteile der (alten) SOB an der Güterverkehrsgesellschaft Lokoop AG wurden an die MThB verkauft.

An den ausserordentlichen Generalversammlungen vom 17. Dezember 2001 in Rapperswil stimmten die Aktionäre der ehemaligen Privatbahnen Schweizerische Südostbahn und Bodensee-Toggenburg-Bahn mit grossem Mehr der Vereinigung zur neuen Schweizerischen Südostbahn AG (SOB) rückwirkend auf 1. Januar 2001 zu. Die neue Aktiengesellschaft nahm am 1. Januar 2002 ihren Betrieb auf. Der Schwyzer Baudirektor Georg Hess und somit Besteller bei der alten SOB wurde Verwaltungsratspräsident der neuen SOB, Regierungsrat Josef Keller übernahm das Vizepräsidium. Der Direktor der (alten) SOB, Ernst Boos, wechselte 2002 an die Spitze der Turbo AG. Vorsitzender der Geschäftsleitung der Schweizerischen

Südostbahn AG (SOB) wurde Guido Schoch. Er prägte diesen Schulterschluss, der nicht ohne Friktionen verlief, massgeblich mit. Das Zusammenführen der beiden Unternehmenskulturen sollte sich als steiniger Weg erweisen und viel Energie für die Aufarbeitung innerer Vorgänge absorbieren. Es gab Phasen der Unsicherheit, der Pannen und der Opposition (insbesondere wegen des Namens). Für Redaktor Gerhard Oswald lag die Fusion «zwar im Zug der Zeit, aber sie wirkte wie ein Paukenschlag, dessen Schallwellen zwei Jahre später noch nicht ganz verebht waren» (Oswald 2004, S. 220).

Für den Verwaltungsrat bedeutete das erste Jahr der neuen SOB eine besondere Herausforderung, ergab sich doch mit dem kurzfristigen Abgang der MThB im regionalen Verkehr eine völlig neue Situation. Verpasst war nach SOB-Verwaltungsratspräsident Georg Hess damit aber auch die Prüfung einer «wettbewerbsverträglichen, betriebswirtschaftlich sinnvollen Gebietsbereinigung zwischen Privatbahnen und SBB». Die Dominanz der SBB werde im Regionalverkehr noch stärker. Ausserdem sei die «eingeleitete massvolle Liberalisierung, welche zu erheblichen Effizienzgewinnen im öffentlichen Verkehr geführt habe, gefährdet». (Hess 2002, S. 2).

7 Die S-Bahn nimmt Fahrt auf

Auf den Fahrplanwechsel am 28. Mai 2000 wurden die ursprüngliche S-Bahn St. Gallen lanciert und auf den 1. Januar 2002 der Tarifverbund Ostwind eingeführt. Damit war die Richtung für den Ausbau des Angebots in der Ostschweiz vorge-spürt. Während die Kantone Thurgau und Appenzell Ausserrhodens den Halbstundentakt einführten, fand der Kanton St. Gallen keine optimale Lösung für die Vernetzung der Knoten (Hinketakt) im Fern- und Regionalverkehr. Das Projekt «Angebots-Perspektiven und -Entwicklungen Ostschweiz» (AP Ost) sollte Remedur schaffen.

Sieben Jahre später waren auf Betreiben des Kantons St. Gallen die Grundlagen für die Einführung der St. Galler S-Bahn zwischen Kanton St. Gallen und den Bahnunternehmen endlich geschaffen. Der Kanton SG, SBB Personenverkehr und Infrastruktur, Turbo sowie die SOB unterzeichneten am 9. November 2007 eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) für die S-Bahn, die bis 2013 realisiert werden sollte (Schwizer 2007, S. 5). Zentrale Punkte dieser Absichtserklärung, die «nicht den Status eines rechtlich bindenden Vertrags» (KRB 37.10.01, S. 15) hat, waren der Ausbau der S-Bahn, basierend auf den Knoten St. Gallen und Sargans, Ausbau der erforderlichen Infrastrukturen sowie des Halbstundentakts. Das Konzept Projekt AP Ost sah für den Kanton St. Gallen 25 bis 30 Prozent mehr Bahnleistungen vor. Dass die SOB mit dem «Ringzug um den Säntis» und der S31/S61 die Zahl ihrer Zugkilometer in der Ostschweiz damit nahezu verdoppelte,

fand nicht bei allen Akteuren gleicher Art Anklang. Nach Kilian Oberholzer, Redaktor in Uznach, bringe die Sântisbahn keine Verbesserung. Er forderte gar, dass «derartigen sanktgallisch-patriotischen Blüten Einhalt zu gebieten (sei), bevor gar für Planung aus unkritischer öV-Begeisterung viel Geld ausgegeben wird» (Oberholzer 2007, S. 5).

Während der Thurbo-Geschäftsleiter Ernst Boos zufrieden mit dem «interessanten Portefeuille» (Zweili 2007, S. 9) war, bekundete der Leiter SBB-Personenverkehr Paul Blumenthal, dass die SBB an zusätzlichen Kunden in der Ostschweiz interessiert sei: «Jeder dritte Fernverkehrskunde wird vom Regionalverkehr alimentiert» (ebd.). Mit ihrem stündlich um den Sântis fahrenden Ringzug (S4) wachse die SOB als «st. gallische Staatsbahn am meisten», hielt das St. Galler Tagblatt fest (ebd.). Laut BAV-Vizedirektor Pierre-André Meyrat werde die SOB beim künftigen Aufbau der St. Galler S-Bahn «überproportional partizipieren» (NZZ, 27.2.2008). So sah es auch das UVEK und fügte hinzu: «Damit werden die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Positionierung der SOB im Regionalverkehr geschaffen» (UVEK 7.12.2007).

Aus Sicht des SOB-Verwaltungsrates jedoch war die Vereinbarung zu sehr von Bestellerüberlegungen des Kantons St. Gallen – und dem Druck der SBB – geprägt. Der Kanton als Eigner habe mehr Leistungen bei der 90-prozentigen SBB-Tochter Thurbo bestellt als bei der «eigenen» SOB. Deren Interessen und die Konsequenzen seien «zu wenig und nicht ausreichend berücksichtigt» worden und würden der «Zersplitterung des Liniennetzes» weiter Vorschub leisten (Melnik 2011, S. 2), denn innerhalb der beiden Eigner-Kantone St. Gallen und Schwyz wurde der fundamentale Unterschied bezüglich Lage und Funktion des Netzes eher verstärkt. Während im Kanton Schwyz das Netz der SOB eher peripher liege und dadurch den «Verkehrsbeziehungen zu ausserkantonalen Grossagglomerationen» diene, bilde es im Kanton St. Gallen einen «tragenden Teil des Vorortsverkehrs», indem es «wichtigen internen Verkehrsströmen» folge und «organisch in das System S-Bahn eingebunden» sei (Weidmann 2010, S. 7).

Zur Einführung der S-Bahn St. Gallen zum Fahrplanwechsel 2013 gab es eine weitere Neuerung: Am 15. Dezember 2013 beendeten SBB und SOB den gemeinsamen Betrieb des Voralpen-Express und lösten die Marketinggesellschaft auf. Der VAE, ein Erfolgskonzept, erreicht beim Freizeit- sowie Pendlerverkehr je rund 50-Prozent.

8 Von SBB plus X zu SBB plus 2X

Das 2003 in die Wege geleitete Projekt «Konsolidierung der Bahn-Landschaft Schweiz» sollte die Bahnlandschaft Schweiz weiterentwickeln, effizienter machen und fit für den Wettbewerb mit der EU. In der Folge unterstützte das UVEK aktiv und in Abstimmung mit den Kantonen Projekte, die Zusammenschlüsse förderten und Kooperationen verbesserten. Mit der Kenntnisnahme durch den Bundesrat am 7. Dezember 2007 fand das Projekt seinen Abschluss. Neben der SBB sollen die Privatbahnen BLS und SOB eine «wichtige Rolle auf dem schweizerischen Normalspurnetz» übernehmen. Mit dem Model «SBB plus 2X» soll die Versorgung des Landes sichergestellt werden, einschliesslich des Vorteils, «dass bei künftigen Ausschreibungen im Rahmen der Liberalisierung innerhalb der EU konkurrenzfähige Unternehmen tätig sind» (NZZ, 27.2.2008; AP 7.12.2007). BLS und SOB sollen ein Gegengewicht zur SBB bilden sowie den virtuellen Wettbewerb ankurbeln. Für die SOB bedeutete dies eine grosse Chance. Sie, als kleinster der drei Unternehmen, schickte sich in die Rolle der Ideengeberin und Innovatorin und wurde aktiv.

9 Erneute Personalrochaden

Wiederum in einer bewegten Übergangszeit kam es bei der SOB zu entscheidenden Personalwechseln: Der Vorsitzende der Geschäftsleitung, Guido Schoch, verliess nach der Generalversammlung 2009 die SOB, um die Leitung der Verkehrsbetriebe Zürich zu übernehmen. Der langjährige Verwaltungsrat Bruno Melnik verantwortete ab April als Delegierter des Verwaltungsrates den Ad-interim-Vorsitz der Geschäftsleitung, um das operative Geschäft bis zur Einsetzung des Nachfolgers, Thomas Küchler, am 1. Januar 2010 sicherzustellen. Neben der Angebotsplanung AP Ost 2013, den Vorbereitungen für die fristgerechte Nachbestellung der neuen Flirt-Serie im März 2010, der Bahnreform sowie das 100-Jahr-Streckenjubiläum Romanshorn–Wattwil (Uznach) und den aus dem Ruder laufenden Kosten beim Bahnhofumbauprojekt Biberbrugg, standen zwei weitere, äusserst gewichtige Geschäfte an: Wechsel und Sanierung der Pensionskasse, dem die Mitarbeitenden dann mehrheitlich zustimmten, sowie die Vorbereitung der organisatorischen Umstrukturierung. Der Verwaltungsrat wollte bis Ende 2010 die Reorganisation des Unternehmens mit den zwei Hauptbereichen Infrastruktur und Verkehr vorbereitet haben (Umsetzung ab 1. Januar 2011). Bruno Melnik traf die Vorbereitungen für eine erfolgreiche Umsetzung dieses einschneidenden Strukturwechsels, im Wissen darum, dass der Prozess nur erfolgreich sein wird, wenn ihn Mitarbeitende und Kader mittragen.

An der Generalversammlung am 17. Juni 2010 in Rapperswil übernahm Bruno Melnik als Nachfolger von Regierungsrat Georg Hess das Verwaltungsratspräsidium. Ende 2012 trat er als Verwaltungsratspräsident zurück. Interimistisch übernahm der St. Galler Regierungsrat Willi Haag das Amt. An der Generalversammlung im Juni 2013 wurden für den Rest der Amtsdauer 2011 – 2014 nach dem Rücktritt von Toni Oberholzer drei neue Verwaltungsräte gewählt: der Direktor des Verkehrshauses Martin Bütikofer, der Ökonom Thomas Eichler sowie Ständerat Hans Altherr. Letzterer übernahm das Präsidium des Verwaltungsrates.

10 Eignerstrategien

Die Kantone Schwyz und St. Gallen beauftragten Prof. Ueli Weidmann eine Eigentümerstrategie zu entwerfen. Das im August 2010 vorgelegte Gutachten identifizierte die Interessen an der SOB und legte Steuerungsbedürfnisse und -möglichkeiten dar. „Die Anforderungen an eine Strategieentwicklung der SOB waren abzuleiten und Empfehlungen bezüglich des künftigen Miteigentums abzugeben“ (Weidmann 2010, S. 6). Während der Kanton St. Gallen nach Ueli Weidmann „eine vergleichsweise aktive Eignerpolitik verfolgt“, indem er „das Miteigentum an Verkehrsunternehmen als eines der Instrumente zur Umsetzung seiner verkehrspolitischen Ziele“ betrachtet, sei die Eignerpolitik des Kantons Schwyz „passiv orientiert“ und „führe den öffentlichen Verkehr über das Instrument der Leistungsvergabe“ (Weidmann 2010, S.7f.).

Diese «Eigentümerstrategie der Kantone Schwyz und St. Gallen bezüglich der Südostbahn» war aus Sicht des SOB-Verwaltungsrates nicht abschliessend, was er in einer ersten Stellungnahme dezidiert den Auftraggebern mitteilte. Er sah die Rolle der SOB als «Gesamtintegratorin im Regional- und Agglomerationsverkehr im Sinne einer Wettbewerbsalternative zur SBB AG» zu wenig berücksichtigt. Es fehle «ein eindeutiges und unmissverständliches Bekenntnis zur SOB» – und dies «trotz bundesrätlichem ‚Steilpass‘ im Rahmen der Bahnlandschaftsreform, die SOB als starkes ‚X‘ zu positionieren» (Melnik 2011, S. 2). Die SOB erwarte, dass eine «von Leistungsvereinbarung und Bestellerinteressen unabhängige Eignerstrategie» mit einer verlässlich festgelegten Rolle erarbeitet werde. Auf der Suche nach einem Weg aus der schwierigen strategischen Lage seien alle Optionen offen: «die Aufkündigung oder Nachverhandlung aktueller Betreibervereinbarungen, Linienabtausch, die vollständige Übernahme der S-Bahn und/oder die Suche nach Kooperationspartnern» (ebd.).

11 Der Schritt zum Fernverkehr Gotthardbergstrecke

Gestützt auf ihre Erfahrungen mit der erfolgreichen Vermarktung des VAE reichte die SOB beim Bundesamt für Verkehr 2013 (BAV) eine Richtofferte für die Nutzung der Gotthardbergstrecke ein. Das Konzept «Treno Gottardo» löste grosse Medienresonanz aus. Dem Regionalverkehrsangebot auf der Bergstrecke mit Abgeltungen von Bund und Kantonen wurde aber eine abschlägige Antwort erteilt.

Als die Erneuerung der Konzessionen Ende 2017 näher rückte, erarbeitete die SOB nun zwei Fernverkehrskonzepte für die Achsen Basel/Zürich–Gotthardbergstrecke–Lugano und Zürich–St. Gallen–Chur und reichte sie ein. Zur Sicherung ihrer Zukunft muss die SOB ihren Unternehmensgewinn steigern und Gewinn erzielen. Dies bedingt, dass sie sich neue Geschäftsfelder erschliesst. Mit diesen Offerten stellte sie sich dem Wettbewerb, auch wenn Matthias Finger dies nur als «Pseudowettbewerb» (Finger 2019, S. 95) bezeichnet. Schon allein das Vorgehen der SOB mischte das Geschehen auf. Zunächst schien eine Einigung in weiter Ferne, doch dann einigten sich die Akteure: Die SOB wird ab 2020 als Auftragnehmerin der SBB eigene Züge auf zwei Linien betreiben.

Dieses Gemeinschaftsprojekt mit den SBB löst hohes Synergiepotenzial aus und ermöglicht der SOB eine Erhöhung des Selbstfinanzierungsgrades. Profiteure sind ausserdem Bund und Kantone, die weniger Abgeltungen im bestellten regionalen Personenverkehr erbringen müssen. Für den Kanton St. Gallen bedeutet dies beispielsweise bei gleichbleibenden Leistungen Kosteneinsparungen von bis zu einer Million pro Jahr (Millius 2019, S. 104).

Anfang Juli 2017 präsentierten SBB-Chef Andreas Meyer und Thomas Kuchler, Vorsitzender der SOB-Geschäftsleitung, den Kooperationsvertrag. Im Rahmen dieser Kooperation wurde vereinbart, dass die SOB mit eigenem Rollmaterial und im Co-Branding SOB-SBB zunächst die Linie über die Gotthard-Panoramastrecke im Auftrag fahren und vermarkten wird, und zwar unter der Fernverkehrskonzession der SBB. In einem zweiten Schritt wird die SOB auch die Strecke Bern–Burgdorf–Langenthal–Olten–Zürich–Pfäffikon–Ziegelbrücke–Sargans–Chur ab 2021 übernehmen.

Vertraglich ist auch festgehalten, dass die SBB das unternehmerische Risiko tragen, der SOB, die damit einen garantierten Gewinn erhält, die Leistungen abgeltet, aber auch, dass durch diese Win-Win-Situation die Reisenden von einem besseren Angebot profitieren können. Die SOB wird also noch mehr Zugkilometer (auf dem SBB-Netz) fahren und aus ihrem regionalen Marktgebiet hinauswachsen, aber einer Arrondierung ihres Netzes und der damit verbundenen Optimierung ihrer betrieblichen Abläufe ist sie damit keinen Schritt näher gerückt. Der eingeschlagene

Weg in Richtung gegenseitige Kooperationen ist getan. Kooperationen «funktionieren aber nur auf Basis von Gleichberechtigung und gegenseitiger Achtung», wie Georg Hess bereits 2002 konstatierte (Hess 2002, S. 2).

12 Entflechtung von Infrastruktur und Verkehr

Um für die Zukunft gewappnet zu sein, begann der Verwaltungsrat der SOB eine schrittweise Verjüngung des Gremiums und bereitete eine zukunftstaugliche Organisation mit der Trennung von Infrastruktur- und Transportunternehmen auf den 1. Januar 2020 vor – ein Schritt, den die SBB AG bereits 1999 vollzogen hatten. Personelle Änderungen in der SOB-Geschäftsleitung sowie die noch offenen Auswirkungen der Bahnreform, die zurzeit vom Bundesamt für Verkehr (BAV) analysiert und qualifiziert werden, veranlassen die SOB in Absprache mit dem BAV, die Neuorganisation zwar auf den 1. Januar 2020 umzusetzen, die Anpassung der rechtlichen Struktur des Geschäftsbereichs Infrastruktur jedoch vorerst noch zurückzustellen.

Die Bahnreform ist immer noch in Fahrt. Inzwischen ist eine Änderung des Personenförderungsgesetzes (UVEK, 17. 4 2019) geplant. Es sollen nun klare Zuständigkeiten von Bund und Kantonen, einfachere Verfahren sowie Effizienz und Planungssicherheit im öffentlichen Regionalverkehr erneut angegangen werden. Die SOB geht mit der Gesamtbranche einig und unterstützt jede Variante, die zu Vereinfachungen der Verfahren führt und ihren unternehmerischen Handlungsspielraum vergrössert. Aber nur mit dem Bund als Besteller ist für sie sichergestellt, dass in der Schweiz mehr oder weniger einheitliche Spielregeln gelten.

13 Fazit

Bereits die Neudefinition der Kantone als Besteller in der Bahnreform I hat gezeigt, dass die Kantone sich seither vermehrt auf ihre Rolle als Besteller und weniger als Eigentümer an den Bahnen fokussieren. Ihre Einflussnahme auf die Bahnentwicklung ging, speziell in der Ostschweiz, spürbar zurück. So priorisiert der Kanton St. Gallen in seiner Gesamtverkehrsstrategie Finanzierung und Wirtschaftlichkeit. Ihm ist es je länger desto wichtiger, die erforderlichen öV-Leistungen aus den unterbreiteten Angeboten der Eisenbahnunternehmen auszuwählen und dem wirtschaftlich attraktivsten Anbieter zu vergeben. Bei dieser Strategiebetrachtung bleibt die Eignerstrategie aussen vor. Sie hat sich mit Inkrafttreten der neuen Finanzierung des Ausbaus der Bahninfrastruktur seit 2016 eher noch akzentuiert, da die Weiterentwicklung der Infrastruktur seither in der alleinigen Verantwortung des Bundes liegt. Hinzu kommt, dass die Bahnen im regionalen Personenverkehr keine Gewinne an die Aktionäre ausrichten dürfen und somit im Gegensatz zu Kantonalbanken oder Energieversorgern das Risikokapital auch nicht verzinsen. Wenn es

keine zielgerichtete Eignerstrategie der Kantone und Gemeinden mit einem klaren Bekenntnis zu Wachstum und Gedeih des Eigentums gibt, stellt sich unter anderem die Frage des Verkaufs. Mit einer Veräusserung jedoch ist das Modell «SBB plus 2X», das ja auch den «Wettbewerb der Ideen» impliziert, ausgehebelt. Schon das spricht dafür, dass die Kantone ihre Eignerstrategien darlegen und zügig einer nachhaltigen Lösung zuführen.

Literaturverzeichnis

- Alltoggenger (1998). *Neuer Direktor für die BT*. 7.12.1998. Wattwil.
- AP Associated Press Nachrichtenredaktion Schweiz (7.12.2007). *Bundesrat nimmt Kenntnis von der Konsolidierung der Bahnlandschaft*. Bern.
- Bodensee-Toggenburg-Bahn (2000). *Geschäftsbericht*. St. Gallen.
- Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996, 96.090. Bundesblatt Nr. 6 vom 18. Februar 1997, BBl.
- Fasciato, Renato (2000). *Die Seelinie der Mittelthurgaubahn: Erfahrungen*. Seminararbeit SS 2000. St. Gallen, Universität St. Gallen.
- Finger, Matthias (2019). *SBB – Was nun? Szenarien für die Organisation der Mobilität in der Schweiz*. Basel, NZZ Libro.
- Hess, Georg (2002). *Wir sind für die Zukunft gerüstet*. In: Südostbahn. Geschäftsbericht 2002. St. Gallen.
- Kanton St. Gallen Volkswirtschaftsdepartement Amt für öffentlichen Verkehr (2018). *Strategie öffentlicher Verkehr*. St. Gallen.
- Kantonsrat St. Gallen (2010). *Kantonsratsbeschluss über die S-Bahn St. Gallen 2013*. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 12. Januar 2010 (37.10.01).
- Kantonsrat St. Gallen (2010). *Kantonsratsbeschluss über die S-Bahn St. Gallen 2013* vom 26. September 2010 (Stand 27. September 2010), Gesetzesammlung des Kantons St. Gallen 713.81.
- Melnik, Bruno (1.4.2011). Schreiben an die Regierung der Kantone St. Gallen und Schwyz. Bericht von Prof. Dr. U. Weidmann zur möglichen Eigentümerstrategie der Kantone St. Gallen und Schwyz (dat. 16. August 2010). *Erste Stellungnahme des Verwaltungsrates*. St. Gallen, Schweizerische Südostbahn AG
- Michel, Kaspar (2002). *Schweizerische Südostbahn / Bodensee-Toggenburg-Bahn – Fusion zweier Privatbahnen, Zürichsee / Kleine Schriften aus der Region*. Stäfa, Th. Gut Verlag Zürichsee-Zeitungen.
- Millius, Tanja (2019). *Die SOB setzt auf Komfort und Fernverkehr*. In: Leader. Das Unternehmernmagazin St. Gallen 3/2019. S. 104. St. Gallen, MetroComm AG.
- NZZ (20.11.2001). *Traditionsreiche Privatbahnen vor der Fusion*. Zugriff am 10.05.2019 unter <https://www.nzz.ch/article7SSFQ-1.500616>.
- NZZ (27.2.2008). *Aus einer BLS werden zwei*. Zugriff am 4.12.2018 unter https://www.nzz.ch/aus_einer_bls_werden_zwei-1.679131.

- Oberholzer, Kilian (2007). *Die Auswüchse einer rein patriotischen Verkehrspolitik*. In: Die Südostschweiz, 22.11.2007, S. 5. Chur, Südostschweiz Medien.
- Oswald, Gerhard (2004). *Die Bodensee-Toggenburg-Bahn – Geschichte einer Ostschweizer Privatbahn*. Herisau, Appenzeller Verlag.
- Oswald, Jörg; Bolliger, Nicole; Meyer, Andreas (2019). *SBB und SOB: Gemeinsam zu einem besseren Angebot*. In: Schweizer Eisenbahn-Revue. Luzern, Minirex. S. 218.
- Regierung des Kantons St. Gallen (Hrsg.) (2017). *Gesamtverkehrsstrategie (GVS SG)*. St. Gallen.
- Schneeberger, Paul (2018). *Ein Plan für die Bahn. Wie die Milliardeninvestitionen in die Schiene mehr bewirken können*. Basel, NZZ Libro.
- Schoch, Guido (2000). *Mehr Wettbewerb bei den Bahnen*. Vom Wettbewerb der Ideen zum echten Wettbewerb. In: NZZ 236/10.10.2000, S. 15, Zürich.
- Schweizerische Bundesbahnen AG / Schweizerische Südostbahn AG / THURBO AG: *Vereinbarung zwischen SBB, SOB und THURBO über den Betrieb der S-Bahn St. Gallen*, 9. November 2007. St. Gallen.
- Schwizer, Thomas (2007). *Linthgebiet wird integriert in eine neues, dichteres St. Galler S-Bahn-Netz*. In: Die Südostschweiz, 10.11.2007, S. 5. Chur, Südostschweiz Medien.
- SER (pd/an) (1998). *Die Schweizerische Südostbahn im Umfeld der Bahnreform*. In: Schweizer Eisenbahn-Revue 10/1998, S. 402 – 404. Luzern, Minirex.
- SER (pd/sda/an) (2000). *Überraschende Zusammenarbeit von SBB und Mittelthurgaubahn im Regionalverkehr*. In: Schweizer Eisenbahn-Revue 12/2000, S. 550 – 551. Luzern, Minirex.
- SER (pd/an) (2002). *Bodensee-Toggenburg-Bahn und Schweizerische Südostbahn vor dem Fusionsbeschluss*. In: Schweizer Eisenbahn-Revue 1/2002, S. 11. Luzern, Minirex.
- Tagblatt (sda) (2007). *Wichtige Rolle für die Südostbahn*. In: Tagblatt, Stadt St. Gallen, Online Ausgabe vom 8.12.2007. St. Gallen.
- UVEK (2007). *Konsolidierung der Bahnlandschaft Schweiz*. Medienmitteilung vom 7.12.2007. Zugriff am 24.9.2019 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-16157.html>.
- UVEK (2019). *Zwei Varianten für einfachere Verfahren im regionalen Personenverkehr*. Medienmitteilung vom 17.4.2019. zugriff am 24.9.2019 unter <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/publikationen/msg-id-74715.html>.
- von Andrian, Walter (2000). *«Monopoly» an der Thur*. In: Schweizer Eisenbahn-Revue 12/2000, S. 551. Luzern, Minirex.
- Weiger, Uwe (2000). *Grenzen des Bahnwettbewerbs*. In: Schweizer Eisenbahn-Revue 3/2000, S. 128 – 130. Luzern, Minirex.
- Zweili, Christoph (2007). *Durchbruch für die S-Bahn*. In: St. Galler Tagblatt, 10.11.2007, S. 9. St. Gallen, CH Media.

Abkürzungen

BBI	Bundesblatt
BT	Bodensee-Toggenburg-Bahn
BT GS	Bodensee-Toggenburg-Bahn Geschäftsbericht
GVS SG	Gesamtverkehrsstrategie des Kantons St. Gallen
KRB	Kantonsratsbeschluss
MThB	Mittelthurgaubahn
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SER	Schweizer Eisenbahn-Revue
SOB	Schweizerische Südostbahn
UVEK	Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Dynamisierte grenzüberschreitende Bahnlogistik

*Kurt Metz*¹ (*kurtmetz.ch*)

Abstract

Bereits im Jahr 1998 wurden „Freight Freeways“ zur Förderung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs eingeführt. In ihrer Folge entstanden mehrere privatwirtschaftlich organisierte Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) für den Schweizer Binnenverkehr wie auch für den Import-, Export- und vor allem den Transitverkehr. In ihrem Fahrwasser tauchten eine Reihe von neuen, ebenfalls privatwirtschaftlich agierenden Dienstleistungsfirmen auf, die mithalfen, die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zu erhalten und teilweise gar zu erhöhen. Nach der ersten Euphoriephase ergaben sich allerdings Konsolidierungen durch Zusammenschlüsse und dem Verschwinden von nicht marktfähigen Unternehmen. Heute sind in Verkehren mit der und durch die Schweiz zusätzlich zum einst führenden Monopolisten SBB Cargo knapp ein Dutzend EVU tätig.

Keywords

Freeways, Rail Freight Corridors, Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), Germersheimer Shuttle, HGK/RheinCargo, TXLogistik/FS Mercitalia, Rail4Chem/Captrain, BLS Cargo, Crossrail, SBB Cargo International, grenzüberschreitende Traktion, Multisystem-Lokomotiven, innovatives Rollmaterial, Wascosa, VTG, Operateure, ICF, Hupac, Ralpin, MEV, ACTS, Terminals, Rollmaterialunterhalt

1 Inhaltliche und redaktionelle Unterstützung leisteten: Stefanie Burri (BLS Cargo), Mario Domeniconi (ex SBB Cargo Marketing & Kommunikation, Lektorat), Seven Flore (SBB Cargo International), Thomas Isenmann (Trasse Schweiz), Christian Lorenz (Häfen und Güterverkehr Köln), Jürg D. Lüthard (Lektorat), Stephan Rauscher (Eisenbahndienstleister), Bryan Stone (ex ICF), Andreas Theiler (Lektorat), Rudolf Thomet (ACTS & CT-XRail Service), Irmtraut Tonndorf (Hupac), Raphael Wild (RALpin)

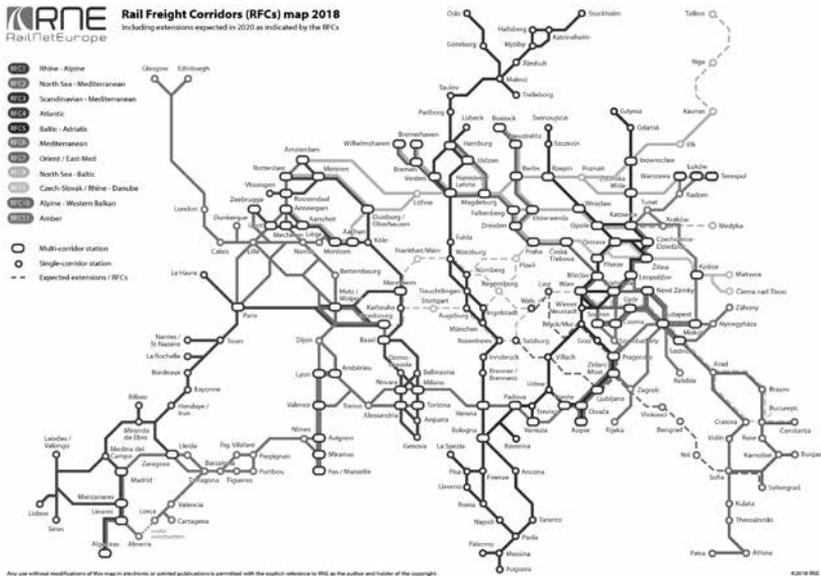
1 Einleitung

Die Richtlinie 91/440/EWG vom 29. Juli 1991 ist die Grundlage zur Entwicklung der Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) der Gemeinschaft. Mit ihr sollen Anpassungen an die die Erfordernisse des Binnenmarkts für die EVU erleichtert und ihre Leistungsfähigkeit erhöht werden. Spezifisch für den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr zielt die 91/440 darauf ab, internationalen Gruppierungen von EVU sowie einzelnen EVU, die Verkehrsleistungen im kombinierten Verkehr (KV) erbringen, das Zugangsrecht zu den Eisenbahnnetzen der Mitgliedstaaten zu garantieren.

Die erste konkrete Umsetzung war die Einführung der grenzüberschreitenden „Freeways“ auf den 1.1.1998. Sie lösten die nach nationalen Gesichtspunkten organisierten Transportsysteme ab durch direkte Verbindungen der Wirtschaftszentren. Diese folgen den Warenströmen quer durch den Kontinent und ohne Rücksichtnahme auf die traditionellen Staatsgrenzen. 2005 wurden sie durch die RNE-Korridore abgelöst (RailNetEurope, Vereinigung der europäischen Infrastrukturbetreiber und Trassenvergabestellen).

Mit der Umsetzung der EU-Verordnung 913/2010 im November 2013 entstand der RFC1 „Rhine – Alpine“, der erste dieser heute „Rail Freight Corridors“ (RFC) genannten „Freeways“. Er führt von Rotterdam / Antwerpen / Zeebrugge nach Genua entlang dem rechten Rheinufer über Basel – durch die Schweizer Alpen via Lötschberg-Simplon und Gotthard – Mailand nach Genua. Der zweite Korridor - RFC2 „North Sea – Mediterranean“ – führt von Schottland-England / Amsterdam-Antwerpen / Zeebrugge linksrheinisch durch Frankreich sowohl nach Basel (wo er sich mit dem RFC1 Richtung Süden vereinigt) wie auch weiter südwestwärts via Lyon nach Marseille.

Abbildung 1: Die europäischen Rail Freight Corridors im Jahr 2018



Quelle: Rail Net Europe

1 Private EVU-Initiativen in Europa

1.1 European Rail Shuttle (ERS)

Schon vor Inkrafttreten der 91/440 gründeten die Reedereien P&O Nedlloyd, Sea-Land und Maersk zusammen mit NS Cargo (ehemalige Güterverkehrstochter der niederländischen Staatsbahn und heute als DB Cargo Nederland tätig) mit European Rail Shuttle (ERS) den ersten Bahnoperator, der nicht mehr mehrheitlich von den Bahnen kontrolliert wurde. ERS nahm den Betrieb im Januar 1994 mit drei wöchentlichen Rundläufen zwischen Rotterdam und Melzo durch die Schweiz auf. Die Vertreter der Hochseeschifffahrt wollten angesichts des boomenden Geschäfts mit Überseecontainern und der Einführung von Mega-Containerschiffen die Schiene vermehrt für ein rasches Abfahren der Behälter aus den Häfen ins Hinterland nutzen. Dazu erstellten sie vor mittlerweile über 25 Jahren einen noch heute aktuellen Anforderungskatalog, um die Bahnproduktivität zu erhöhen und die Transporte auf der Schiene zu konkurrenzfähigen Preisen gegenüber dem reinen Strassentransport zu ermöglichen. Dazu gehörten:

- Langstreckenzügen ist die gleiche Priorität einzuräumen wie Intercitys im Personenverkehr
- Kontrollen von Sicherheitsstandard und Papieren sind nur am Abgangsterminal vorzunehmen
- Auf Lokomotivwechsel unterwegs ist zu verzichten (...)²
- Lokomotivführer sollen grenzüberschreitend fahren
- Der Einkauf von Trassen und Traktion ist bei einer neutralen, unabhängigen Stelle anzusiedeln
- Die Vorlaufzeiten für neue Trassen- und Fahrplanwünsche sind zu verkürzen, um den rasch wechselnden Marktbedürfnissen gerecht zu werden
- Die Infrastrukturen einschliesslich Terminals sind rund um die Uhr zu nützen
- Wagen und Züge müssen rascher gewendet und höher ausgelastet werden

Was damals im Zeitalter der monopolistischen Nationalbahnen revolutionär tönte, ist auch im Jahre 2019 erst teilweise umgesetzt.

1.2 BASF Werksbahn

Als eines der ersten neuen Eisenbahnverkehrs-Unternehmen startete die Werksbahn der BASF in Ludwigshafen im September 1997. Der „Germersheimer Shuttle“ war ein abendlicher Containerzug zwischen dem BASF-eigenen Rangierbahnhof in Ludwigshafen und dem Binnenschiffs-Terminal von Germersheim am Rhein auf der Infrastruktur der Deutschen Bahn. Für DB Cargo war der Verkehr über die 30 Kilometer kurze Strecke bedeutungslos und daher vernachlässigbar. BASF wollte jedoch das regionale Strassennetz von 15'000 jährlichen LKW-Fahrten entlasten. Die Tragwagen wurden von DB Cargo angemietet. Rangierdieselloks des Typs V100 besass die BASF-Werksbahn und sie beschäftigte bereits fünfzehn ausgebildete Streckenlokomotivführer. An aufkommensstarken Tagen verkehrte ein Zug mit bis zu 25 vierachsigen Waggons mit einer Anhängelast von 1'500 Tonnen. Es blieb nicht beim Germersheimer-Shuttle. Ab April 1999 beförderte die BASF-EVU fünf Züge pro Woche aus den nordhessischen Kaliumabbaugebieten bei Kassel nach Ludwigshafen. Die sechssachsige dieselelektrische Streckenlok „Blue Tiger“ zog dreissig Waggons mit tausend Tonnen für die Düngemittelproduktion des Chemieunternehmens. Für die BASF war der „Ausbruch“ aus dem Werksbahnhof (2'000 Rangierbewegungen pro Tag) auf die Strecke vorab Mittel zum Zweck, um die verkrusteten Strukturen und veralteten Denkweisen des Monopolisten DB

² Dies führte dazu, dass in einer ersten Phase Diesellokomotiven von Rotterdam bis nach Muttenz durchfahren.

Cargo aufzubrechen: „Wir werden unseren Eisenbahnbetrieb ausserhalb des Werks sofort einstellen, wenn eine Eisenbahnverkehrs-Unternehmung die Qualität und den Service zu vergleichbaren oder günstigeren Bedingungen erbringt, als dies die unsere erreicht. Das kann die DB Cargo, eine Hafengebäude-Unternehmung oder jede auf den öffentlichen Netzen zugelassene Gesellschaft sein“, sagte Dr. Wolfgang Dubiel, damaliger Leiter der Verkehrswirtschaft der BASF AG dem Redaktor des SBB Cargo Magazins (Reportage erschienen in der Nr. 3/99). Der Anreiz für den Wettbewerb sollte Früchte tragen.

1.3 Von der HGK zur RheinCargo

Die Gründung der Häfen und Güterverkehr Köln fand im Zuge einer Neuorganisation der Stadtwerke Köln GmbH bereits im Juli 1992 statt. Als bisher starke regionale Eisenbahn agierte die HGK durch gezielte Fernverkehrsverbindungen auf der Schiene bis ins benachbarte Ausland: 1999 wurde die erste Fernverkehrs-Verbindung Köln – Rotterdam und 2000 die Relation Köln – Basel von der HGK realisiert. Die Nord-Süd-Achse zwischen den Westhäfen und Oberitalien wurde in Kooperation mit den Partner- und Beteiligungsunternehmen SBB Cargo, Swiss Rail Cargo Köln (heute SBB Cargo International) und ShortLines B.V. Rotterdam bedient. Im August 2012 übertrug die HGK diesen Teil ihres aktiven Geschäfts auf die RheinCargo, eine gemeinsame Tochtergesellschaft mit den Neuss-Düsseldorfer Häfen. Heute ist RheinCargo die grösste private deutsche Güterbahn mit 90 eigenen Lokomotiven und einem transportierten Volumen von mehr als 20 Millionen Tonnen. RheinCargo bedient sich der HGK Tochtergesellschaft Rheinland Cargo Schweiz mit Sitz in Basel und fährt auch in die Schweiz, so beispielsweise mit Kohlenstaubzügen aus dem Ruhrgebiet ins Zementwerk von Untervaz.

1.4 TXLogistik zu FS Cargo/Mercitalia

Im Jahr 1999 gründeten fünf Privatpersonen das Eisenbahnverkehrsunternehmen TX Logistik AG (TXL). 2003 wurden erste grenzüberschreitende Verkehre nach Italien und in die Niederlande gestartet sowie Tochterunternehmen in Österreich und der Schweiz eingerichtet. TX Logistik war das erste EVU, das als Integrator agierte: Traktion, Wagenpark und Selbstvermarktung der Züge mit eigenem Auslastungsrisiko aus einer Hand. Ausserdem erfolgte eine Kooperation mit der italienischen Staatsbahn FS, die einen Anteil von 15 Prozent am Gesellschaftskapital übernahm. 2004 begann ein Tochterunternehmen in Schweden und erste Transitverkehre durch die Schweiz wurden aufgenommen. Ein Jahr später übernahm FS Trenitalia mit 51 Prozent die Mehrheit an der Gesellschaft, was zum Ausbau der Verkehre von Nord- und Mitteleuropa nach Italien führte. 100-prozentige Tochterunternehmen existieren in Österreich, Schweden, Dänemark und der Schweiz mit Sitz in Basel. Heute ist TXL vollständig im Besitz der Mercitalia Gruppe, Tochter der FS, agiert jedoch operativ völlig unabhängig. TXL gehört mit 80 Lokomotiven (in Eigenbesitz, geleast und gemietet), über tausend eigenen Waggons, knapp 500

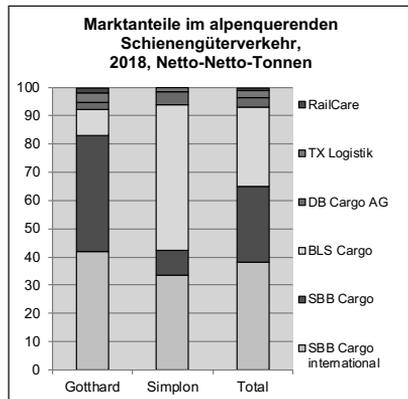
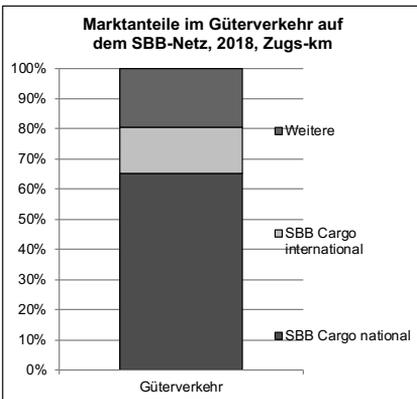
Mitarbeitenden und wöchentlich 385 Ganzzügen in elf Ländern zu den grössten EVU in Europa.

1.5 Rail4Chem zu Captrain

BASF hielt Wort und betätigte sich nicht weiter als EVU ausserhalb ihrer eigenen Gleisinfrastruktur. Daher gründete sie im Jahr 2000 die Rail4Chem Eisenbahnverkehrsgesellschaft mbH (R4C) als Joint-Venture mit dem Schweizer Transportunternehmen Bertschi mit Sitz in Dürrenäsch (Spezialist für intermodale Chemieverkehre) und den beiden Hamburger Firmen Hoyer (Logistikunternehmen für Flüssigtransporte) und VTG AG (Vermieterin von Eisenbahnwaggonen). R4C nahm im März 2001 in Ludwigshafen den Betrieb auf und begann als Branchenbahn für die Chemie. Anfang 2003 trat sie in eine Kooperation mit TX Logistik und der Duisburger Hafen AG ein und entwickelte sich zum branchenübergreifenden Anbieter von komplexen nationalen und grenzüberschreitenden Eisenbahndienstleistungen. Im Februar 2008 kaufte sie der französischen Veolia-Konzern. Mittlerweile sind die Logistikaktivitäten der Veolia Gruppe an die französische Staatsbahn SNCF übergegangen. Sie ist somit über ihre Tochter Captrain Deutschland nun Eigentümerin der R4C, was sich seit 2012 in ihrem neuen Namen Rail4Captrain mit Sitz in Berlin widerspiegelt. Allerdings ist sie heute nicht mehr als EVU tätig, sondern nur noch als Vermieterin von Eisenbahnpersonal.

Abbildung 2: Übersicht des Stands der Entwicklungen in der Schweiz

Marktanteile im Schweizer Schienengüterverkehr



Quelle: Trasse Schweiz AG

Im gesamtschweizerischen Schienengüterverkehr dominieren, gemessen an den Zugskilometern, SBB Cargo und SBB Cargo International mit einem Anteil von 80 Prozent. Im alpenquerenden Verkehr sind es nach wie vor zwei Drittel, wobei BLS Cargo auf der Lötschberg-Simplonachse mehr als die Hälfte der beförderten Netto-Netto-Tonnen fährt.

Abbildung 3: SBB Cargo International mit moderner Flotte



Quelle: SBB Cargo International führt Züge aus den Nordseehäfen mit neuen Vectron Lokomotiven von Siemens nach Süden; die Loks sind längerfristig gemietet bei European Locomotive Leasing. (Foto: SBB CI).

2 Neue Güterbahnen für die Schweiz

2.1 BLS Cargo

Als Folge der Liberalisierung im Schienengüterverkehr gründete die BLS Lötschbergbahn AG im April 2001 die BLS Cargo AG. Diese übernahm per 1. Juli 2001 das bisherige Güterverkehrsgeschäft der BLS AG. Mit einem Marktanteil von nur fünf Prozent am Verkehrsaufkommen in und durch die Schweiz suchte sie im Ausland nach strategischen Partnern. Im Juni 2002 wurde das Aktienkapital erhöht und zwanzig Prozent an die DB Cargo veräußert; 2,3 Prozent übernahm das italienische Speditionsunternehmen «Ambrogio Trasporti», das über eigene Terminals in Norditalien verfügt und als Ganzzugkunde bereits über die Lötschberg-Simplon-

Achse fuhr. Ab Mai 2003 wurde der Güterverkehr im freien Netzzugang mit einem täglichen Zugpaar auf der Gotthardachse aufgenommen und bis Ende Jahr auf rund 80 Züge pro Woche ausgebaut. Um auch in Italien besser agieren zu können, gründete sie im Jahr 2006 die BLS Cargo Italia S.r.l. Zugleich erhielt die BLS Cargo AG in Deutschland den Netzzugang. Um die Formalitäten und Zugskontrollen an der Grenze zu Deutschland zu vereinfachen, wurde ein Jahr später die BLS Cargo Deutschland GmbH ins Leben gerufen. Im Jahr 2008 erfolgte die Auslieferung mehrerer Mehrsystemlokomotiven, die erlauben, ohne Lokwechsel durch die Länder Deutschland, Österreich, Italien und in der Schweiz zu fahren. 2008 erhöhte die damalige DB Schenker Rail ihren Aktienanteil auf 45 und Ambrogio auf drei Prozent. BLS Cargo kaufte 2014 die von DB Schenker Rail gehalten Aktien zurück – diese hatte sich auf der Gotthardachse mit der Konkurrentin SBB Cargo arrangiert -, die dann 2016 an SNCF Logistics veräußert wurden. Per 1. Januar 2019 übernahm BLS Cargo alle Aktien der belgischen EVU Crossrail. Durch die Übernahme sichert sich BLS Cargo nachhaltig den Zugang zu Transportleistungen in Belgien und Deutschland. Mit einem Marktanteil von rund 30% im Transit durch die Schweiz, ist BLS Cargo zweitgrößtes Güter-EVU in der Schweiz.

Abbildung 4: BLS Cargo Traxx-Lok von Bombardier zieht einen Ganzzug des Spediteurs und BLS Cargo-Minderheitsaktionärs Ambrogio



Foto: BLS Cargo

2.2 Crossrail zu BLS Cargo

Crossrail war ursprünglich der Markenname der Regionalverkehr Mittelland (RM) für den Betrieb von unbegleitetem kombiniertem Güterverkehr auf der Nord-Süd-Hauptachse zwischen Holland und Italien via die Lötschberg-/Simplonachse. Sie wurde im Januar 2004 gegründet und im Februar angesichts der Fusion von RM und BLS Lötschbergbahn in ein selbständiges Unternehmen ausgliedert. Am 1. Januar 2006 übernahm sie die Arbeiter und Angestellten des Unternehmensbereichs Logistik + Güterverkehr der RM und alle im Güterverkehr eingesetzten Produktionsmittel. Crossrail begann so mit 50 Mitarbeitenden an den Standorten Wiler bei Utzenstorf, Domodossola und Duisburg. Sie kaufte fünf elektrische Streckenlokomotiven von RM und betrieb fünf gemietete Lokomotiven für den Verkehr Duisburg–Wiler. Sie übernahm auch die Terminal- und Lageranlagen „Cargodrome“ in Wiler sowie das Terminal in Domodossola. Am 20. Dezember 2005 teilten RM und die australische Investmentfirma Babcock & Brown (B&B) den Verkauf aller Anteile von Crossrail und das Cargodrome an B&B mit. Im Juni 2007 wurden die Speditiionsaktivitäten an die niederländische Firma Ewals Cargo Care verkauft, um sich nur noch auf Ganzzugsverkehr zu konzentrieren. Am 3. Oktober 2007 teilte die Crossrail AG die Absicht mit, mit dem belgischen EVU Dillen & Le Jeune Cargo (DLC) zu fusionieren. B&B ging 2009 in Folge der Finanzkrise in Liquidation. Ab Anfang 2012 waren dann die österreichische Spedition LKW Walter mit 25 Prozent und die italienische General Transport Service (GTS) mit 10 Prozent an Crossrail beteiligt. Le Jeune Capital & Partners hielten 20 Prozent, Hupac 25 Prozent, die Reederei MSC Belgium (Tochter der Genfer MSC-Gruppe) 10 Prozent und das Schweizer Transportunternehmen Bertschi 10 Prozent der Aktien. Per 22. Dezember 2014 übernahm die deutsche Rhenus-Holding mit 50,1 Prozent die Mehrheit an Crossrail. Ab April 2016 war die Crossrail zu 75 Prozent in Besitz der deutschen Rhenus-Holding und zu 25 Prozent der LKW Walter. Mitte Februar 2017 übernahm SBB Cargo International die Verkehre von Crossrail in der Schweiz und Italien. Damit gingen auch Teile der modernen Triebfahrzeuge sowie das Lokpersonal zu SBB Cargo International über. Crossrail war weiterhin in Deutschland und Belgien aktiv und positionierte sich in der Schweiz als Dienstleister für Lokpersonal. Per 1. Januar 2019 übernahm BLS Cargo von der Rhenus-Gruppe alle Anteile an Crossrail mit 180 Mitarbeitenden und 70 Millionen Euro Umsatz auf dem Güterkorridor Belgien – Deutschland – Schweiz – Italien.

2.3 Brunner Railway Services zu DB Cargo Schweiz

Die DB Cargo Schweiz GmbH mit Sitz in Basel ist die Schweizer Tochtergesellschaft der DB Cargo AG. Das Unternehmen ging 2007 als Railion Schweiz GmbH aus der Schweizer Brunner Railway Services GmbH (Dietlikon) hervor. Das Unternehmen wurde im Februar 2009 zu DB Schenker Rail Schweiz GmbH umbenannt; 2016 erhielt es seinen heutigen Namen. Im grenzüberschreitenden Verkehr mit der Schweiz kooperierte die damalige Railion Deutschland AG (später DB Schenker

Rail, heute DB Cargo) seit 2001 mit der BLS Cargo. Aufgrund der sogenannten Basisvereinbarung zwischen SBB und BLS von 2001, führt die BLS Cargo in der Schweiz keinen Einzelwagenladungsverkehr mehr durch. Nach der Übernahme der Brunner Railway Services GmbH – sie führte Züge in der Schweiz und Deutschland – wurde Railion Deutschland auch ohne den Partner BLS Cargo im Einzelwagenladungsverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz tätig. Mit der Gründung der XRail Allianz im Februar 2010 einigten sich sieben Europäische Güterbahnen darauf, darunter auch die damalige DB Schenker Rail Deutschland AG und SBB Cargo AG, dass die Einzelwagenladungsnetze zukünftig wieder ausschließlich durch die jeweiligen Heimbahnen betrieben werden. Damit wurden die Aktivitäten von DB Schenker Rail Schweiz GmbH im Einzelwagenladungsverkehr in der Schweiz eingestellt. Innerhalb des Europäischen Netzwerkes der DB Cargo Gruppe erhielt deren Schweizer Tochterunternehmen daher neue Aufgaben, insbesondere im Auf- und Ausbau von internationalen Ganzzugsverkehren im Import und Export von und nach der Schweiz bis hin zu Anschlussgleisbedienungen in verschiedenen Industrieanlagen.

2.3 SBB Cargo International

SBB Cargo International (SCI) wurde 2010 mit Sitz in Olten gegründet. Das Aktienkapital halten heute die SBB Cargo AG (75 Prozent) und Hupac AG (25 Prozent seit 2011). SCI fokussiert sich auf das Fahren von Ganzzügen vorab des Kombinierten Verkehrs auf der Nord-Süd-Achse zwischen Deutschland und Italien. Kernelement der Unternehmensstrategie ist die Erhöhung der Produktivität von Lokomotiven und Lokführern. Dies wird über ein vertaktetes Produktionssystem mit hohen Lokumläufen und reduzierten Standzeiten sowie über die Konzentration auf aufkommensstarke Relationen erreicht. SBB Cargo International nahm Anfang 2011 den operativen Betrieb auf und beschäftigt Mitarbeitende in Deutschland, der Schweiz und Italien. Aus der bestehenden Flotte von SBB Cargo wurden vorerst rund hundert Streckenlokomotiven angemietet; rund die Hälfte davon sind moderne Mehrsystemloks für den grenzüberschreitenden Einsatz. Die operative Steuerung der Verkehre erfolgt zentral von der eigenen Leitstelle in Olten. SBB Cargo International besitzt operative Tochtergesellschaften in Deutschland mit Sitz in Duisburg und Italien mit Standort Gallarate.

2.4 Rheinland Cargo Schweiz

Logistische Komplettlösungen aus einer Hand erbringt die HGK (seit 2012 über ihre Beteiligung RheinCargo) in Deutschland, den Niederlanden und seit 2014 auch in der Schweiz mit ihrer Tochter Rheinland Cargo mit Sitz in Basel für direkte Verkehre durch die Schweiz nach Italien.

2.5 Transalpin Eisenbahn

Die Transalpin Eisenbahn AG (TAE) mit Sitz in Basel ist eine Tochtergesellschaft der Captrain Deutschland CargoWest GmbH und diese wiederum eine der Logistiksparte der französischen SNCF Geodis. TAE ist spezialisiert auf den alpenquerenden Schienengüterverkehr nach Italien, den sie gemeinsam mit der Schwester-gesellschaft Captrain Italia anbietet.

2.6 TX Logistik

Zum Fahrplanwechsel im Dezember 2017 übernahm die TX Logistik AG in Muttenz/Basel die Traktion in der Schweiz wieder in Eigenregie und schloss die Lücke in ihrem Netzwerk zwischen Deutschland und Italien auf dem wichtigen Rhein-Alpen-Korridor. Um im grenzüberschreitenden Geschäft interoperabel und leistungsstark agieren zu können, investiert TX Logistik in 40 moderne Traxx-Mehrsystemlokomotiven, die ab 2019 von Bombardier ausgeliefert werden.

2.7 Widmer Rail Services

Die WRS Widmer Rail Services AG wurde im November 2007 mit Sitz in Buochs gegründet. Seit 2012 ist die WRS ein konzessioniertes EVU. Sie fährt Rangier- und Bauzüge und traktioniert Güter- und Personenzüge mit rund zwei Dutzend Lokomotiven unterschiedlichster Bauart in der Schweiz und in Deutschland. Sie beschäftigt über sechzig Mitarbeitende und besitzt eine Tochtergesellschaft in Karlsruhe.

2.8 Eisenbahndienstleister

Die in Thayingen ansässige Eisenbahndienstleister GmbH wurde 2007 gegründet als Personaldienstleister (Lokführer, Visiteure/Wagenmeister, Rangierbegleiter) und ist tätig als EVU im Güterverkehr in die und in der Schweiz, so auch für BLS Cargo, DB Cargo Schweiz und SBB Cargo. Sie erbringt Leistungen in der Bahnbaulogistik und im Rangierdienst teils mit sechs eigenen Lokomotiven. Diese können von anderen EVU auch kurzfristig mit Personal angemietet werden. Das Unternehmen bildet ebenfalls Fachleute aus und zählt aktuell 41 Mitarbeitende.

Abbildung 5: Welche EVU in der Schweiz Trassen bestellen



Quelle: Trasse Schweiz AG

3 Korridore für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr

Der grenzüberschreitende Bahngüterverkehr ist auf attraktive und bedürfnisgerechte Trassenangebote angewiesen. Die Europäische Union schuf mit der EU-Verordnung 913/2010 „zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr“ neun europäische Güterverkehrskorridore. Zwischenzeitlich sind zwei weitere Korridore in der Umsetzungsphase. Die Infrastrukturbetreiber und Trassenvergabestellen sind verpflichtet, enger als bisher zusammenzuarbeiten, grenzüberschreitend durchgehende und marktgerechte Trassen anzubieten und den Trassenbestellprozess zu vereinfachen.

3.1 Die Schweiz wirkt in zwei Korridoren mit

Zwar ist die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union. Da unser Land aber im Herzen Europas liegt, wirkt die Schweiz in den Korridoren Rhein – Alpen und Nordsee – Mittelmeer aktiv mit.

3.2 Attraktive grenzüberschreitende Trassenangebote

Je Korridor erarbeiten die beteiligten Infrastrukturbetreiber und Trassenvergabeinstellen einen Korridor-Trassenkatalog, der marktgerechte grenzüberschreitende Güterverkehrs-Trassenangebote beinhaltet. Diese vorkonstruierten Güterverkehrstrassen (pre-arranged paths PaP) werden durch einen Korridor-OneStop-Shop im Auftrag der beteiligten Infrastrukturbetreiber und Trassenvergabeinstellen vergeben. Sie haben bei der Trassenvergabe eine erhöhte Priorität.

3.3 Spezifische Korridor-Organisationen

Basierend auf der EU-Verordnung 913/2010 bestehen für den Betrieb dieser Korridore spezifische Gremien sowohl auf Stufe der Ministerien wie auch der betroffenen Infrastrukturbetreiber und Trassenvergabeinstellen. SBB-Infrastruktur, BLS Netz und trasse.ch sind Mitglied in den Leitorganen (Verwaltungsrat) der beiden Korridore Rhein – Alpen und Nordsee – Mittelmeer und engagieren sich in mehreren Arbeitsgruppen; das Bundesamt für Verkehr vertritt die Schweiz auf Ministeriumsebene. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen und Terminalbetreiber sind über Begleitgremien mit einbezogen und können ihre Bedürfnisse einbringen.

Abbildung 6: RFC1 durchquert die Schweiz auf den beiden Neat-Achsen



Quelle: RFC1

4 Grenzüberschreitende Traktion

Die nationalen Bahnen Europas charakterisierten sich bis anhin zwar über die gleiche Spurbreite (mit Ausnahme der Iberischen Halbinsel und Irland) und Kupplung, aber sonst war die Differenzierung riesig: Ausrüstung der Lokomotiven, Zugsicherungs- und Stromsysteme waren unterschiedlich und nicht interoperabel. Das für Bahngüterwagen ebenfalls entscheidende Lichtraumprofil differiert von Land zu Land und teils auch innerhalb eines nationalen Bahnnetzes.

Die Bahnliberalisierung mit dem Wettbewerbsgedanken förderte die Entwicklung von Mehrsystemlokomotiven. Für diese sind die nationalen Bahnnetzgrenzen kein Hindernis mehr, da das Umspannen entfällt, der Aufenthalt verkürzt wird und allenfalls auf den Lokführerwechsel verzichtet werden kann. Das führt zur Optimierung des Ressourceneinsatz in der Traktion und beim Personal.

Gleichzeitig gelang es den Herstellern Bombardier mit der modularen Traxx-Baureihe (BR) und Siemens mit der Vectron-BR grosse Leistungssteigerung bei sinkendem Preis dank des Drehstromantriebs mit Gleichstrom-Zwischenkreis zu erzielen. Allerdings erbringen diese 4-achsigen Streckenlokomotiven die geforderte Leistung (Zuggewicht von 2'000 t mit 100 km/h) nicht überall, wie sie beispielsweise auf der Süd-Nord-Relation im Transit durch die Schweiz (Raum Chiasso und Simplon-Südrampe) auch nach Vollendung der NEAT nötig ist. Dazu braucht es sechssachsige Maschinen, die erst im Anrollen sind wie die Eurodual von Stadler Rail, Dragon von Newag und Transmontana von Softronic. SBB Cargo verfügt noch über einige ältere, allerdings nur im innerschweizerischen Verkehr einsetzbare, sechssachsige Re 625.

Abbildung 7: Eine neue Lokomotive für Europa



Die sechssachsige bimodale Güterverkehrslok von Stadler Rail ist für zukünftig schwere Züge (740 Meter, 2'000 Tonnen) und die „Last Mile“ (Terminals und Anschlussgleise ohne Elektrifizierung) entwickelt worden (Quelle: Stadler Rail Group).

5 Fahrendes Personal

Mit dem Auftreten neuer EVU wurde auch die Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung von Lokomotivführern und Wagenmeistern zur Kontrolle der Züge ein Thema. Das Abwerben von Fachkräften der bisherigen Monopolisten war eine Möglichkeit, die Schulung zusätzlicher Kräfte die andere. So entstanden neue Dienstleistungsunternehmen wie beispielsweise 2002 die MEV Independent Railway Services Schweiz in Basel. Sie ist der bedeutendste Anbieter von Eisenbahn-Betriebspersonal für zeitgebundene Einsätze in und durch die Schweiz. Zusammen mit ihren Schwestergesellschaften in Deutschland, den Niederlanden und Österreich verfügt sie über 600 Lokomotivführer und Visiteure. Sie bildet diese an eigenen sowohl ortsfesten wie auch mobilen Simulatoren aus und bietet diese Dienstleistung diskriminierungsfrei allen EVU an.

Abbildung 8: Kompetenzen des Personaldienstleisters MEV



Quelle: MEV Schweiz

Ungelöst ist nach wie vor die Sprachfrage zwischen Führerstand und Leitstelle. Die Lokomotivführer müssen entsprechend den länderspezifisch geltenden Regeln über ausreichende Sprachkenntnisse der durchfahrenden Region verfügen (z.B. bei einer Fahrt auf der Gotthardachse Deutsch und Italienisch). Das benachteiligt den Schienengüterverkehr massiv gegenüber der Strasse, wo von den LKW-Fahrern keine Fremdsprachen verlangt werden. Krass wirkte sich dieser Umstand anlässlich der siebenwöchigen Sperre der Rheintalstrecke im 2017 aus, als durch Frankreich umgeleitete Güterzüge sowohl von einem streckenkundigen Lotsen wie einem fachsprachkundigen Übersetzer begleitet werden mussten. „Das Rastatt-Ereignis war immerhin Auslöser für eine gemeinsame Initiative von RNE, ERFA, der UIC und der Europäischen Kommission zur Vereinfachung der Kommunikation zwischen den Lokomotivführern und den Betriebszentralen: Die Kommunikation

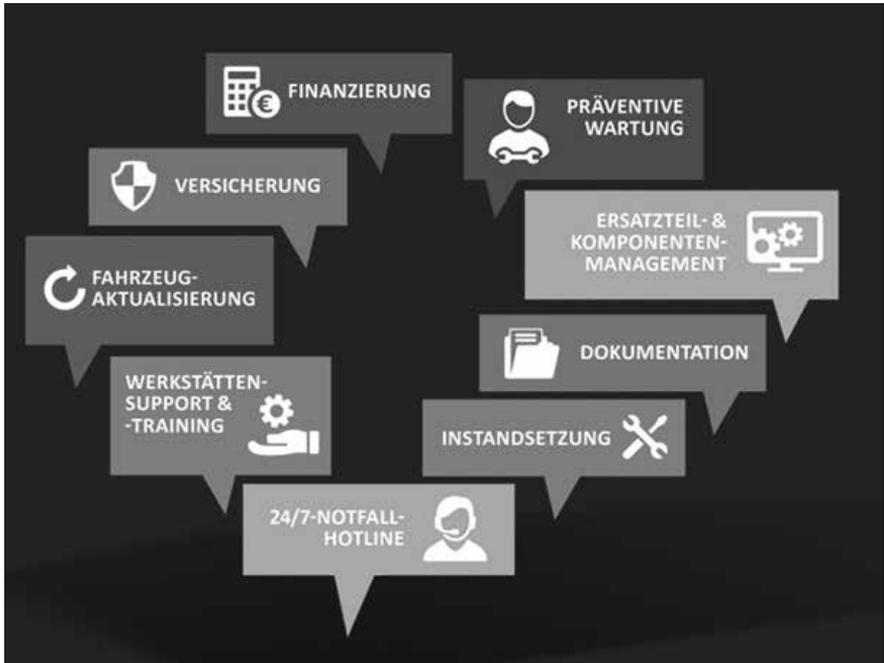
zwischen Lokomotivführern und Betriebsdisponenten unterschiedlicher Muttersprache wie auch zwischen Betriebszentralen benachbarter Länder soll durch vordefinierte Mitteilungen und Übersetzungstools unterstützt werden und in jeder Arbeitsschicht der nationalen Betriebszentralen soll mindestens ein englischsprechender Disponent tätig sein“ (Thomas Isenmann, Geschäftsführer Trasse Schweiz).

6 Finanzierung von Traktionsmitteln und Wagenmaterial

Bis zur Bahnliberalisierung geschah die Finanzierung von Rollmaterial vor allem über Obligationen der Staatsbahnen und durch die Eurofima³ in Basel. Der Bedarf der neuen, privaten EVU an Lokomotiven und Bahngüterwagen führte zu neuen Finanzierungsformen wie Miete und Leasing. Dazu wurden spezialisierte Firmen geschaffen wie Railpool und MRCE. Diese ist eine hundertprozentige Tochter von Mitsui & Co., einer der grössten Sogo Sosha (allgemeinen Handels- und Investmentgesellschaften) in Japan. Mitsui investiert weltweit in die Entwicklung verschiedenster Eisenbahn-Infrastrukturprojekte und verfügt über langjährige Erfahrung im Fahrzeugleasing in Europa, den USA, Russland und Lateinamerika. Die europäische Tochter in München startete 2001 als Finanzierungsgesellschaft und wurde 2004 um den operativen Zweig mit Sitz in Amsterdam ergänzt. MRCE verfügt über rund 300 Lokomotiven. So mietet SBB Cargo International zur Erweiterung des Portfolios und des Geschäftsfeldes und für den länderübergreifenden Einsatz im Frühjahr 2014 vierzehn Lokomotiven der Baureihe 189 bei der Leasinggesellschaft MRCE an.

Railpool wurde 2008 in München gegründet, ist in 14 Ländern tätig und verfügt über 400 Elektroloks mit einem Investitionsvolumen von 900 Mio. Euro.

3 EUROFIMA was established on November 20, 1956, based on an international treaty (the "Convention") between sovereign States. It is governed by the Convention signed by its member States, its articles of association ("Statutes") and in a subsidiary manner by the law of the country in which it is located. It was originally founded for a period of 50 years. The decision taken by the extraordinary General Assembly on February 1, 1984, to extend this period for an additional 50 years, until 2056, was approved by all member States. EUROFIMA's shareholders are railways of the European member States which are parties to the Convention. (Firmenporträt im Internet, herabgeladen am 29.04.2019 um 13:01)

Abbildung 9: Dienstleistungen rund um die Lokomotiven

Quelle: Website von Railpool

Lokomotivenhersteller wie Siemens und Bombardier vermieten produzierte, aber noch nicht verkaufte oder von Käufern zurückgegebene Traktionsmittel an EVU.

Die Luzerner Privatbank Reichmuth & Co in Luzern finanziert seit 2012 Rollmaterial für den Waggonvermieter Wascosa über die InRoll AG. Ihr Unternehmenszweck ist „Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Sachwerten jeder Art, insbesondere von Eisenbahntransportmitteln“ (SHAB 168/2012).

Im Herbst 2016 gründete das gleiche Finanzunternehmen die LokRoll AG: „Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Sachwerten jeder Art, insbesondere von Eisenbahntransportmitteln; kann sich an Eisenbahntransportmitteln direkt oder indirekt beteiligen“. Sie finanzierte bis anhin 18 Mehrsystemlokomotiven des Typs Vectron, die sie an SBB Cargo International vermietet. Bei der Beschaffung der Lokomotiven agiert SBB Cargo International als Partnerin von Reichmuth beim Management der Beschaffung, beim Projektmanagement, bei der Abnahme der Lokomotiven und dem Management der Gewährleistung, der Registrierung sowie beim Substanzmanagement (SBB Pressemeldung, 30. Januar 2017).

Der European Loc Pool (ELP) – gegründet im Mai 2018 mit Sitz in Frauenfeld - bietet Bahnbetreibern und Logistikunternehmen in ganz Europa Full-Service-Leasing von kapitalintensiven Lokomotiven an. Der Unternehmenszweck der Gesellschaft besteht im Erwerb, Halten, Verwalten, Bewirtschaften, Unterhalt, Vermieten, Verleasen und Veräussern von Eisenbahnrollmaterial, insbesondere Lokomotiven. (SHAB, 17.5.2018). Das Aktienkapital zeichnen unter anderen die Stadler Rail Group und die Privatbank Reichmuth in Luzern, die auch im Verwaltungsrat vertreten sind.

7 Innovationen der Wagenvermieter

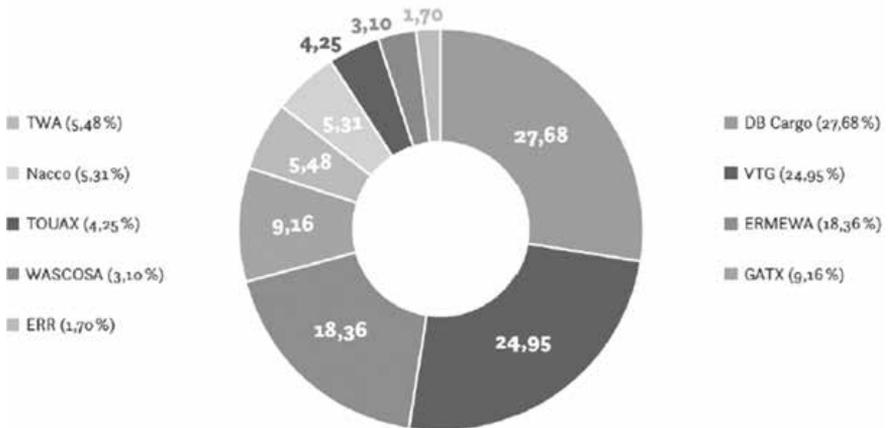
Die neuen EVU benötigten auch Waggon. Schon vor der Liberalisierung bestand eine Vielzahl von Vermietungsfirmen in Europa. Zu den Grossen gehörten damals die VTG in Hamburg, AAE in Baar und die französische ERMEWA. VTG übernahm im Januar 2016 die AAE und stockte ihren Wagenpark von 50'000 auf 80'000 Einheiten auf.

„Der europäische Güterwagenmarkt hat sich nach einem massiven Rückgang im Jahr 2011 in den Folgejahren deutlich erholt (von etwa 650 Mio. EUR im Jahr 2011 auf etwa 1 Mrd. EUR im Jahr 2016). Trotzdem liegen die Beschaffungszahlen mit einigem Abstand unter dem Niveau der Jahre 2006 bis 2010. Haupttreiber der positiven Entwicklung ist der Leasingmarkt, welcher aufgrund des sehr wettbewerbsintensiven europäischen Schienengüterverkehrsmarktes stark an Bedeutung gewonnen hat, nicht zuletzt aufgrund der höheren Flexibilität von Vermietern, sich an kurzfristig ändernde Marktanforderungen anpassen zu können. Die europäische Güterwagenflotte wird an Grösse verlieren, da ein Großteil der Incumbents (zumeist ehemalige Staatsbahnen) weiterhin grosse Bestände an überalterten oder nicht nachgefragten Wagen ausser Betrieb nehmen. (...) Die Bedeutung des Güterwagenleasings in Europa ist parallel zur fortschreitenden Marktderegulierung gestiegen. SCI Verkehr erwartet eine Fortentwicklung dieses Trends in den nächsten Jahren, so dass Leasingunternehmen Haupttreiber der Nachfrage nach neuen Güterwagen in den nächsten Jahren sein werden“. (Güterwagenmarkt weltweit im Wandel: Leasingunternehmen besitzen immer grössere Anteile an der Flotte, Maria Leeneng & Heinz Kopperamm, SCI Verkehr GmbH, in ETR, Juni 2018)

Abbildung 10: Privatwagen dominieren den Markt

AUF DEM WAGGONMARKT LIEGEN PRIVATE HALTER DEUTLICH VORN

Marktanteile der Waggonhalter 2016, abgeleitet aus den Flottengrößen



Quelle: MOFAIR, Wettbewerber-Report Eisenbahn 2017/18

7.1 Wascosa

Als wohl innovativstes Unternehmen bewegt sich die Luzerner Wascosa. Sie ist mit rund 14'000 Waggonen die Nummer vier in Europa und betreibt den modernsten Wagenpark: Mehr als die Hälfte der Flotte ist jünger als fünf Jahre. Wascosa entwickelt fortlaufend den neuen Marktanforderungen entsprechende Fahrzeuge. Dazu gehören der Sicherheitskesselwagen safe tank car®, der Doppeltaschentragwagen T3000 für Sattelaufleger mit 4-m Eckhöhe, das flex freight system® mit verschiedenen Wechselaufbauten. Seit 2017 wird dieses System für die Chemietransporte der BASF eingesetzt: Tragwagen, multimodaler Tank und autonomes Fahren auf dem Werksgelände in Ludwigshafen werden optimal vereint und schaffen effiziente Abläufe.

Abbildung 11: Innovation der Wagenhalter



Quelle: Wascosa: Ultraflacher Doppeltragwagen T3000 von Wascosa für kranbare Sattelanhänger, Grosscontainer und Wechselbehälter

7.2 VTG

Einen wesentlichen und nachhaltigen Wachstumsfaktor für die VTG stellen die Liberalisierung sowie Harmonisierung des europäischen Schienengüterverkehrs dar. Mit der Entstehung eines einheitlichen und frei zugänglichen europäischen Schienensystems werden ehemalige Monopole aufgebrochen und der Schienengüterverkehr insgesamt attraktiver. Der VTG bietet dieser Umbruch die Chance, in neue Marktsegmente zu expandieren und die bereits sehr gute Marktposition zu festigen. So wurde die ehemals aus Kesselwagen bestehende Flotte sukzessive um Standardgüter- und Schiebewandwagen erweitert. Mit der Übernahme des Wettbewerbers AAE Anfang 2015 ist VTG zudem zum größten Anbieter von Containertragwagen aufgestiegen.

Auch in Zukunft werden sich in diesem Markt geeignete Wachstumsopportunitäten ergeben. Noch immer sind über 400.000 der insgesamt 700.000 europäischen Güterwagen im Besitz von Staatsbahnen. Angesichts des fortgeschrittenen Alters vieler Flotten bleibt der Erneuerungsbedarf hoch. Experten zufolge führen allerdings fehlende Kapitalressourcen und eine Priorisierung des Personenverkehrs zu einer geringen Investitionsbereitschaft vieler Staatsbahnen. Dies dürfte die Entwicklung privater Waggonanbieter (wie der VTG) in den nächsten Jahren begünstigen.

7.3 DB Cargo und VTG

Für das Forschungsprojekt Innovativer Güterwagen (IG) haben sich DB Cargo AG als grösstes europäisches Schienengüterverkehrsunternehmen mit 90'000 Wagen und VTG AG (60'000 Waggons in Europa) als Arbeitsgemeinschaft mit einem jeweiligen Anteil von 50 Prozent zusammengeschlossen. Ziel ist es, bestehende Wagentypen wie der 6-achsige Flachwagen für den Transport von Stahlprodukten, der zweigliedrige, offene Autotransportwagen, der vierachsige Kesselwagen sowie ein 80'-Containertragwagen konstruktiv in Bezug auf Lärm- und Gewichtsreduzierung zu optimieren und weiterzuentwickeln.

8 Auswirkungen auf die Operateure

8.1 Intercontainer-Interfrigo (ICF)

Ein prominentes Opfer der Bahnliberalisierung wurde die in Basel ansässige Intercontainer-Interfrigo (ICF) als Spezialistin für den unbegleiteten kombinierten und temperaturgeführten Verkehr. Das Unternehmen wurde 1967 von europäischen Bahngesellschaften unter dem Namen Intercontainer in der Rechtsform einer Genossenschaft gegründet. Mit der 1993 erfolgten Übernahme der 1949 gegründeten Genossenschaft Interfrigo wurde das Unternehmen in Intercontainer-Interfrigo umbenannt und 2003 in eine Aktiengesellschaft nach belgischem Recht umgewandelt.

Kerngeschäft bildete der Schienengüterverkehr zwischen der Schweiz bzw. Österreich und den Seehäfen von Antwerpen, Rotterdam, Bremerhaven und Hamburg, der Langstreckenverkehr zwischen Mitteleuropa und Ost- und Südosteuropa, der Güterverkehr innerhalb Ost- und Südosteuropas sowie der Containerverkehr mit den GUS-Staaten. Hierfür verfügte ICF über eine Flotte von rund 2'300 Eisenbahnen. ICF beschäftigte rund hundert Mitarbeiter und erwirtschaftete 2007 bei einem Verkehrsvolumen von 415'800 TEU einen Umsatz von 140 Millionen Euro. Das Verkehrsvolumen teilte sich in etwa zur Hälfte auf den Verkehr von und nach den Seehäfen sowie auf reinen Festlandverkehr auf. Am 26. November 2010 wurde die Liquidation des Unternehmens aufgrund der durch die Liberalisierung hervorgerufenen Veränderungen mit dem Ziel beschlossen, das vorhandene Angebot von 145 wöchentlichen Zügen durch Erwerber fortzuführen.

Noch im Dezember 2010 sicherte sich die Tochter der belgischen Güterbahn SNCB Logistics Inter Ferry Boats (IFB) – heute LINEAS Intermodal – das Südosteuropa-Geschäft der ICF. Dieses beinhaltet die Verbindungen von den Westhäfen mit Ungarn, Rumänien und der Türkei.

Die Westverkehre wurden zum 31. Januar 2011 von der privaten österreichischen IMS-Intermove Systems Speditions- und Transport GmbH übernommen. Diese startete 1992 und fuhr 1996 den ersten privaten Ganzzug Europas zwischen Wien und Hamburg/Bremerhaven; EVU wurde sie 2004. Für den Betrieb der Routen zwischen Orten in Deutschland, den Niederlanden, der Schweiz und Österreich wurde 2011 eine IMS-Tochtergesellschaft in der Schweiz gegründet, die ab 2013 Frenkendorf mit Melzo und Rotterdam verband. IMS Rail Switzerland ging im September 2016 in Konkurs. Bereits am 3. Oktober übernahm der „Schweizerzug“ (siehe Kapitel 9.) die Verbindung zwischen der Schweiz und Rotterdam.

Ab Jahreswechsel 2010/2011 betrieb die InterRail Services GmbH (IRS) Berlin die GUS-Containerverkehre der ICF. IRS ist eine Tochter InterRail Service Europe mit Sitz in St. Gallen, Spezialistin für Schienengüterverkehre zwischen Europa und dem Fernen Osten über die neue Seidenstrasse.

8.2 Hupac

Der innovativste Operateur im unbegleiteten kombinierten Verkehr und die Nummer zwei in Europa (nach der DB Tochter Kombiverkehr) ist die in Chiasso beheimatete Hupac. Die Hupac AG wurde 1967 hier gegründet. An der Gesellschaft sind rund 100 Aktionäre beteiligt. Das Aktienkapital von CHF 20 Mio. wird zu 72% von Logistik- und Transportunternehmen und zu 28 Prozent von Bahnen gehalten. Damit ist Marktnähe und Unabhängigkeit von den Bahnen gewährleistet. Die Hupac Gruppe besteht aus 18 Unternehmen mit Standorten in der Schweiz, Italien,

Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Polen, Russland und China und beschäftigt rund 520 Mitarbeitende.

Die ersten Züge der Hupac verkehrten zwischen Basel und Melide bei Lugano. 1969 weitete das junge Unternehmen den Verkehr bis Köln und Mailand aus. Wenig später folgten Verbindungen nach Rotterdam, Hamburg, Singen und anderen Destinationen. 1992 richtete Hupac zwischen dem Terminal Busto Arsizio nordwestlich von Mailand und Köln erstmals Shuttlezüge ein: Ganzzüge mit fixem Waggonbestand, die im Auftrag und auf Risiko des Kombi-Unternehmens zwischen zwei Endbahnhöfen pendeln. Als Weiterentwicklung führte Hupac 1993 in Busto Arsizio sogenannte Gateway-Verkehre ein. Dabei werden die auf Shuttlezügen eintreffenden Ladeeinheiten mit anderen Zügen weiter befördert, und zwar durch Umladen von Waggon zu Waggon. So können auch periphere Wirtschaftsräume schnell und sicher erreicht werden.

Hupac hat sich frühzeitig für fairen Wettbewerb stark gemacht und die Liberalisierung des Bahnmarktes aktiv unterstützt. 1999 erwarb das Unternehmen die Bahnlizenz für Deutschland, zwei Jahre später für Italien. 2000 wurden Lokomotiven für die Durchführung von Transporten in Nischensegmenten beschafft. 2002 beteiligte sich Hupac an der Gründung der belgischen Bahngesellschaft Dillen & Le Jeune Cargo. 2003 vertraute Hupac der Rail4Chem erste Verbindungen an. Das private Bahnunternehmen erwies sich im Preis-/Leistungsvergleich als wettbewerbsfähig und war in der Lage, die Traktion der Züge unter eigener Regie von der Quelle bis zum Ziel zu übernehmen. 2004 aktivierte Hupac zwischen Duisburg und Novara den ersten internationalen Zug, für dessen Traktion SBB Cargo als einziges Bahnunternehmen grenzüberschreitend von Deutschland bis Italien verantwortlich war. Seit 2004 sucht sich Hupac die besten Traktionsanbieter aus, schreibt die Leistungen aus und vergibt die Aufträge "von der Quelle bis zum Ziel" in der Regel für zwei Jahre. Für jede Verkehrsrelation wird der günstigste Partner hinsichtlich Kosten und Gesamtqualität gewählt. Fünf Partner konnten sich in der ersten Runde einen festen Platz im transalpinen Verkehr sichern: SBB Cargo, Railion (DB Gruppe), Trenitalia Cargo, Ferrovie Nord Cargo und Rail4Chem. (Quelle: moving, Hupac Kundenmagazin, Dezember 2006).

Im Juni 2018 übernahm Hupac den Kombi-Operateur ERS Railways BV mit Sitz in Rotterdam und Hamburg, inklusive einer 47-Prozent-Beteiligung an dem in Hamburg ansässigen Eisenbahnverkehrsunternehmen boxXpress. Mit dieser Übernahme stärkt die Hupac Gruppe ihre Position im maritimen Hinterlandverkehr. Während die ERS heute auf Verbindungen innerhalb von Deutschland fokussiert, soll das Leistungsspektrum künftig auch auf die Westhäfen in Ergänzung zum Netzwerk der Hupac Intermodal ausgeweitet werden. (Quelle: Geschäftsbericht 2018)

Abbildung 12: Hupac und ERS Railways



Quelle: Mit der Integration der ERS Railways hat sich Hupac einen wichtigen Partner für die West-Ost Verkehre an Bord geholt (Foto: Hupac)

Heute umfasst das Shuttle Net der Hupac über hundert Züge täglich mit Destinationen von Skandinavien bis Südtalien, von Spanien bis Russland, von den Niederlanden bis Rumänien. Hupac verfügt über rund 6'890 Wagenmodule und zwanzig Strecken- und/oder Manöverlokomotiven. Sie bündelt als neutraler, unabhängiger Kombi-Operateur die Sendungen der Transporteure zu ganzen Zügen. Die im Besitz von Hupac stehenden acht Vectron Multisystemlokomotiven für durchgehende Traktion in den Ländern Deutschland, Österreich, Schweiz, Italien und den Niederlanden stehen im Einsatz bei der italienischen GTS Rail, SBB Cargo International, Widmer Rail Services und BLS Cargo.

Heute sind die wichtigsten Traktionäre für die Hupac-Züge: SBB Cargo International, DB Cargo AG, Mercitalia Rail, BLS Cargo, Crossrail, Captrain, WLB Wiener Lokalbahnen, SNCF Fret, SNCB Logistics, Rotterdam Rail Feeding, NOI Nuovo Operatore Intermodale, LTE, Railtraxx und Rail Cargo Hungaria.

Die ERS Railways BV arbeitet mit den Traktionären boxXpress, LTE und Freightliner zusammen.

Das Eisenbahnverkehrsunternehmen der Hupac SpA in Italien stellt Rangiertätigkeit im Terminal Busto Arsizio-Gallarate sowie Wagentransporte zwischen dem Terminal und den Werkstätten sicher.

Hupac betreibt sieben Terminals an wichtigen Standorten in Europa, ist unter anderen beteiligt an Merciatlia Intermodal (ex Cemati) mit rund 34,5 Prozent und der RAlpin (33 Prozent). Hupac betreibt ihre eigene Unterhaltswerkstätte für die Wagenflotte im Terminal von Busto Arsizio.

Abbildung 13: Das Hupac Netzwerk 2019



Quelle: Hupac

8.3 RAlpin

Seit 2001 betreibt die RAlpin die Rollende Autobahn Rola zwischen Freiburg im Breisgau und Novara. Die 414 Streckenkilometer überwindet sie in acht bis neun Fahrstunden. Es werden bis zu 22 Stellplätze für Sattelschlepper und Lastenzüge pro Zug angeboten. Wöchentlich und pro Richtung bestehen 64 Verbindungen. Die Rola verlagert rund 100'000 LKW pro Jahr auf die Schiene. RAlpin bearbeitet in der eigenen Instandhaltungswerkstätte in Wangen bei Olten jährlich rund 6'000 Radsätze des Typs Db24 und Db25 (kleiner Durchmesser) für die gemieteten 390 Niederflur-Tragwagen. RAlpin ist im Besitz der BLS Cargo, Hupac und von SBB Cargo. Die Traktion der Züge erfolgt durch die BLS Cargo und die SBB Cargo International zwischen Freiburg und Novara.

8.4 Cargobeamer

Von den für nichtkranbare Sattelaufflieger – immerhin 90-95 Prozent der europaweit eingesetzten Strassenfahrzeuge – geeigneten multimodalen Systemen Cargobeamer, Lohr und Nikrasa verkehrt aktuell drei Mal pro Woche und Richtung ein von BLS Cargo gezogener Cargobeamer Zug durch die Schweiz von Kaldenkirchen an der deutsch-niederländischen Grenze ins Terminal von Domodossola.

8.5 Ein Dutzend Operateure mit mehr als 10'000 Sendungen

Der Bund hat für 2019 mit knapp zwanzig Operateuren von alpenquerendem kombinierten Verkehr (KV) eine Vereinbarung über die Bestellung und Abgeltung von Zügen und Sendungen abgeschlossen. Ein gutes Dutzend hat ein Soll von über 10'000 Sendungen pro Relation eingegeben⁴. Zusätzlich zu den grenzüberschreitenden Transit-Verbindungen gehören auch noch nationale Verkehre von ACTS, SBB Cargo, railCare und Hupac dazu. Die Liste ist öffentlich und kann auf der Webseite www.bav.admin.ch unter den Stichworten „Betriebsbeträge und Offertverfahren“ abgerufen werden.

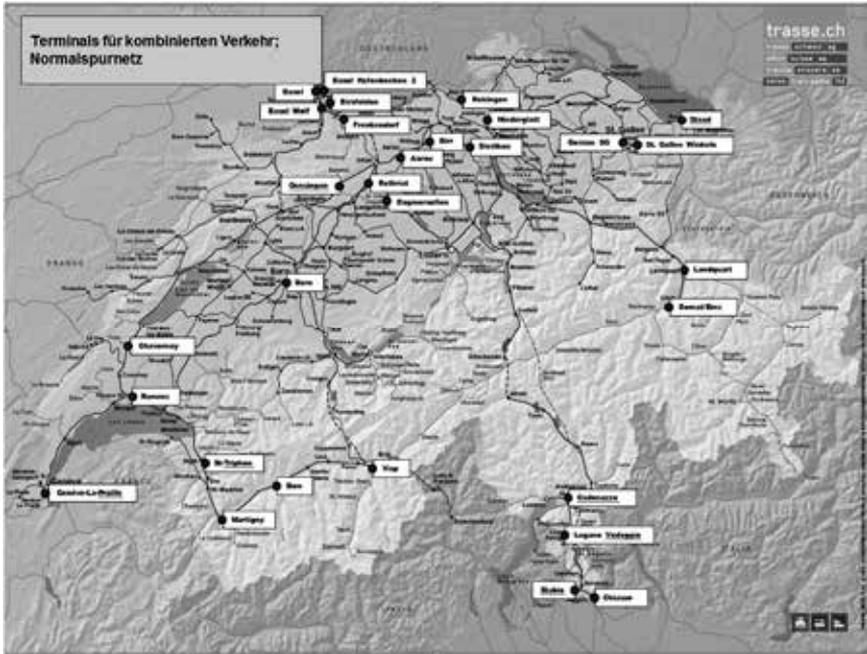
9 Boom bei den Terminals

Der massive Aufschwung des kombinierten Verkehrs seit der Liberalisierung des Schienengüterverkehrs verlangte sowohl nach grösseren wie neuen Umschlaganlagen. Das europaweite Netz von Terminals ist nach wie vor im Wachsen begriffen. Das neuste Projekt ist das trimodale Terminal für Schiene, Strasse und Rhein, das Gateway Basel Nord als Eingangstor zur Schweiz für Verkehre aus den Nordhäfen und dem Rhein-Ruhrgebiet. Die Planung liegt in den Händen der im Sommer 2015 gegründeten Gateway Basel Nord AG (GBN) mit SBB Cargo, Hupac und Contargo als Trägern und Partnern.

Die Schweiz kennt eine hohe Dichte an Terminals für den Umschlag des kombinierten Verkehrs von der Schiene auf die Strasse und umgekehrt und dies sowohl für den Binnen- wie den Import- und Exportverkehr. SBB Cargo AG betreibt fünf, die Schweizerische Post drei. Über zwanzig andere Anlagen sind im Besitz von privaten Unternehmen, darunter erstaunlich viele traditionell im internationalen Strassentransport tätige Firmen wie Bertschi (Birr und Visp), Giezendanner Transport (Rothrist und St. Gallen-Winkeln), Galliker Transport (Dagmersellen und Staad), Schöni (Rothrist) und Camion Transport (Vufflens-la-Ville). Weitere Terminals stehen in Basel, Chiasso, Buchs SG, Rekingen und dem Rangierbahnhof Limmattal.

⁴ Ambrogio, CargoBeamer, DB Cargo, GTS General Transport Service, Hannibal (Contship Italia), Hupac, Lineas, Lotrans, Mercitalia, Move Intermodal, Samskip Multimodal, Shuttlewise, TXLogistik

Abbildung 14: Terminallandschaft Schweiz



Quelle: trasse.ch: Die Schweiz verfügt über eine hohe Dichte intermodaler Terminals unterschiedlicher Betreiber.

Eine besondere Initiative ergriffen die Besitzer der Swissterminal AG im 2016 mit der Schaffung des „Schweizerzugs“. Seit Februar 2019 verkehrt dieser neu mit vier Rundläufen pro Woche zwischen dem Terminal Frenkendorf und Antwerpen. Rotterdam wird via Neuss mit drei Rundläufen pro Woche an die Schweiz angebunden. Zwischen den Terminals von Niederglatt und Frenkendorf besteht neu eine tägliche Verbindung. Die Traktion wird von der BLS Cargo geleistet.

Ein Terminal ist allerdings von der Landkarte verschwunden, nämlich das Cargodrome in Wiler bei Utzensdorf, das zur einstigen EVU Crossrail gehörte und im Rahmen der Besitzveränderungen sowie mangels genügendem Aufkommen – vorab durch die Einstellung der Papierfabrikation in zwei benachbarten Werken – stillgelegt wurde.

10 Unterhalt

Die Bahnreform hat im Unterhalt des Rollmaterials zu einem grundlegenden Systemwechsel geführt. Während früher die Privatwagenbesitzer ihre Wagen bei einer Bahn einstellten und diese dann für den Unterhalt verantwortlich war, wurde die Verantwortung nun den Wagenbesitzern selbst übertragen. Aus Sicherheitsgründen führte dies zu neuen Regeln.

Jeder Privatwagenbesitzer musste für seine Wagen einen ECM (Entity in Charge of Maintenance) definieren. Dazu sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- die Firma muss ISO zertifiziert sein
- die Firma muss zusätzlich eine ECM Zertifizierung erhalten

In Europa gelten die Normen des Verbands der Güterwagenhalter in Deutschland (VPI) als Normbasis für die Tätigkeit der ECM.

Die Umstellung auf das System der ECM hat nicht zu einem grundsätzlich höheren Bedarf an Werkstätten geführt, jedoch zu einer Qualitätsänderung. Im Unterhalt entstand Wettbewerb, da die Wagen nicht mehr von den einstellenden Bahnen gewartet werden.

Als Beispiel dient der Schweizer Privatwagenbesitzer ACTS⁵. Früher wurden seine Wagen in einer SBB Werkstätte gewartet. Mit dem Systemwechsel gründete die ACTS 2010 in Luterbach die Schwestergesellschaft CT-X Rail Service AG. Diese besitzt einerseits das ECM Zertifikat und andererseits alle notwendigen Spezialzertifikate zur Führung einer Unterhaltswerkstatt für Bahngüterwagen. Sie führt Wagenunterhalt, Revisionen und Reparaturen nicht nur für die gruppeneigene ACTS-Flotte durch. Mehr als die Hälfte ihrer Tätigkeiten fallen heute auf Aufträge anderer, zum Teil grosser EVU. Zudem betreut sie Kunden mit einigen wenigen eigenen Bahnwagen, für die sie die Funktion des ECM wahrnimmt. (Inputs von Rudolf Thomet, VRP CT-X Rail Service AG)

Eine weitere Veränderung ergab sich durch das Insourcing der Wartung der Fahrzeuge von Hupac und RAlpin in eigens dafür errichteten Werkstätten in Busto Arsizio beziehungsweise in Wangen bei Olten. Offensichtlich konnten die Industriewerke der nationalen Bahnen den Ansprüchen – Qualität, Kapazität, Einhalten von Fristen und Höhe der Kosten – der beiden Unternehmen nicht mehr gerecht werden.

⁵ ACTS: Abroll-Container-Transport-System

11 Fazit

Die von den drei Reedereien bereits im Jahr 1994 geforderten neuen Rahmenbedingungen für eine Verlagerung des Modalsplits zu Gunsten der Schiene sind nach wie vor aktuell und nur teilweise umgesetzt. Zwar haben die Liberalisierungsbestrebungen der EU und die Bahnliberalisierung in der Schweiz zur erhöhten Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs einiges beigetragen, um die Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene voranzutreiben. Allerdings stehen nach wie vor nationale Interessen, Prestigedenken und Reglementierungsfreudigkeit pragmatischen Entscheiden und deren operative Durchsetzung in Weg.

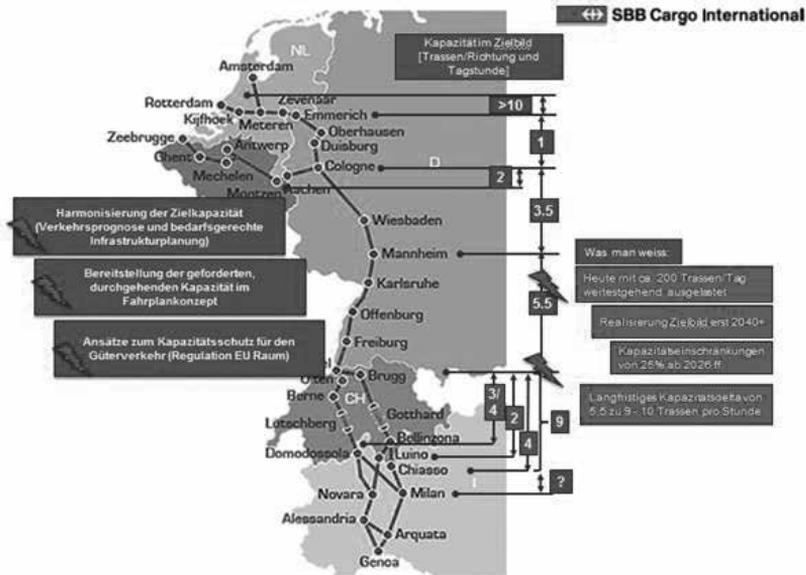
Hupac als Marktführerin im kombinierten Verkehr durch die Schweiz und Nummer zwei in Europa bewertet die Liberalisierung aktuell wie folgt:

„Das Bestreben nach freiem Zugang zu jedem Land der EU, zu einheitlichen Sicherheits- und technischen Standards in Rollmaterial und Infrastruktur, zu unabhängigen Trossenvergabeinstellen und vielem mehr erwies und erweist sich bis heute als äusserst anstrengender, aufwändiger Prozess mit mühevoller Kleinarbeit: Naturgemäss kollidieren die Interessen des Staates an seinen Eisenbahnen immer wieder mit denjenigen der Unternehmer an privatwirtschaftlichem Arbeiten. Vieles ist inzwischen erreicht, zum Beispiel vereinfachte Zollkontrollen und internationale Zusammenarbeiten in verschiedenen Bereichen. (...) Denn trotz der Liberalisierungsbestrebungen der EU traktierte jedes EU-Mitglied in seinem eigenen Land sämtliche Güterzüge, auch die von ausländischen Operateuren. Das war sehr aufwendig. Indem nun die Hupac dieses Planen und Durchführen an die Eisenbahnunternehmen selbst überträgt, werden diese in gewissem Sinne zu Konkurrenten – und Preisabsprachen, wie sie bisher üblich waren, wurden somit verhindert. Damit ermöglichte die Hupac mehr freien Markt und übersetzte die EU-Gesetzestexte ins wirkliche Leben.“ (Hupac Website, 29.04.2019, 15:52 Uhr)

Der Wettbewerb in der Traktion spielt nach einer Phase der Euphorie und der Konsolidierung. Ohne Liberalisierung des Schienengüterverkehrs hätte sich der Modalsplit weiter zu Gunsten der Strasse entwickelt. Dass die Schweiz im alpenquerenden Verkehr im Vergleich zu den anderen transalpinen Routen den höchsten Schienenanteil aufweist, ist auch der Einführung der leistungsabhängigen Strassenverkehrsabgabe LSVA, dem Nacht- und Sonntagsfahrverbot, den verstärkten Kontrollen der LKW und ihrer Fahrer und der Stausituation am Gotthard zuzuschreiben.

Die Einführung gesicherter Trassen für den Güterverkehr in und durch die Schweiz ist vorbildlich. Die Herausforderung der Zukunft liegt jedoch in der Verfügbarkeit der Infrastruktur. Diese muss planbar sein, möglichst frei von Behinderungen durch Ausbauten und Instandhaltung. Allfällige Störungen müssen in kurzer Zeit beseitigt sein oder Redundanzen in einem absehbaren Zeitraum zur Verfügung stehen.

Abbildung 15: Infrastrukturelle Engpässe auf dem RFC 1



Quelle: SBB Cargo International: Auf dem Rail Freight Corridor Rhine – Alpine fehlen zukünftig massiv Trassenkapazitäten für einen Ausbau des Schienengüterverkehrs

Schlussfolgerung: Die Liberalisierung hat ausgeprägt in den Dienstleistungsbereichen rund um die Infrastruktur, das Rollmaterial und den Unterhalt zu Neugründungen und Innovationen geführt. Der Wettbewerb unter den traditionellen Eisenbahnverkehrsunternehmen und den neuen Traktionären scheint zu spielen, auch wenn die Zahl der im schweizerischen alpenquerenden Schienengüterverkehr tätigen EVU durch Zusammenschlüsse und Übernahmen sich aktuell nur auf rund ein halbes Dutzend Anbieter beschränkt.

Autorenverzeichnis

Andreas **Bieniok**
Scheidt & Bachmann Schweiz GmbH
Güterstrasse 5
3072 **Ostermundigen**
bieniok.andreas@scheidt-bachmann.ch

Franziska **Borer Blindenbacher**, Ökonomin lic.rer.pol.
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 **Bern**
franziska.borerblindenbacher@are.admin.ch

René **Böhlen**, Geschäftsführer
LITRA – Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
Spitalgasse 32
3011 **Bern**
info@litra.ch

Christian **Egeler**, Dipl. Ing. ETH
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 **Bern**
christian.egeler@are.admin.ch

Lukas **Federer**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastrukturen
economiesuisse
Hegibachstrasse 47
8032 **Zürich**
lukas.federer@economiesuisse.ch

Matthias **Finger**, Prof.
Ecole Polytechnique Fédérale Lausanne (EPFL)
ODY 101, Station 5
1015 **Lausanne**
matthias.finger@epfl.ch

Peter **Füglister**, Dr.
Bundesamt für Verkehr BAV
Mühlestrasse 6
3003 **Bern**
peter.fueglistaler@bav.admin.ch

Anne **Greinus**, Dr.
INFRAS AG
Binzstrasse 23
8045 **Zürich**
anne.greinus@infras.ch

Marcel **Hepp**, Rechtsassessor
Bundesamt für Verkehr BAV
Postfach
3003 **Bern**
marcel.hepp@bav.admin.ch

Ursel **Kälin**, Dr.
Dr. Kälin Consulting GmbH
Walzenhauserstrasse 48
9430 **St. Margrethen**
ub.kaelin@bluewin.ch

Peter **König**, Fürsprecher
Bundesamt für Verkehr BAV
Postfach
3003 **Bern**
peter.koenig@bav.admin.ch

Christian **Laesser**, Prof. Dr.
IMP-HSG
Dufourstrasse 40a
9000 **St. Gallen**
christian.laesser@unisg.ch

Arnold **Luca**
SBB AG
Hilfikerstrasse 1
3000 **Bern** 65
luca.arnold@sbb.ch

Martin **Lutzenberger**, Prof. Dr.
Swiss Economics
Weinbergstrasse 102
8006 **Zürich**
martin.lutzenberger@swiss-economics.ch

Lukas **Lüthi**
SBB AG
Hilfikerstrasse 1
3000 **Bern** 65
lukas.luethi@sbb.ch

Rico **Maggi**, Prof. Dr.
Università della Svizzera Italiana
Via Maderno 24
6904 **Lugano**
rico.maggi@usi.ch

Markus **Maibach**
INFRAS AG
Binzstrasse 23
8045 **Zürich**
markus.maibach@infras.ch

Kurt **Metz**, Lic. ès sc. pol.
Botschafter für Mobilität.Logistik.Tourismus
Kirchrain 8
6016 **Hellbühl**
mail@kurtmetz.ch

Bernhard **Meier**, Dr.
SBB AG
Hilfikerstrasse 1
3000 **Bern** 65
meier.bernhard@sbb.ch

Andrea Carmela **Müller**, M.A.
Bundesamt für Verkehr BAV
Mühlestrasse 6
3003 **Bern**
andrea.mueller@bav.admin.ch

Marc **Sinner**, MSc ETH Bau-Ing.
ETH Zürich
Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme
HIL F 12.2
Stefano-Franscini-Platz 5
8093 **Zürich**
marc.sinner@ivt.baug.ethz.ch

Daniel **Sutter**
INFRAS AG
Binzstrasse 23
8045 **Zürich**
daniel.sutter@infras.ch

Roman **Steffen**, MSc ETH Bau-Ing./SVI
Trafiko AG
Kastanienbaumstrasse 301,
6047 **Kastanienbaum**
roman.steffen@trafiko.ch

Kasimir **Stadler**, lic. rer. pol.
Trafiko AG
Kastanienbaumstrasse 301
6047 **Kastanienbaum**
kasimir.stadler@trafiko.ch

Ueli **Stüeckelberger**, Fürsprecher
Verband öffentlicher Verkehr
Dählhölzliweg 12
3000 **Bern 6**
ueli.stueeckelberger@voev.ch

Urs **Trinkner**, Dr.
Swiss Economics
Weinbergstrasse 102
8006 **Zürich**
urs.trinkner@swiss-economics.ch

Ulrich **Weidmann**, Prof. Dr.
ETH Zürich
HG F 45
Rämistrasse 101
8092 **Zürich**
weidmann@sl.ethz.ch

Christoph **Zurflüh**, BSc ZFH in Verkehrssysteme
Trafiko AG
Kastanienbaumstrasse 301,
6047 **Kastanienbaum**
christoph.zurflueh@trafiko.ch