

Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV
Hauptversammlung vom 22./23. September 2005 in Stein am Rhein

**Prof. Dr. Ulrich Weidmann, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme,
ETH Zürich**

Regionalverkehr: Fusionen und Konfusionen

(Es gilt das gesprochene Wort)

I Der öffentliche Verkehr 2005 – Eine Standortbestimmung

I.1 Einleitung

Für mein Referat zur heutigen Tagung habe ich aus aktuellem Anlass das Motto „Regionalverkehr: Fusionen und Konfusionen“ gewählt:

- Die Revision des Eisenbahngesetzes – die sogenannte Bahnreform 0 – jährt sich zum zehnten Mal. Als Mitgestalter der damaligen Neuausrichtung der SBB ist dies eine persönliche Motivation zu Rückblick und Zwischenbilanz.
- Als Systemwissenschaftler beschäftige ich mich mit den Wechselwirkungen zwischen ordnungspolitischem Umfeld, Unternehmensstrategien, Geschäftsmodellen, Angebotsplanung und Technik. Die derzeitigen Umbrüche in den Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs werden zu einer neuen Landkarte führen, deren Umrisse heute erst erahnt werden können. Dies ist für mich Anlass zur Einordnung der Vorgänge in das Umfeld und einen Ausblick auf Handlungsoptionen.

Verbindendes Element der beiden Motive sind die Fusionen, welche sich derzeit in der Branche abspielen. Finden solche Vorgänge schon in der Privatwirtschaft stets hohe Aufmerksamkeit, so gilt dies erst recht für den öffentlichen Verkehr, welcher ja nicht nur eine öffentliche Dienstleistung produziert, sondern weitgehend in öffentlichem Besitz ist.

Um es vorwegzunehmen: Ich gehe von der These aus, dass ...

... wir mitten in einem tiefgreifenden Transformationsprozess stehen, welcher sich nicht auf Unternehmensgrößen und Bahnbezeichnungen beschränken, sondern insbesondere auch das Rollen- und Führungsverständnis des Staates im öffentlichen Verkehr ergreifen wird,

... die bisher umgesetzten und noch geplanten Reformansätze nur erste – wenn auch wichtige – Schritte auf diesem Weg sind,

... die europäischen Umwälzungen eine treibende Kraft bleiben werden, unabhängig vom Status der Schweiz im Verhältnis zur EU.

I.2 Erfolg am Markt

Im europäischen Vergleich ist der öffentliche Verkehr der Schweiz beispiellos erfolgreich. Mit rund 21 % Marktanteil im Personen- und 28 % im Güterverkehr liegt er beim Doppelten bis Dreifachen des Durchschnitts. Erfolgsfaktoren sind dabei insbesondere:

- Landesweit integrierte Transportkette über aller Verkehrsunternehmungen hinaus.
- Hohe Stabilität und Verlässlichkeit in der Angebotsentwicklung.
- Konstruktive Partizipation der Kantone, Gemeinden und Bürger.
- Pünktlichkeit des Angebotes und Kundenorientierung des Personals.
- Jahrzehntealtes unternehmensübergreifendes Tarif- und Distributionssystem („Tarifverbund Schweiz“).
- Moderates Preisniveau mit marktgerechten Vielfahrervergünstigungen.
- SBB und Postauto als identitätsstiftende nationale Brands.
- Regionale Verankerung der sogenannten Privatbahnen und Busbetriebe als regionale Identifikationspunkte.

Die emotionale Verbundenheit der Bevölkerung, in erstaunlichem Masse unterstützt durch die Medien, kontrastiert klar zum Image der Bahn und des öffentlichen Verkehrs in zahlreichen europäischen Ländern, insbesondere unseren Nachbarländern. Im täglichen Gespräch in Deutschland oder Frankreich wird sorgfältig unterschieden, ob – anerkennend - vom ICE respektiv TGV die Rede ist, oder aber – verächtlich - von „der Bahn“!

Selbstverständlich hat dies den stolzen Preis von 12 Mia CHF pro Jahr, wovon nur die Hälfte durch Verkehrserträge gedeckt sind, die andere Hälfte stammt von der öffentlichen Hand. Dennoch ist der öffentliche Verkehr kein Fass ohne Boden. Im Gegenteil: Parallel zum Angebotsausbau gelang es dem öffentlichen Verkehr seit 1993, seine Verkehrsproduktivität um rund 5 % pro Jahr zu steigern. Auch dies ist eine Erfolgsstory und für eine rund 160jährige Branche beachtlich; der öffentliche Verkehr hat seinen Job gemacht!

I.3 Unruhe in der Branche

Dennoch herrscht Unruhe in der Branche, meist hinter, zunehmend vor den Kulissen. Von der Öffentlichkeit bisher weitgehend unbeachtet planen, bestellen und bezahlen Bund und

Kantone seit zehn Jahren den Regionalverkehr. Ebenfalls seit zehn Jahren besteht die fakultative Möglichkeit zur Leistungsausschreibung sowie zur unaufgeforderten Einreichung von Unternehmerofferten. Seit diesem Zeitpunkt verharren die Unternehmungen in einer merkwürdigen „drôle de guerre“, in Erwartung möglicher Leistungsausschreibungen und eines Markteintrittes ausländischer Konkurrenten. Nur geschah bislang kaum etwas derartiges. Ausschreibungen beschränkten sich auf einzelne Busnetze, zum Teil mit medienwirksamen Randerscheinungen. Ist der intramodale Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsunternehmungen – insbesondere Bahnen – ein theoretisches Konstrukt? Dazu zwei Seitenblicke:

- Mit der Bahnreform 1 wurde 1999 das schweizerische Eisenbahnnetz für den Güterverkehr vollständig geöffnet und umgehend entstand ein dynamischer Wettbewerb im Nord-Süd-Transit: Die SBB bietet ihre Transportleistungen Westdeutschland-Norditalien ohne Kooperation mit ihren früheren Partnerbahnen an. Die BLS Lötschbergbahn ist im Gegenzug mit der Gütersparte der Deutschen Bahn (RAILION) eine Allianz eingegangen und führt bereits rund einen Fünftel der Güterzüge am Gotthard.
- 1996 wurde auch der deutsche Regionalverkehr liberalisiert. Derzeit ist DB Regio gerade noch in 45 % der Ausschreibungen erfolgreich. Rund 40 % werden von europäischen Konzernen wie CONNEX und ARRIVA gewonnen. Der Marktanteil der Nicht-DB-Bahnen ist zwischen 2000 und 2005 von 6 auf 13 % gewachsen.

Ich stelle damit fest:

- Mit dem Regionalverkehr und dem Güterverkehr sind zwei der vier tragenden Säulen des öffentlichen Verkehrs zumindest teilweise liberalisiert. Monopolgeschützt verbleiben derzeit der Personenfernverkehr und die Eisenbahn-Infrastruktur.
- Wenn der öffentliche Verkehr echt liberalisiert wird, dann spielt sich ein echter Wettbewerb ab.
- Umkehrschluss: Wenn sich in einem liberalisierten Umfeld kein Wettbewerb entwickelt, dann ist die Liberalisierung nicht echt.

Statt Wettbewerb hat eine Fusionswelle das Land ergriffen, sodass über ein Viertel der Unternehmungen vom Markt verschwunden sind – vom Regionalbus bis zur traditionsreichen grossen Privatbahn. Handelte es sich in einer ersten Phase noch eher um den Nachvollzug gelebter Realität durch Zusammenschluss von Unternehmungen, welche bereits eine Betriebsgemeinschaft bildeten, so treten in jüngerer Zeit zunehmend auch eher „unfriendly takeovers“ auf.

Dem Bund scheint selbst diese Entwicklung zu langsam zu verlaufen: Stand das EBG 96 noch unter dem Wettbewerbsgedanken, so verfolgt die Bahnreform 2 nun einen dirigistischen Ansatz: Im Jahre 2004 hat sich der Bundesrat für ein Modell „SBB + X“ entschieden, wobei unter „X“ offenbar die Zahl „2 normalspurige Privatbahnen“ zu verstehen ist. Damit wurde die jüngste Diskussion endgültig auf die Ebene von Zahl und Umfang von Bahnunternehmungen fokussiert. Nur: Sind dies die wirklich entscheidenden Grössen für die Zu-

kunft des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz? Warum entsteht der Eindruck, trotz der Fusionen komme der Reformprozess nur schleppend voran?

II Die Entstehung der Bahnlandschaft Schweiz – Ein Rückblick

II.1 Teil I: Bis 1875 – Das Hauptnetz entsteht

Eine erste Teilantwort liefert die Entstehungsgeschichte der Unternehmenslandschaft, welche sich in vier typische Zwischenschritte unterteilen lässt. Ausgehend von ersten Versuchen in den Jahren um 1675 entwickelte sich die Post mit der Gründung des Bundesstaates von 1848 zum landesumfassenden eidgenössischen Betrieb. Der Netzentwicklung bei der Pferdepost kam entgegen, dass das schweizerische Bahnnetz vergleichsweise sehr spät entstand. Erst die Gründung des Bundesstaates schuf mit dem einheitlichen Wirtschafts- und Rechtsraum das Fundament dazu. Allerdings war der neue Bundesstaat selbst finanziell nicht in der Lage, das Netz zu erstellen und zu betreiben. Dies hätte zudem dem damaligen liberalen Staatsverständnis widersprochen.

1852 wurde die Eisenbahn auch formell zur Sache der Privatwirtschaft erklärt und noch bis 1872 wurden die Konzessionen durch die Kantone erteilt. Das Netz der späteren SBB wurde durch fünf grosse (Jura-Simplon-Bahn, Schweizerische Centralbahn, Nordostbahn, Vereinigte Schweizer Bahnen, Gotthardbahn) und einzelne kleine Privatbahnen aufgebaut. Vor allem die fünf grossen Bahnen waren massgeblich von ausländischem Kapital beeinflusst, klar gewinnorientiert und daher sehr zurückhaltend im Bau regionaler, wenig rentabler Linien. Immerhin ergänzten sie ihr Netz punktuell, sei es aus geschäftsstrategischen Gründen, sei es auf Druck und mit Beteiligung der betroffenen Kantone und Gemeinden.

II.2 Teil II: 1875 bis 1925 – Verästelungen und Verstaatlichungen

Die grosse „Eisenbahnkrise“ Mitte der 1870er-Jahre liess die Bereitschaft der „Grossen Fünf“ zur Erstellung von Ergänzungsstrecken noch weiter zurückgehen. Zunehmend entstanden regionale Bahnunternehmungen, welche zwar privatrechtlich konstituiert waren, aber im Wesentlichen von den Kantonen und Gemeinden getragen wurden. So entstanden zwischen etwa 1880 und dem ersten Weltkrieg unter anderem jene normalspurigen Privatbahnen, welche nun einen Grundpfeiler der Bahnlandschaft nach Bahnreform 2 bilden. Einerseits handelte es sich um Bahnen in wirtschaftsschwachen Regionen, welche bisher nicht die wirtschaftliche Kraft zum Bahnbau hatten. Andererseits wurden verschiedene überregionale, aber topographisch aufwendige Netzergänzungen (Lötschbergbahn, Bodensee-Toggenburg-Bahn) von den bisherigen grossen Bahnen nicht mehr in Angriff genommen.

Einen zusätzlichen Impuls gab die Revision des Eisenbahngesetzes von 1872, welches den Bau schmalspuriger und damit einfacherer Bahnen zulies. Der ab etwa 1895 breit einsetzbare elektrische Betrieb erlaubte eine zusätzliche Reduktion der Standards und Kosten. Be-

scheiden war nicht nur der Standard, sondern meist auch die Unternehmensgrösse. Um 1925 kam diese letzte Ausbautetappe zum Abschluss.

Mangelhafte Koordination der Angebote, Vernachlässigung der Anlagenerhaltung, Dominanz ausländischer Kapitaleigner und Arbeitskonflikte ebneten in den 1890er-Jahren parallel dazu den Weg zur Verstaatlichung der grossen Privatbahnen und deren Überführung in die Schweizerischen Bundesbahnen SBB (1902 bis 1909). Es folgten einige Jahre später eher zufällig einzelne notleidende Regionalbahnen.

Der Autobus erreichte erst nach dem Ersten Weltkrieg eine technische Reife, welche ihn zum Linienbetrieb befähigte. Die Post stellte ihre bisherigen Postkutschen-Kurse rasch auf Autobus um, war aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht zur Schliessung noch bestehender grösserer Lücken im Netz bereit. Dies übernahmen kleinbetriebliche regionale Busgesellschaften, ohne dass sich zusätzlich zum Postautodienst neue überregionale Gesellschaften gebildet hätten.

II.3 Teil III: 1925 bis 1975 – Rückbau und Konservierung

Spätestens nach dem 1. Weltkrieg stellten sich bei den verbliebenen Privatbahnen ernsthafte finanzielle Engpässe ein. 1917 bis 1937 folgte sich eine Reihe von Notbeschlüssen des Bundes, womit sein Engagement im privaten Regionalverkehr begann. Nach der Depression der Dreissigerjahre war 1939 eine umfassende – nicht mehr punktuelle - Privatbahnhilfe unumgänglich, wofür eine neuerliche EBG-Revision die Grundlage schuf. Unterstützungsvoraussetzung war die volkswirtschaftliche oder militärische Bedeutung der Unternehmung für das Land oder einen grossen Teil desselben. Damit erzwang der Bund die Fusion von 28 Privatbahnen zu 12 neuen Gesellschaften.

Die wirtschaftlichen Ergebnisse nach dem Zweiten Weltkrieg zerschlugen die Hoffnung auf die Selbsterhaltungskraft der Privatbahnen. Der Bund (an)erkannte sein dauerhaftes und regelmässiges Engagement und passte das EBG 1957 in diesem Sinne an. Beiträge des Bundes wurden an eine namhafte kantonale Beteiligung gekoppelt. Zudem gewährte er seine Investitionsbeiträge oft in Form einer Erhöhung des Aktienkapitals, sodass er zunehmend zum Teilhaber an diversen Regionalbahnen und Busbetrieben wurde, in Einzelfällen mit erheblichen Aktienpaketen.

Die schwächer frequentierten Bahnen mit herabgewirtschafteten Anlagen wurden indessen nach dem Zweiten Weltkrieg durch den Individualverkehr einem existenziellen Druck ausgesetzt, welchem zahlreiche Betriebe keinen Widerstand mehr entgegensetzen konnten. Zudem fehlte oft der politische und unternehmerische Glaube an die Zukunftsfähigkeit eines modernisierten Bahnbetriebes. Insbesondere in den Fünfziger- und Sechzigerjahren wurden zahlreiche Unternehmungen auf Busbetrieb umgestellt und erst die Ölkrise brachte diese Entwicklung zum Stillstand.

Bei SBB und Postauto verlief die Entwicklung ruhiger und ohne nennenswerte Streckenstilllegungen. Die Fehlbeträge der Regionallinien wurden durch die rentablen Geschäftszwei-

ge quersubventioniert, sodass Kantone mit hohem SBB- und Postautoanteil von einer durchaus kostengünstigen regionalen Verkehrserschliessung profitierten. Erkauft wurde dies durch marginale Mitsprachemöglichkeiten und Qualitätsmängel, sodass sich im Verlauf der Jahrzehnte eine zunehmende Unzufriedenheit seitens der Kantone und Gemeinden aufbaute.

II.4 Teil IV: 1975 bis heute – Aufbruch, aber noch keine Ankunft

Spätestens in den Achzigerjahren wurden Versuche zur Aufbrechung der monopolistischen Situation bei SBB und PTT unternommen, um insbesondere endlich eine integrierte regionale Verkehrsplanung ohne Rücksicht auf alte, zufällige Netzstrukturen betreiben zu können. Allerdings fehlten zunächst noch wirksame Ansatzhebel, da beiden Betriebe als Regiebetriebe des Bundes über eine Monopolkonzession verfügten.

Erst die stark wachsenden Fehlbeträge namentlich des SBB-Regionalverkehrs, verbunden mit den Entwicklungen auf europäischer Stufe, ebneten schliesslich den Weg zu einer grundsätzlichen Neugestaltung, welche in der Revision des Eisenbahngesetzes von 1996 ihren vorläufigen Abschluss fand. Es folgte mit der Einführung des Besteller- und Abgeltungsmodell in den Grundzügen einer Entwicklung, wie sie in einigen Ländern Europas zu jener Zeit im Gange war.

Es setzte zum ersten die bereits erwähnte Fusionswelle bei den Privatbahnen und Bussen sowie ab 1999 der Konkurrenzkampf im Güterverkehr ein. Zum zweiten positionierte sich die SBB im Regionalverkehr neu, indem sie diesen Geschäftszweig eine Vorwärtsstrategie einschlug, gleichzeitig aber ein neues Geschäftsmodell mit regionalen Tochterunternehmungen schuf. Diese haben eigene Rechtspersönlichkeit, aber keine eigene Infrastrukturen und verkehren im open access auf den Strecken von SBB und Privatbahnen.

III Gestaltung der Zukunft – Einige Wegmarken

III.1 Überblick

In der Strukturgeschichte des schweizerischen öffentlichen Verkehrs sind somit nur drei ordnungspolitisch motivierte Eingriffe zu verzeichnen:

- 1852: Der Bund erklärt das Eisenbahnwesen zur Sache der Privatwirtschaft.
- 1898: Das Volk genehmigt die Verstaatlichung der fünf grossen Privatbahnen.
- 1939: Der Bund erzwingt die Fusion kleiner Privatbahnen als Voraussetzung zur Erlangung von Bundessubventionen.

Hinzu kommen zwei marktbedingte Strukturbereinigungen:

- Bis 1975: Betriebsumstellungen auf Bus aus wirtschaftlichen und technischen Gründen.
- Seit 1996: Unternehmenszusammenschlüsse zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im intramodalen Wettbewerb.

Alle diese Anpassungen hatten ereignisgetriebenen Charakter und der Bezugsperimeter war stets die Unternehmung, nicht der Verkehrsmarkt oder die Funktionen der einzelnen Strecken. Als Resultat ist die schweizerische Unternehmenslandschaft gekennzeichnet durch folgende Unternehmungsgruppen:

- Schweizerische Bundesbahnen SBB.
- Postauto Schweiz.
- Konzessionierte Bahnen respektive Privatbahnen.
- Konzessionierte Busbetriebe.
- Städtische Nahverkehrsbetriebe.

Dies bedeutet zudem, dass beispielsweise:

- die SBB zahlreiche Regionallinien ohne netzweite Bedeutung betreibt,
- einige überregionale Verbindungen zum Netz von – teilweise sogar meterspurigen – Privatbahnen gehören,
- das Postauto in verschiedenen Agglomerationen zu den tragenden Säulen der Feinerschliessung gehört, in anderen Verdichtungsräumen dagegen bedeutungslos ist,
- die meisten Nahverkehrsbetriebe ausschliesslich auf Stadtgebiet und allenfalls einigen direkt angrenzenden Gemeinden aktiv sind,
- sich aufgrund der engen finanziellen und institutionellen Verflechtungen zwischen Bestellern/Eignern und Transportunternehmungen kein Wettbewerb entwickeln konnte.

Vom Netz des öffentlichen Verkehrs, welches über 25'000 km umfasst, werden gerade etwa 2100 km von Privatbahnen betrieben. Davon wiederum entfallen lediglich rund 700 km auf normalspurige Privatbahnen – und auf diese 3 % des öV-Netzes konzentriert sich derzeit die Diskussion...

Man könnte sich angesichts des bisherigen Markterfolges ohnehin die Frage stellen, ob überhaupt ein weiterer Reformbedarf besteht. Aus dreierlei Gründen besteht ein solcher sehr wohl:

- Mit der Revision des Eisenbahngesetzes von 1996 wurde ein grundlegender Systemwechsel in der Führung des schweizerischen Regionalverkehrs eingeleitet, aber nicht konsequent vollzogen.

- Der regionale Verkehrsmarkt entwickelte sich keineswegs homogen: Grossen Erfolgen in den Agglomerationen stehen schwache Nachfragezahlen in der Peripherie und weitere Marktanteilsverluste entgegen. Die Wettbewerbslage gegenüber dem Individualverkehr wird immer inhomogener. Kreative Modelle sind weiterhin gefragt.
- Mit den bilateralen Verträgen ist die Schweiz in der ordnungspolitischen Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs nicht mehr frei, sondern an die Leitlinien der EU gekoppelt, welche in voller Transformation begriffen sind.

III.2 Erfolgsbeurteilung der bisherigen Reformschritte

Eine Zwischenbilanz zur Revision des Eisenbahngesetzes 1996 kann aufgrund der aktuellen Datenlage nur qualitativen - wohl auch subjektiven - Charakter haben. Die Botschaft vom 17. November 1993 deklarierte zwei Hauptzielsetzungen:

1. Transparenz bei der Finanzierung des Regionalverkehrs.
2. Zukunftsgerichtete Offenheit in bezug auf die Organisation des Regionalverkehrs.

Das Schwergewicht der Vorlage lag somit auf dem Aufbrechen der überkommenen Finanzierungsstrukturen und dem Gewinnen von Freiheit in der Planung regionaler Angebote, was in unterschiedlichem Masse gelungen ist:

- Ad 1: Die Harmonisierung der Finanzströme und die unternehmensneutralen Finanzierungsmodalitäten haben sich zur Schaffung neuartiger Angebotskonzepte als ausserordentlich wertvoll erwiesen. Die Einführung von S-Bahn-Systemen in allen Grossagglomerationen, diverse Angebotsverdichtungen auf dem ganzen Netz und die Ausrichtung der Linienführung auf die Marktbedürfnisse wären ohne diese Revision nur in bescheidenen Ansätzen möglich gewesen. Dieses Ziel wurde erreicht.
- Ad 2: Bezüglich neuer Organisationsformen im Regionalverkehr ist der Ertrag bescheidener. Die Unternehmenszusammenschlüsse haben zweifellos ihren Beitrag zur Produktivitätssteigerung geleistet. Mit Ausnahme der Regionalbahn-Töchter der SBB blieben die Geschäftsmodelle indessen traditionell. Nur wenige Unternehmungen haben den Schritt über ihr angestammtes Verkehrsmittel gewagt und sich in die Funktion eines Systemintegrators vorgewagt. Letzteres blieb bislang mehrheitlich eine Aufgabe der Besteller. Ähnliches gilt für die Betriebsmittel, welche nach wie vor von jeder Unternehmung selbst beschafft und oft auch gewartet werden. Bezüglich dieses Zieles ist mithin ein echter Durchbruch ausgeblieben.

Die zurückhaltende Bilanz bezüglich des zweiten Zieles und damit – nebst der historisch gewachsenen Unternehmensstruktur - auch ein zweiter Grund für den ausgebliebenen Wettbewerb hängt mit einigen Inkonsistenzen des EBG zusammen:

- Der Aufwand für das jährliche linienweise Offertverfahren hat sich als ausserordentlich hoch erwiesen und bindet qualifizierte Mitarbeitende.

- Mit dem Planrechnungsprinzip wird das Ertrags- und das Aufwandrisiko auf die Unternehmungen übertragen. Es wird ihnen aber faktisch nicht gestattet, dieses Risiko mit einer entsprechenden Risiko-Prämie („Gewinn“) zu berücksichtigen.
- Das wettbewerbspolitische Modell ist nicht eindeutig: Einerseits sind Ausschreibungen und Unternehmerofferten zwar möglich, andererseits aber eben doch nur fakultativ. Ein „latenter Wettbewerb“ ist indessen kaum ein ökonomisch schlüssiges Konzept.
- Damit zusammenhängend verlangen Bund und Kantone einen unüblich tiefen Einblick in die finanziellen Struktur einer Unternehmung. Dies wiederum ist mit dem Wettbewerbsansatz unverträglich.
- Praktische Fälle von Ausschreibungen haben gezeigt, dass die erforderlichen Prozesse noch nicht verlässlich definiert sind. Dies gilt auch für den Fall, dass eine Unternehmung von sich aus eine Offerte einreicht.

Ergänzend zwei – aus unbedarfter Ingenieur-Sicht - pikante Details am Rande:

- Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen seit 1996 jährlich Regional- und Ortsverkehrsleistungen im Umfang von mehreren Mia CHF. Der weitaus grösste Teil des Volumens wird nach wie vor freihändig vergeben. Die einzelnen Vergabelose liegen dabei meist über allen Schwellenwerten von BÖB und VÖB, denen der Regionalverkehr juristisch nicht unterstellt ist.
- Als Grossaktionärin ist die öffentliche Hand oft in den Verwaltungsräten der Privatbahnen und Busbetriebe (oder zumindest der Aktionärsversammlung) vertreten. Nach Art. 717 Abs. 1 des Obligationenrechts ist jeder Verwaltungsrat der Sorgfalts- und Treuepflicht unterworfen, das heisst er hat die „Aufgaben mit aller Sorgfalt (zu) erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen (zu) wahren“. Dies muss wohl zu einem Interessenkonflikt führen, wenn derselbe Kanton als Ausschreiber von Regionalverkehrsleistungen die Offerte „seiner“ Unternehmung vorurteilsfrei beurteilen und gegebenenfalls sogar seiner eigenen Unternehmung den Auftrag entziehen sollte...

Aus planerischer Sicht ist es schliesslich bedauerlich, dass übergeordnete raum- und verkehrspolitische Zielvorgaben in der EBG-Revision von 1996 fehlten. Ich habe den Eindruck, dass sich die Position des Regionalverkehrs in der Raum- und Siedlungsplanung in den letzten Jahren nicht verbessert, sondern eher verschlechtert hat. Ohne den Nachweis dafür schon erbringen zu können, so bin ich aufgrund von analysierten Fallbeispielen doch davon überzeugt, dass der rückläufige Marktanteil des Regionalverkehrs ausserhalb der Agglomerationen sehr eng mit dieser Lücke zusammenhängt.

III.3 Die ordnungspolitische Entwicklung in Bahn-Europa

Mit dem Abschluss der Bilateralen Verträge und insbesondere des Landverkehrsabkommens ist ein auch juristisch-formeller Zusammenhang zwischen der schweizerischen Verkehrspolitik und den politischen Leitlinien der EU entstanden, indem sich die Schweiz dazu verpflichtet hat, ihre Regelungen eng an letzteren zu orientieren. Ob dies im Einzelfall erfüllt ist, wird auch durch die EU selbst begutachtet. Durch die Einbettung des Landverkehrsabkommens in die übrigen Vertragswerke entsteht zusätzlich ein Querbezug zum Verhalten der Vertragspartner in anderen Dossiers.

Zentral ist der stark ordnungspolitisch orientierte Ansatz der EU in der Verkehrspolitik:

- Die EU will den generellen offenen Zugang zu allen Formen von Netzen, auch zu den Bahnnetzen, schaffen (sogenannter „open access“).
- Die EU will den Verkehrsträger Eisenbahn durch Schaffung von sogenanntem intramodalem Wettbewerb stärken (Wettbewerb zwischen verschiedenen Bahnunternehmen).

Beides bedeutet einen Paradigma-Wechsel gegenüber der rund 170jährigen Politik national abgeschotteter Bahnnetze. Die Umsetzung dieser Prinzipien nahm ihren Anfang mit der EU-Richtlinie 91/440, welche unter anderem festlegte:

- Gültigkeit kommerzieller Grundsätze von Privatunternehmen auch für Bahnen.
- Steuerung über die Nachfrage des Marktes.
- Geschäftsführung unabhängig vom Staat.
- Getrennte Rechnungslegung für Verkehrs- und Infrastrukturbereich (Spartenrechnung).
- Ermöglichung des intramodalen Wettbewerbs.
- Formulierung nichtdiskriminierender Trassenbenützungsgebühren.
- Nur zweckgebundene öffentliche Unterstützung bestimmter Sparten, Quersubventionierung anderer Sparten unzulässig.

Die seither erlassenen Dokumente befassen sich primär mit der Umsetzung der Prinzipien, ohne diese grundsätzlich zu modifizieren. Zusammengefasst sind sie in „Eisenbahnpaketen“, deren zwei bereits in Kraft sind und das dritte in Vorbereitung ist:

- Das erste Paket beinhaltet die diskriminierungsfreie Vergabe von Fahrplantrassen, den freien Netzzugang im Güterverkehr und die Umsetzung der Interoperabilität.
- Im zweiten Paket wurde die Verantwortung für die Sicherheit der Bahnen geklärt, die Interoperabilitätsrichtlinien und die Regelungen für den Netzzugang im Güterverkehr weiterentwickelt und die Europäische Eisenbahnagentur (ERA) geschaffen (europäische Koordination der Sicherheit und Interoperabilität).

- Das dritte Paket sieht insbesondere die Liberalisierung des internationalen und nationalen Fernreiseverkehrs vor. Nach heutigem Kenntnisstand soll ersteres auf 2008 und letzteres auf 2012 erfolgen.

Auch wenn bei der Inkraftsetzung des dritten Eisenbahnpaketes gewisse zeitliche Verschiebungen nicht auszuschliessen sind, so besteht doch eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die europäischen Bahnnetze um 2015 vollständig geöffnet sein werden. Damit wird der Übergang von den nationalen, protektionistischen Bahnen zum konsequenten Wettbewerbsprinzip auf der Verkehrsseite vollzogen sein.

III.4 Interoperabilität

Zentrale technische Voraussetzung für die Strategie der EU ist die sogenannte Interoperabilität. Darunter versteht man die Schaffung eines einheitlichen Eisenbahnraums durch die Harmonisierung der europäischen Standards und Zulassungsverfahren auf dem Gebiet der Eisenbahntechnik und des Eisenbahnbetriebs.

Zwar gehen die ältesten internationalen Festlegungen zur Bahntechnik auf den Berner Vertrag von 1886 zurück und entwickelten sich ab 1922 mit den Merkblättern der UIC (Union Internationale des Chemins de fer) zu einem eigentlichen Normensystem. Diese Richtlinien erwiesen sich aber insbesondere im Bereich der Sicherheits- und Leittechnik, der Fahrstromversorgung, der Betriebsprozesse und des Lichtraumprofils als zuwenig durchsetzungsfähig. So ist es heute nicht möglich, ohne Mehrfachausrüstung der Loks die Netze verschiedener Bahnen zu befahren. Faktisch erschwert dies den Markteintritt und kommt damit einem Wettbewerbshindernis gleich. Indirekt abgeschottet werden dadurch zudem die Beschaffungsmärkte.

Zur Umsetzung werden sogenannte „Technische Spezifikationen für die Interoperabilität“ (TSI) geschaffen. Eine konkrete Konsequenz aus dieser Interoperabilitätsstrategie und der TSI ist die Entwicklung des europäisch einheitlichen Zugsicherungssystems „ETCS“ (European Train Control System). Eine Ausprägung ist die Führerstandssignalisierung „ETCS level 2“, welche auf der Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist, im Lötschberg-Basistunnel und im Gotthard-Basistunnel vorgesehen ist.

Unabhängig von den Interoperabilitätsbestrebungen ist seit Jahren eine Konzentration der Lieferindustrie, verbunden mit dem Einsatz immer komplexerer Technologie zu beobachten. Die Lieferantenlandschaft reduziert sich bei den sensiblen Systemen allmählich auf jene marktbeherrschende Firmen, welche sich den Entwicklungsaufwand noch leisten können. In der Fahrzeugtechnik gehören national konzipierte Fahrzeuge bereits der Vergangenheit an und sind weitgehend durch herstellereigene Plattformen – zu günstigeren Preisen – ersetzt worden. Die IT-Systeme der Leit-, Sicherheits- und Kommunikationstechnologie zählen zunehmend zum Kern der Bahntechnologie und schaffen damit ein neues Diskriminierungspotential, indem das Befahren eines bestimmten Streckenabschnittes die Nutzung

dieser Technologien bedingt. Der Systemowner hat Kraft seines Wissensvorsprungs die Möglichkeit zur kalten Diskriminierung unliebsamer Konkurrenten.

III.5 Wertung

Die Revision des Eisenbahngesetzes von 1996 bildet rückblickend einen zentralen ersten Schritt in der Neuausrichtung des schweizerischen Regionalverkehrs. Er hat es der Branche und der öffentlichen Hand erlaubt, sich rechtzeitig auf die neuen Verhältnisse auszurichten, welche sich im Zusammenhang mit der europäischen Verkehrspolitik einstellen. Es zeigt sich im Rückblick aber auch, dass die Konstruktion nicht voll zu befriedigen vermag und sich zudem die Rahmenbedingungen weiterentwickeln werden. Die Frage nach der ökonomischen Führung des Systems Regionalverkehr – Wettbewerb oder Dirigismus – bleibt bisher unbeantwortet. Dem schleichenden Marktanteilsverlust der Regionalverkehrs vermochte das EBG96 noch nicht genügend begegnen.

Die wesentlichen Anstösse zur Weiterentwicklung werden in den nächsten Jahren von der EU ausgehen, welche eine gesamteuropäische Netzöffnung zur Schaffung eines intramodalen Marktes anstrebt. Verbunden damit wird die technische Vereinheitlichung voranschreiten, zum ersten aufgrund der Interoperabilitätsrichtlinien und zum zweiten durch die Konzentration der Lieferindustrie. Durch die Bilateralen Verträge ist die Schweiz verpflichtet, ihre eigenen Regelungen an dieser Marschrichtung zu orientieren und mit dem Verschwinden eigener Industrien muss sie sich im technischen Bereich vermehrt auf die europäischen Lieferanten abstützen.

IV Entwicklungsperspektiven des Regionalverkehrs – Ein Ausblick

IV.1 Europäischer Weg und schweizerische Eigenheiten

Die europäischen Regelungen sind allerdings unverkennbar auf die in den Mitgliedstaaten vorherrschenden Unternehmensstrukturen abgestimmt, nämlich:

- Praktisch gesamtes Bahnnetz durch Staatsbahn betrieben.
- Nahezu nur noch normalspurige Strecken.
- Einzelne Privatbahnen noch vorhanden, aber völlig bedeutungslos.
- Busnetze in der Regel durch regionale Gesellschaften betrieben; nationale Busgesellschaften selten.
- Starke städtische Verkehrsbetriebe, teilweise mit umfangreichen U-Bahn-Netzen.

Unter diesen Vorzeichen sind die Grundsätze und das Vorgehen der EU zwar durchaus in sich schlüssig. Beim Adaptationsprozess in der Schweiz sind aber einige Eigenarten zu berücksichtigen:

- Starke kapitalmässige Verflechtung von Bund, Kantonen und Gemeinden mit den Transportunternehmungen.
- Grosse Anteil schmalspuriger Bahnunternehmungen, bei welchen der open access ein eher praxisfremdes Postulat ist.
- Existenz eines landesweiten Busbetriebes, welcher sich vollständig im Besitz des Bundesstaates befindet.
- Extreme Kleinräumigkeit der Entscheidungsstrukturen, verbunden mit einer hohen Gemeindeautonomie.

Es ist somit nicht möglich, unbesehen dem Weg von EU-Staaten zu folgen. Zudem können und sollen die Vorstellungen der EU nicht die einzige Zielgrösse sein. Der weitere Umbau der Unternehmenslandschaft im öffentlichen Verkehr ist vielmehr auf ein umfassendes Zielsystem auszurichten, welches allen Facetten und Funktionen des öffentlichen Verkehrs in Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung trägt.

VI.2 Anforderungen und Bestimmungsgrössen künftiger Strukturen

Elemente eines solchen Zielsystems könnten etwa sein:

- Einbettung in den übergeordneten politischen Kontext hinsichtlich der Wirtschafts-, Raumordnungs-, Sozial- und Umweltpolitik. Insbesondere die Raumordnungspolitik der Kantone und Gemeinden ist entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit des Regionalverkehrs gegenüber dem Individualverkehr. Die Abstimmung von Raumnutzung und Verkehrserschliessung ist dabei eine Kernaufgabe des Staates. Die Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs und insbesondere der Wettbewerb im Regionalverkehr ist vorab als ordnungspolitisches Instrument zur Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit zu verstehen. Er ist damit gerade kein Widerspruch zum genannten Postulat und zum service public.
- Abstimmung auf die Erfordernisse des Verkehrsmarktes. Der öffentliche Verkehr – auch der Regionalverkehr – bezieht seine Legitimation letztlich einzig aus dem Verkehrsmarkt. Reorganisationen und Umstrukturierungen haben es an sich, dass sie den Blick nach innen lenken. Im Zentrum müssen aber weiterhin die Kundin und der Kunde stehen. Dies verlangt die Wahrung und Weiterentwicklung der eingangs genannten Erfolgsfaktoren in allen Phasen der Transformationen.
- Sachliche und zeitliche Konsistenz mit den europäischen Leitvorstellungen, unter Nutzung des vorhandenen Spielraumes in der Umsetzung zur Berücksichtigung der spezifisch schweizerischen Eigenheiten. Die volle Netzliberalisierung – so sie vollzo-

gen wird – wird zwangsläufig den Betreibermarkt beeinflussen, insbesondere im Fernverkehr. Die Entwicklung entsprechender regulatorischer, konsequent wettbewerbsbasierter Prozesse wird damit zwingend.

- Konsistente ordnungspolitische Regelung der ökonomischen Führung. Dies erfordert einen klaren Entscheid, in welchen Fällen grundsätzlich mittels des Wettbewerbes geführt werden soll und in welchen Fällen über andere Hilfsinstrumente. Aus europäischer Sicht ist der Entscheid zugunsten des Wettbewerbsmodells gefallen, welches daher längerfristig auch zum grundlegenden Prinzip der Steuerung des schweizerischen Regionalverkehrs wird. Dies wiederum bedingt eine Entflechtung der Rollen von Unternehmenseignern und Leistungsbestellern.
- Geordnete Migration in einen künftigen Zustand mit in sich schlüssigen und verkraftbaren Schritten. Der schweizerische öffentliche Verkehr unterscheidet sich in wesentlichen Aspekten echt von jenem der meisten europäischen Staaten. Dies bedingt ein darauf abgestimmtes Vorgehen, welches mit der nötigen Zeit und Sorgfalt zu durchlaufen ist. Jede Strukturreform ist von einer Lernphase gefolgt, welche ein Risiko für Leistungsqualität und Produktivität darstellt. Dieses Risiko ist gezielt zu minimieren.
- Schaffung effizienter Führungs- und Zusammenarbeitsprozesse zwischen öffentlicher Hand und Transportunternehmungen; Rollenklärung bezüglich der strategischen respektive operativen Führung des Systems. Die operativen Aufgaben einschliesslich möglichst vieler Koordinations- und Integrationsaufgaben sind den Unternehmungen zu überbinden. Die schweizerischen Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs haben bewiesen, dass sie unternehmerisch denken und handeln. Es lohnt sich, dieses Potential zu nutzen und zu fördern, womit sich die Kantone von operativen Arbeiten entlasten können.
- Verschlinkung der Prozesse. Zahlreiche Prozessabläufe in der heutigen Regelung sind aufwendiger als nötig. Zudem besteht eine Tendenz zur Mehrfachkontrolle der Unternehmungen bezüglich gleichartiger Sachverhalte. Diese Vereinfachung der Prozesse zwischen Besteller und Ersteller bedingt allerdings eine neue Risikokultur, welche davon Abstand nimmt, alles kontrollieren zu wollen und dafür eher bereit ist, zum Sanktionsmittel des Betreiberwechsels zu greifen.

VI.3 Das Udenkbare erwägen

Soll in den nächsten Jahrzehnten eine marktnahe und effiziente schweizerische Unternehmenslandschaft entstehen, so ist auch Udenkbares vorurteilsfrei zu erwägen, im Wissen um die Werte, welche der öffentliche Verkehr in der Schweiz in seiner traditionellen Form geschaffen hat:

- Müssen Bund, Kantone und Gemeinden wirklich Eigentümer der Bahn- und Busunternehmungen bleiben? Ein Nein auf diese Frage bedeutet ja nicht zwangsläufig

den Ausverkauf an ausländische Konzerne, sondern es sind auch management buy-out-Modelle und Start-ups denkbar.

- Sind Aktivitäten ausländischer Unternehmungen im schweizerischen Regionalverkehr wirklich des Teufels? Weltweit sind einige Nahverkehrskonzerne mit sehr hohem Know how und methodischer Professionalität tätig, welche es schaffen, durch entsprechende Geschäftsmodelle trotzdem eine regionale Verankerung zu wahren und damit am Markt erfolgreich zu sein.
- Ist es wirklich die Kernaufgabe der Kantone, Detailfahrpläne auszuarbeiten und sich mit Einzelheiten von Tarifverbänden zu befassen? Anzuregen wäre eher eine Prioritätsverlagerung auf die strategische Ebene, mit einer Einbettung des Regionalverkehrs in die Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpolitik der Kantone. Dies ist eine nicht delegierbare Kernkompetenz der öffentlichen Hand.

Möglich würden dadurch neuartige Modelle, zum Beispiel von regionalen Gesamtanbietern, welche von den Kantonen rein strategisch geführt werden. Die Vorgaben könnten beispielsweise die angestrebte Bedienungsmindestqualität, den zu erreichenden Modal split und ein Kostendach der Abgeltungen umfassen. Kernaufgabe dieser Unternehmungen wäre die Gesamtintegration aller Angebote einer Region hinsichtlich der Fahrpläne, der Tarife, der Distribution und der Information. Periodisch müssten diese Betreiber einer Ausschreibung unterworfen werden. Neben diesen marktorientierten Unternehmungen könnte sich eine Zulieferindustrie von Rollmaterial- und Werkstätte-Firmen bilden, welche das Material in einer vereinbarten Qualität und Verfügbarkeit vermieten. Da diese für verschiedene Unternehmungen tätig wären, würden sie über einen hohen Fahrzeugbestand verfügen und könnten Ausfälle kostengünstig ausgleichen. Ein anderer Ansatz wären Joint ventures von überregionalen Konzernen (es muss nicht CONNEX sein!) und lokal verankerten Betreibergesellschaften. Und weitere Modelle sind denkbar.

IV.4 Schluss

Die intensiv diskutierte Zahl und Grösse der Unternehmungen ist somit nur einer von mehreren Faktoren, welche die Zukunft des öffentlichen Verkehrs bestimmen. Sicherlich gehört diese Frage mit zum Transformationsprozess. Die dabei zu bewältigenden anspruchsvollen operativen Aufgaben sollen indessen nicht den Blick für das langfristige Aufgabenfeld verdecken, denn jeder Zusammenschluss von Unternehmungen kann stets auch ein Anlass sein, eine weitergehende Neudefinition ihrer Aufgabe, Fertigungstiefe und Struktur vorzunehmen sowie die Rolle der Besteller zu überprüfen. In einer gesamtschweizerischen Perspektive bedeutet dies, dass die „Bahnlandschaft“ gemäss Bahnreform 2 zur „öV-Landschaft Schweiz“ werden kann und muss.