

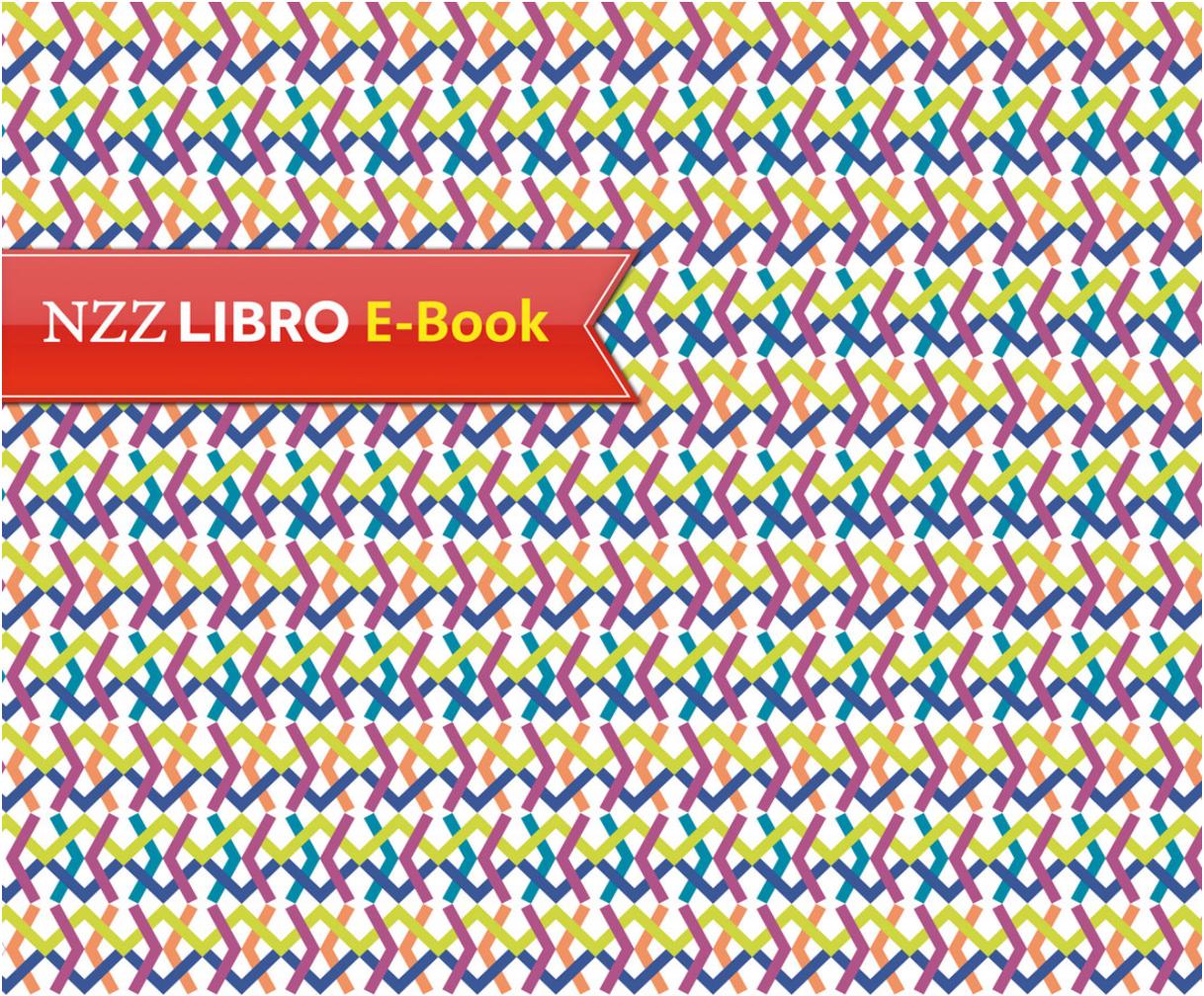
NZZ LIBRO E-Book

Matthias Finger

SBB – was nun?

**Szenarien für die Organisation der
Mobilität in der Schweiz**

NZZ LIBRO



NZZ LIBRO E-Book

Matthias Finger

SBB – was nun?

**Szenarien für die Organisation der
Mobilität in der Schweiz**

NZZ LIBRO

Matthias Finger

SBB - was nun?

Szenarien für die Organisation der Mobilität in der Schweiz

NZZ Libro

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2019 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG

Der Text des E-Books folgt der gedruckten 1. Auflage 2019 (ISBN 978-3-03810-405-6)

Lektorat: Simon Wernly, Langenthal

Gestaltung und Satz: TGG Hafen Senn Stieger, St. Gallen

Datenkonvertierung: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book 978-3-03810-426-1

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.

«Systeme müssen nicht unbedingt bestehen, aber ohne sie würde alles zerfallen.»

«Die Antwort auf die Bahn ist wiederum die Bahn; die Frage ist allerdings, in welcher Form, in welchem Zustand und zu welchem Preis.»

Die beiden Zitate sind angepasst und ich entschuldige mich bei deren Autoren. Das erste stammt aus dem Roman von Robert Menasse (2018). *Die Hauptstadt*. Berlin: Suhrkamp. Das zweite vom ehemaligen Generaldirektor der SBB Hans Peter Fagagnini.

Inhalt

1 Einleitung

2 Die Schweiz und die SBB

2.1 Erste Etappe: 1848 - 1901 - die Frage des Eigentums, oder: Wem gehört die SBB?

2.2 Zweite Etappe: 1902 - 1982 - die Frage der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, oder: Wofür bezahlt man denn die SBB?

2.3 Dritte Etappe: 1983 - 1999 - die Frage der Governance, oder: Wie viel Autonomie für die SBB?

2.4 Vierte Etappe: ab 2000 - die Frage der Unternehmensautonomie, oder: Was nun mit der SBB?

2.5 Fazit

3 Nörgeleien

3.1 «Die SBB ist zu teuer»

3.2 «Die SBB investiert am falschen Ort»

3.3 «Es gibt nicht genug Wettbewerb im Bahnsektor»

3.4 «Der SBB geht es nur ums Geld»

3.5 «Die SBB reformiert sich auf dem Buckel des Personals»

3.6 «Die SBB baut den Service public ab»

3.7 «Die SBB handelt über unsere Köpfe hinweg»

4 Die wirklichen Herausforderungen

4.1 10-Millionen-Schweiz, Verstädterung

- 4.2 Multimodalität
- 4.3 Von der Digitalisierung zu Mobility as a Service
- 4.4 Ökologie
- 4.5 Was bedeutet das alles für die SBB?

5 Policy-Szenarien

- 5.1 «Market is king»
- 5.2 Tod durch Mikromanagement
- 5.3 Bilanz

6 Systemführer-Szenario

- 6.1 Von welchen Systemführer-Funktionensprechen wir?
- 6.2 Die SBB als Systemführerin?
- 6.3 Institutionelle Ausgestaltung der Systemführerrolle der SBB
- 6.4 New Public Management oder die saubere Beziehung der SBB zum Staat als Eigner
- 6.5 Welcher strategische Freiraum für die SBB?

7 SBB - was nun?

- 7.1 Wettbewerb? Ja, bitte!
- 7.2 Vision und Empfehlungen

Anhang

Bibliografie

Abkürzungsverzeichnis

Der Autor

1 Einleitung

Die Politik soll auf Bundesbetriebe wie Post, SBB oder Swisscom wieder mehr Einfluss nehmen, findet der Zürcher SP-Nationalrat Thomas Hardegger. Das Parlament soll künftig deren Verwaltungsräte bestimmen, fordert er. Die Ausgestaltung der Grundversorgung sei Sache der Politik und nicht von Managern, sagt Hardegger. Die Bevölkerung sei zunehmend frustriert über verwaiste Bahnhöfe und Poststellen, moniert er. Bei bürgerlichen Parlamentariern stösst die Idee auf Ablehnung. Damit drehe man das Rad um 20 Jahre zurück. (Ostschweiz am Sonntag, 30. 9. 2018)

In diesem parlamentarischen Vorstoss kommt Unmut über die aktuelle Entwicklung bei den grossen Schweizer Staatsunternehmen zum Ausdruck. Es ist nur eine von vielen parlamentarischen Unmutsäusserungen, die die SBB, die Post und die Swisscom zum Gegenstand haben. Weitere werden zweifelsohne folgen. Und die Kritik, dass die Manager zu viel Freiraum hätten, ist nur eine von vielen Kritiken – oder, wie ich meine, Nörgeleien –, die in den letzten Jahren an den Staatsbetrieben geübt wurden.

Wir wollen uns in diesem Buch mit der SBB auseinandersetzen. Nicht alle kritischen Äusserungen, die das Schweizer Bahnunternehmen betreffen, gehen in die gleiche Richtung, oft sind sie widersprüchlich: Die Privatisierung der SBB wagt zwar heute niemand mehr zu fordern. Vor 20 Jahren war diese Forderung aber durchaus salonfähig. Heute spricht man eher davon, die SBB dem Wettbewerb auszusetzen. Sie soll effizient, pünktlich, billig und innovativ sein und dem neuesten

Stand der digitalen Technologie entsprechen. Gleichzeitig soll sie aber auch den Service public (was immer das ist) erbringen oder sogar verkörpern, unrentable Linien und Bahnhöfe bedienen, Züge in Randzeiten halbleer fahren lassen, in Stosszeiten wiederum mehr Züge anbieten und Bahnhöfe und Bahnlinien so ausbauen, dass sie kein Land verbrauchen und den normalen Verkehr nicht beeinträchtigen. Zudem soll die SBB dem Privatsektor keine Konkurrenz machen, zum Beispiel bei den Ladenöffnungszeiten an den Bahnhöfen. Die Ladenlokale soll sie gefälligst günstig vermieten, wie der Gewerbeverband für seine Mitglieder fordert. Aber sie soll auch Konkurrenten zulassen auf ihren eigenen Infrastrukturen, Freude haben, wenn Flix- und andere Busse ihr die Kunden wegnehmen, und sich bitte nicht benehmen wie ein fetter Monopolist, dem ein bisschen Wettbewerb nur gut tut. Das Problem ist, dass nicht alles gleichzeitig zu haben ist, oder vielleicht doch? Die SBB als eierlegende Wollmilchsau?

Nirgends in Europa - und wahrscheinlich sogar weltweit - fährt man häufiger mit der Bahn als in der Schweiz. Durchschnittlich 72-mal pro Jahr fuhr 2016 jede Person in der Schweiz damit. Dabei wurden 2463 Kilometer zurückgelegt. Dementsprechend ist auch die SBB gut unterwegs: Im ersten Halbjahr 2018 hat die SBB täglich 1,25 Millionen Passagiere befördert (Vorjahresperiode 1,24 Mio.). Die Anzahl Generalabonnemente ist im Vergleich zur Vorjahresperiode um 2,5 Prozent, diejenige der Halbtaxabonnemente um 4,8 Prozent gestiegen. Mehr als drei Millionen Reisende haben ein Halbtax- oder Generalabonnement; das sind rund 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung. Die Schweizer scheinen die Bahn und damit auch die SBB zu brauchen ... und zu mögen; und gerade deshalb nörgeln sie vielleicht an ihr herum. Und dies sowohl als Kunden wie auch als Bürger und Steuerzahler. Nur so ist es zu erklären,

dass Bahn- und ÖV-Vorlagen seit über 30 Jahren konsistent vom Volk unterstützt werden. Zur Erinnerung: 1987 stimmten 57 Prozent der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Vorlage «Bahn und Bus 2000» zu, die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) bejahten im Jahr 1992 satte 62 Prozent, zur Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA sagten im gleichen Jahr 67,1 Prozent Ja, den Fonds zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs FinöV nahm das Stimmvolk im Jahr 1998 mit 63,5 Prozent an und die richtungsweisende FABI-Vorlage fand 2014 den Zuspruch von 62,0 Prozent der Schweizer Bevölkerung; einzig im Kanton Schwyz wurde FABI verworfen.

Aber für gewisse Bundes-, Kantons- und Lokalpolitiker, aber auch für Vertreter der Verwaltung, insbesondere des BAV, genügt das nicht: Sie hören, sagen sie, dass die Bevölkerung mit gewissen Entscheidungen - oder Nicht-Entscheidungen - der SBB unglücklich sei, und wollen die SBB deshalb zwingen, auf deren Anliegen einzugehen. Schliesslich sei die SBB ein Staatsunternehmen und als solches gehöre es eben der Bevölkerung, deren selbsternanntes Sprachrohr wiederum die Politiker, von national bis lokal, die Verwaltung, die Gewerkschaften usw. sind. In diesem Wunschkonzert geht meiner Meinung nach die wichtigste Frage vergessen: Wozu braucht es in der Schweiz eine SBB? Und falls man sich einig ist, dass die SBB für die Bahn und die Schweiz eine systemrelevante Funktion verkörpert: Wie müssen dann deren institutionelle Rahmenbedingungen ausgestaltet sein, dass die SBB diese Funktion auch effizient erfüllen kann? Darum geht es in diesem Buch.

Die ganze Debatte rund um die SBB ist leider in letzter Zeit zu einer grossen Kakophonie verkommen. Es herrscht Konfusion gerade bei den Politikern und, so fürchte ich, immer mehr auch bei der Bevölkerung. Man verliert das Mass der Dinge und weiss

nicht mehr, was wichtig und was eigentlich nur Nebengeräusch (oder Nörgelei) ist. Ich habe dieses Buch geschrieben, um die einzelnen Aspekte der Debatte in die richtige Relation zu setzen und den Blick wieder auf die wichtigen Dinge zu lenken: Die SBB ist nicht irgendein Unternehmen, an dem man politisch beliebig herumexperimentieren kann, als ob es nur ein Luxus wäre für die Schweiz, die ja ohne SBB ebenso gut, wenn nicht besser und vor allem billiger leben würde. Vielmehr hat die SBB zumindest bis zum Autoboom der 1960er-Jahre eine zentrale Rolle bei der Erschliessung und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes gespielt. Auch wenn sich der Anteil der Bahn am gesamten Transportaufkommen seit den 1990er-Jahren bei etwa 40 Prozent für den Güterverkehr und rund 20 Prozent für den Personenverkehr eingependelt hat, sind Bahn und SBB ein Grundpfeiler einer mobilen Schweiz ... und werden immer wichtiger, denn die Schweiz wird immer mobiler. Ich bin der festen Überzeugung, und werde in diesem Buch entsprechend argumentieren, dass eine 10-Millionen-Schweiz ohne SBB als Rückgrat des «Bahnsystems Schweiz» - und, wie ich zeigen werde, als «Systemführerin» - nicht funktionieren kann. All die seit einiger Zeit ins Feld geführten «Nörgeleien» an der SBB verfehlen deshalb nicht nur das Ziel, sie vernebeln auch die Debatte, die man eigentlich führen sollte, denn es geht im Grunde genommen um die Frage, wie die SBB institutionell aufgestellt sein müsste, damit sie auf die Herausforderungen einer mobilen 10-Millionen-Schweiz so antworten kann, dass das Land auch in Zukunft für dessen Bewohnerinnen und Bewohner attraktiv und als Wirtschaftsstandort wettbewerbsfähig bleibt. Wie ich zeigen werde, wurden die Herausforderungen für die SBB schon früh erkannt und es wurde seit den 1980er-Jahren daraufhin gearbeitet, die SBB entsprechend fit zu machen. Zu Beginn ging es ja auch flott vorwärts, dann aber ist der Reformeifer erlahmt.

Erlahmt ist insbesondere das Interesse der Politik und der Verwaltung an einer konsequenten und vollständigen Umsetzung der Ziele, die mit der Bahnreform I in den Blick genommen worden sind. Zur Erinnerung: Mit der Bahnreform I wurde die SBB 1999 als spezialrechtliche AG aus der Bundesverwaltung ausgegliedert, das Besteller-Ersteller-Prinzip im Regionalverkehr eingeführt und der grenzüberschreitende Güterverkehr in den freien Wettbewerb gestellt. Seither geht es aber nur noch harzig vorwärts, wenn überhaupt. Ich meine, dass es heute darum geht, die 1999 begonnene Bahnreform konsequent zu Ende zu führen, sodass die SBB ihre «Systemführerrolle» im Dienst einer mobilen, attraktiven und wettbewerbsfähigen Schweiz auch in Zukunft wahrnehmen kann.

2016 hat mein französischer Kollege Pierre Messulam ein Buch mit dem provokativen Titel *Que faire de la SNCF?* publiziert. Der Titel hat mich inspiriert und sein Buch hat mich angeregt, etwas Vergleichbares über die SBB zu schreiben. Aber hier muss man gleich anmerken, dass man eigentlich die SNCF und die SBB sowie Frankreich und die Schweiz nicht vergleichen kann: In Frankreich geht es nun wirklich um das Überleben der SNCF. Das Unternehmen hat heute 55 Milliarden Euro Schulden und der Staat hat sich endlich durchgerungen, 20 Milliarden davon zu übernehmen, denn mehr kann er sich nicht leisten. Die französische Eisenbahninfrastruktur ist in einem desolaten Zustand, insbesondere in den Regionen, und das Geld für deren Reparatur fehlt. Es bleiben eigentlich nur Schliessungen von Linien. Der Staat will, dass der Regionalverkehr von den Regionen selbst finanziert wird, aber die Regionen sind wegen der schlechten Leistungen nicht gut auf die SNCF zu sprechen und werden bei der erstbesten Ausschreibungsgelegenheit die SNCF abstrafen. Beim einzigen lukrativen Geschäft der SNCF, nämlich bei gewissen (nicht allen) Hochgeschwindigkeitslinien, will der

Staat – teilweise auf Druck der EU – Wettbewerb einführen, was dazu führen wird, dass gerade die lukrativsten Linien der SNCF verloren gehen. Was nun mit der SNCF? Aber noch wichtiger: Welche Zukunft hat die Mobilität auf der Schiene in Frankreich?

Die Lage der SBB in der Schweiz ist nicht mit der SNCF vergleichbar. Aber ich habe trotzdem einen ähnlichen Titel gewählt, denn ich möchte nicht, dass es dereinst so herauskommt wie mit der SNCF in Frankreich. Auch will ich zeigen, was wir haben – und erreicht haben – im schweizerischen Bahnsystem, zu einem grossen Teil dank der SBB und der Unterstützung der SBB durch Staat und Bevölkerung. Und genau dies geht in letzter Zeit in der allgemeinen Kakophonie dieser Nörgeleien vergessen. Ich versuche in diesem Buch, die aus meiner Sicht wichtigen Fragen aufzuwerfen. Es sind dies Fragen zur Governance, und nicht nur zur Corporate Governance der SBB: In welchem institutionellen Rahmen soll sich die SBB als Staatsunternehmen in Zukunft bewegen? Welche Rahmenbedingungen wirken lähmend? Politik und Verwaltung legen den Rahmen fest. Meine Lösungsansätze sind als Vorschläge gedacht, als Vorschläge für eine politische und gesellschaftliche Debatte rund um die SBB und deren Rolle für die Schweiz.

Dementsprechend ist das Buch strukturiert: In einem ersten Kapitel werde ich die untrennbare Geschichte zwischen der Schweiz und der SBB in Erinnerung rufen. Ich habe diese gemeinsame Geschichte in vier Etappen aufgeteilt: Die erste Etappe deckt die Zeit von den Anfängen der Schweizer Eisenbahn bis zur Gründung der SBB ab. Die zweite Etappe umfasst die Zeit zwischen 1902 und 1982, dem Jahr, in dem ein Leistungsauftrag an die SBB definiert wurde. Dieser Leistungsauftrag reflektiert die Erkenntnis, dass man das Verhältnis zwischen Staat und SBB klären muss und die SBB-Führung einen (gewissen, noch nicht sehr grossen) Spielraum braucht, damit das Unternehmen im

Dienst der Schweiz operieren kann. Die dritte Etappe beginnt 1982 und dauert bis 1999, bis zur sogenannten Bahnreform I. Während dieser Zeit wurden die wichtigsten institutionellen Rahmenbedingungen dieses Freiraums definiert und teilweise implementiert. In der vierten Etappe, der Zeit nach 1999, gerät die Entwicklung der SBB ins Stocken, obwohl die Herausforderungen immer grösser und dringender werden. In einem zweiten Kapitel diskutiere ich dann all die Nörgeleien, die seit 1999 an der SBB abgearbeitet werden und zeige, dass es sich dabei eigentlich um Nebenkriegsschauplätze handelt. Kapitel 3 präsentiert die aus meiner Sicht wichtigsten Herausforderungen, vor denen die Schweiz steht, nämlich die Mobilität in einer 10-Millionen-Schweiz, die Multimodalität, die Digitalisierung der Mobilität und die ökologischen Herausforderungen des Verkehrs. In diesem Kapitel argumentiere ich zudem, dass die SBB bei diesen Herausforderungen eine wichtige, wenn nicht sogar eine zentrale Rolle zu spielen hat. Kapitel 4 zeigt deshalb drei heute mögliche Szenarien der institutionellen Rahmenbedingungen für die SBB auf, nämlich den freien Markt («Market is king»), die zu enge Führung der SBB durch Verwaltung und Politik («Tod durch Mikromanagement») und das dritte, aus meiner Sicht wünschbare Szenario mit der «SBB als Systemführerin». Dieses dritte Szenario wird in Kapitel 6 im Detail beschrieben. Kapitel 7 zeigt schliesslich auf, wie man dieses Systemführer-Szenario konkret umsetzen könnte ... und eigentlich müsste. In diesem Schlusskapitel finden sich denn auch die Vorschläge, von denen ich mir erhoffe, dass sie aufgenommen und diskutiert werden.

Dieses Buch ist ein «end-of-career book». Darum ist es auch in der Ich-Form geschrieben, ohne akademischen Schnickschnack und ohne Referenzen. Es geht um meine persönlichen Ideen, Überlegungen und Argumente, die ich über die Zeit entwickelt und präzisiert habe. Argumente brauchen keine Referenzen, aber

sie sollten überzeugen ... hoffentlich. Ich bin seit 2002 Professor für Management von Infrastrukturen an der EPFL. Vorher war ich während acht Jahren Professor für Management öffentlicher Unternehmen. In dieser Zeit habe ich mich in erster Linie mit der Governance, der Deregulierung, der Reregulierung, der Privatisierung und dem Service public in den verschiedenen Infrastrukturen - Post und Telekom, Transport und Energie - befasst. Seit 2010 habe ich die Transportabteilung der Florence School of Regulation aufgebaut. Dort geht es in erster Linie um die Diskussion mit der EU-Kommission zum Thema Liberalisierung und Regulierung im Transport (Eisenbahn, Luftfahrt, lokaler öffentlicher Verkehr). Zwischen 2004 und 2015 war ich Mitglied der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE), die nun endlich in RailCom umbenannt wurde. Ich war auch Mitglied der Expertenkommission Organisation Bahninfrastruktur (EOBI) (2010-2013). In meiner Zeit an der EPFL habe ich viele Doktoranden betreut, die an verschiedenen Verkehrsthemen geforscht haben und ihrerseits mehrheitlich in Unternehmen (aber nicht der SBB) und in der Bundesverwaltung gearbeitet haben. Von ihnen und während meiner regulatorischen Tätigkeiten habe ich viel gelernt, und ich versuche nun, das, was mir zum Thema SBB relevant scheint, auf den Punkt zu bringen. Für dieses Buch habe ich mit ausgewählten Experten, inklusive Management der SBB, informative Gespräche geführt. Speziell danken möchte ich Max Friedli, Mathias Gsponer, Ueli Stückelberger und Hans Werder. Aber für das hier Geschriebene bin natürlich nur ich allein verantwortlich.