

# Wohin fahren die SBB?

Autor(en): **Weibel, Benedikt**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **5 (1993)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833057>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

**BENEDIKT WEIBEL**

**DIE ZUKUNFT  
DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER SCHWEIZ**

**LE SERVICE PUBLIC EN SUISSE  
-INTERROGATIONS SUR L'AVENIR**

## Wohin fahren die SBB ?

Benedikt Weibel

### «Es geht nicht mehr so weiter»

1987 erteilte der Bund den SBB zum zweiten Mal einen Leistungsauftrag. Eine neue Verantwortungsabgrenzung zwischen Betrieb und Infrastruktur sollte es der Unternehmung ermöglichen, Gewinne zu erwirtschaften. Die Zeichen waren auf Expansion gestellt. Per Bundesbeschluss wurden die Tarife gesenkt, mit entsprechender Subventionierung der Unternehmung. Das Halbtaxabo wurde zum Renner, die Passagierzahlen nahmen kontinuierlich zu. Bahn 2000 wurde vom Volk genehmigt, und der Bundesrat beschloss den Ausbau des Huckepack-Korridors, um die Kapazität zu verdreifachen. «Die Förderung des öffentlichen Verkehrs ist eine zentrale strategische Option»: Diese Aussage des damaligen Umweltministers wird zum politischen Credo. Der sichtbarste Ausdruck dieser Politik findet sich in der Bilanz der SBB: Der Wert der sich im Bau befindlichen Anlagen nahm von 2,5 Mia Franken im Jahre 1987 auf 5,6 Mia Franken 1992 zu.

Die strategische Option hat ihren Preis. Innert dieser fünf Jahre verdoppelten sich die Aufwendungen des Bundes für die SBB nahezu. Die jährliche Zuwachsrate betrug ca. 14 Prozent. Und die SBB sind heute nicht einmal mehr in der Lage, die Betriebsrechnung ausgeglichen zu halten, was den laufenden Leistungsauftrag obsolet macht. Mit einem «Weissbuch» haben sie im Herbst 1991 auf die unheilvollen Zwänge und die düsteren finanziellen Perspektiven aufmerksam gemacht.

So kontrovers die Ansichten über die SBB auch sind, da besteht weitgehend Einigkeit: So kann es nicht weitergehen! Folgerichtig erteilte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement im Frühjahr 1992 einer «Groupe de réflexion» den Auftrag, Möglichkeiten zur Veränderung der Situation aufzuzeigen.

### Der Wahrheit ins Auge schauen

Die SBB sind eine Bahnunternehmung mit einem ausserordentlich hohen Angebotsstandard. Dies führt einerseits zu einer weltweiten Spitzenposition bezüglich Benutzung dieses Systems, andererseits zu sehr hohen Kosten.

Sie produzieren mit einem Produktionssystem, das zu wesentlichen Teilen noch aus dem letzten Jahrhundert stammt und nie aus einer Optik der Gesamtoptimierung konzipiert wurde. Im Gegenteil: Es ist ein Patchwork mit einem nicht unwesentlichen Anteil historischer Erbschaft einstiger Höhenflüge und spekulativer Optionen.

Weit über die Hälfte der mit diesem System produzierten Leistungen wird in Märkten abgesetzt, in welchen die Bahn unter gegebenen Marktbedingungen nicht konkurrenzfähig sein kann: Im Einzelwagenladungsverkehr und im regionalen Personenverkehr.

Mit einem massiven Investitionsschub soll dieses System kapazitätsmässig für die Aufgaben im nächsten Jahrhundert aufgerüstet werden. Dies führt zu enormen Investitionsquoten (ca. 70% des Verkehrsertrages, Tendenz steigend). Der Bilanzwert der sich im Bau befindlicher Anlagen hat sich innert 5 Jahren von 2,5 Mia auf 5,6 Mia Franken entwickelt.

Deshalb hat unser Verkehrsminister im Frühling 1992 eine hochrangige «Groupe de réflexion» eingesetzt mit dem Auftrag, Entscheidungsgrundlagen betreffend alle für die Zukunft der SBB relevanten Aktionsparameter zu erarbeiten.

Die «Groupe de réflexion» hat die obenstehende Lageanalyse noch vertieft und sich insbesondere mit der im Zuge der gegenwärtigen Privatisierungsdiskussion hochaktuellen Frage auseinandergesetzt, wie eine strikte auf Gewinn orientierte SBB aussehen würde.

Zu diesem Zweck wurde ein aufwendiges Simulationsmodell entwickelt. Das gesamte SBB-Netz von ca. 3 000 Kilometer wurde in einzelne Abschnitte unterteilt. Anschliessend wurde für jeden Netzabschnitt ein betriebswirtschaftlich optimales Angebot berechnet, alleiniges Kriterium bildete der Deckungsbeitrag eines Zuges. Die so ermittelten Angebotskombinationen wurden unter Beachtung von Netzeffekten zu einem Gesamtsystem aggregiert.

Diese Analysen führen zu ernüchternden Ergebnissen: Unter den heutigen Marktbedingungen und unter voller Anrechnung der Infrastrukturkosten würden die rein gewinnorientierten SBB keinen einzigen Zug fahren und keinen Streckenkilometer betreiben. Die unter den geschilderten Bedingungen optimale Netz- Angebotskombination erbringt auf einem Netz von noch ca. 60% ein negatives Resultat in der Grössenordnung von mehr als einer halben Milliarde Franken.

Diese Diagnose bedeutet, dass die Finanzkrise der SBB strukturelle Ursachen hat. Veränderungen im Management, der politischen und unternehmerischen Rahmenbedingungen, der Rechtsform: All diese im Zeitalter der Deregulierung auf der Hand liegenden Rezepte sind zwar diskutierbar und in vielen Fällen auch notwendig, nur: sie lösen das Grundproblem nicht und daher können sie auch den «Turnaround» nicht schaffen.

Daher kommen wir schliesslich zu einem Begriff, der im Zeitalter der Deregulierung und Privatisierung nicht mehr so modern ist: der «öffentliche Dienst».

### **Die Bahn ist und bleibt ein «Service public»**

Logische Folgerung dieser Feststellung ist, dass die politische Ebene die Dimensionierung des Bahnsystems unter Berücksichtigung der entsprechenden finanziellen Folgen zu definieren hat.

Die Politik hat sich ausserdem auch mit dem Verkehrsmarkt auseinanderzusetzen. Es ist hier nicht der Ort, um über die Frage der Kostenwahrheit und die entsprechenden verkehrs- und finanzpolitischen Konzepte zu debattieren. Im Zusammenhang mit der im Titel meines Referates stehenden Frage

der Wettbewerbsfähigkeit ist aber auch auf die absolut entscheidende Bedeutung des künftigen Preisniveaus hinzuweisen. Solange die den Verkehrsteilnehmern angelasteten Kosten den effektiven Wert der eingesetzten Ressourcen nicht widerspiegeln, ist die Mobilität insgesamt zu hoch, weil Verkehrsleistungen zu billig sind. Entsprechend ist auch die Aufteilung auf die Verkehrsträger fragwürdig.

## Die Dimensionierung des Systems

Die «Groupe de réflexion» ist zum Schluss gekommen, dass Angebots- und Netzveränderungen wesentlich grössere finanzielle Auswirkungen haben, als Massnahmen im Bereich der Unternehmungsreform. Auftragsgemäss hat sie die finanziellen Konsequenzen von Dimensionierungsentscheidungen in ihren Grössenordnungen aufgezeichnet:

- Reduktion des Netzes um 17%: 100 Mio Fr.
- Verzicht auf Stückgut: 100 Mio Fr.
- Konzentration Einzelwagenladungsverkehr: 150 Mio Fr.
- Abbau des regionalen Personenverkehrs: 750 Mio Fr.
- Verzicht auf Huckepackverkehr: 50 Mio Fr.

Diese Grössenordnungen sind insofern hypothetisch, als sie davon ausgehen, dass keinerlei Ersatzangebote bereitgestellt werden, was im Bereiche des regionalen Personenverkehrs unrealistisch ist.

Die politischen Schlüsselfragen sind damit wie folgt gestellt:

1. Sollen die 17 Prozent der «besonders problematischen» Linienabschnitte aufrechterhalten werden?

Diese sind charakterisiert durch

- ungedeckte Grenzkosten
- vom Markt her kaum Entwicklungspotentiale
- starke Konkurrenz durch andern Verkehrsträger (z.B. Strassentunnel)

2. Auf welchem Niveau soll der regionale Personenverkehr gehalten bzw. entwickelt werden?

Die beiden Fragenkomplexe sind naturgemäss auch eng mit der Finanzierungsproblematik verbunden. Konkret geht es darum, ob und inwieweit die betroffenen regionalen Körperschaften an diese Finanzierung beitragen sollen.

3. Soll in der Schweiz ein flächendeckender Binnengüterverkehr auf Basis von einzelnen Wagenladungen aufrecht erhalten werden?

Dieser Verkehr basiert auf einem aufwendigen Produktionssystem. Ueber rund 3 000 Anschlussgleise sind ca. 4 000 Unternehmungen angeschlossen. Zentrale Elemente des Produktionssystems sind 14 Rangieranlagen. Die durchschnittliche Transportdistanz beträgt nur ca. 100 Kilometer.

1991 wurden mit diesem System 22 Mio Tonnen transportiert (inkl. Import und Export). Der Marktanteil (auf Basis der Tonnenkilometer) dürfte über 20% liegen.

Die gemäss Modell der «Groupe de réflexion» aufgezeigte Optimierung von 150 Mio Franken würde eine drastische Reduktion auf rund die Hälfte des Volumens bedingen. Dazu würden im Produktionssystem bloss noch die fünf grössten Rangierbahnhöfe benötigt.

Die eminent politische Dimension von Entscheiden über die Dimensionierung des Bahnsystems kommt bereits in diesen wenigen Angaben klar zum Ausdruck. Auf den einfachsten Nenner gebracht, geht es um die Schlüsselfragen:

1. Wieviel und welche Bahn will man in diesem Land?
2. Wie wird diese Bahn finanziert?

Schliesslich aber ebenfalls:

3. Wie wird die Effizienz des Mitteleinsatzes sichergestellt?

### **Wege zur Verbesserung der Effizienz**

Aus Sicht SBB gibt es hier klare Stossrichtungen, die beide mit gleicher Energie und parallel voranzutreiben sind.

Zunächst muss der permanente unternehmerische Auftrag zur Produktivitätssteigerung mit oberster Priorität und aller Konsequenz wahrgenommen werden. Ich erwähnte dies hier nur, weil ich bisweilen den Eindruck habe, dass man diese an sich selbstverständliche Handlungsweise ob der interessanten und komplexen Fragen im Zusammenhang mit einer Unternehmungsreform etwas ausser acht lässt.

Unter «Unternehmungsreform» verstehen wir alle Massnahmen, welche im weitesten Sinne in die Struktur der Unternehmung eingreifen, um die Effizienz langfristig zu verbessern. Schlüsselworte in diesem Zusammenhang sind «Anreize», «Konkurrenz» und «unternehmerische Unabhängigkeit».

Die «Groupe de réflexion» über die Zukunft der SBB hat eine Stossrichtung der Unternehmungsreform aufgezeigt, welche von der Generaldirektion SBB voll getragen wird. Sie basiert auf den fünf folgenden Prinzipien:

- Konzentration auf die Stärken, sowohl in bezug auf Märkte, wie auf die Fertigungstiefe.
- Dezentralisierung: Regionale und lokale Märkte sollen durch regionale Institutionen bearbeitet werden.
- Integrierte Führung: Die Frage «Integrierte Bahnunternehmung versus Separierung in einzelne unabhängige Teilunternehmungen», insbesondere Trennung von Infrastruktur und «Kommerz», ist eine strukturelle Schlüsselfrage. Angesichts des ausserordentlich hohen Integrationsgrades des Systems Bahn hat sich die «Groupe de réflexion» klar für die Beibehaltung des integriert geführten Bahnsystems ausgesprochen.
- Ausgestaltung der Infrastruktur als Profitcenter mit eigener Rechnungslegung: Im Rahmen der integrierten Führung soll die Effizienz des Infrastrukturbereiches durch Anreize erhöht werden.

- Wettbewerb auf der Schiene: In der europaweit intensiv diskutierten Frage des «open access» ist die «Groupe de réflexion» zum Schluss gekommen, dass der Zugang zum Netz und damit ein Wettbewerb auf der Schiene im linienbezogenen Verkehr möglich ist. Das betrifft insbesondere internationale Verkehre. Mit einem gewissen Stolz verweisen die SBB darauf, dass sie mit der Schaffung der «Hotelzug AG» und der beabsichtigten Gründung der «Pendo AG» Pionierarbeit in dieser Richtung leisten.

Andererseits lehnt die «Groupe de réflexion» das Prinzip im «Systemverkehr» ab. Dieser Verkehr ist ausserordentlich stark vernetzt, vom Angebot (dh Fahrplan) her, wie auch im Tarifsysteem. Ein «open access» würde nicht nur zur Rosinenpickerei führen, sondern auch die Effizienz des Gesamtsystems gefährden.

Die Anwendung dieser Prinzipien führt zur Konzeption des «Gelben vom Ei» oder zur «schlanken SBB». Im Vergleich zur heutigen SBB (ganzes Ei) werden ausgelagert:

- die regionalen Verkehre;
- weite Teile des internationalen Verkehrs;
- «Zulieferbereiche» (falls gewisse Kriterien erfüllt sind).

Die Form der Auslagerung kann je nach Situation verschieden sein. Sie reicht von Profitcenters über Tochtergesellschaften bis zu eigentlichen Privatisierungen.

Die Transformation soll vorerst im Rahmen des heutigen Rechtstatus als öffentlicher Betrieb, erfolgen.

### **Zum Verhältnis zwischen Politik und Unternehmung**

Solange in irgendeiner Form öffentliche Gelder ins Bahnsystem fliessen, hat sich die Politik mit der Unternehmung, welche die Leistung erbringt, auseinanderzusetzen. Nicht die Frage, ob die Politik mitentscheidet ist gestellt, sondern wie sie dies tut.

Die diesbezüglichen Vorschläge der «Groupe de réflexion» gehen dahin, dass die grundsätzliche Positionierung der Bahnunternehmung in einem Leitbild langfristig fixiert wird. Zentrale Elemente eines derartigen Leitbildes sind:

- Leistungsangebote
- grosse Zukunftsvorhaben
- Finanzierung
- Rechnungslegung
- Unternehmungsstruktur

Das Leitbild soll durch die eidgenössischen Räte genehmigt werden. Seine Umsetzung soll in einem mittelfristigen Unternehmungsvertrag, ebenfalls von den eidgenössischen Räten verabschiedet, konkretisiert werden. In diesem Vertrag sind insbesondere die unter den verschiedenen Titeln vom Bund erbrachten finanziellen Leistungen quantitativ festzulegen.

Bei einem solchen Vorgehen würde sich das Engagement der Politik zwangsläufig auf eine strategische Ebene konzentrieren. Solange die Unternehmung die im Unternehmungsvertrag festgelegten finanziellen Eckwerte respektiert, ist sie in ihrer Handlungsweise im Rahmen des Leitbildes frei.

## Ausblick

Wir sind froh, dass in der Schweiz pragmatische Bahnpolitik gemacht wird. Schritt für Schritt, vom Einfacheren zum Schwierigeren, aber, wie zu hoffen ist, mit einer klaren Zielsetzung.

Ich fasse unsere Zukunftsvision, wie sie sich aus dem Gesagten ergibt, zusammen:

- Schaffung eines Verkehrsmarktes mit fairen Preisen unter Einschluss der externen Effekte.
- Klare Situation betreffend politischer Positionierung des Bahnsystems und entsprechender Bestellungen.
- Klare Abgrenzung der Aufgaben zwischen Politik und Unternehmung.
- Langfristig gesicherte Finanzierung.
- Effiziente, schlanke Bahnunternehmung mit einem leistungsfähigen modernisierten Produktionssystem.
- Möglichst weitgehende Steuerung über Anreize.