

Konkurrenz in der Eisenbahn: Ein Trugbild?

Überlegungen zur Bahnreform 2

Christophe Genoud, Mirconsulting

Prof. Matthias Finger, EPFL

Chaire MIR
Prof. Matthias Finger
EPFL-MIR-iLEMT
Odyssea
1015 Lausanne
Phone +41 21 693 00 01
Fax +41 21 693 00 00
matthias.finger@epfl.ch

Februar 2004

© Mirconsulting, EPFL
Lausanne, Februar 2004

Auflage: 700 deutsch, 200 französisch

Schutzgebühr CHF 10.–

Inhaltsverzeichnis

<i>Zusammenfassung</i>	<i>2</i>
<i>1 Einleitung</i>	<i>3</i>
<i>2 Bahnreform 2</i>	<i>4</i>
<i>3 Regionalisierung und Bahnreform 1</i>	<i>6</i>
<i>4 Bilanz der vorangegangenen Reformen</i>	<i>8</i>
4.1 Nationaler Personenverkehr	9
4.2 Regionaler Personenverkehr	10
4.3 Güterverkehr	11
4.4 Open access	12
4.5 Schlussfolgerung	14
<i>5 Konkurrenz und Konzentration</i>	<i>16</i>
5.1 Der Synergie Effekt	16
5.2 Angleichung der Betreiber auf den Märkten	18
5.3 Schlussfolgerung	19
<i>6 Die Strategie des «Nationalen Champions»</i>	<i>20</i>
<i>7 Allgemeine Schlussfolgerungen</i>	<i>21</i>

Zusammenfassung

Bisher hat keine umfassende Evaluation der vorangegangenen Reformen (Regionalisierung und Bahnreform 1) stattgefunden. EPFL und MIRConsulting haben daher eine Studie basierend auf den vorhandenen Daten und Fakten im Hinblick auf die Vorlage zur Bahnreform 2 angestellt. Sie ist ein Diskussionsbeitrag zur Ende 2003 präsentierten Vernehmlassungsvorlage zur Bahnreform 2. Die Studie zieht eine kurze Bilanz über den aktuellen Stand des Wettbewerbs in diesem Sektor. Gestützt darauf sowie auf die Analyse der Vorschläge zur Bahnreform 2 kommt die Studie zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die Vorschläge in der Vorlage zur Bahnreform 2 betreffend die Bahnlandschaft im öffentlichen Verkehr beruhen zurzeit auf keiner seriösen Evaluation der Ergebnisse der vorangegangenen Reformen. Die Vorschläge, wie übrigens alle anderen unterbreiteten Vorschläge in der Vernehmlassungsvorlage, sind mehr das Produkt eines intuitiven, pragmatischen und punktuellen Ansatzes von «trial and error» anstelle eines methodischen, systematischen und wissenschaftlichen Ansatzes.
2. Obwohl der Wettbewerb von Betreibern und Behörden stets angeführt wird, um zu erklären, was derzeit auf dem Spiel steht, oder um neue Reformen zu propagieren, bleibt dieser in Wirklichkeit eine Illusion, mit Ausnahme des Güterverkehrs – aber auch dort ist er noch moderat.
3. Die in den vorangegangenen Reformen eingeführten Änderungen sind noch nicht vollständig angewandt worden (z.B. Ausschreibungen).
4. Die vorgebrachten Argumente, um die Restrukturierungsmassnahmen bei der Bahnlandschaft zu rechtfertigen, sind nach dem aktuellen Stand der empirischen Fakten nicht schlüssig und beruhen auf offensichtlichen Widersprüchen aus politischen Gründen.
5. Die Strategie, einen nationalen Champion zu schaffen, ist kontraproduktiv, weil diese die Marktrisiken auf einen dominanten Betreiber (z.B. Swissair) konzentriert, und die Möglichkeiten für den Wettbewerb in der Schweiz reduziert.

1 *Einleitung*

Obwohl das Projekt Bahnreform 2 erst seit dem 19. Dezember 2003 offiziell in die Vernehmlassung gegeben wurde, haben zahlreiche Beteiligte bereits Stellung zu einigen zentralen Punkten der Vorlage genommen. Zum Beispiel hat der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) an seiner Generalversammlung vom 28. August 2003 durch die Ansprache ihres Direktors Peter Vollmer ihre Meinungsverschiedenheit mit den vorgeschlagenen Massnahmen ausgedrückt, die insbesondere darauf abzielen, die Schweizer Bahnlandschaft im Sinne einer verstärkten Konzentration um die SBB¹ beträchtlich umzugestalten. Eine Diskussion über diese Frage schien also legitim.

Das vorliegende Dokument, das aus einer Zusammenarbeit zwischen dem Lehrstuhl «Management von Netzindustrien» der ETH Lausanne und dem Consultingbüro Mirconsulting Gmbh resultiert, will eine Bilanz der Situation der Schweizer Eisenbahn acht Jahre nach den ersten wichtigen Reformen von 1995 erstellen. Diese kurze Studie ist als Input in die Debatte gedacht und soll, aus einem kritischen und wissenschaftlichen Standpunkt heraus, die Vorschläge der Bahnreform 2 beleuchten. Allerdings betrifft diese Studie nicht alle Vorschläge, die im Projekt formuliert worden sind, denn es wird nur auf die Problematik der Konkurrenz eingegangen.

Dieses Dokument ist folgendermaßen aufgebaut. Im Abschnitt 2 legen wir die im Vorentwurf formulierten Vorschläge vor und hinterfragen die allgemeine Leitlinie der Bahnreform 2. Im Abschnitt 3 rufen wir die Zielsetzungen und die Bestimmungen der vorangegangenen Reformen in Erinnerung, deren Fortsetzung die Bahnreform 2 sein will. Abschnitt 4 versucht, auf Basis der bestehenden Daten eine Bilanz der vorangegangenen Reformen aufzustellen, um die neuen Vorschläge besser in den Zusammenhang einordnen zu können. Abschnitt 5 erläutert und beurteilt die Vorschläge, die darauf abzielen, den Konzentrationsprozess unter den Betreibern zu fördern. Die zwei im Vorentwurf vorgeschlagen Szenarien (Neugruppierung der KTU und Integration der KTU in die SBB) werden aufgrund der derzeitigen Lage spezifischer unter die Lupe genommen. Abschnitt 6 kommt auf die Hauptargumente zur Stärkung der Position der SBB zurück, das heisst auf die Absicht, einen «nationalen Champion» für den europäischen Markt zu schaffen. Schliesslich fassen wir im Abschnitt 7 die Schlussfolgerungen dieser Studie nochmals kurz zusammen.

¹ Peter Vollmer «Die Schweizer Landschaft des öffentlichen Verkehrs darf nicht der Spielplatz der Verwaltung werden», Rede bei der Generalversammlung der VöV, Appenzell 28. August 2003, www.voev.ch

2 *Bahnreform 2*

Wie der diesen Winter² zur Vernehmlassung unterbreitete Vorentwurf besagt, ist die Bahnreform 2 ein kontinuierlicher Prozess, der darauf abzielt, die im Jahre 1995 (Änderung des Eisenbahngesetzes) und im Jahre 1999 (Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen) begonnenen Reformen zu vertiefen. Unter den Vorschlägen im Vorentwurf findet sich die Idee, die Landschaft der Schweizer Eisenbahn (Bahnlandschaft), noch einmal gründlich zu untersuchen, das heisst insbesondere die Struktur und die Anzahl der Eisenbahnbetreiber zu hinterfragen. Nach dem Dokument wären in der Tat zahlreiche Eisenbahnbetreiber zu klein, um an einer Linienausschreibung teilnehmen zu können. Diese Zerstückelung der Schweizer Eisenbahnbetreiber würde es nicht ermöglichen, die Zielsetzungen des Bundes, das heisst die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und der Produktivität des Sektors, zu erreichen. Auch unter Berücksichtigung der bisherigen Fusionen und anderer Kooperationen, die während den letzten Jahren stattgefunden haben, sieht das Projekt vor, die Konzentration der Betreiber und die Reduzierung ihrer Anzahl aktiv zu verfolgen, indem es zwei Szenarien vorschlägt:

- Das erste Szenario, mit der Bezeichnung «Stärkung der SBB», plant die Übertragung der Normalspurnetze an die SBB und die Schaffung regionaler Unternehmen zwischen den Privatbahnen (KTU) und der SBB, um öffentliche Verkehrsleistungen bereitzustellen. Dieses Szenario reproduziert das schon bekannte Turbo-Modell.
- Das zweite Szenario, mit der Bezeichnung «SBB+X», beabsichtigt, den Konzentrationsprozess innerhalb der Privatbahnen (KTU) weiterzuverfolgen. Mit der Zeit soll eine Reduktion der Anzahl regionaler Betreiber erfolgen, die sich gegenseitig konkurrenzieren können. Dieses Szenario läuft darauf hinaus, den schon laufenden Konzentrationsprozess aktiv weiterzuverfolgen.

² BAV (2003). Bahnreform 2, Konsultation, 19.12.03, Bern, BAV

Als einziger SBB-Aktionär und Minderheitsaktionär der Mehrzahl der KTUs, wäre die Eidgenossenschaft in der Lage, das eine oder andere dieser beiden Szenarien aktiv zu verwirklichen. Ein anderes Mittel bestünde darin, dass Bund und Kantone den Zusammenschluss über Ausschreibungen und Leistungsbestellung fördern.

Die heftige Reaktion der betroffenen Beteiligten – insbesondere von Seiten der Privatbahnen, aber auch von Seiten des Verbandes öffentlicher Verkehr VÖV – zeigt die Wichtigkeit einer solchen Reform. Sie wirft aber auch zahlreiche Fragen über die Natur und die Stichhaltigkeit dieser neuen Reform auf. Ist die Bahnreform 2, wie sie momentan vorliegt und wie dies behauptet wird, wirklich die logische Fortsetzung der vorhergehenden Reformen? Sind die Zunahme der Konzentration im Eisenbahnsektor, sowie die Stärkung der SBB wirklich die begehrtesten Optionen?

3 Regionalisierung und Bahnreform 1

Die Änderung des Eisenbahngesetzes von 1995 hat die Regionalisierung der Kompetenzen hinsichtlich der Organisation des öffentlichen Regionalverkehrs eingeführt. Diese Reform beruhte auf vier Grundsätzen: die Harmonisierung der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen, die Übertragung der Organisationskompetenzen an die Kantone, die Schaffung von Angebotsvereinbarungen zwischen Leistungsbestellern und Leistungserstellern, und die Möglichkeit, die Lieferung regionaler, öffentlicher Verkehrsleistungen auszuschreiben. Diese letzte Massnahme stellte den Hauptpunkt dieser Reform dar, indem sie eine erste Dosis an Konkurrenz im Bereich des öffentlichen Verkehrs einführte. Dies mit der Zielsetzung, die Effizienz und die Qualität der erbrachten Leistungen zu steigern.

Diese Zielsetzungen sind im Jahre 1999 mit der Bahnreform 1 erneut bestätigt worden, die um vier Hauptmassnahmen herum strukturiert wurde:

- Die organisatorische Trennung von Infrastruktur und Betrieb;
- Freier Netzzugang für Dritte («open access»);
- Generalisierung des Leistungsbestellungsprinzips; und
- Öffnung des Marktes für den Güterverkehr.

Wie in einer Kommunikation des Bundesrates vom 13. November 1996 erläutert wurde, «zielt die Reform auf zwei wesentliche Zielsetzungen ab, nämlich:

- Die Effizienz des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen, insbesondere beim Eisenbahnverkehr, sowie
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der öffentlichen Hand zu verbessern».

Die Konkurrenz ist nicht Selbstzweck dieser beiden Reformen, sondern das zentrale Instrument für die Wiederbelebung des öffentlichen Verkehrs und insbesondere des Eisenbahnsektors. In der Tat zielt die Einführung des Netzzugangs darauf ab, «systematisch mehr Konkurrenz zwischen den verschiedenen Eisenbahnbetreibern zu schaffen». Diese Konkurrenz stimmt übrigens mit den Zielsetzungen der europäischen Eisenbahnpolitik voll überein.

Die Konkurrenz ist somit ein Mittel, um den Eisenbahnsektor wieder zu beleben und zu restrukturieren. Als solche stellt sie die unumstrittene Stütze des neuen Systems dar, das durch die Regionalisierung von 1995 und die Bahnreform 1 geschaffen wurde. Folglich stellen sich zwei Fragen:

- Sind die Zielsetzungen der Effizienzsteigerung und der Verbesserung des Kosten-Nutzen Verhältnisses erreicht worden?
- Welche Rolle spielt dabei die Konkurrenz, falls die genannten Zielsetzungen erreicht wurden?

4 Bilanz der vorangegangenen Reformen

Unseres Wissens gibt es kaum Untersuchungen zum öffentlichen Verkehr und der Schweizer Eisenbahn nach 1995, ausser den regelmässigen Veröffentlichungen der Litra. Darunter befindet sich auch eine im Jahre 2000³ veröffentlichte Studie, die zwar den Stand der Reformen präsentiert, aber keine konkreten Schlüsse zieht.

Im Jahre 2000 hat Genoud⁴ die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Auswirkungen der Regionalisierung veröffentlicht. Diese in vier Kantonen durchgeführte Studie (NE, JU, BE, ZH) zeigt, dass die neuen Bestimmungen hinsichtlich der Regionalisierung sehr unterschiedlich verwirklicht werden. Ausserdem zeigt sie, dass nicht alle Kantone über die Kompetenzen verfügen, um wirklich Ausschreibungen durchzuführen.

Vor kurzem hat eine Diplomarbeit des IDHEAP⁵ die bis heute einzige Untersuchung über den Zugang von Dritten zum Eisenbahnnetz («open access») gemacht. Im Vergleich zum Ausland (Frankreich, England, Schweden, Deutschland) zeichnet sich die Schweiz nach dieser Studie durch eine überadministrierte Preisbildung bei den Monopolaspekten (Infrastrukturen und Entschädigungen) und eine unteradministrierte Preisbildung bei den Konkurrenzaspekten («open access») aus. Der Autor hebt ebenfalls hervor, dass das Schweizer Regulierungssystem auf einem fast unerschütterlichen Glauben an die Selbstregulierung des Sektors beruht, einem Glauben, welcher der Einführung einer wirksamen Konkurrenz schadet.

Schliesslich hat eine gemeinsam von IBM und Forschern der Humboldt Universität Berlin durchgeführte Untersuchung mit dem Titel «Liberalisierungsindex Bahn 2002»⁶ eine vergleichende Bewertung von 17 Ländern (EU plus Schweiz und Norwegen) über die Marktöffnung der Eisenbahn vorgenommen. Auf der Basis von drei zusammengesetzten Indexen (rechtliche Öffnung, Zugangsvoraussetzungen und Marktdynamik) befindet sich die Schweiz unter den Ländern mit der am weitesten fortgeschrittenen Marktöffnung. Dieses «gute» Ergebnis muss allerdings relativiert werden. Erstens

³ LITRA (2000). *Réforme des chemins de fer en Suisse. Une année d'expérience*. Berne : LITRA, 12p.

⁴ Genoud, C. (2000). *La régionalisation des transports publics*. Lausanne : IDHEAP.

⁵ Favre, D. (2003). *Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes*. Lausanne : IDHEAP.

⁶ IBM. (2002). *Liberalisierungsindex Bahn 2002, Vergleich der Marktöffnung in den Eisenbahnmärkten der 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegen*. Berlin : Humboldt Universität.

basieren die benutzten Indexe hauptsächlich auf einer statischen und rechtlichen Definition der Marktöffnung. Allerdings heben selbst die Autoren hervor, dass der Fall Schweiz in Sachen Konkurrenz schwer vergleichbar ist, da die hohe Anzahl der theoretischen Konkurrenten (KTUs) keineswegs aus der Liberalisierung sondern aus der historischen Struktur des schweizerischen Eisenbahnsektors resultiert, der ja schon eine bedeutende Anzahl von Betreibern umfasst.

Mit Ausnahme dieser einzelnen spezifischen und in ihrem Gegenstand begrenzten Veröffentlichungen ist bis heute keine globale, solide und ausführliche Bewertung der Reformen von 1995 und 1999 realisiert worden⁷. Zwar hat das Bundesamt für Verkehr vorgesehen, eine Bewertung der Reform von 1995 vorzunehmen. Allerdings ist diese noch nicht realisiert worden. Im Hinblick auf die Formulierung der möglichen Szenarien der Bahnlandschaft erwähnt der in die Vernehmlassung gegebene Text «12 Eckszenarien»⁸. Leider war es ebenso nicht möglich, dieses Dokument zu beschaffen. Deshalb ist es heute schwierig, die zwei oben formulierten Fragen zu beantworten. Wir haben deshalb versucht, dieses Manko mit empirischen Daten über den Stand der Konkurrenz im öffentlichen Verkehr, insbesondere bei den Bahnen, zu überbrücken. Wir haben unsere Analyse in vier Abschnitte aufgeteilt: nationaler Personenverkehr, regionaler Personenverkehr, Güterverkehr und «open access».

4.1 Nationaler Personenverkehr

Der nationale Eisenbahnfernverkehr ist heute in der ausschliesslichen Verantwortung der SBB. Ein gesetzliches Monopol auf diesen Verkehr ist ihr bis zum Jahre 2007 in den zwei Leistungsvereinbarungen, die sie mit der Eidgenossenschaft unterzeichnet hat, garantiert worden. Auf den IC-Pendelzuglinien (Genf/Lausanne–Biel–Basel/Zürich–St.Gallen) wird dieses Monopol durch die Konzession sogar bis zum Jahre 2019⁹ garantiert. Die SBB erhält für diese Leistungen keine Subventionen.

Schlussfolgerung: ***Es gibt keine Konkurrenz im nationalen Personenverkehr.***

⁷ Il existe bel et bien une évaluation partielle de la réforme réalisée par l'OFT sous le titre de «Monitoring 2000». Nous n'avons pas pu nous procurer ce document auprès de l'OFT.

⁸ OFT (2003). *Réforme des chemins de fer 2, Consultation*, 19.12.03, Berne : OFT, p. 14.

⁹ Message du Conseil fédéral concernant la Convention de prestation entre la Confédération suisse et la SA CFF du 8 mars 2002.

4.2 Regionaler Personenverkehr

Seit der Regionalisierung von 1995 haben die Kantone die Möglichkeit, die regionalen Verkehrsleistungen im Einvernehmen mit dem Bund, der Mitunterzeichner aller Angebotsvereinbarungen ist, auszuschreiben. Bis heute verfügt aber niemand über eine vollständige und systematische Datenbank bezüglich der Anzahl der Ausschreibungen, die seit 1996 realisiert wurden, und deren Auswirkungen. Eine Nachfrage bei den Kantonen sowie eine Liste, die durch den Verband öffentlicher Verkehr (VöV) ausgearbeitet wurde, erlaubt allerdings, die folgende Tabelle aufzustellen.

Tabelle 1: Anzahl der Ausschreibungen seit 1996 im regionalen Personenverkehr

Verkehrsmittel	Anzahl	Linien-Netz (Jahr)
Strassenverkehr	33	Netze und regionale Linien (1996–2003)
Schieneverkehr	1	Linie City-Vogel zwischen Konstanz und Zürich (2000)

Quelle: Untersuchung per E-Mail bei den Kantonen und Liste, die durch das VöV ausgearbeitet wurde

Beim Personenverkehr auf der Strasse haben nach unserem Wissen von diesen 33 ausgeschriebenen Linien oder Netzen mehr als die Hälfte der Ausschreibungen schon bestehende Leistungen betroffen. Wir verfügen jedoch nicht über eine vollständige Statistik, die es ermöglicht, unter den ausgeschriebenen bestehenden Linien zu eruieren, wie viele Ausschreibungen zu einer Änderung des Betreibers geführt haben. Mangels einer ausführlichen Bewertung können einige vorläufige Erklärungen angebracht werden, um diese doch niedrigen Zahlen zu erklären. Erstens hat es eine gewisse Zeit gedauert, um den rechtlichen Rahmen und die entsprechenden Instrumente (z.B. die Definition der Bewertungskriterien) zu entwickeln, damit eine Ausschreibung stattfinden kann. Zweitens fällt die Ausschreibungsentscheidung hauptsächlich auf die Kantone zurück. Diese sind nicht immer bereit, die Leistungen auszuschreiben. Mögliche Gründe sind der Mangel an Mitteln oder an politischem Willen, Interessenkonflikte wegen Miteigentum am Betreiber, und andere mehr. Bis heute haben nur die Kantone von Zürich und Luzern Rechtsvorschriften erlassen, die eine periodische Ausschreibung der öffentlichen Verkehrsleistungen vorsehen. Drittens bringt die Durchführung der Ausschreibungen Kosten mit sich, die sich nicht alle Kantone leisten können. Und schliesslich ist es nicht bewiesen, dass die realisierten Ausschreibungen auch wirklich zu den geplanten Zielen geführt haben.

Was den Bahnverkehr betrifft, so hat mit Ausnahme der Bodenseelinie, die aber vor der Reform von 1996 vergeben wurde, nur eine Ausschreibung stattgefunden. Es handelt sich um die Linie «City-Vogel» zwischen Konstanz und Zürich. Eingeleitet im Jahre 2000 ist die Ausschreibung nie bis zum Ende durchgeführt worden. In der Tat ist die Linie, welche anfänglich als regionaler Verkehr angesehen wurde, später dem nationalen Verkehr zugeteilt worden.

Schlussfolgerung: Ein schwacher Wettbewerb besteht beim Personenverkehr auf der Strasse. ***Bis heute gibt es dagegen keine Konkurrenz im regionalen Personenverkehr auf der Schiene.***

4.3 Güterverkehr

Der Güterverkehr mit der Bahn ist seit 1999 in der Schweiz völlig liberalisiert. Jedes Unternehmen, das eine Eisenbahnlizenz erhält, kann auf dem Markt Güterverkehrleistungen auf der Schiene anbieten. Wie es die letzte von IBM durchgeführte Studie bestätigt, zählt die Schweiz zu den Ländern, wo die Konkurrenz auf diesem Markt formell am Offensten ist. In Wirklichkeit präsentiert sich die Lage jedoch kontrastreicher. Die Schweiz zählt heute drei aktive, nationale Betreiber im Güterverkehr (SBB-Cargo, BLS-Cargo und Regionalverkehr Mittelland). Die Marktanteile zwischen diesen drei Betreibern sind wie folgt aufgeteilt:

Tabelle 2: Marktanteile im nationalen Güterverkehr 2002

	Mio. Tonnes-km netto	Marktanteile in %
SBB Cargo	9'732	91.2
BLS Cargo	870	8.2
RM	60	0.6

Quelle: VöV¹⁰

Im internationalen Vergleich transportieren die Deutsche Bahn (DB) 74.3 Mia. tkm, die SNCF 50.4 Mia tkm und die österreichische Eisenbahn (ÖBB) 16.6 Mia tkm¹¹.

¹⁰ Quelle: Jahresberichte SBB, BLS und RM je 2002; RM-Zahlen aufgrund einer mündlichen Auskunft von Brutto- auf Netto-tkm umgerechnet.

¹¹ Quelle: UIC 2001 – Zeitreihen der Bahnen.

Diese Dominanz der SBB verdeckt allerdings die Tatsache, dass der Wettbewerb am Zunehmen ist. So stellt z.B. die neue Allianz zwischen den BLS und Railion (DB) eine ernsthafte Konkurrenz für die SBB dar. Ebenfalls hat die RM erst seit 2000 begonnen, Leistungen mit kombinierten Zügen anzubieten, indem sie den Open Access benützen.

Der Anteil der Eisenbahn im schweizerischen Güterverkehr ist vergleichsweise sehr hoch, da 31.1% der Güter (nationaler Verkehr und Transit in Tonnenkilometern) per Bahn transportiert werden. Der Anteil des Strassengüterverkehrs dagegen liegt bei 61.5%¹². Andererseits sind die Preise für den Bahngüterverkehr im Vergleich höher als im europäischen Durchschnitt, wie es eine vom Wirtschaftssekretariat¹³ bestellte Studie illustriert.

Abschliessend kann gesagt werden, dass obwohl das derzeitige Konkurrenzniveau im Bereich des Güterverkehrs noch nicht sehr hoch ist, Wettbewerb herrscht. Das Auftreten neuer Betreiber in diesem Marktsegment wird die Konkurrenz noch zusätzlich stimulieren.

4.4 *Open access*

Die Einführung der Konkurrenz auf dem Eisenbahnmarkt kann nur unter der Bedingung stattfinden, dass der Netzzugang für Dritte möglich ist. In der Schweiz wird dieser Zugang durch das Eisenbahngesetz und durch die Netzzugangsverordnung geregelt. Nach diesen Bestimmungen hat jeder Operator, der eine vom Bundesamt für Verkehr (BAV) ausgestellte Genehmigung besitzt, das Recht auf Netzzugang. Er braucht dann bloss noch einen Vertrag mit dem Infrastruktureigentümer abzuschliessen.

Es gibt heute keine zentralisierten Daten über den Zugang zum Eisenbahnnetz, weder beim BAV noch bei der Schiedskommission, obwohl diese den Netzzugang eigentlich regulieren müsste. Die folgenden Zahlen wurden bezeichnenderweise von der SBB selbst zusammengestellt. Diese haben allerdings nicht gewünscht, die detaillierten Bruttozahlen zu veröffentlichen, so dass wir hier nur jährliche Prozentsätze präsentieren können.

¹² Quelle : LITRA, Les transports en Chiffres 2002.

¹³ Vaterlaus, S, Worm, H & Wild, J. (2003). *L'ouverture des marchés des secteurs organisés en réseau : les facteurs de succès*. La Vie économique no 7, Berne: SECO, pp. 23–27.

Tabelle 3: Prozente der Benutzung des SBB-Netzes zwischen 2000 und 2002

Tonnenkilometer brutto	2000	2001	2002
Personenverkehr SBB	97.75%	97.77%	97.64%
Personenverkehr Andere	2.25%	2.23%	2.36%
Güterverkehr SBB	99.45%	97.72%	95.57%
Güterverkehr Andere	0.55%	2.28%	4.43%

Diese Zahlen illustrieren zunächst das noch sehr schwache Niveau der Benutzung der SBB-Netze durch Dritte. Allerdings muss eine klare Unterscheidung gemacht werden zwischen dem Personenverkehr und dem Güterverkehr. Im ersten Fall ist die Lage äusserst stabil, da jede Entwicklung notwendigerweise von einer Leistungsausschreibung abhängt.

Selbst wenn das Niveau noch sehr bescheiden ist, beobachten wir jedoch eine signifikante Entwicklung hinsichtlich des Netzzuganges im Bereich des Güterverkehrs, wo sich die Konkurrenz offenbar installiert. Bis zum Jahre 2001 beschränkte sich der Zugang der Dritten zum SBB-Netz für den Güterverkehr auf die Aktivitäten von BLS Cargo und MThB/Lokoop. Im Jahre 2000 hat die RM begonnen, Leistungen mit kombinierten Zügen zu produzieren. Der MThB/Lokoop Verkehr wurde im Jahre 2002 während der Integration in die SBB unter SBB und BLS aufgeteilt. Im Jahre 2003 hat Railion (DB) begonnen, Leistungen in der Ostschweiz anzubieten. Der Zugang zum Netz durch Dritte müsste sich während des Jahres 2004 noch beträchtlich erhöhen. Diese trotzdem immer noch sehr schwache Benutzung des Open Access durch Dritte kann durch mehrere Faktoren erklärt werden.

Erstens ist das Wachstum des Güterverkehrs momentan begrenzt. Dies insbesondere aufgrund der Überbelastung des Netzes, was ein Verkehrswachstum beträchtlich erschwert.

Zweitens braucht es immer eine gewisse Zeit, bevor neue Marktteilnehmer auf dem Schweizer Markt aktiv werden. Meistens nimmt dieser Markteintritt die Form einer Partnerschaft mit einem schon etablierten Schweizer Unternehmen an (z.B. DB mit BLS). Dies wird ab 2004 nicht mehr notwendigerweise der Fall sein, da die ausländischen Operatoren ebenfalls ihre Aktivitäten im grenznahen Güterverkehr ohne Einschränkung entfalten können.

Drittens ist unbestritten, dass die Regulierung des Open Access an institutionellen¹⁴ Schwächen leidet. In der Tat kann die geringe Anzahl von Beschwerden bei der Schiedskommission nicht einseitig als Zeichen des guten Funktionierens des Regulie-

¹⁴ Siehe Favre 2003 op.cit. pp. 268ss.

rungsrahmens interpretiert werden. Wie es die Bahnreform 2 sogar selbst erwähnt, sind die kleinen Betreiber, die einen Zugang zum Netz verlangen, kaum bereit, an die Schiedskommission zu gelangen; und zwar aus Angst vor Vergeltungsmassnahmen seitens der grossen Betreiber¹⁵. Diese Feststellung zeigt in der Tat eine der Schwächen der derzeitigen Netzzugangsregulierung, die durch die vorgeschlagene Reform verbessert wird, indem die Schiedskommission die Möglichkeit erhalten soll, ein festgestelltes Problem selbst aufzugreifen, ohne auf eine Eingabe eines Betreibers warten zu müssen.

Der Open Access in der Schweiz ist heute zusammenfassend noch ziemlich schwach, auch wenn ein klarer Trend in Richtung einer Zunahme feststellbar ist.

4.5 Schlussfolgerung

Als erstes ist festzuhalten, dass diese zusammenfassende und unvollständige Bewertung das bis jetzt einzige veröffentlichte Dokument ist, das eine globale Bilanz des Standes der Konkurrenz im öffentlichen Verkehr und im Bahnsektor seit 1996 zieht. Einige der erwähnten Daten (z.B. Open Access) sind sogar zum ersten Mal auf systematische Art und Weise gesammelt worden.

Zweitens ist festzuhalten, dass, auch wenn die Konkurrenz von SBB und Bundesbehörden angeführt wird, um die heutigen Schwierigkeiten und die gegenwärtigen Reformen zu rechtfertigen, der Wettbewerb mehr oder weniger inexistent ist, ausser im Bereich des Güterverkehrs, der nicht direkt von den Reformen, die im Rahmen dieser Studie diskutiert wurden, betroffen ist.

Drittens wird oft angeführt, dass die wirkliche Konkurrenz, der sich die Eisenbahn stellen muss die Strasse ist; unabhängig davon ob es sich um Güter- oder Personenverkehr handelt. Diese Behauptung muss jedoch relativiert werden. Im Widerspruch zu diesem Argument, das von den Beteiligten im Bahnsektor angeführt wird, schadet eine intramodale einer intermodalen Konkurrenz nicht. Die europäische Wiederbelebungspolitik der Bahn und somit auch die Schweizer Politik beruht auf der Idee, dass das beste Mittel um die Bahn vis-à-vis der Strasse konkurrenzfähiger zu machen, über eine interne Konkurrenz im Bahnsektor führt, und nicht durch seine Kartellisierung. Diese Zielsetzung war im Übrigen ebenfalls jene der Bahnreform 1. Indem die Betreiber innerhalb ihres Sektors wettbewerbsfähiger und innovativer werden, wird die Attraktivität des Sektors verstärkt.

¹⁵ Projekt Bahnreform 2, 19.12.03, S.41 (Französische Ausgabe)

Aufgrund dieser Bemerkungen erscheint es klar, dass:

1. die in der Bahnreform 2 formulierten Vorschläge auf keiner soliden empirischen Evaluation der Ergebnisse der vorangegangenen Reformen (Regionalisierung und Bahnreform 1) beruhen;
2. in der Schweiz die Konkurrenz auf der Schiene heute kaum vorhanden ist, ausser im Güterverkehr, wo sie langsam zunimmt.

In diesem Kontext, in welchem es keine klaren Referenzpunkte bezüglich der Situation der Schweizer Eisenbahn gibt, müssen die Vorschläge der Bahnreform 2 untersucht und beurteilt werden. Dies ist das Ziel des nächsten Abschnitts, in dem die Argumente und Szenarien, die in der Bahnreform 2 vorgebracht werden, kritisch hinterfragt werden.

5 *Konkurrenz und Konzentration*

Die Bahnreform 2 schlägt eine größere Konzentration im Bahnsektor vor, und zwar in Form der zwei oben vorgestellten Szenarien. Aufgrund der Feststellungen, die in den vorigen Abschnitten formuliert wurden, müssen wir nach der Relevanz dieser Szenarien sowie ihrer Folgen fragen. Wir schlagen vor, die Argumente systematisch zu untersuchen, die für jedes der Szenarien vorgebracht werden.

5.1 *Der Synergie Effekt*

Die Hauptrechtfertigung für eine Konzentration im Bahnsektor, wie sie die Bahnreform 2 vorschlägt, stützt sich auf das Argument, wonach ein Zusammenschluss von Eisenbahnbetreibern dank Synergieeffekten und Grössenvorteilen die Betriebskosten reduzieren könnte. Theoretisch vertretbar, wurde dieses Argument bis zum heutigen Tag im Bahnsektor aber nie empirisch überprüft.

Es empfiehlt sich hier, zwei Fälle zu unterscheiden. Der erste ist die Übertragung der Infrastruktur an einen einzigen Betreiber; der zweite Fall ist die Konzentration zwischen Betreibern im Bereich des Verkehrs. Im ersten Fall garantiert die Übertragung des Netzbetriebs an eine einzige Unternehmung, im vorliegenden Fall an die SBB, nicht automatisch eine grössere Effizienz. Beim derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse im Bahnsektor ist es unmöglich, diese Hypothese zu überprüfen oder für ungültig zu erklären. Die Bahnreform 2 liefert bis jetzt dazu kein empirisches Element, das diese Hypothese stützen könnte.

Im zweiten Fall, der Zusammenarbeit oder dem Zusammenschluss von Betreibern des Verkehrs, können ebenfalls keine empirischen Schlüsse gezogen werden. Auch wenn Kostenreduktionen im Verkehr oder eine Verbesserung der Leistungen zu denselben Kosten¹⁶ beobachtet werden können, scheinen diese mehr das Resultat des Drucks zu sein, der von den ausschreibenden Behörden (Kantone und Bund) auf die Angebotspreise ausgeübt wird, als das Resultat der Konkurrenz. In der Tat kommt es oft vor, dass die Behörden, die als Leistungsbesteller wirken, vor oder bei der Verhandlung der

¹⁶ Wegen Mangel einer Gesamtbewertung der Auswirkungen der vorhergehenden Reformen bleibt die Erwägung dieser Gewinne anekdotisch.

jährlichen Offerten ankündigen, dass die Abgeltungen für das folgende Jahr um x% linear reduziert werden, um somit eine Senkung der Gesamtkosten ohne jegliche Ausschreibung zu erreichen.

Es ist ebenfalls hervorzuheben, dass seit Einführung der Konkurrenzmöglichkeit die Zusammenarbeit zwischen den Betreibern des öffentlichen Verkehrs noch nie so populär war. In einem solchen Kontext ist die Zusammenarbeit ein geeignetes Mittel für die Betreiber, um die Wahrscheinlichkeit einer Konkurrenzsituation zu reduzieren¹⁷.

Abschliessend sind die folgenden Punkte hervorzuheben:

- Die Hypothesen, nach denen eine Übertragung des Betriebs der Schienennetze an einen einzigen Betreiber und/oder ein Zusammenschluss zwischen Betreibern des öffentlichen Verkehrs es erlauben, Effizienzgewinne zu realisieren, wurden bis heute nicht wissenschaftlich geprüft. Mangels empirischer Daten ist es nicht vernünftig, für oder gegen eine dieser Positionen zu argumentieren.
- Bevor derart drastische Massnahmen wie ein Zusammenschluss von Betreibern in Betracht gezogen werden, sei dies in der Infrastruktur oder im Verkehr, sollten andere, weniger radikale Mittel, die dem Wettbewerb weniger schaden, in Betracht gezogen werden. Hinsichtlich der Leistungsaufträge könnte deshalb eine häufigere Benutzung der Leistungsausschreibungen den Druck auf die Betreiber erhöhen, insbesondere im Bereich der Bahn, wo, wie oben erwähnt, bis heute keine Konkurrenz herrscht.
- Die Zusammenarbeit zwischen Betreibern kann nicht als einzige Zielsetzung haben, die Effizienz zu steigern. Sie muss ebenfalls erlauben, die Leistung wirksamer und die Innovationen nachhaltiger zu gestalten.
- Schliesslich steht der Vorschlag, das Management der Infrastrukturen in nur einer Unternehmung zu integrieren, im formellen Widerspruch zur Position, die durch die Bahnreform 2 und von den Beteiligten selbst verteidigt wurde, d.h. keine vollständige Trennung von Infrastruktur und Verkehr vorzunehmen. In der Tat verlangt ein integriertes Management der Infrastruktur und somit die Schaffung eines einzigen Infrastrukturbetreibers ein totales Unbundling. Ein solches Infrastrukturmonopol steigert beträchtlich die Risiken der ungleichen Behandlung beim Netzzugang, und wird somit eine stärkere Regulierung und eine totale Trennung der beiden Aktivitäten erfordern.

¹⁷ Genoud, C. (2003). *Transports publics. Vers une «co-opétition»* ?. Lausanne : Mirconsulting.

5.2 *Angeleichung der Betreiber auf den Märkten*

Das zweite Argument, das für eine Konzentration der Schweizer Bahnbetreiber plädiert, beruht auf der Feststellung, dass der Schweizer Hauptoperator, die SBB, im internationalen Vergleich zu klein ist, um auf dem europäischen Markt zu überleben. Infolgedessen würden Grösse und Überlebenschancen der SBB erhöht werden, wenn man sie auf dem Binnenmarkt verstärken würde.

Auch wenn dieses Argument unumstritten ist, können die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen einer kritischen Prüfung nicht standhalten. Zwei Probleme müssen hervorgehoben werden: die theoretische Rechtfertigung der Argumentation und das Vermischen der Probleme.

Zunächst, wie es im vorhergehenden Punkt erwähnt wurde, ist die Grösse nicht notwendigerweise ein Erfolgsfaktor auf einem Markt. Deshalb muss man sagen, von welchem Markt man spricht. In der Tat stellt sich die Frage der kritischen Grösse nur hinsichtlich der Grösse im relevanten Markt. Aber, wie oben erwähnt, muss der Eisenbahnsektor in mindestens vier verschiedene Märkte aufgeteilt werden: internationaler Personenverkehr, nationaler Personenverkehr, regionaler Personenverkehr und Gütertransport. Diese Märkte sind von Größe und Natur verschieden. Auf einem Gütermarkt, wo Betreiber immer grösser und internationaler werden, ist die SBB ein bescheidener Betreiber, obwohl sie auf dem nationalen oder regionalen Personenverkehrsmarkt der Schweiz ein grosser Betreiber ist. Soweit die Märkte des regionalen Personenverkehrs per Definition regional sind, ist die Tatsache, ein regionaler Betreiber zu sein, ganz im Gegenteil kein Schwachpunkt. Deshalb ist das Argument der kritischen Grösse auf dem europäischen Markt nur für den Güterverkehr, aber nicht für die anderen Märkte gültig.

Abschliessend können wir die folgenden Punkte beachten:

1. Produktivität und Effizienz hängen nicht immer von der Grösse ab.
2. Die Märkte sind aufgrund ihrer Natur und ihrer Grösse verschieden. Es gibt also keine universale Definition der kritischen Grösse. Diese definiert sich je nach Markt.
3. Die Rechtfertigung einer Konzentration der Eisenbahnbetreiber nach dem Argument der kritischen Grösse ist theoretisch nur für den Güterverkehrsmarkt gültig.

5.3 Schlussfolgerung

Die Argumente, die für die Rechtfertigung der Szenarien vorgebracht werden, und die als Ziel eine Konzentration der Betreiber im Eisenbahnsektor durch die Bahnreform 2 haben, sind bestenfalls theoretisch gerechtfertigt, aber empirisch schwach (Synergie Effekt) abgestützt und im schlechtesten Fall sogar inkohärent und nicht stichhaltig (kritische Größe).

6 *Die Strategie des «Nationalen Champions»*

Ein drittes Argument kann hinter den Vorschlägen identifiziert werden, die in der Bahnreform 2 entwickelt und vorgelegt wurden, und zwar jenes, das die SBB zum einzigen nationalen Betreiber in der Form eines «nationalen Champion» auf dem europäischen Eisenbahnmarkt machen will. Ausser den Problemen, die im vorigen Abschnitt identifiziert wurden, beinhaltet diese Strategie aus unserer Sicht eine Reihe von beträchtlichen Gefahren für den gesamten Sektor.

Jede Strategie des «nationalen Champion» strebt hauptsächlich zwei Zielsetzungen an: Einerseits den einheimischen Markt zu schützen und andererseits die Stellung des Betreibers angesichts der ausländischen Konkurrenz auf dem einheimischen und internationalen Markt zu stärken. Diese Art von Strategie wirft die folgenden Probleme auf.

Zunächst führt die Schaffung eines «nationalen Champion» zum Ersticken der internen Konkurrenz im Land und deshalb auch zur Schwächung, ja sogar zum Verschwinden sekundärer oder lokaler Betreiber. Mit anderen Worten steht eine solche Strategie im Widerspruch zu den Zielsetzungen der vorangegangenen Bahnreformen, die darauf abzielen, eine grössere Konkurrenz einzuführen.

Der interne Wettbewerb wird somit abgewürgt. Direkte Folge ist, dass die Konkurrenz nur noch beim Eintritt ausländischer Betreiber möglich wird, die gross genug sind, um den «nationalen Champion» zu konkurrenzieren. Das beste Mittel, um den Schweizer Markt zu «schützen», besteht somit darin, eine wirkliche und nachhaltige interne Konkurrenz aufrechtzuerhalten, und nicht darin zu versuchen, diese zu ersticken.

Indem man einen «nationalen Champion» schafft, der dazu berufen ist, den europäischen Betreibern Konkurrent zu sein, werden die Risiken (finanzielle Schwierigkeiten, Konkurs, usw.) im Weiteren konzentriert. Durch die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Anzahl von aktiven Operatoren auf Schweizer Boden werden umgekehrt die Risiken fragmentiert.

Diese implizite Schutzstrategie des schweizerischen Marktes ist also nicht nur inkohärent, sondern auch gefährlich. Ausserdem ist es nicht sicher, ob diese Strategie des «nationalen Champion» nicht mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht im Widerspruch steht.

7 *Allgemeine Schlussfolgerungen*

In einem Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung vom 4. November 2003¹⁸ formulierten wir fünf Fragen, die es ermöglichen, die Vorschläge für eine Restrukturierung der schweizerischen Bahnlandschaft, so wie sie in der Bahnreform 2 formuliert werden, zu bewerten. Wir wiederholen hier jede dieser Fragen und schlagen aufgrund der obigen Diskussion jeweils eine Antwort vor.

1. Warum ist die Konkurrenz nicht als Wiederbelebungsinstrument des Sektors benutzt worden, obwohl es sich hier doch um eine wesentliche Zielsetzung der Reformen von 1995 und 1999 handelte? Welches sind die Ursachen dieser Nicht-Benützung?

Im Bereich der Eisenbahn ist es viel schwieriger und komplizierter, die Konkurrenz im Personenverkehr zu organisieren, als für den Strassen- oder Güterverkehr. Das Fehlen einer Konkurrenz im Personenverkehr ist hauptsächlich auf drei Faktoren zurückzuführen: Das den SBB reservierte Monopol im nationalen Personenverkehr, die Kosten eines Ausschreibungsprozesses sowie der Mangel an politischem Willen, die Leistungserbringer in Konkurrenz zu stellen. Die Bahnreform 2 beabsichtigt, die Lage zu verbessern, indem sie zum Beispiel Anreize für Leistungsbewertungssysteme der Betreiber schafft. Bei schlechten Leistungen kann die Leistung ausgeschrieben werden. Ausserdem anerkennt das BAV¹⁹, dass «die Erfahrung zeigt, dass die kleinen Unternehmen es vermeiden, an die Schiedskommission zu appellieren. Sie befürchten in der Tat Vergeltungsmassnahmen seitens großer Unternehmen, insbesondere in den Bereichen, wo ihre Zusammenarbeit notwendig ist (z.B. Tarife)». Mit anderen Worten leidet der Netzzugang für Dritte unter der Schwäche des Regulierungsrahmens. Um diesem Problem abzuhelpfen, wird in der Bahnreform 2 eine Stärkung der Schiedskommission vorgesehen. Was die zwei Szenarien hinsichtlich der Bahnlandschaft betrifft, stellt das Szenario «Stärkung der SBB» klar eine drastische Begrenzung der

¹⁸ Finger, M & Genoud, C. (2003). *Wettbewerb bei der Eisenbahn. Wunschtraum mit höchst unvollständiger Umsetzung*. NZZ 4.11.03, p. 15.

¹⁹ Seite 41 der Französischen Ausgabe

Konkurrenzmöglichkeiten dar. Das Szenario «SBB + X» ist hingegen sicher eine weniger grosse Bedrohung für die Konkurrenz, sofern der Konzentrationsprozess nicht bis zum Äussersten geführt wird.

2. Haben sich die Eidgenossenschaft und die Kantone wirklich die Mittel gegeben, die früheren Reformen zu verwirklichen und die Konkurrenz als ein wirksames Instrument zu benutzen? Gibt es einen echten politischen Willen, Konkurrenz im Eisenbahnsektor zu schaffen?

Die Reformen von 1995 und 1999 haben einen langen Lernprozess für die Gesamtheit der Beteiligten im Bahnsektor und im öffentlichen Verkehr mit sich gebracht. Die ausschreibenden Behörden (Kantone und Bund) mussten lernen, die Leistungsbestellung und die Ausschreibungen zu organisieren. Allerdings muss man feststellen, dass die Mittel und die Bereitschaft, die neuen Konkurrenzmechanismen auch anzuwenden, von Kanton zu Kanton stark variieren. Ob es sich um Finanzmittel oder um organisatorische Kapazitäten handelt, die Kantone befinden sich in deutlich unterschiedlichen Situationen. Es ist ausserdem bemerkenswert, dass die Kantone der französischen Schweiz die Möglichkeit der Ausschreibung praktisch nicht benutzt haben. Der Mangel an politischem Willen kann sicher einen Teil dieser Vorsicht erklären.

3. Ist die Tendenz zur Umgruppierung der Bahnbetreiber und zur Konzentration im Sektor, falls sie sich bestätigen sollte, langfristig nachhaltig? Besteht nicht das Risiko, eine potentielle Konkurrenz definitiv in Keime zu ersticken? Indem man einen solchen Konzentrationsprozess begünstigt, schafft man nicht gerade die Voraussetzungen für eine externe Konkurrenz?

Aus theoretischer Sicht kann eine Reduzierung der Anzahl der Betreiber in einem Sektor sicher zu einem Effizienzgewinn führen. In unserem Fall verfügen wir heute aber nicht über verlässliche Angaben, die es uns erlauben würden, diese Hypothese für den Schweizer Eisenbahnsektor zu bestätigen. Angesichts dieser Situation scheint Übereifer fehl am Platz zu sein. Dagegen ist sicher, dass eine drastische Reduzierung der Anzahl der Betreiber auf dem Markt nicht nur die Konkurrenzmöglichkeiten reduziert, sondern auch den Eintritt ausländischer Konkurrenten fördert. In dieser Hinsicht scheint das Szenario «SBB + X» weniger schädlich als eine Übertragung des gesamten Netzbetriebs an die SBB zu sein.

4. Welches sind die Risiken und die Auswirkungen der Fortsetzung einer Strategie, welche die SBB als «nationalen Champion» positionieren will, und zwar auf Kosten kleinerer Betreiber? Sind die Vielfalt und der Pluralismus nicht die besten Garantien von Dynamik und Innovation?

Die Strategie des «nationalen Champion» ist nicht nur gefährlich, sondern auch falsch. Die Gefahren einer solchen Strategie beruhen hauptsächlich auf der Tatsache, dass durch die Erstickung der internen Konkurrenz die Risiken vorwiegend auf einen Operator konzentriert werden. Diese Strategie ist falsch, weil sie auf dem aus unserer Sicht irrtümlichen Postulat beruht, das besagt, der Grösste sein zu müssen, um auf dem liberalisierten europäischen Eisenbahnmarkt überleben zu können. Die Realität ist hier komplexer. Wie oben ausgeführt, setzt sich der Eisenbahnsektor aus sehr verschiedenen Märkten zusammen (Güterverkehr, regionaler, nationaler, und internationaler Personenverkehr), in denen die kritische Grösse jedes Mal eine andere ist. Wie es das deutsche Beispiel zeigt, hat die DB, die zu den grössten europäischen Betreibern gehört, viele regionale Märkte für Personentransporte zugunsten von kleinen Betreibern verloren.

5. Wie fügen sich diese Vorschläge zur Bahnreform 2 in den grösseren Rahmen der europäischen Eisenbahnpolitik ein?

Die Bahnreform 2 plant, den gesetzlichen Rahmen der Schweiz mit den letzten Entwicklungen der europäischen Richtlinien in diesem Bereich zu harmonisieren. Wenn das Szenario "SBB + X" verfolgt werden sollte, sollten die im Projekt vorgesehenen Reformen (z.B. Stärkung der Schiedskommission) ausreichen, um die europäischen Kriterien zu erfüllen. Andererseits kann eine Umsetzung des Szenarios «Stärkung der SBB» teils mit den europäischen Bestimmungen im Widerspruch stehen. Selbst wenn das europäische Recht keine institutionelle Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb erfordert, plädiert eine Übertragung der Gesamtheit der Normalspurinfrastrukturen auf die SBB stark für eine grössere Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb als dies heute der Fall ist, sowie für eine wesentliche Stärkung der Schiedskommission, die sich dann in einen echten Regulator umwandeln müsste. In diesem Zusammenhang wird der nächste Eintritt mehrerer europäischer Betreiber auf den Schweizer Güterverkehrsmarkt ein Test für die Robustheit und die Wirksamkeit des Schweizer Regulierungsrahmens darstellen, insbesondere was den Netzzugang betrifft.

Abschliessend können wir deshalb folgende Punkte festhalten:

1. Die Vorschläge in der Vorlage zur Bahnreform 2 betreffend die Bahnlandschaft im öffentlichen Verkehr beruhen zurzeit auf keiner seriösen Evaluation der Ergebnisse der vorangegangenen Reformen. Die Vorschläge, wie übrigens alle anderen unterbreiteten Vorschläge in der Vernehmlassungsvorlage, sind mehr das Produkt eines intuitiven, pragmatischen und punktuellen Ansatzes von «trial and error» anstelle eines methodischen, systematischen und wissenschaftlichen Ansatzes.
2. Obwohl der Wettbewerb von Betreibern und Behörden stets angeführt wird, um zu erklären, was derzeit auf dem Spiel steht, oder um neue Reformen zu propagieren, bleibt dieser in Wirklichkeit eine Illusion, mit Ausnahme des Güterverkehrs – aber auch dort ist er noch moderat.
3. Die in den vorangegangenen Reformen eingeführten Änderungen sind noch nicht vollständig angewandt worden (z.B. Ausschreibungen).
4. Die vorgebrachten Argumente, um die Restrukturierungsmassnahmen bei der Bahnlandschaft zu rechtfertigen, sind nach dem aktuellen Stand der empirischen Fakten nicht schlüssig und beruhen auf offensichtlichen Widersprüchen aus politischen Gründen.
5. Die Strategie, einen nationalen Champion zu schaffen, ist kontraproduktiv, weil diese die Marktrisiken auf einen dominanten Betreiber (z.B. Swissair) konzentriert, und die Möglichkeiten für den Wettbewerb in der Schweiz reduziert.

