



Symposium 20 Jahre Bahnreform

29. Mai 2019, Hochschule Luzern

Referat Dr. P. Füglistaler

Direktor Bundesamt für Verkehr

Sehr geehrte Damen und Herren

20 Jahre Bahnreform... eigentlich müsste es "20 Jahre Bahnreformen" heissen! Denn wir haben es heute nicht mit einer Reform zu tun. Wir haben es mit einer schrittweisen Weiterentwicklung des Rechts über 20 Jahre zu tun.

Das Jubiläum der Bahnreform lässt uns daher auf 20 intensive Jahre zurückblicken. Es ist Zeit, ein Zwischenfazit zu ziehen; tief Luft zu holen; und uns ein paar Fragen zu stellen. Was haben wir erreicht? Woran arbeiten wir noch? Was bleibt in den nächsten 20 Jahren zu tun?

Ich bin nicht der Einzige im Raum, der schon in den 90er Jahren mit der Botschaft zur Bahnreform 1 zu tun hatte. Die Bahnreformen prägten mein Berufsleben. Und sie prägten die Arbeit von vielen hier. Seit 20 Jahren ist es unsere gemeinsame Aufgabe zu gewährleisten, dass der öffentliche Verkehr in der Schweiz den Ansprüchen der Gesellschaft gerecht wird. Es ist unsere Aufgabe zu gewährleisten, dass der öV den Ansprüchen der Schweizer Wirtschaft gerecht wird. Und es ist unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass der öV seinen Beitrag leisten kann, um die stetig wachsende Mobilität auch in Zukunft zu bewältigen.

Zwei Ziele standen am Anfang der Bahnreform: Die Effizienz im öV sollte sich steigern und die Kunden sollen einen besseren öV erhalten. Haben wir diese Ziele erreicht?

Aus Sicht des Bundesamtes für Verkehr haben wir in den letzten gut 25 Jahren viel erreicht. Ich denke, es ist der Schweiz gelungen, in vielen Bereichen einen für sie typischen Mittelweg, eine eigene, schweizerische Lösung zu finden, die funktioniert. Zwar sind die Lösungen auch verbesserungswürdig - da komme ich später darauf zurück - aber sie funktionieren.

Fünf Reform-Botschaften haben die nationalen Räte seit 1996 behandelt. Die Bahnreform 1, die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, die Bahnreform 2.2, FABI und im letzten Herbst Organisation der Bahninfrastruktur OBI. Wenn man die Revision des Eisenbahngesetzes 1996 - die sogenannte Bahnreform 0 - mitzählt, sind es gar



sechs Botschaften. Klar, die Anzahl Botschaften allein ist nicht relevant. Ihre Inhalte sind wichtig. Und diese betrafen vor allem vier Bereiche:

- Den Zugang zum Schienennetz
- Den Wettbewerb
- Die Form der Staatsbahnen, und
- Die Rolle des Staates

Lassen Sie mich kurz ausführen:

Für einen **diskriminierungsfreien Netzzugang** haben wir die Infrastruktur vom Verkehr getrennt. Das war der allgemeine Trend in Europa. Die Bahnreform 1 hatte somit die rechnerische und organisatorische Trennung zum Inhalt. Die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 brachte die Einführung von Infrastrukturbetreiberinnen, der Infrastrukturkonzession und neue Kompetenzen zur Schlichtung von Streitigkeiten für die Schiedskommission für den Eisenbahnverkehr SKE (RailCom).

Die Schweiz hat sich für ein integriertes Bahnsystem entschieden. Die Infrastruktur und der Verkehr wurden nicht auch rechtlich getrennt. Die Vorteile sind: Weniger Schnittstellen, eine bessere Nutzung von Synergien und trotzdem mehr Effizienz dank alternativen Instrumenten, z.B. Systemführerschaften, welche die Zusammenarbeit fördern oder von Mitwirkungsrechten für die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Investitionen ins Schienennetz, wie sie mit OBI eingeführt werden. Instrumente wie das Netznutzungskonzept und der Netznutzungsplan koordinieren heute die Konflikte um die knappen Trassen zwischen Personen- und Güterverkehr. Und, die unabhängige Trassenvergabestelle trägt künftig die Verantwortung für den Fahrplan und stellt die Trassengebühren in Rechnung. Ich wage allgemein zu behaupten, die Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang ist heute in der Schweiz besser umgesetzt als in der EU.

Wie steht es mit dem **Wettbewerb**? In den 90er Jahren schrie ganz Europa nach mehr Wettbewerb. Die Grundidee war: Mehr Wettbewerb ist gleich mehr Effizienz. Das war auch die Meinung in der Schweiz. Nun, wir sind von dieser Idee etwas weggekommen bzw. die Politik hat das BAV in dieser Hinsicht gebremst. Der Güterverkehr auf der Schiene ist liberalisiert. Diverse Volksabstimmungen in den 90er Jahren zeigten, dass die Verlagerung auf den Schienenverkehr gewünscht war. Mehr Wettbewerb bzw. mehr Effizienz machte den Güterverkehr auf der Schiene konkurrenzfähiger gegenüber der Strasse. Das hat man umgesetzt.

Im Personenverkehr auf der Schiene wehte aber ein anderer Wind. Die Bahnen wollten sich nicht dem rauen Wind des Wettbewerbs aussetzen, sondern geniessen die laue Brise der Subventionierung. Nur im öV auf der Strasse sind Ausschreibungen zum Teil möglich. Und auch dort werden sie nur selten eingesetzt. Die aktuellen Diskussionen über die Fernverkehrskonzession und Fernbusse zeigen, dass das Thema "Marktmodell" und der Gestaltungsraum der Verwaltung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens nicht abschliessend geklärt sind.

Weiter zur **Staatsbahn**, zur SBB. Weil man, wie schon gesagt, den Verkehr und die Infrastruktur trennen und mehr Wettbewerb zulassen wollte, hat man vor 20 Jahren die Staatsbahn SBB reformiert. Sie mussten ja bereit sein für diesen Systemwechsel. Die SBB wurde zur spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft und grundlegend entschuldet und reorganisiert. Der Bund als Eigner gibt seither die strategischen Ziele

vor und nimmt bewusst keinen Einfluss auf die operative Tätigkeit. Das Spannungsfeld zwischen Service-Public und betriebswirtschaftlichem, unternehmerischem Handeln gibt aber noch heute zu diskutieren. Eines muss man sich bewusst sein: Die Wettbewerbswelt, auf welche die SBB mit der Ausgliederung vorbereitet wurde, ist schlicht nicht wie erwartet eingetroffen. Nur bei den Löhnen hat man sich sofort der Wettbewerbswelt angepasst.

Neben der Staatsbahn wurde auch die **Rolle des Staates** in den letzten 20 Jahren angepasst. Es gibt jetzt Besteller und keine Defizitdecker mehr. Der Bund hat die volle finanzielle Verantwortung für den Betrieb und für den Substanzerhalt der Infrastruktur übernommen und es gibt nun 4-jährige Leistungsvereinbarungen, man könnte fast sagen: Sorglos-Verträge für die Infrastrukturbetreiber. Interoperabilität ist kein blosses Fremdwort mehr und ja, auch die Partizipation hat die Bahnwelt erreicht. Der neue Planungsprozess für die Infrastruktur seit FABI, welche den aktuellen Ausbauschritt 2035 stark prägte, und die noch laufende Vernehmlassung zur Reform RPV sind zwei Beispiele dafür, dass in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen grosse Verbesserungen umgesetzt wurden.

Nun, meine Damen und Herren, reicht das? Haben wir genug getan? Oder braucht es noch etwas?

Die grundlegende Frage ist noch die gleiche wie in den 90er Jahren: Was ist zu tun, damit der öV einen wesentlichen Beitrag leisten kann - einerseits zur Lösung der Mobilitätsprobleme und andererseits für eine lebenswerte und prosperierende Schweiz? Es geht dabei um Nutzen für die Kunden, um Nutzen für die Umwelt und um Nutzen für die Wirtschaft. Es geht nicht um den Erhalt von historisch gewachsenen Strukturen.

Aus Sicht des BAV gibt es fünf Punkte, die weiter zu diskutieren oder zu reformieren sind:

Erstens: die **Effizienz des Mitteleinsatzes** muss weiter verbessert werden. Der Bahninfrastrukturfonds und die vierjährigen Verpflichtungskredite im Regionalverkehr bringen eine hohe Finanzierungssicherheit im Verkehr. Aber: Werden die Mittel auch effizient genug eingesetzt? Das wäre im Interesse der ganzen Bevölkerung. Die Steuerzahlen (bzw. Bund, Kantone und Gemeinden) zahlen schliesslich rund die Hälfte der Kosten. Da der Wettbewerb fehlt und nicht effizienzsteigernd wirken kann, liegt die Verantwortung vermehrt bei den Subventionsgebern – Bund und Kantone – welche ein genaues Auge auf den sinnvollen und nutzenbringenden Einsatz der Subventionen werfen müssen. Der Preis für fehlenden Wettbewerb ist somit eine starke Subventionsbehörde. Das ist nicht eine Drohung, sondern eine Feststellung.

Zweitens: Wir brauchen **einfachere Strukturen im öV**. Vier Arten von öV werden von drei Staatsebenen bestellt oder konzessioniert, die dann über zwei Tarifsysteme abgerechnet werden. Das ist unübersichtlich, kompliziert, aufwändig und alles andere als kundenfreundlich. Die Devise muss künftig sein: Weniger Schnittstellen zwischen Verkehrsarten, klarere Zuweisung der Besteller-Verantwortung und ein einfacheres Tarifsysteem. Mit der Vorlage zur Reform des Regionalverkehrs sollen die Kantone die alleinige Verantwortung für die Bestellung im Busverkehr erhalten und bei den Tarifen steht die Branche in der Pflicht, Organisation und Tarifvielfalt zu vereinfachen.

Die dritte Stossrichtung: Die SBB bleibt die systemführende Bahn und nimmt im Verkehrssystem der Schweiz eine prägende Rolle ein. Die **Rolle der SBB** braucht jedoch eine politische Einbettung, damit die übergelagerten gesellschaftlichen, ökologischen und volkswirtschaftlichen Anliegen - regionale und gesamtschweizerische - berücksichtigt werden. Das richtige Mass der Steuerung der SBB bleibt auf der politischen Agenda. Da sich die vor 20 Jahren erwartete Liberalisierung und Öffnung der Märkte nicht durchgesetzt hat, ist das Mass der unternehmerischen Autonomie der SBB neu zu beurteilen.

Viertens untersteht die **Rolle des Staates** einer dauernden Diskussion. Die Rolle des Staates ist vielfältig und anspruchsvoll. So hat er als Gestalter des Rechtsrahmens darauf zu achten, dass alle Unternehmen gleichbehandelt werden. Als Subventionsgeber steht die effiziente Mittelverwendung der öffentlichen Hand im Zentrum; als Besteller der Infrastruktur und Mitbesteller des Angebots im Regionalverkehr ist der Kundennutzen zu optimieren. Als technische Normierungsbehörde ist die europaweite Standardisierung des Normalspurnetzes sowie die Nutzung von neuen technologischen Entwicklungen voranzutreiben und als Alleineigentümer der SBB und Miteigentümer vieler Privatbahnen ist er dem Wohl der Unternehmen verpflichtet.

Auf politischer Ebene ist zu entscheiden, ob diese Rollen getrennt werden sollen mit der Gefahr, dass sich der Bund in seinen vielfältigen Rollen wenig kohärent verhält, oder ob Rollen, welche eine hohe Abhängigkeit untereinander aufweisen, in einem Amt gebündelt werden. Aus naheliegenden Gründen spricht sich das BAV für die Bündelung von Aufgaben aus, die eine unmittelbare Abhängigkeit aufweisen. Diese Rollen wird das BAV weiterhin mit klaren Positionen wahrnehmen. Auch dies ist eine Feststellung und keine Drohung.

Zu guter Letzt, die fünfte Stossrichtung aus Sicht BAV: Wir müssen die Zaungrenze des öV-Gärtchens überdenken. **Multimodale Mobilität** ist nicht einfach ein Trendwort. Tür-zu-Tür Services, individuelle Kombination von diversen Verkehrsmitteln für die optimale Reise - das sind reale Bedürfnisse der Bevölkerung. Wir leben in einer immer stärker digitalisierten, immer stärker ausgeprägten "on-demand-Welt". Eine Verweigerung sich zu öffnen, dürfte dem öV deshalb mittel- bis langfristig grosse Probleme einhandeln.

Meine Damen und Herren, wir dürfen uns nicht vor den Fragen scheuen. Und vor den Antworten noch weniger. Wir müssen Veränderungen mutig entgegentreten. Stecken wir nicht den Kopf in den Sand, und legen wir nicht die Hände in den Schoss. Gehen wir mutig, wie vor 20 Jahren, auf die Herausforderungen zu. Lassen Sie uns also auch heute vorwärtsblicken, Fragen und mögliche Lösungen diskutieren. Ich freue mich auf weitere Jahre von Bahnreformen – 20 Jahre werde ich jedoch nicht mehr dabei sein. Das war jetzt ein Versprechen. Vielen Dank.