

Sperrfrist:  
Donnerstag, 26.01.2006, 17 Uhr

## Der strategische Raum der SBB

*Benedikt Weibel, Vorsitzender der Geschäftsleitung SBB*

Die unvermutet ausgebrochene Diskussion über den strategischen Freiraum der Swisscom hat eine Grundsatzdebatte über die Rollen des Eigentümers und der ehemaligen Regiebetriebe des Bundes ausgelöst. Die Heftigkeit dieser Diskussion deutet auf ein latent vorhandenes Unbehagen im Zusammenhang mit diesen Rollen hin, wie es im Zitat von Bundesrat Hans-Rudolf Merz zum Ausdruck kommt:

„Die so genannten Privatisierungen der 90er Jahre haben zu unerwünschten Grauzonen zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Tätigkeit geführt. Es entstehen Quallen, die man nicht mehr richtig fassen kann.“

Diese Diskussionen haben eines klar gemacht: Der strategische Raum all dieser Firmen ist eingegrenzt. Es stellt sich in allen Fällen die Frage nach den von den politischen Behörden definierten Rahmenbedingungen und der Autonomie der Unternehmen innerhalb dieses Rahmens.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie sich diese Konstellation bei der SBB präsentiert.

## 1. Politische Rahmenbedingungen und Autonomiebereich der SBB

Im Vergleich zu den andern ehemaligen Regiebetrieben weist die SBB eine Besonderheit auf, wie sie aus dem Stossseufzer ähnlichem Zitat der „Financial Times“ vom 9.10.2001 zu entnehmen ist:

„But the reality is this business depends on government support and it's simple as that.“

Unter Beachtung des auch im verkehrspolitischen Bereich immer wieder zitierten Imperativs „Wer zahlt, befiehlt“ ist offensichtlich, dass der Autonomiebereich einer Bahnunternehmung enger ist als in den andern Fällen.

Die für dieses Thema zentrale Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996 äussert sich nur sehr sparsam:

„Mit der Bahnreform soll die Aufgabenteilung zwischen Bund und SBB klar definiert werden: Der Bund soll sich dabei auf die politischen und finanziellen Vorgaben beschränken und die Verantwortung für die operative Führung der Unternehmung überlassen. In diesem Sinn soll die unternehmerische Autonomie gestärkt werden. Um diese Ziele zu erreichen, sollen Bundesrat und SBB gemeinsam für jeweils vier Jahre die Unternehmungsziele in einer Leistungsvereinbarung festlegen. Diese Leistungsvereinbarung soll den Räten zur Genehmigung vorgelegt werden.“  
(Ziffer 131.1)

„Mit der Übernahme des aktienrechtlichen Instrumentariums können die unternehmerische Verantwortung, aber auch die Autonomie der Unternehmung gestärkt werden.“ (Ziffer 134)

Formell wird der Rahmen für die SBB mit folgenden Erlassen abgesteckt:

- Eisenbahngesetz
- SBB-Gesetz
- Statuten
- Leistungsvereinbarung
- Strategische Ziele des Bundesrates

Schon Mitte 90iger Jahre waren Beteiligungen ein Thema, was zu einem eigenen Kapitel in der erwähnten Botschaft geführt hat (Ziffer 133.25). Die wesentliche Aussage ist:

„Neben diesen Vorschriften über die Zweckbestimmung der SBB soll keine besondere Bestimmung über Beteiligungen im SBB-Gesetz aufgenommen werden. Der Bundesrat soll aber im Rahmen der Leistungsvereinbarung die Beteiligungspolitik beeinflussen können und allenfalls entsprechende Richtlinien festlegen.“

Entsprechend Artikel 5 der Leistungsvereinbarung:

„Die SBB AG kann unter Berücksichtigung dieser Leistungsvereinbarung und im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten Beteiligungen und Kooperationen (Allianzen, Gründung von Gesellschaften sowie andere Formen der Zusammenarbeit) im In- und Ausland eingehen, wenn diese zur Erreichung der strategischen Ziele und zu einer Steigerung des Unternehmungswertes beitragen. Die Beteiligungen und Kooperationen müssen führungsmässig eng betreut werden und dürfen den verkehrspolitischen Zielen des Bundes nicht zuwiderlaufen.“

Aus dieser Formulierung spricht eine Mischung von Einsicht in die Notwendigkeit und eine gewisse Risikoaversion. Die SBB hat jedenfalls schon in der Zeit vor der Bahnreform ihre diesbezüglichen Aktivitäten immer mit dem UVEK und dem EFD abgestimmt, so beispielsweise anlässlich der Gründung der Telecom Firma Newtelco (später Sunrise).

Ein Vorfall hat selbst diese stark eingeschränkte Autonomie nachhaltig erschüttert. Der neue Verwaltungsrat der SBB AG hat damals nach bester privatwirtschaftlicher Gepflogenheit ein neues Besoldungsschema für das oberste Management beschlossen, was zu einem öffentlichen und politischen Aufschrei geführt hat und in der Folge zu einer engmaschigen Kaderlohnverordnung des Bundes, die in offensichtlichem Gegensatz zur ursprünglich postulierten Autonomie im Rahmen des aktienrechtlichen Instrumentariums steht.

## 2. Der Auftrag der SBB

„Die SBB erbringen als Kernaufgabe Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich in der Bereitstellung der Infrastruktur, im Personenfernverkehr, im regionalen Personenverkehr und im Güterverkehr sowie in den damit zusammenhängenden Bereichen... . Die SBB sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen.“ (SBB-Gesetz Art. 3)

Die zentralen verkehrspolitischen und strategischen Ziele sind in der Leistungsvereinbarung definiert:

- Im Personenfernverkehr soll der Marktanteil erhöht werden.
- Im alpenquerenden Güterverkehr trägt die SBB massgeblich zur Erreichung des Verlagerungszieles bei.
- Im Wagenladungsverkehr tritt die SBB in der ganzen Schweiz als Systemanbieterin auf, soweit sie die Leistung wirtschaftlich erbringen kann.

Wesentlich detaillierter sind die strategischen Ziele des Bundesrates. Sie beziehen sich auf die

- Marktstellung
- Produktivität
- Qualität
- Interoperabilität
- Finanzen

„Die SBB AG erzielt einen angemessenen Jahresgewinn“

„Die SBB AG erzielt im Güterverkehrsbereich ab dem Geschäftsjahr 2005 ein ausgeglichenes Ergebnis.“

„Die im Immobilien-Bereich erwirtschafteten Gewinne stärken die Finanzkraft des Unternehmens.“

- Personal
- Kooperationen und Beteiligungen

Zurzeit laufen die Arbeiten an der Leistungsvereinbarung 2007 bis 2010. Erstmals haben wir im Rahmen dieser Verhandlungen eine Zahl überhaupt nicht diskutiert: die Gesamtsumme für den Zahlungsrahmen wurde mit 5,877 Milliarden Franken vorgegeben und als unverhandelbar bezeichnet.

1998 hat das Parlament für vier Jahre einen Zahlungsrahmen von 5,8 Milliarden Franken genehmigt. 2002 betrug der Betrag für 2003-2006 6,025 Milliarden Franken. Das heisst nun nichts anderes, als dass der vom Parlament zu genehmigende Betrag für einen Zeitraum von 12 Jahren nominal konstant ist, obwohl die Infrastruktur der SBB wesentlich erweitert wurde (mit den Investitionen Bahn 2000), was auch entsprechende Folgekosten mit sich gebracht hat.

Neben dem Betrieb, dem Unterhalt und der Entwicklung der Infrastruktur erbringt die SBB im Auftrag und auf Bestellung der Kantone sowie des Bundes Verkehrsleistungen im Agglo- und Regionalverkehr. Die Abgeltungen in diesem Bereich haben sich wie folgt entwickelt:

	<b>1993</b>	<b>2004</b>
Abgeltung (Mio. Fr.)	725	522
Zug-Km (Mio.)	47	58
Fr./Zug-Km	15.29	9.04

Diese Zahlen zeigen recht eindrücklich, dass das Hauptziel der Bahnreform – die Steigerung der Effizienz – erreicht worden ist.

### 3. Der europäische Kontext

Bereits die Bahnreform 1 wurde massgeblich von den bahnpolitischen Grundsätzen der EU, in der Direktive 91/440 festgehalten, geprägt.

Der Leitgedanke dieser Politik ist die Effizienzsteigerung durch Einführung von Wettbewerb. Gleichzeitig soll die Autonomie der Bahnunternehmungen gestärkt werden. Dabei gibt es zwei Formen von Wettbewerb:

- Der „Open Access“: eine lizenzierte Bahnunternehmung kauft Fahrplantrassen ein und führt die entsprechenden Verkehre. Diese Art von Wettbewerb findet in den nicht vernetzten und systematisierten Verkehren statt, namentlich im Güterverkehr, wo der Markt ab 2007 vollständig geöffnet ist und im internationalen Personenverkehr (inkl. Kobotage), wo die Öffnung auf 2010 anvisiert wird.
- Der Ausschreibungswettbewerb: Im Agglomerations- und Regionalverkehr werden ganze Leistungspakete ausgeschrieben und an den besten Bieter vergeben. Trotz verschiedener Anläufe der EU-Kommission gibt es dafür noch keine verbindliche Regelung. Zur Zeit befindet sich wieder eine entsprechende Richtlinie in der Beratung. Der Wettbewerb beschränkt sich hier auf die Vergabe. Nach erfolgtem Zuschlag besteht während der gesamten (im Bahnbereich langen) Vertragsdauer ein Monopol.

Zentrales Element des „Open Access“ ist die diskriminierungsfreie Trassenvergabe. Dafür sehen die Direktiven der EU zwei Möglichkeiten vor:

- Vergabe durch einen unabhängigen Infrastrukturbetreiber
- Vergabe durch eine unabhängige Trassenvergabestelle

Die Bahnreform 2 hat die Schaffung einer Anstalt des Bundes als unabhängige Trassenvergabestelle vorgesehen. Nach der Zurückweisung der Vorlage durch die eidgenössischen Räte haben die Normalspurbahnen BLS, SOB und SBB beschlossen, zusammen mit dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) eine unabhängige Trassenvergabestelle als Tochtergesellschaft zu gründen.

Zum Präsidenten der Gesellschaft wurde Professor Ulrich Zimmerli, alt Ständerrat, gewählt. Die übrigen Verwaltungsräte stammen aus den Infrastrukturbereichen der beteiligten Bahnen sowie dem VöV. Die neue Gesellschaft wird ihre Tätigkeit noch in diesem Jahr aufnehmen. Die dem UVEK unterstellte Schiedsstelle übt Kontrollfunktionen aus und ist Anlaufstelle für Beschwerden gegen Entschiede der Trassenvergabestelle.

#### **4. Struktur und Eigentumsverhältnis bei Bahnunternehmungen**

Die Diskussion über die Struktur von Bahnunternehmungen dreht sich seit gut 15 Jahren um die Pole vertikal integrierte Unternehmung versus Aufteilung der historischen Eisenbahngesellschaften in unabhängige Infrastrukturgesellschaften einerseits und Eisenbahnverkehrsunternehmungen andererseits. Die EU-Kommission favorisiert die Trennungsvariante, obwohl die EU-Direktiven die Wahlmöglichkeit offen lassen.

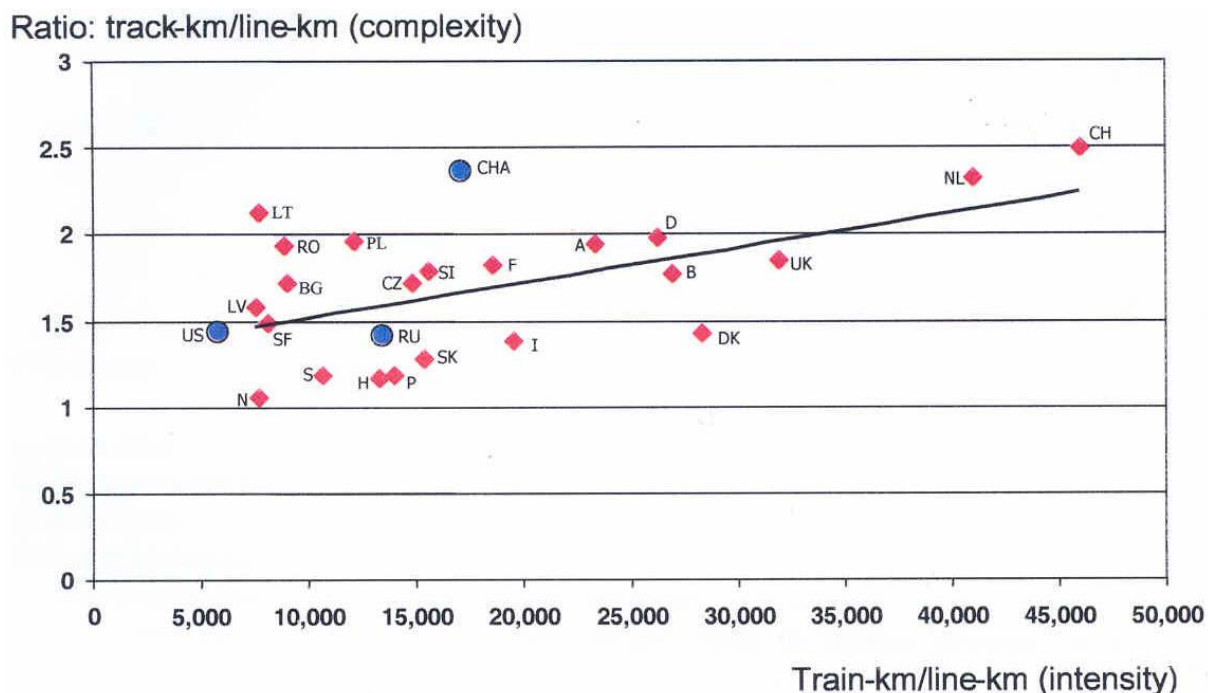
Sie kennen meine Meinung in dieser Frage, wobei ich heute allerdings etwas differenziere. Ich denke, dass die Komplexität der Systeme für die Wahl des Modells entscheidend ist.

Die Komplexität eines Bahnsystems ergibt sich primär aus folgenden Elementen:

- Struktur eines Netzes (linear, sternförmig oder eng vermascht)
- Belastung eines Netzes
- Vielfalt der auf einem Netz verkehrenden Zuggattungen

Eine Studiengruppe der EU hat die Komplexität der Bahnsysteme in einer Grafik dargestellt:

**Abbildung 1: Komplexität von Bahnsystemen**



Quelle: Developing European Railways Committee  
Task Force Track Access Charges  
Status: Draft, 20.5.2005

Die Abbildung zeigt, dass das Bahnsystem in der Schweiz den mit Abstand höchsten Komplexitätsgrad aufweist. Einzig die Niederlande finden sich in einer ähnlichen Größenordnung (die Zugsdichte ist in Holland annähernd gleich hoch, der Güterverkehr spielt aber mit Ausnahme der Verbindungen von Rotterdam zur Deutschen Bahn eine kleine Rolle).

Im Falle einer hohen Komplexität spricht die industrielle Logik für die vertikale Integration, zumindest der zentralen Bereiche, weil:

1. Die Optimierung unabhängiger Teilsysteme das Gesamtsystem desoptimiert.
2. Ein derart komplexes System klare Hierarchien und Führungsstrukturen braucht. Eine Selbstregulierung unter autonomen, nur über Verträge verbundenen Partnern, führt zwangsläufig zu Friktionen. Die Empirie zeigt, dass in solchen Fällen sehr schnell wieder neue Organe entstehen, welche letztlich die Komplexität noch erhöhen. Der unlängst verstorbene Übervater aller Managementlehrer, Peter F. Drucker, formuliert das wie folgt:

„Some one in the organisation must have the authority to make the final decision in a given area. It is also a sound principle that authority be commensurate with responsibility.“

Neben dieser strukturellen Frage wird ebenso intensiv die Frage des Eigentums diskutiert. Die folgende Abbildung zeigt die sachlogisch möglichen Kombinationen:

**Abbildung 2: Struktur und Eigentum von Bahnunternehmen**

		Eigentum	
		Privat	Öffentliche Hand
Integrierte Unternehmung		○	✓
Split	EVU	✓	✓
	IB	○	✓

EVU: Eisenbahnverkehrsunternehmung  
IB: Infrastrukturbetreiber








Ich bin der Überzeugung, dass zwei dieser möglichen Kombinationsformen keinen Sinn machen. Es besteht ein breiter Konsens, dass der Infrastrukturbetreiber, welcher immer ein natürliches Monopol besitzen wird, im Besitze der öffentlichen Hand bleiben muss. Bei der integrierten Unternehmung gehen die Ansichten auseinander. Ich kann mir allerdings einfach nicht vorstellen, wie eine Unternehmung privatisiert werden soll, welche auf alle Zeiten auf einen sehr erheblichen Geldfluss der öffentlichen Hand angewiesen ist.

Es sind allerdings auch Mischformen denkbar, indem nur einzelne Bereiche selbstständig werden.

## 5. Der strategische Raum der SBB

Die folgende Tabelle fasst sämtliche Geschäftsbereiche der SBB anhand einiger zentraler Kriterien zusammen:

**Abbildung 3: Die Geschäftsbereiche der SBB**

		%Ertrag <sup>1)</sup>	Wachstum	Marge	Konkurrenz	
					Art	Intensität
P	FVCH	20		+	0	0
	IPV	4		+	oA	gering
	AV/RPV	15 (8) <sup>2)</sup>		0	Au	?
G	Bi/Im/Ex	10		--	oA	gering (nur Ganzzüge)
	NS	6		-	oA	hoch
IM		6		++	0	0
I		39 (24) <sup>2)</sup>		0	0	0

1) Ohne Nebengeschäfte

2) Davon Abgeltung

**P:** Personenverkehr FVCH: Fernverkehr Schweiz IPV: Internationaler Personenverkehr  
AV/RPV: Agglo- / Regionalverkehr

**G:** Güterverkehr Bi/Im/Ex: Binnen- / Import- / Exportverkehr NS: Nord- / Südverkehr

**IM:** Immobilien

**I:** Infrastruktur

**oA:** Open Access **Au:** Ausschreibungswettbewerb

Aus dieser Zusammenstellung lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die SBB ist primär binnenmarktorientiert.
- In sehr wesentlichen Bereichen kann die SBB gemäss heutiger Rechtslage keine Gewinnmarge, auch nicht eine Eigenkapitalverzinsung erzielen. Die SBB als Ganzes hat daher ein Margenproblem.
- Es gibt relativ wenige Bereiche mit intensiver Konkurrenz.
- Die Zukunft des regionalen Personenverkehrs ist offen: Wenn nicht eine angemessene Eigenkapitalverzinsung und Gewinnmarge ermöglicht werden, wird der Ausschreibungswettbewerb nicht wirklich stattfinden (der erwähnte Richtlinienentwurf der EU sieht beide Komponenten explizit vor).
- Der Binnen-, Import- Export- Güterverkehr befindet sich in einer strategisch ungünstigen Lage.
- Im Nord-Süd-Verkehr ist das Risiko aufgrund der Wettbewerbsintensität relativ hoch.
- Die Wachstumsstrategie im Fernverkehr Schweiz sowie im Agglo- und Regionalverkehr basiert auf namhaften Investitionen in die Infrastruktur. Diese Investitionen werden von der öffentlichen Hand finanziert. Die SBB verfügt daher nur über eine eingeschränkte „Strategieautonomie“ in diesen Bereichen.
- Eine weitergehende Autonomie (selbstverständlich immer im Rahmen der vorgegebenen strategischen Ziele) hat die SBB in den Bereichen Internationaler Personenverkehr, im Nord-Süd-Güterverkehr und im Bereich Immobilien.

Lassen Sie mich noch auf den in diesen Diskussionen immer wieder im Zentrum stehenden Aspekt „Marktauftritt im Ausland“ eingehen. Das Kriterium für die grenzüberschreitenden Aktivitäten der SBB sind die Verkehrsströme. Das führt uns zu folgenden internationalen Geschäftsfeldern: dem Güterverkehr auf der Nord-/Südachse, dem internationalen Personenverkehr in die grossen Zentren unserer Nachbarstaaten und dem grenzüberschreitenden regionalen Personenverkehr.

Im internationalen Personenverkehr haben wir nach der Gründung von „Rhein-alp“ nun mit allen wichtigen Partnerbahnen Erfolg versprechende Partnerschaftsmodelle in Operation. Im grenzüberschreitenden regionalen Personenverkehr werden sich ähnliche Modelle durchsetzen. Die Richtung gibt unsere Tochter TILO an, ein Gemeinschaftsunternehmen der Trenitalia und der SBB für die Verkehre Tessin/Lombardei. Und im Nord-/Süd-/Güterverkehr haben wir dank unserer Tochtergesellschaften in Deutschland und Italien die durchgehende Produktion aufgenommen.

## **6. Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile**

Die Autonomiedebatte spielt sich nicht nur zwischen Bund und SBB ab, sondern auch innerhalb der SBB. Klare Verantwortung und Autonomie erzeugen ohne Zweifel eine hohe Dynamik. Jede Autonomie hat aber auch ihre Grenzen. Gerade im hoch vernetzten System der SBB muss damit vorsichtig umgegangen werden. Es ist eine permanente Herausforderung, die Balance zwischen zentraler Führung und dezentraler Autonomie zu finden. Gerade das ist die Stärke der integriert geführten Unternehmung, dass hier eine klare Verantwortung für die Optimierung des Ganzen besteht.

Die Stärke des Ganzen liegt in der Ausschöpfung von Synergien. Diese sind beispielsweise besonders ausgeprägt zwischen dem Personenverkehr und den Immobilien, die sich gegenseitig beeinflussen und wo eigentliche Spiraleffekte erzeugt werden können (übrigens die Strategie der Japanischen Bahnen).

Das Ganze ermöglicht die strukturierte und rasche Bewältigung von Konflikten, die aufgrund der knappen Kapazitäten zum täglichen Brot im Bahngeschäft gehören.

Klare Führungsstrukturen ermöglichen eine sehr schnelle Reaktionsfähigkeit bei Turbulenzen und Krisen, die – leider – auch zum täglichen Brot im Bahngeschäft gehören, wie es Louis Gallois, PDG der SNCF, unlängst prägnant formuliert hat: „La gestion d’une société de Chemin de fer est une gestion permanente des turbulences.“

Und schliesslich ist der Kern des Ganzen die mit Emotionen voll gepackte Marke SBB, eine der letzten gesamtschweizerischen Institutionen und mithin ein Stück Schweizerischer Identität. Ihre zentralen Werte „pünktlich, sauber, sicher“ oder ganz einfach „Zuverlässigkeit“ entsprechen exakt den zentralen Werten der Schweiz. Wir arbeiten täglich daran, diesen hohen Ansprüchen auch zu genügen.