

# Regulatorische Trennung von Netz und Betrieb bei der Bahn?

Die Frage, ob die gesellschaftsrechtliche Trennung von Netz und Betrieb bei der Bahn regulatorisch vorgeschrieben werden soll, wird in europäischen Ländern unterschiedlich beantwortet. Die bekanntesten Länderbeispiele, die das Trennungsmodell verfechten, sind das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Schweden. Länderbeispiele, die das Integrationsmodell verfolgen, sind Österreich, Deutschland und die Schweiz. Das Ziel, im Rahmen eines geöffneten Bahnmarktes den nichtdiskriminierenden Netzzugang Dritter transparent sicherzustellen, kann auch mit unternehmerisch weniger einschneidenden Massnahmen sichergestellt werden.

<sup>1</sup> Vgl. [www.admin.ch/ch/d/sr/i7/0.740.72.de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/sr/i7/0.740.72.de.pdf).  
<sup>2</sup> Vgl. [www.ec.europa.eu/transport/rail/market/market\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/transport/rail/market/market_en.htm).

Eines der bilateralen Abkommen, das die Schweiz mit der Europäischen Union (EU) abgeschlossen hat, ist das Abkommen über den Landverkehr.<sup>1</sup> Darin wird unter anderem der diskriminierungsfreie Zugang im Umfang der Richtlinie 91/440/EWG und die Nichtdiskriminierung bei der Zuteilung der Fahrwegkapazität geregelt. Die Schweiz ist durch das Abkommen verpflichtet, die Eisenbahnpakete 1 und 2 der EU in nationales Recht umzusetzen.

Die Europäische Kommission hat im Herbst 2010 einen Vorschlag für einen *Recast*<sup>2</sup> des ersten Eisenbahnpakets vorgelegt. Der Themenbereich der Trennung von Netz und Betrieb ist nicht Teil des Recasts; dennoch ist auf der Grundlage der bisherigen Marktöffnungspolitik der EU anzunehmen, dass Trennungsmodelle favorisiert werden.

Bei der Beurteilung der Güte von Regulierungsinstrumenten wie der vertikalen Trennung sind jeweils die konkreten Rahmenbedingungen in einem Land und in einer Branche sowie die allgemeinen politischen Zielsetzungen zu beachten. Es stellt sich dabei unter anderem die Frage, wie sich die Schweiz mit Blick auf die Regulierungsfrage Integration versus Trennung von Netz und Betrieb positionieren könnte.

## Ziele und Rahmenbedingungen in Netzsektoren

Netzsektoren wie die Bahn oder die Stromversorgung weisen in mindestens einem Wertschöpfungsbereich ein Monopol auf. Mit der Regulierung des Monopolbereiches und der Zulassung von Wettbewerb im Nicht-Monopolbereich werden jeweils zwei Zielsetzungen verfolgt: Effizienz- und Verteilungsziele (vgl. *Grafik 1*). Die Marktöffnung zielt zum einen darauf hin, dass die Kunden

ein besseres Preis-Leistungsverhältnis erhalten. Es sollen allokativen, produktiven und dynamischen Effizienzzielen erreicht werden. Zum anderen ist ein bestimmtes Versorgungsniveau mit Dienstleistungen im Sinne einer Grundversorgung nicht zu unterschreiten. Spezifische Dienstleistungen sollen zu erschwinglichen Preisen erhältlich sein. Dazu werden konkrete Verteilungsziele formuliert.

Vergleicht man die im Vorfeld einer Marktöffnung von Netzsektoren abstrakt formulierten Effizienz- und Verteilungsziele, so sind diese für die einzelnen Sektoren in verschiedenen Ländern sehr ähnlich. Daher stellt sich die Frage, weshalb es nicht möglich sein sollte, verschiedene Netzsektoren – wie die Telekommunikation, die Energie oder auch die Bahn – in verschiedenen Ländern mit vergleichbaren Regulierungsmassnahmen für den Wettbewerb zu öffnen.

Die Wirkung von Regulierungsinstrumenten hängt von den spezifischen Rahmenbedingungen ab. So unterscheiden sich beispielsweise die Topografie oder die Bevölkerungsstruktur zwischen Ländern, weshalb nicht zwingend das gleiche Instrument in einem Sektor im Land A zu gleichen Ergebnissen führt wie im Land B. Aber auch zwischen den Sektoren unterscheiden sich etwa der technologische Ausbaustandard oder die Nachfragestrukturen, weshalb ein Instrument im Sektor A ebenfalls nicht zu den gleichen Ergebnissen führen muss wie im Sektor B. Daneben ist aufgrund unterschiedlicher politischer Präferenzen und Einflussmöglichkeiten nicht in allen Ländern bzw. Netzsektoren das gleiche Regulierungsergebnis mit den Rahmenbedingungen vereinbar. Effizienz- und Verteilungsziele werden in den verschiedenen Ländern aufgrund der politischen Rahmenbedingungen de facto unterschiedlich stark gewichtet.

## Ziele und Rahmenbedingungen im Bahnsektor der Schweiz

Zu den Rahmenbedingungen der schweizerischen Bahn-Marktöffnungspolitik gehört die Rolle des Souveräns. Im Kontext der Marktöffnung in der Telekommunikation hat es in der Schweiz nie eine Volksabstimmung gegeben. Die Marktöffnung wurde vom Parlament beraten und entschieden. Bei



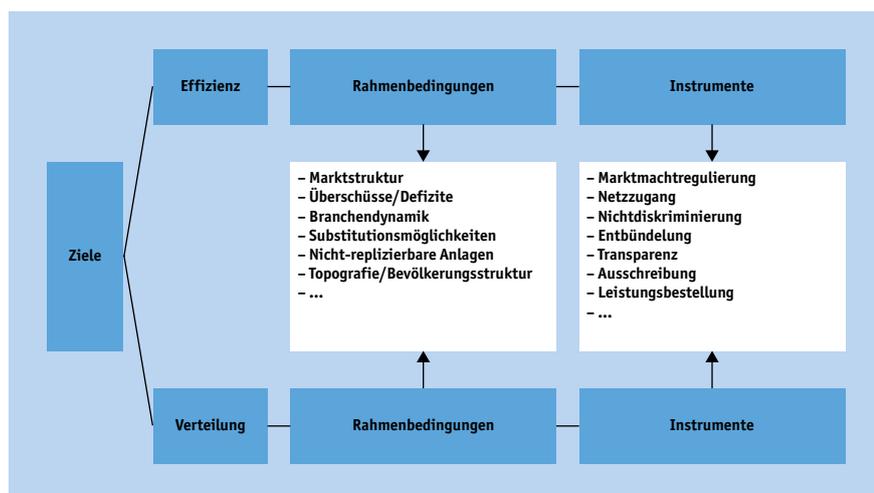
**Dr. Stephan Vaterlaus**  
Geschäftsführer,  
Polynomics AG, Olten



**Patrick Zenhäusern**  
Bereichsleiter Verkehr  
und Kommunikation,  
Polynomics AG, Olten

Grafik 1

## Instrumentenwahl ist abhängig von Rahmenbedingungen und Zielsetzung



Quelle: Polynomics / Die Volkswirtschaft

der Strommarktöffnung gab es zum ersten Marktöffnungsgesetz, dem Elektrizitätsmarktgesetz (EMG), eine Volksabstimmung.<sup>3</sup> Die Marktöffnung wurde auf der Grundlage der Gesetzesvorlage 2002 abgelehnt und musste neu aufgesetzt werden.

Die schweizerische Verkehrspolitik – und damit auch die Marktöffnung des Bahnsektors – ist in der Vergangenheit stark von Volksabstimmungen begleitet worden. So entschied das Schweizer Volk 1992 über die NEAT,<sup>4</sup> 1994 erfolgte die Abstimmung zur sogenannten Alpeninitiative<sup>5</sup> zur Verlegung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene. Mit der Zustimmung des Stimmbvolks zur Alpeninitiative ist das Verlagerungsziel Bestandteil der Bundesverfassung (Alpenschutz-Verfassungsartikel 84 BV) und damit das wichtigste verkehrspolitische Ziel der Schweiz. Bei der Abstimmung 1998 zum Fonds zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds)<sup>6</sup> ging es um die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte (Bahn 2000, HGV-Anschlüsse etc.).

### Regulierungen mit Blick auf die Verteilungsziele

Betrachtet man die verkehrspolitischen Volksabstimmungen in globo, sind in der Schweiz Verteilungsziele – wie die Grundversorgung und die Verkehrsverlagerung – von überaus grosser Bedeutung. Neben den Vorgaben aufgrund der oben genannten Volksabstimmungen werden zusätzlich Instrumente – wie spezifische Trassenpreisregulierungen – eingesetzt, um Verteilungsziele zu erreichen. Trassenpreise werden in der Schweiz aktuell auf der Grundlage der Norm-

grenzkosten angesetzt. Damit können die Infrastruktursparten zurzeit lediglich rund ein Viertel ihrer Kosten aus Netzbetrieb und -unterhalt decken. Um das Verkehrsverlagerungsziel zu fördern, werden beim Schienengüterverkehr auf diesen tiefen Trassenpreisen zusätzlich noch Subventionen gewährt.

Die Grundversorgungsleistungen im Bahnsektor sollen in der Schweiz wirtschaftlich erbracht werden. Dabei sind vor allem zwei Regulierungsinstrumente von Bedeutung: die *Leistungsvereinbarungen* sowie das *Bestell- und Abgeltungsprinzip*.<sup>7</sup> In der Schweiz werden zwischen dem Bund und den SBB Leistungsvereinbarungen geschlossen, in denen die Mittel zur Abgeltung ungedeckter Kosten sowie zur Gewährleistung von Darlehen für Investitionen vereinbart werden. Das Bestell- und Abgeltungsprinzip für Regionalverkehr bedeutet, dass Defizite nicht mehr nachträglich abgedeckt werden. Bund und Kantone bestellen die Angebote bei den SBB, der Post und den übrigen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu einem im Voraus vereinbarten Preis, der auf einer Planrechnung basiert. Durch dieses System der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten wird die Unternehmensverantwortung gestärkt; darüber hinaus wird auch bei der Verfolgung des Verteilungsziels der Effizienzaspekt einbezogen.

### Regulierungen zur Erreichung der Effizienzziele

Die wichtigsten Regulierungen zur Erreichung der Effizienzziele der Bahnmarktöffnung betreffen Massnahmen zur Durchsetzung des diskriminierungsfreien Netzzugangs, um Wettbewerb auf der Schiene zu ermöglichen. Die buchhalterische und organisatorische Trennung zwischen Netz und Betrieb ist im Eisenbahngesetz (EBG)<sup>8</sup> geregelt. In Art. 64 Abs. 1 EBG ist beispielsweise festgelegt, dass das Eisenbahnunternehmen den Bereich Infrastruktur organisatorisch von den übrigen Unternehmensbereichen zu trennen und zu verselbständigen hat. Dies beinhaltet die Ergebnisverantwortung der Infrastruktursparte des Eisenbahnunternehmens und somit auch Transparenz bezüglich der Verwendung von Subventionen.

Im Sinne der *Essential-Facilities-Doktrin* darf im Unternehmen, das die Infrastruktur baut und unterhält, auch der Verkehr auf dieser Infrastruktur im Wettbewerb mit Dritten angeboten werden. In Art. 62 Abs. 1 EBG sind die Anlagen der Infrastruktur genannt, zu denen der Netzzugang gewährt werden muss. Effizienzregulierungen sind des Weiteren im EBG bezogen auf den Personenverkehr aufgeführt, der ausgeschrieben

3 Vgl. [www.admin.ch/ch/d/pore/va/20020922/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20020922/index.html).

4 Vgl. [www.admin.ch/ch/d/pore/va/19920927/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19920927/index.html).

5 Vgl. [www.admin.ch/ch/d/pore/va/19940220/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19940220/index.html).

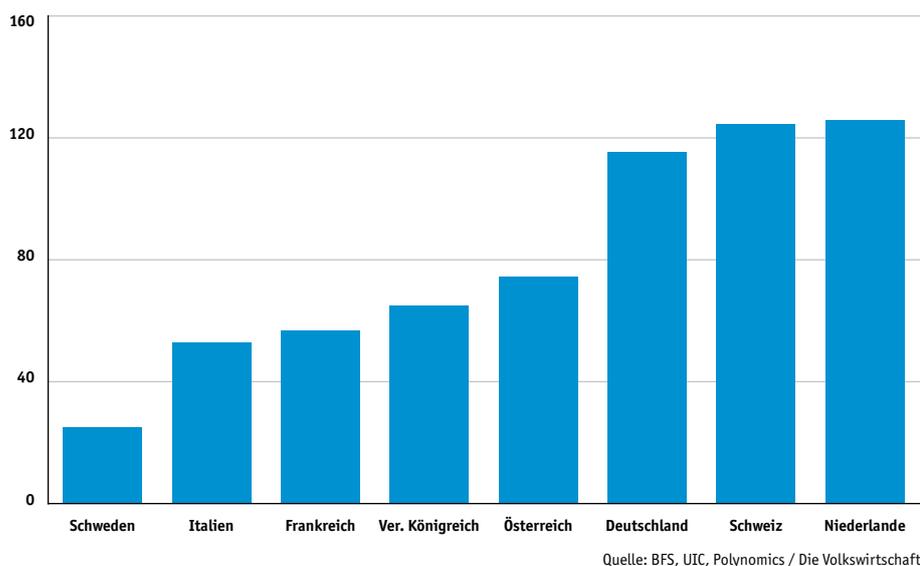
6 Vgl. [www.admin.ch/ch/d/pore/va/19981129/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19981129/index.html).

7 Vgl. Eisenbahngesetz (EBG) Art. 49 ff.

8 Vgl. [www.admin.ch/ch/d/sr/7/742.101.de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/742.101.de.pdf).

Grafik 2

### Dichte des Schienennetzes in verschiedenen europäischen Ländern, 2007 (in km je 1000 km<sup>2</sup> Gesamtfläche)



werden kann. Die Marktöffnung im Güterverkehr, eine weitere wichtige Regulierungsmassnahme zur Erreichung von Effizienzzielen, erfolgte bereits 1999 im Zuge der Bahnreform 1.

### Historisch gewachsenes Design der Bahn-Regulierungsbehörden

Die Regulierungsmassnahmen zur Erreichung von Effizienz- und Verteilungszielen im Eisenbahnsektor sind vor dem Hintergrund eines historisch gewachsenen Behördendesigns zu betrachten. Bezogen auf die Wertschöpfungsstufe der Eisenbahninfrastruktur ist das Bundesamt für Verkehr (BAV) zuständig für Koordinationsaufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur, die Netzzugangsbeurteilung, die Festlegung der Trassenpreise, die Vorgaben durch die Leistungsvereinbarung für die SBB sowie die Kontrolle derselben. Das Bundesamt bereitet somit Verkehrsgesetze vor; es ist Regulator, Aufsichtsbehörde, Eigner und Besteller in einer Funktion. Die Trasse Schweiz AG als weitere wichtige Aufsichtsbehörde ist zuständig für die Bereinigung von Trassenkonflikten auf Normalspurnetzen, die Trassenzuteilung, die Genehmigung des Netzfahrplans und die Engpassanalyse.

Aktuell wird im Rahmen der Bahnreform 2 abgeklärt, inwieweit das Behördendesign kompatibel ist mit den ordnungspolitischen Vorstellungen der EU. Diese Prüfung betrifft auch die Funktion der sogenannten Schiedskommission, die aktuell zuständig für Be-

schwerden im Zusammenhang mit dem Netzzugang und die Aufsicht über die Trasse Schweiz AG ist und bisher noch nie wegen Zugangsdiskriminierungen angerufen wurde. Dies trägt zusätzlich dazu bei, dass das Bahnstrukturmodell über die Praxis der getrennten Buchführung und der organisatorischen Trennung von Sparten hinaus keinen prioritären Aspekt bei der Bahnmarktregulierung darstellt.

### Sehr gute Marktergebnisse im Ländervergleich

Die Wahl der Regulierungsinstrumente ist nicht Selbstzweck, sondern soll dazu dienen, die angestrebten Regulierungsziele zu erreichen. Bei den Marktergebnissen sind die Erfolge im wettbewerblichen Schienengüterverkehr und die Angebotsqualität im Schienenpersonenverkehr zu betonen. Der freie Netzzugang für den nationalen Schienengüterverkehr bewirkte, dass Wettbewerber – wie BLS Cargo, Crossrail, TX Logistik, Rail4Chem und DB Schenker Schweiz GmbH – in Tonnenkilometer einen Marktanteil in zwischen von rund einem Drittel und im alpenquerenden Schienengüterverkehr von rund 50% Marktanteil aufweisen.

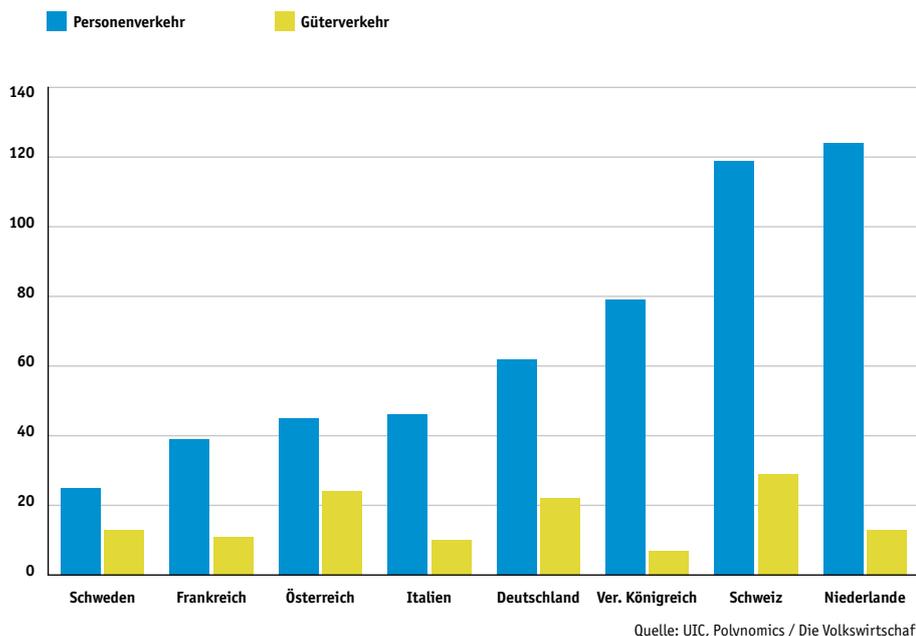
Zur Angebotsqualität im Personenverkehr fallen die hohe Netz- und Verbunddichte sowie die hohe Pünktlichkeit im Ländervergleich ins Auge. Zudem besteht eine generell hohe Kundenzufriedenheit bei einem landesweit durchgängigen Tariffsystem aller Bahnen im öffentlichen Verkehr. In den Grafiken 2 bis 4 werden zur Dokumentation des Leistungsausweises Länder abgebildet, die Mischverkehr vergleichbar wie die Schweiz anbieten. Es sind auch Länder wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Schweden dabei, die eine gesellschaftsrechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb vollzogen haben.

Vergleichbar hoch wie in der Schweiz ist die Netzdichte in Deutschland und in den Niederlanden (vgl. Grafik 2). Bei den schweizerischen Angaben zur Eisenbahn-Netzdichte im Jahre 2009 handelt es sich um Netze der SBB und der BLS. Das Gesamtnetz inklusive anderen Infrastrukturbetreibern und dem Schmalspurnetz ist etwas grösser. Im Personenverkehr weist die Schweiz – wie die Niederlande – infolge des dichten Taktes eine sehr hohe Zugfolge auf. Im Güterverkehr ist die Anzahl Züge pro Trassenkilometer ähnlich hoch wie in Österreich oder Deutschland (vgl. Grafik 3).

Die Pünktlichkeit wird in Kategorien von mehr oder weniger als fünf Verspätungsminuten gemessen. Die Grafik 4 zur Pünktlichkeit zeigt, dass etwa in Italien im Schnitt bei

Grafik 3

**Nutzung des Bahnnetzes 2009**  
(Anzahl Züge pro Trassenkilometer)



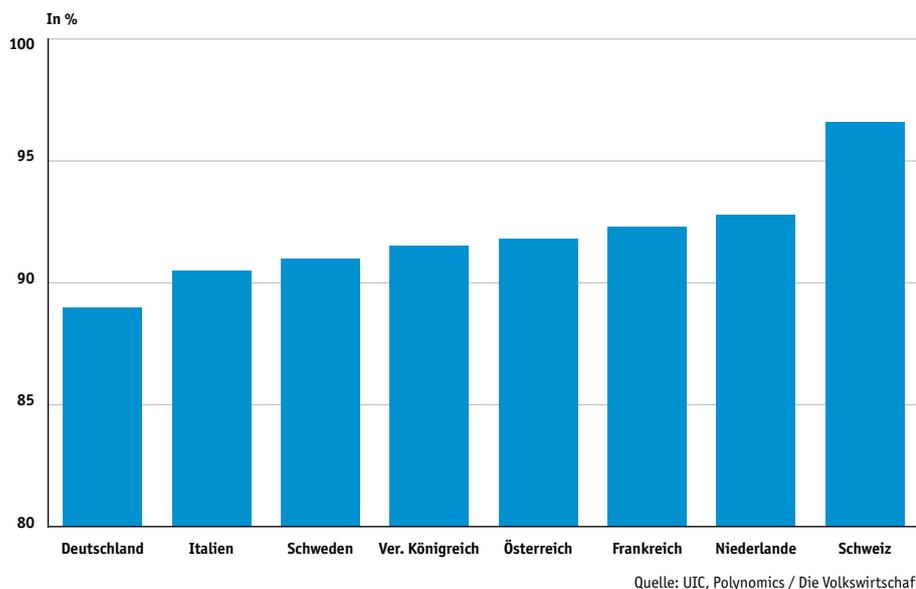
Die schweizerische Angebotsqualität hat somit entsprechende Kostenfolgen. Die Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur – inklusive Tunnelbau etc. – betragen in der Schweiz im Jahre 2008 rund 280 Euro. In Grossbritannien sind es 140 Euro und in Schweden sowie den Niederlanden rund 100 Euro.<sup>9</sup>

**Fazit**

Zusammenfassend gilt, dass spezifische Regulierungsmassnahmen zur Bahnmarktöffnung differenziert zu beurteilen sind. Die konkrete Ausgestaltung von Regulierungsinstrumenten wie die Marktmachtregulierung, der Netzzugang, die Sicherstellung der Nichtdiskriminierung, Transparenzvorschriften, Ausschreibungen und das Grundversorgungsdesign hängen jeweils von den konkreten Rahmenbedingungen des Sektors im jeweiligen Land und den landesspezifischen Zielsetzungen ab. Dabei fällt für die Schweiz auf, dass im Bahnsektor – anders als in anderen Netzbereichen – Effizienzziele eine vergleichsweise geringere Bedeutung haben als Verteilungsziele. Der demokratische Wille, in eine qualitativ hochstehende Bahninfrastruktur zu investieren, ist in der Schweiz grösser als im übrigen Europa. Die Motivation, diese Bereitschaft regulatorisch zu konkretisieren, ist entsprechend tief.

Grafik 4

**Pünktlichkeit der Reisezüge im Nah- und Regionalverkehr 2009**



zehn Nah- und Regionalverkehrszügen einer mehr als fünf Minuten Verspätung hat. In der Schweiz fährt dagegen im Schnitt bei 24 Zügen einer mit mehr als fünf Minuten Verspätung. Die Pünktlichkeit ist somit um den Faktor 2,5 besser als in Italien.

Der dichte Takt erzwingt sozusagen die Pünktlichkeit, teure Kunstbauten wie Überwerfungen (kreuzungsfreie Abzweigungen) und absolut zuverlässige Sicherungssysteme. Die topografischen Voraussetzungen erfordern in Teilbereichen teure Baumassnahmen.

<sup>9</sup> Vgl. [www.allianz-pro-schiene.de/infrastruktur/europavergleich-schieneninvestitionen](http://www.allianz-pro-schiene.de/infrastruktur/europavergleich-schieneninvestitionen).