

## Die Schweiz als Vorbild

Die Bundesregierung will den Schienenverkehr mehr am Gemeinwohl und weniger am Gewinn ausrichten. Wie das klappen kann, zeigt ein Blick ins kleine Nachbarland Schweiz.



von Thomas Wüpper

veröffentlicht am 11.01.2023

Pünktliche Züge, zuverlässige Fahrpläne, topmoderne Infrastruktur – im Bahnverkehr gilt die Schweiz als leuchtendes Vorbild. Im Vergleich dazu hinkt Deutschland seit Jahrzehnten weit hinterher. Die Bahnreform 1994 hat viele Erwartungen nicht erfüllt. Allein der Modernisierungsbedarf beim hoch bezuschussten und dennoch lange vernachlässigten Gleisnetz wird auf weit über 100 Milliarden Euro veranschlagt. Gleichzeitig steckt die hoch verschuldete Deutsche Bahn AG in der Dauerkrise und hängt mehr denn je am Tropf der Steuerzahler.

Die Bundesregierung will nun den Schienenverkehr wieder mehr am Gemeinwohl ausrichten und dazu eine unabhängige Infrastrukturgesellschaft unter dem Dach des DB-Konzerns gründen, die am 1. Januar 2024 starten soll. Im größten Staatskonzern gibt es wenig Begeisterung über das Vorhaben der Ampelkoalition. Denn bisher herrscht die profitable Tochter DB Netz weitgehend alleine über 33.000 Kilometer bundeseigene Schienenwege, mehr als 5000 Bahnhöfe sowie die wichtige Bahnstromversorgung und führt aus dem Netzmonopol hohe Gewinne in die Konzernkassen ab.

Die vielen Konkurrenten des DB-Konzerns im Güter-, Regional- und Fernverkehr sehen in dieser Konstruktion schon lange einen schweren Fehler der Bahnreform. Denn der Marktführer entscheidet federführend, welche Anlagen vorrangig saniert, modernisiert und ausgebaut werden und bekommt dafür jedes Jahr viele Milliarden Euro Zuschüsse. Zudem erstellt die DB Netz AG die jährlichen Fahrpläne und vergibt auf Antrag die Trassen, also die Erlaubnis zum Befahren einer Strecke zu einer bestimmten Zeit. Und dafür bestimmt der Konzern unter Aufsicht der Bundesnetzagentur auch die Preise.

„Eine integrierte Bahn kann gar nicht mehr funktionieren“

Für Peter Füglistaler steht fest: Eine solche „integrierte Bahn kann gar nicht mehr funktionieren“. Der Direktor des Bundesamts für Verkehr in der Schweiz gilt als ausgewiesener Experte. Schon seit 2010 leitet Füglistaler die wichtige Behörde, die für die Infrastruktur, Finanzierung und Sicherheit des Bahnverkehrs im Alpenland verantwortlich ist und dazu politische Entscheide von Bundesrat, Parlament und

Stimmvolk vorbereitet und umsetzt. Zuvor war der Amtschef bei den Schweizer Bundesbahnen (SBB) sowie der Eidgenössischen Finanzverwaltung tätig.

In einem Vortrag beim Verband der Güterbahnen in Berlin hat Füglistaler am Dienstagabend skizziert, wie Schienenverkehr mit einer gemeinwohlorientierten Infrastruktur auch in Deutschland besser funktionieren könnte als bisher. Der Behördenchef tritt nicht als Besserwisser auf: „Auch in der Schweiz funktioniert Politik so, dass wir immer wieder aus Schaden klüger werden, vielleicht in der Vergangenheit manchmal etwas schneller als in Deutschland.“

So erkannte man in der Alpenrepublik früh, dass die wichtige Bahninfrastruktur bei der Liberalisierung und Privatisierung des Schienenverkehrs in Europa zu kurz zu kommen droht. Denn in den integrierten vormaligen Behördenbahnen wie der DB und der SBB entstanden zahlreiche Geschäftsbereiche von Fern-, Regional- und Güterverkehr bis zu Immobiliensparten mit Bahnhofs-Einkaufszentren mit ganz eigenen Gewinn- und Strategieinteressen – und damit, so Füglistaler, „komplexe, kaum führbare Konzernstrukturen“.

Erkenntnisse aus der Schweiz als Leitlinie für deutsche Politiker

Die Schweiz habe daher schon vor mehr als 20 Jahren sieben große institutionelle Maßnahmen getroffen. Das oberste Ziel dabei: Auch durch strikte Regulierung einen Rahmen zu schaffen, damit bei Entscheidungen zum Beispiel über Streckenausbauten nicht vorrangig der Gewinn einzelner Unternehmen im Vordergrund steht – sondern „das Interesse von Gesellschaft und Wirtschaft an einem funktionierenden Bahnbetrieb“.

Die Erkenntnisse des Schweizer Praktikers können für deutsche Politiker und Verkehrsminister Volker Wissing durchaus als Leitlinie auf dem Weg zu besserem Schienenverkehr dienen, auch wenn das kleine Alpenland nur bedingt mit der föderalen Bundesrepublik vergleichbar ist. So versteht man dort das Angebot und den Ausbau der Bahn bereits seit Jahrzehnten als wichtigen politischen Prozess, über den das Parlament entscheidet und den das Bundesamt für Verkehr mit den Kantonen als Bestellern des Nahverkehrs sowie mit den Bahnunternehmen organisiert.

Dabei wird viel langfristiger als in Deutschland gedacht. Mit der neuen „Perspektive Bahn 2050“ hat der Bundesrat vorigen Sommer den weiteren Ausbau auf primär kurze und mittlere Distanzen neu ausgerichtet statt wie bisher auf Engpassbeseitigung und Taktverdichtung. Prognostiziert wird bis dahin eine weitere Zunahme um elf Prozent beim Personen- und 31 Prozent beim Güterverkehr. Dennoch will die Schweiz bis 2050 unterm Strich keine Treibhausgase mehr ausstoßen, auch durch weitere Verlagerung von Straßenverkehr auf die Schiene.

SBB konnte sich gegenüber Politik nicht durchsetzen

Da die Politik die Leitlinien vorgibt, konnten sich die SBB nicht mit dem Wunsch nach mehr gewinnträchtigen Hochgeschwindigkeitsstrecken für den Fernverkehr durchsetzen. Denn diese liefen den Zielen des sparsamen Flächenverbrauchs und der Raumplanung in der kleinen Schweiz zuwider, betont Füglistaler: „Bahnausbauten entsprechen einer verkehrs- und umweltpolitischen Logik und nicht allein den unternehmerischen Interessen der Bahnen.“

Als weitere institutionelle Maßnahme nennt der Behördenchef die Leistungsvereinbarungen für Betrieb und Erhalt des Eisenbahnnetzes, die ähnlich wie in Deutschland mit vierjährigen Verträgen finanziert und gesteuert werden. Netzbetreiber müssen ihre Investitionspläne für Ausbau und Substanzerhaltung frühzeitig öffentlich auslegen, damit die Bahnunternehmen Einfluss nehmen können. „In Streitfällen entscheidet das Bundesamt für Verkehr über die Aufnahme einer Investition“, unterstreicht der Behördenchef. So könne verhindert werden, dass „die konzerneigenen Bahnen bevorzugt oder konzernfremde Bahnen benachteiligt werden“.

Als „Königsdisziplin“ für den Gesetzgeber sieht der Experte die Ausgabe, Anreize so zu setzen, dass eine gemeinnützige Bahninfrastruktur effizient und wirtschaftlich betrieben wird und nicht zu hohe Subventionen nötig werden. Die Schweiz zahlt den Betreibern einen pauschalen Betriebsbeitrag für ungedeckte Kosten im Netz, außerdem Zuschüsse für den Substanzerhalt und die gesamten Investitionen für vom Parlament beschlossene Ausbauten.

„Über Jahresbudgets lässt sich keine nachhaltige Verkehrspolitik machen“

Für die Nutzung der Strecken und Bahnhöfe müssen die Bahnunternehmen auch in der Schweiz Trassenpreise entrichten, der profitable Intercityverkehr muss stattliche 21 Prozent des Umsatzes abführen. Zu niedrige, politisch festgelegte Trassenpreise finde er „sehr schlecht“, betont Füglistaler. Die Nutzung des Netzes müsse seinen Preis haben. Auch die Bahnstrompreise sind in der Schweiz reguliert, das Bundesamt hat eine von der SBB Energie geplante starke Preiserhöhung abgelehnt, die den Zugverkehr verteuert hätte.

Die SBB Immobilien wiederum, die sehr lukrative Bahnhöfe mit Einkaufsflächen betreiben, müssen pro Jahr 150 Millionen Franken ans Netz abliefern. Anders als in Deutschland werden generell Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Netze langfristig aus einem Bahninfrastrukturfonds finanziert. „Über Jahresbudgets lässt sich keine nachhaltige Verkehrspolitik machen“, sagt Füglistaler mit Blick auf die hiesige Methodik, die Etats für den Schienenverkehr jedes Jahr neu im Parlament zu entscheiden und damit abhängig von der jeweiligen Finanzlage zu machen.

Um Verteilkämpfe um knappe Trassen zu minimieren, werden in der Schweiz schon vorab bestimmte Kapazitäten per Beschluss der Regierung zugewiesen. Mit dem Netznutzungskonzept wird für jede Strecke die Mindestzahl an Trassen für den Fern-, Nah- und Güterverkehr festgelegt. Davon profitiert laut Füglistaler der Güterverkehr, der so nicht mehr durch den Personenverkehr verdrängt werden könne. Die Trassenzuweisung ergebe sich aus den vom Parlament beschlossenen Ausbausritten, denen ein Netzfahrplan hinterlegt sei.

Unabhängige Anstalt vergibt Trassen

Die Trassen wiederum werden in der Schweiz durch eine unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes vergeben und nicht durch eine Netzbetreiberin wie die SBB Infrastruktur oder in Deutschland die DB Netz. Die Vergabestelle kassiert auch alle Trassengebühren, veröffentlicht das Infrastrukturregister und die Investitionspläne der Netzbetreiber für die nächsten fünf Jahre. „Damit liegen wesentliche Informationen und Entscheide außerhalb der Netzbetreiber und es

besteht keine Gefahr, dass sensible Informationen wie die Trassenbestellung einer Konkurrenzbahn den Weg zu anderen Konzerngesellschaften finden“, so Füglistaler.

Die diskriminierungsfreie Trassenvergabe überwacht in der Schweiz die Railcom. Wie in Deutschland die Bundesnetzagentur kann die Aufsicht eingeschaltet werden, wenn sich ein Bahnunternehmen diskriminiert fühlt. In der Regel habe die Beschwerdeinstanz aber „wenig zu tun“, sagt der Experte – denn durch das institutionelle Umfeld würden Konflikte kaum entstehen oder schon im Vorfeld gelöst. Die Branche, bilanziert Füglistaler, könne „gar nicht mehr anders, als Gemeinwohlsentscheide im Interesse des Bahnsystems zu treffen“.