

Weiterentwicklung der institutionellen Ausgestaltung im Bahnmarkt

Swiss Economics Working Paper

Dr. Urs Trinkner

Prof. Dr. Martin Lutzenberger

Publiziert in: «Das Thema Bahnreform in den letzten 25 Jahren.» Hrsg. Laesser, Maggi, Bieger, von Arx. Spezialausgabe des Schweizer Jahrbuchs für Verkehr 2019, p. 87-104

10. September 2019

ISSN 2235-1868

Titel: Weiterentwicklung der institutionellen Ausgestaltung im Bahnmarkt
Status: Swiss Economics Working Paper
Version: V1 - 150
Datum: 10.09.2019
Autoren: Urs Trinkner , Martin Lutzenberger
Kontakt: Urs Trinkner, urs.trinkner@swiss-economics.ch, +41 44 500 56 20
Keywords: Institutionelle Ausgestaltung, Bahnmarkt, Bahnreform
Abstract: Seit der Bahnreform 1999 werden Bahndienstleistungen von der öffentlichen Hand nach dem Gewährleistungsmodell bei den Bahnen bestellt und abgegolten. Ursprünglich ohne Regulator RailCom, aber mit einer schlanken Schiedskommission SKE zur Streitbeilegung im Bereich Netzzugang gestartet, sind die beim BAV allozierten Aufgaben umfangreich. Im vorliegenden Artikel gehen wir der Frage nach, wie die bestehende institutionelle Ausgestaltung des mit der Bahnreform eingeführten Gewährleistungsmodells weiterentwickelt werden kann. Basierend auf dem Konzept der Gewaltenteilung und der Principal-Agent Theorie leiten wir eine neue Aufgabenteilung ab, welche die Aufgaben im Bereich Versorgung/Verlagerung konsequent beim BAV verortet, während die Aufgaben im Bereich Markt bei der RailCom angesiedelt werden. Die gestärkte RailCom erlaubt es, die Trassenvergabestelle aufzulösen und deren Aufgaben den Infrastrukturbetreibern zuzuweisen. Die durch das öffentliche Eigentum anfallenden Eigeneraufgaben sehen wir konsequent bei einem anderen Departement als dem UVEK angesiedelt.

Disclaimer

Diese Publikation bleibt bis zur abschliessenden Freigabe der Autoren im Eigentum der Autoren.

© Swiss Economics SE AG

Weinbergstrasse 102, CH-8006 Zürich, Schweiz

www.swiss-economics.ch

Inhalt

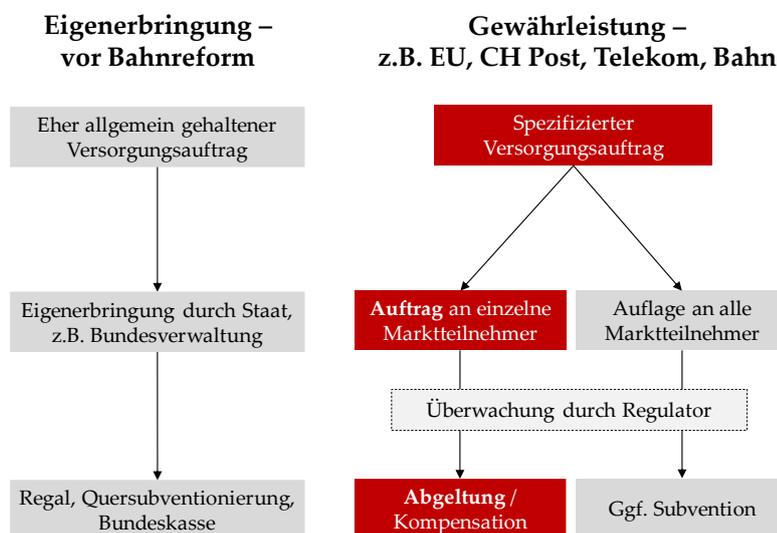
1	Einleitung.....	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Fragestellung	4
1.3	Vorgehen und Struktur des Artikels	5
2	Wissenschaftliche Grundlagen	5
2.1	Gewaltenteilung nach Locke und Montesquieu	5
2.2	Prinzipal-Agent Theorie	6
3	Aufgaben, Ziele und Zielkonflikte	7
3.1	Aufgaben.....	7
3.2	Ziele und Zielkonflikte.....	8
4	Herleitung eines Zielmodells im Bahnmarkt Schweiz	9
4.1	Institutionelle Instrumente	9
4.2	Zielmodell zur Rollenteilung	10
5	Konkrete Aufgabenteilung im Zielmodell	13
6	Literatur	15
7	Zu den Autoren	16

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit der Bahnreform 1999 wurde in der institutionellen Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Von der im letzten Jahrhundert dominierenden Sichtweise, dass die öffentliche Hand in den Netzindustrien die gewünschte Versorgung selbst erbringen soll («Eigenerbringung»), wurde die politische und unternehmerische Verantwortung inspiriert von den Entwicklungen in Europa stärker getrennt. Der Staat erbringt den Service public nicht mehr selbst, sondern gewährleistet dessen Erbringung («Gewährleistung»). Dabei können sowohl öffentliche wie auch private Unternehmen mit der Leistungserbringung beauftragt werden.¹ **Abbildung 1** stellt den Paradigmenwechsel schematisch dar.

Abbildung 1: Staatliche Eigenerbringung vs. Gewährleistung



Quelle: Trinkner (2019)

Der Service Public ist im Gewährleistungsmodell ein Auftrag, der abzugelten ist. Dieses Prinzip wurde mit dem Bestellprinzip der Bahnreform umgesetzt und hat sich grundsätzlich bewährt. Verbesserungsfähig ist insbesondere die Trennung der Verantwortlichkeiten innerhalb des Staates mit vielen Aufgaben, die beim Bundesamt für Verkehr (BAV) konzentriert sind. Das Parlament hat im Jahr 2018 den Ausbau der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) zur Regulierungsbehörde RailCom und die Verstaatlichung der bislang privat organisierten Trassenvergabestelle beschlossen. Wie nachfolgend ausgeführt, erachten wir ersteres als einen wichtigen Schritt, weitere Kompetenzverlagerungen sollten in den kommenden Jahren folgen.

1.2 Fragestellung

Vor dem Hintergrund gehen wir der Frage nach, wie die institutionelle Ausgestaltung des mit der Bahnreform eingeführten Gewährleistungsmodells weiterentwickelt werden kann. Der Fokus liegt dabei auf der Rollenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren im Bahnmarkt.

¹ Der Staat bleibt jedoch im Sinne eines «Server of Last Resort» in der Verantwortung: Er reguliert nicht nur den Service public, sondern muss diesen auch gewährleisten und im Falle einer Unterversorgung eingreifen. Für Details vgl. Trinkner und Finger (2014).

1.3 Vorgehen und Struktur

Zur Beantwortung der Fragestellung führen wir zunächst die später verwendeten wissenschaftlichen Grundlagen aus, konkret das Konzept der Gewaltenteilung und die Principal-Agent Theorie (Abschnitt 2). In einem zweiten Schritt gliedern wir die regulatorischen Aufgaben und Ziele im Bahnmarkt in die drei Regelbereiche Versorgung, Markt und Eigner (Abschnitt 3). Für diese leiten wir in einem dritten Schritt ein Zielmodell einer optimalen Rollenteilung ab (Abschnitt 4) und weisen gestützt hierauf die konkreten Aufgaben den einzelnen Akteuren zu (Abschnitt 5).

2 Wissenschaftliche Grundlagen

2.1 Gewaltenteilung nach Locke und Montesquieu

Die Frage der richtigen staatlichen Aufteilung von Zuständigkeitsbereichen ist nicht neu und hat schon Plato, Aristoteles oder Cicero beschäftigt. Als Begründer des Lösungskonzepts der Gewaltenteilung, welche heute weltweit breite Anwendung findet, gelten Locke und Montesquieu. Als Grundannahme ging Locke davon aus, dass die Menschen geneigt sind, ihre erlangte Macht zum eigenen Vorteil zu nutzen (Locke 1689, Sec. 143):

„Because it may be too great a temptation to human frailty, [...] suit the law, both in its making, and execution, to their own private advantage, and thereby come to have a distinct interest from the rest of the community, contrary to the end of society and government.“

Daraus entwickelte Locke das Konzept des „Balance of power“. Montesquieu ging von einem ähnlichen Menschenbild wie Locke aus und folgerte in Montesquieu (1748, S. 206):

“Pour qu’on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.“

Als Lösung schlug Montesquieu die in den heutigen Rechtsstaaten etablierte «horizontale Gewaltenteilung» zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vor (S. 294):

“Tout seroit perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçoit ces trois pouvoirs, celui de faire des lois, celui d’exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers“

Nach Locke und Montesquieu besteht also die Gefahr, dass Personen die ihnen gewährten Kompetenzen opportunistisch zur Erreichung eigener Ziele nutzen. Die Lösung ist die Etablierung eines Machtgleichgewichts, welches durch Trennung von Gesetzgebung, Umsetzung und Rechtsprechung erreicht werden kann.

Daneben haben sich in der Schweiz weitere Prinzipien der Gewaltenteilung durchgesetzt, insbesondere die «vertikale Gewaltenteilung» als Föderalismus mit Subsidiaritätsprinzip (Delegation von Befugnissen wenn möglich auf die unterste Organisationsform, also bspw. Bürger und Unternehmern statt staatliche Stellen, Gemeinden statt Kantone, Kantone statt Bund usw.). Wesentliche Instrumente sind darüber hinaus die zeitliche Begrenzung von Machtpositionen durch periodische Wahlen (z.B. der Legislative), die Zuteilung von Kompetenzen auf Gremien statt Einzelpersonen (z.B. Bundesrat, Wettbewerbskommission, Kommission für den Eisenbahnverkehr) sowie das Korrektiv durch direktdemokratische Mittel wie Initiative und Referendum.

2.2 Prinzipal-Agent Theorie

Die Überlegung, dass sich Personen opportunistisch verhalten, liegt auch dem ökonomischen Prinzipal-Agenten-Modell zugrunde, welches von Jensen und Meckling (1976) eingeführt wurde und sich zu einem wesentlichen Teilbereich der neuen Institutionenökonomik weiterentwickelt hat.

Ein Prinzipal, z.B. das Volk oder der Aktionär, setzt Agenten ein (Parlamentarier bzw. Verwaltungsräte), welche an ihrer Stelle die Geschäfte führen und stattet sie mit entsprechenden Kompetenzen aus. Diese können jedoch – wie bei Locke – im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch ihren eigenen Vorteil optimieren, was zu Konflikten mit den Zielen des Prinzipals führen kann. Die Frage ist nun, wie der Prinzipal den Agenten dazu bringen kann, in seinem Interesse zu handeln, ohne dessen Leistung direkt beobachten und gegebenenfalls korrigieren zu können. Das wesentliche Problem bei der Beziehung zwischen dem Prinzipal und dem Agenten ist dabei die Informationsasymmetrie: Der Agent verfügt gegenüber dem Prinzipal einen Wissensvorsprung, welchen dieser opportunistisch zum eigenen Vorteil ausnutzen kann.

Das Prinzipal-Agent Problem kann auf verschiedene Arten gelöst bzw. gemindert werden, wobei mit jeder Lösung gewisse Kosten einhergehen, z.B. Aufwendungen für eine Überwachung des Agenten. Generell geht es darum, ein anreizkompatibles institutionelles Arrangement zu finden, das es dem Prinzipal ermöglicht, seine mit Wissensvorsprung ausgestatteten Agenten in jedem Fall in seinem Sinne handeln zu lassen. Die Gewaltenteilung ist ein Beispiel für ein solches institutionelles Arrangement. Beschluss-, Umsetzungs- und Kontrollkompetenzen werden auf verschiedene Agenten verteilt. Die Gewaltenteilung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Agenten im Sinn des Prinzipals handeln.

Nachfolgend wird vor diesem Hintergrund ein Zielmodell für eine sinnvolle institutionelle Ausgestaltung im Sinne einer Aufgaben- und Kompetenzenverteilung im Bahnsektor hergeleitet. Hierfür ist vorerst zu klären, welches die Aufgaben des Gesetzgebers als Prinzipal sind und welche Ziele er hierbei erreichen will, bzw. ob diese eindeutig sind oder ggf. Zielkonflikte bestehen. Wo Zielkonflikte bestehen, ist jeweils zu entscheiden, ob diese entweder durch einen einzelnen Akteur oder durch das Zusammenspiel mehrerer Akteure aufgelöst werden sollen. Hieraus abgeleitet wird in einem zweiten Schritt eine Verteilung der Zuständigkeitsbereiche auf die verschiedenen Akteure (Agenten) im Bahnmarkt..

3 Aufgaben, Ziele und Zielkonflikte

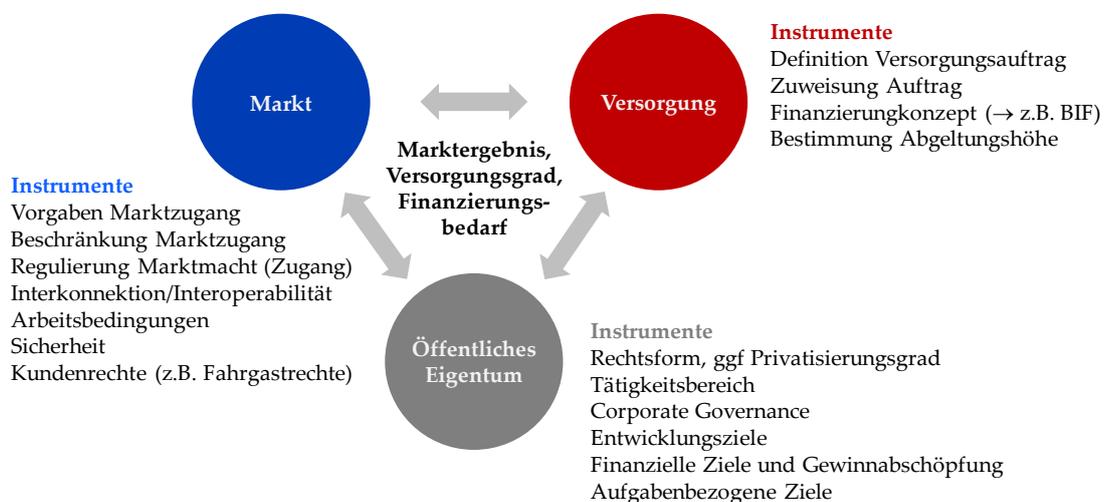
3.1 Aufgaben

Die regulatorischen Aufgaben bei der Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs lassen sich in die drei Regelungsbereiche Versorgung, Markt und – aufgrund öffentlichen Eigentums an einzelnen Marktteilnehmern im Bahnverkehr – Eigner gliedern:²

- **Versorgung/Verlagerung:** Definition von Versorgungs- und Verlagerungszielen im Bahnbereich und Umsetzung hiervon durch Auftragsdefinition, Vergabe inkl. Konzessionserteilung sowie Finanzierung auf Ebene Infrastruktur und Dienstleistungen;
- **Markt:** Umsetzung und Kontrolle von allgemeinen Marktvorgaben, Standards, Interoperabilität, Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Fahrgastrechten sowie sektorielle Regulierung von Marktmacht (im Bahnmarkt Sicherstellung eines nichtdiskriminierenden Zugangs zur Infrastruktur);
- **Eigner:** Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, Festlegung der Corporate Governance, Eigentümerstrategie inkl. Entwicklungsziele, finanzielle Ziele sowie ggf. aufgabenbezogenen Ziele.

Abbildung 2 zeigt die drei Bereiche mit einer Auswahl der zugehörigen Regulierungsinstrumente schematisch dar. Die Begrifflichkeiten sind so gehalten, dass sie möglichst alle Netzin dustrien abdecken.

Abbildung 2: Aufgaben im Bahnsektor und Gliederung in drei Regelungskreise



Quelle: Trinkner (2019)

Die Umsetzung dieser Regelungsbereiche in der Gesetzgebung bestimmt zum Einen den unternehmerischen Handlungsspielraum der Akteure und zum anderen Marktergebnis, Versorgungsgrad und Finanzierungsbedarf. Die Bereiche sind in der Gesetzgebung optimalerweise möglichst kohärent zu gestalten und entsprechende Aufgaben passenden Behörden zuzuweisen. Dabei sind Abhängigkeiten und Zielkonflikte zwischen den Zielbereichen zu beachten.

² Vgl. hierzu auch Dietsch et al. (2011), Jaag und Trinkner (2011), sowie Grotrian et al. (2011).

3.2 Ziele und Zielkonflikte

Im Bahnsektor bestehen vielfältige Zielsetzungen. Diese sind in untenstehender Abbildung den drei Regelungsbereichen zugeordnet.

Abbildung 3: Ziele je Regelungsbereich



Quelle: Trinkner (2019)

Zwischen den einzelnen Zielen bestehen teils vielschichtige Zielkonflikte. Beispiele sind:

- Gute Versorgung vs. Finanzierungsbedarf: Ein Ausbau des Angebots im öffentlichen Verkehr erfordert die Bereitstellung höherer öffentlicher Mittel;
- Tiefe Eintrittsbarrieren vs. Finanzierbarkeit vs. angemessene Preise vs. Gewinn: Tiefe Eintrittsbarrieren im Bereich Markt, z.B. auf einzelnen Fernverkehrsverbindungen im Personenverkehr, führen zu einem intensiven Wettbewerb und reduzieren ceteris paribus im Bereich Versorgung die Finanzierbarkeit von wenig rentablen Fernverkehrsverbindungen, da die bestehende SBB-interne Quersubventionierung wegfällt. Dies würde wiederum bedeuten, dass die Preise für wenig rentable Verbindungen angehoben werden müssten. Über alle Strecken hinweg reduziert sich für den Eigner der Gewinn.
- Faire Arbeitsbedingungen vs. tiefe Eintrittsbarrieren vs. finanzielle Ziele: Werden den Anbietern zum Schutze der Arbeitnehmer Vorgaben bezüglich der Arbeitsbedingungen gemacht, steigen die Eintrittsbarrieren für neue Anbieter, gleichzeitig kann dies die Gewinne der Bahnen schmälern.

Die Beispiele zeigen, dass sowohl zwischen wie auch innerhalb der drei Bereiche Markt/Versorgung/Eigner Zielkonflikte bestehen. Tendenziell sind die Zielkonflikte zwischen den drei Regelungsbereichen grundlegenderer Natur als diejenigen innerhalb der einzelnen Bereiche. Dies lässt sich aus ökonomischer Sicht darauf zurückführen, dass Massnahmen zur Durchsetzung und Finanzierung des politisch gewünschten Versorgungsniveaus immer Eingriffe in den freien Markt sind, welche zu stärkeren Marktverzerrungen oder höheren Markteintrittsbarrieren führen (vgl. z.B. Jaag, Trinkner, Uotila, 2014). Analog bedeuten Regulierungen, welche die (privaten oder öffentlichen) Eigner der Unternehmungen besserstellen, eine Abschwächung der Wettbewerbsintensität und/oder eine weniger weitgehende Versorgung.

Die Zielkonflikte sind grundsätzlich normativer Natur und erfordern also eine relative Wertung der einzelnen Ziele. Sie sind daher in politischen Prozessen durch den Gesetzgeber zu entscheiden (Parlament, subsidiär sofern vom Parlament mandatiert der Bundesrat sowie Behörden).

Resultat des politischen Prozesses, in welchem die konkurrierenden Interessen und Ziele ausartiert werden, sind konkrete Normen im jeweiligen Gesetz. Die eigentlichen Zielsetzungen, die zuvor von den involvierten Personen verfolgt worden sind, finden sich im Gesetz meist nicht mehr wieder. Als Konsequenz sind die einzelnen Zielsetzungen, die hinter der Gesetzgebung im Bahnsektor stehen, sowie ihre Gewichtung i.d.R. nicht (mehr) bekannt. Gleichwohl können wesentliche abstrakte Aussagen zu den Zielen des Gesetzgebers als Prinzipal gemacht werden:

- **Hauptziel** des Prinzipals (der gesamten Legislative) ist die direkte Umsetzung der von ihm festgesetzten Normen und Aufgaben durch die eingesetzten Agenten (Bundesrat, Verwaltung, Behörden, Unternehmen, Gerichte). Im Regelungskreis Markt bedeutet dies, dass primär die Vorgaben bezüglich Konzessionierung, Betriebsbewilligungen, Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Nichtdiskriminierung umzusetzen sind. Themen wie funktionsfähiger Wettbewerb, tiefe Eintrittsbarrieren oder Innovation sind im Gesetz nicht explizit geregelt bzw. ergeben sich in der Umsetzung implizit aus der Regelung der primären Aufgaben. Resultiert hieraus ein Wettbewerb, welcher zu schwach oder zu intensiv ist, liegt es grundsätzlich an der Legislative, die Vorgaben neu auszutarieren.
- **Nebenziel** des Prinzipals ist, dass da, wo bei der Umsetzung des Gesetzes offene Zielkonflikte oder offengelassene Spielräume bestehen, diese durch die eingesetzten Agenten (Behörden) nur dann direkt aufgelöst werden, wenn die Auflösung im Sinn des Prinzipals stattfindet und hierfür vorgängig auch entsprechende Mandate erteilt worden sind. Die indirekte Auflösung bzw. Nichtauflösung erfolgt auch hier implizit durch das Zusammenspiel der Akteure. Ist das Ergebnis nicht im Sinne des Prinzipals, kann er wiederum die Vorgaben ändern.

4 Herleitung eines Zielmodells im Bahnmarkt Schweiz

Wie die Ziele umgesetzt werden, hängt somit wesentlich von der Zuweisung der Zuständigkeiten und Kompetenzen auf die verschiedenen Agenten ab. Dem Prinzipal stehen zur Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen die folgenden Instrumente zur Verfügung

4.1 Institutionelle Instrumente

Die wesentlichen **institutionellen Instrumente** des Prinzipals bzw. der Legislative sind:

- **„Horizontale Gewaltenteilung“**: Umsetzung der Vorgaben der Legislative durch die Exekutive, ggf. Korrektur via Judikative. In der Schweiz sind die gesetzlichen Normen traditionell abstrakt gehalten, was der Exekutive bei der Umsetzung einen grösseren Spielraum gibt als in andern Ländern. Wenn auf diesem Weg wesentliche legislative Kompetenzen an die Exekutive (z.B. an den Bundesrat) delegiert werden, findet das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung auf der regulatorischen Ebene seine konsequente Fortsetzung, indem der Bundesrat – in seiner quasi-legislativ Funktion – *Gesetzgebung* (insb. Vorbereitung), *Vollzug* und *Eskalation* erneut an unterschiedliche Behörden delegiert. Diese «regulatorische Gewaltenteilung» kann wie folgt beschrieben werden:
 - Zur **Gesetzgebung** gehören die Policy Aufgaben, d.h. die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, wobei der damit betrauten Institution lediglich eine vorbereitende Funktion gegenüber Parlament bzw. Bundesrat zukommt.

- Zum **Vollzug** gehört der Erlass von Ausführungsbestimmungen, die Aufsicht (Kontrolle) über die Umsetzung sowie die Rolle einer ersten Instanz bei Streitigkeiten unter Beaufsichtigten (falls eine entsprechende materielle Zuständigkeit besteht).
- Die **Eskalation** ist erste bzw. zweite Instanz bei Streitigkeiten unter Beaufsichtigten (wiederum falls eine entsprechende materielle Zuständigkeit besteht)
- **„Vertikale Gewaltenteilung“**: Bei der vertikalen Gewaltenteilung gemäss dem Subsidiaritätsprinzip werden die Kompetenzen möglichst auf der untersten Ebene angesiedelt, d.h. der Eigenverantwortung von natürlichen und juristischen Personen überlassen. Ist dies nicht möglich oder nicht sinnvoll, sollen sukzessiv höhere Ebenen subsidiär unterstützen oder entsprechende Kompetenzen übernehmen. Vorliegend stellt sich die Frage, wie umfangreich die staatliche Kontrolle bei der Erbringung der Versorgung mit Bahndienstleistungen sein soll. Konkret ist bei der Sicherstellung durch Regulation (vgl. Abbildung 1) festzulegen, inwieweit der Bund als Gesetzgeber und Eigner in die Unternehmensführung der Bahnen eingreifen sollte und ob es den Infrastrukturanbietern überlassen werden kann, Trassenpreise innerhalb der gesetzlichen Vorgaben selbst zu berechnen.
- **„Thematische Gewaltenteilung“**: Aufteilung von verschiedenen, in sich homogenen Themenkomplexen auf mehrere Behörden. Z.B. ist zu fragen, ob eine Behörde sowohl Markt als auch Versorgungsfragen vollziehen und damit als Behörde eine politische Bewertung dieser beider Themenkomplexe vornehmen soll. Vorliegend werden die in Abschnitt 3 eingeführten drei Regelungsbereiche Markt, Versorgung und Eigner als in sich homogene Themenkomplexe betrachtet werden.

4.2 Zielmodell zur Rollenteilung

Die ersten beiden institutionellen Instrumente werden nachfolgend zur Entwicklung eines Zielmodells zur Rollenteilung entlang der drei Regelungsbereiche Markt, Versorgung und Eigner angewendet (zuerst auf jeden einzelnen Bereich, danach auf die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Bereichen). Durch die Abgrenzung der drei Regelungsbereiche ergibt sich implizit die thematische Gewaltenteilung.

Abwägungen innerhalb der Regelungsbereiche

Die wesentlichen Aufgaben im **Bereich Markt** betreffen den Zugang zur Infrastruktur (Regelungen zum diskriminierungsfreien Netzzugang), die Überprüfung des Marktzugangs sowie Vorgaben im Bereich der Sicherheit, der Interoperabilität und der Arbeitsbedingungen.

Die Vorgaben im Bereich Markt gelten für alle Anbieter gleichermassen. Der Vollzug sollte daher einer Behörde zugewiesen werden, welche möglichst unabhängig von den verschiedenen Anbietern und ihren Eigentümern ist. In thematischer Hinsicht kann allenfalls die zentrale Frage der Nichtdiskriminierung von den übrigen Themen getrennt werden, welche im Rahmen der Infrastruktur-Konzessionierung überwacht werden könnte. Die Trassenpreisberechnung selbst kann gemäss Subsidiaritätsprinzip durch das Infrastrukturunternehmen vorgenommen werden, solange es eine Behörde gibt, welche ex post auf Klage hin wirkungsvoll die korrekte Berechnung des Trassenpreises überprüfen kann.

Die Gesetzgebung bzw. Politikvorbereitung im Bereich Markt ist gemäss der horizontalen Gewaltenteilung von einer Stelle zu verantworten, welche nicht durch den Vollzug belastet ist und jeweils die Erfahrungen von Vollzugsbehörde und Anbietern unabhängig auswerten kann.

Die wesentlichen Aufgaben im **Bereich Versorgung** umfassen den Erhalt, die Weiterentwicklung und die Finanzierung der Infrastruktur, das Verkehrsangebot inkl. Bestellung und Abgeltung. Infrastruktur, Angebot und zur Verfügung stehende öffentliche Mittel müssen kohärent aufeinander abgestimmt werden.

Die Bestimmung des Umfangs der Versorgung (Grundangebot inkl. dazu gehörige Infrastrukturausbauten) sowie das grundsätzliche Finanzierungskonzept erfolgt politisch durch die Legislative (vgl. z.B. Gegner, 2007, oder Kirchhofer, 2010). Die Details können durch politische Organe der Exekutive, z.B. den Bundesrat, festgelegt werden (vgl. auch Finger und Trinkner, 2014). Diese Zweiteilung entspricht der Infrastrukturstrategie des Bundesrates (2010) und bezweckt, dass eine ausreichende Flexibilität geschaffen wird, damit die jeweiligen Versorgungsaufträge im Verlauf der Zeit an den Stand der Technik und an die effektiven Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden können. Die Umsetzung nimmt also bewusst einen eingeschränkten gesetzgeberischen Charakter an. Die Exekutive ist jedoch im Vollzug insofern einzuschränken, als sie die Versorgungsaufträge und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel kohärent aufeinander abzustimmen hat. Die Vergabe der Versorgungsaufträge (d.h. Bestellung bei Unternehmen) kann durch die gleichen Agenten der Exekutive erfolgen (analog zu Bestellungen in der Privatwirtschaft). Je nach Stellenwert der Marktziele, insbesondere des Ziels der Nichtdiskriminierung, kann die Vergabe, insbesondere die Höhe der Abgeltungen, durch externe, unabhängige Stellen oder Behörden geprüft werden, um eine wettbewerbsverzerrende Über- oder Unterkompensation zu verhindern.

Da sowohl Gesetzgebung wie auch Versorgung primär politischer Natur sind, ist hier eine Trennung von Vollzug und Gesetzgebungsvorbereitung weniger wichtig als im Bereich Markt.

Da Fragen der Versorgung, der Sicherheit oder Arbeitsbedingungen bereits per Regulation in den Bereichen Markt und Versorgung geregelt werden, bleiben im **Bereich Eigner** originäre Fragen der Unternehmenssteuerung: Rechtsform, ggf. Privatisierungsgrad, Tätigkeitsbereich, Corporate Governance, Entwicklungsziele oder Gewinnziele und -abschöpfung. Diese Elemente können durch den Eigentümer unter Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (sektorielle Regulierung, Wettbewerbs- und Beschaffungsrecht usw.) frei festgelegt werden.

In Sektoren mit staatlicher Gewährleistungsverantwortung wie im Bahnsektor³ wird für ein Bundesunternehmen wie den SBB aus Sicht der Legislative insbesondere der langfristige Unternehmenserfolg im Vordergrund stehen, damit auch mittel- und langfristig Unternehmen im Markt sind, welche die Versorgungsaufträge in der gewünschten Qualität erfüllen können. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung spricht eher gegen eine Privatisierung (Hold-up Problematik bzw. „winner's moral hazard“, vgl. Jaag und Trinkner, 2009), wobei die jeweiligen staatlichen Unternehmen gegebenenfalls flankierend vor übermässigen fiskalischen Interessen der öffentlichen Hand geschützt werden müssen, damit die originären Versorgungsziele nicht auf diesem Weg gefährdet werden.

Zur konsequenten Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung bietet sich auch hier eine Trennung von Gesetzgebungsvorbereitung und Vollzug an. Soweit eine gute Versorgung mit Bahndienstleistungen oberstes Ziel ist, kann die Gesetzgebungsvorbereitung bei dem Agenten angesiedelt werden, welcher auch die Gesetzgebungsvorbereitung im Bereich Versorgung verantwortet.

³ Art. 81a BV: „Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene ... in allen Landesgegenden.“

Abwägungen zwischen den Regelungsbereichen

Bezüglich der gegenseitigen Beziehungen zwischen den Bereichen bestehen folgende Zielkonflikte

- **Eignerrolle vs. Markt und Versorgung:** Die Umsetzung der Eignerziele erfolgt unter Einhaltung der übrigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, u.a. Bestimmungen im Bereich Markt und Versorgung (EBG, PBG, usw.), soweit nicht explizit vom Gesetzgeber (im SBBG) Abweichendes vorgegeben ist. Insofern sind die Eignerziele den sektoriellen Markt- und Versorgungsvorgaben grundsätzlich untergeordnet.

Damit bei der Unternehmenssteuerung einerseits keine Vermischung mit Versorgungs- und Marktzielen erfolgt, andererseits auch Zielkonflikte aus der Doppelrolle der Exekutive als Vollzugsorgan und Eignerin begrenzt werden, ist erstens innerhalb der Exekutive die Eignerfunktion möglichst durch einen Agenten der Exekutive auszufüllen, welcher nicht schon mit Markt- oder Versorgungsfragen betraut worden ist. Zweitens ist durch eine geeignete Corporate Governance eine wirksame Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung anzustreben. Dabei wird die unternehmerische Autonomie der SBB und anderer Staatsbahnen gestärkt; die politisch festgelegte Versorgung mit Bahndienstleistungen wird – gemäss dem Gewährleistungsmodell – per Regulation auf Auftragsbasis an die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführten (Bundes)unternehmen herangetragen. Der Bund als Eigner konzentriert sich auf eine nachhaltige Entwicklung seiner Unternehmen. Dies bedeutet, dass die Eignerfunktion möglichst von einer Bundesstelle wahrgenommen werden sollte, die nicht schon mit Bahnpolitik belastet ist.

- **Markt vs. Versorgung:** Wie oben hergeleitet, drängt sich für den Vollzug im Bereich Markt eine von den Akteuren unabhängige Behörde auf, während für den Bereich Versorgung der politisch zusammengesetzte Bundesrat bzw. ein Departement/Amt hiervon im Vordergrund steht. Als Konsequenz – und unterstützt aufgrund der vielfältigen Zielkonflikte zwischen Markt- und Versorgungsthemen – bietet es sich an, hier zwei unterschiedliche Agenten für dem Vollzug zu betrauen.

Anders ist das Fazit im Bereich der Gesetzgebungsvorbereitung. Wenn der Markt nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck einer guten Versorgung ist, dann steht der Markt im Dienst der Versorgung. Wenn also die Versorgungsaufgabe im Vordergrund steht (was mit BV Art. 81a der Fall sein dürfte), dann kann die Gesetzgebungsvorbereitung in beiden Bereichen demjenigen Agenten zugewiesen werden, welcher die Umsetzung der Versorgung verantwortet.

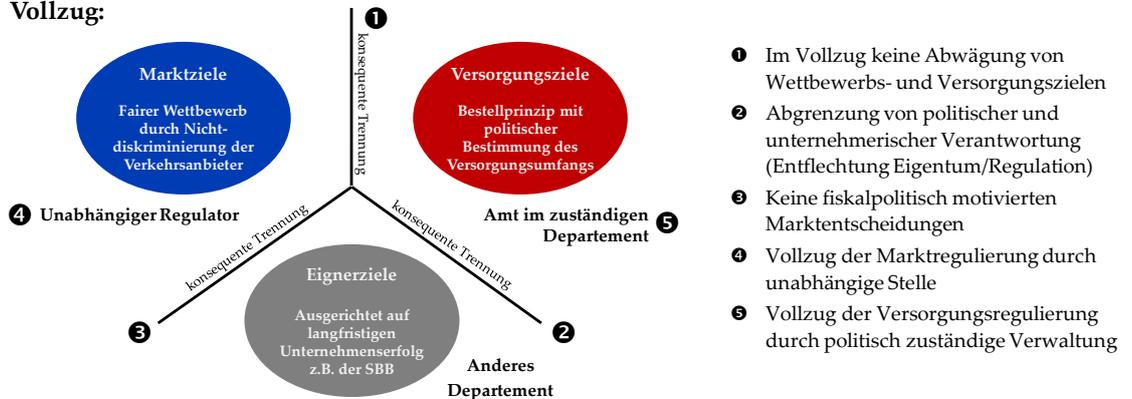
Aus diesen Überlegungen leitet sich direkt das in **Abbildung 4** dargestellte Zielmodell ab. Es grenzt die Kompetenzen der Akteure klar ab und stärkt – innerhalb des vorgegebenen Rahmens – die Gleichbehandlung und die unternehmerische Autonomie der Eisenbahnunternehmen.

Abbildung 4: Zielmodell – konsequente Abgrenzung der Rollen

Vorbereitung Gesetzgebung:

Für Versorgung zuständiges Amt (solange Markt als Mittel zum Zweck der Versorgung)

Vollzug:



Eskalationsinstanz: Nicht bereits involvierte, unabhängige, qualifizierte Stellen

Quelle: Trinkner (2019)

5 Konkrete Aufgabenteilung im Zielmodell

Zusammenfassend kann die **Vorbereitung der Gesetzgebung**, d.h. die Weiterentwicklung des Regulationsrahmens mit Vorbereitung von Bundesrats- und Parlamentsbeschlüssen, in allen drei Regelungsbereichen vom gleichen Departement wahrgenommen werden, welches in der Exekutive die politische Verantwortung trägt. Die Zuständigkeit hierfür liegt heute beim UVEK mit dem BAV. Solange der Markt nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck der Versorgung (inkl. Verlagerung) ist, kann das BAV, soweit es die Vorbereitung der Gesetzgebung für das UVEK ausführt, auch den Vollzug im Bereich der Versorgung wahrnehmen. Je wichtiger jedoch die Marktziele sind, desto eher wäre die Vorbereitung der Gesetzgebung durch das Departement selbst wahrzunehmen.

Im **Vollzug** erfolgt gemäss dem hergeleiteten Modell eine konsequente Trennung nach Markt-, Versorgungs- und Eigeneraufgaben, welche gleichzeitig die wesentlichen politischen Zielbereiche darstellen:

- Die Vollzugsaufgaben im Bereich der **Versorgung** umfassen die Festlegung des politisch gewünschten Versorgungsgrads (inkl. Erreichung von Verlagerungszielen) im Detail, die Bestellung bei den Anbietern (soweit die gewünschte Versorgung nicht am Markt bereitgestellt wird), die Sicherstellung der hierfür notwendigen finanziellen Mittel (Finanzierung) bzw. ggf. Redimensionierung der Versorgungsaufträge. Diese Aufgaben können durch die hierfür zuständige politische Behörde wahrgenommen werden (zuständiges Departement bzw. Amt hiervon, heute UVEK bzw. BAV).
- Im Bereich des **Marktes** steht, soweit vom Gesetzgeber erwünscht, die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs durch eine Nichtdiskriminierung der Verkehrsanbieter und Überwachung der Einhaltung weiterer spezifischer Vorgaben im Markt (bspw. Arbeitsbedingungen, Fahrgastrechte) im Vordergrund. Hinzu kommen die technischen Anforderungen, Interoperabilität und Sicherheitsvorgaben. Diese Aufgaben sollten einer von den Anbietern und vom Gesetzgeber unabhängigen Behörde zugewiesen werden,

wobei sich hierfür die RailCom anbietet. Dank der gestärkten Aufsicht erübrigt sich eine separate Trassenvergabestelle.

- Als **Eigneraufgaben** verbleiben die Sicherstellung des langfristigen Erfolgs des Unternehmens durch langfristig ausgerichtete Zielvorgaben, eine geeignete Corporate Governance, Steuerung der Tätigkeit (ausschliesslich) durch die Definition des erlaubten Tätigkeitsbereichs. Diese Aufgaben sollten von einem Departement oder Amt ausserhalb des UVEK ausgefüllt werden, z.B. vom Finanzdepartement (EFD) bzw. der Finanzverwaltung (EFV).

Im Bereich **Eskalation** sollten marktseitig Entscheidungen der RailCom beim Bundesverwaltungsgericht (BVG) angefochten werden können. Soweit der Wettbewerb betroffen ist, gilt dies ebenso für Entscheidungen des BAV. Demgegenüber bietet sich der Bundsrat als Entscheidungsinstanz an, wenn die vom Gesetzgeber gewünschte Versorgung im Einzelnen zu entscheiden ist oder Eignerfragen geklärt werden müssen.

Gestützt auf die heutigen Zuständigkeiten der Departemente führt dies zur in **Tabelle 1** dargestellten Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Behörden.

Tabelle 1: Abgeleitete Rollenteilung im Bahnmarkt

Regelungskreis	Vorbereitung Gesetzgebung	Vollzug	Umsetzung	Eskalationsinstanz
Markt	UVEK mit BAV*	RailCom	Unternehmen	RailCom/BVG
Versorgung	UVEK mit BAV*	BAV**/Kantone	Unternehmen	BVG/Bundsrat
Eigner	UVEK mit BAV*	EFD/EFV	Unternehmen	Bundsrat

* ggf. auch Generalsekretariat UVEK, sofern Vollzug und Gesetzgebung noch stärker abgegrenzt werden sollen

**ggf. Prüfung von vergaberechtlichen Aspekten durch Regulator oder unabhängige externe Stellen

Im Vergleich zu heute bedeutet dies:

- eine Fokussierung der Rolle des BAV auf die Umsetzung der Versorgungsaufgaben inkl. Langfristplanung von Trassen und die Vorbereitung einer kohärenten Gesetzgebung. Soll eine grössere Distanz zwischen Gesetzgebung und Umsetzung geschaffen werden, kann die Federführung bei der Gesetzgebungsaufgaben auch direkt beim UVEK (Generalsekretariat) angesiedelt werden;
- eine Stärkung der RailCom im Bereich Markt, ggf. Prüfung vergaberechtlicher Aspekte bei der Konzessionierung und bei Bestellungen des BAV;
- eine Stärkung und Fokussierung des EFD (bzw. EFV) auf seine Eignerrolle unabhängig von versorgungs-, wirtschafts-, steuerpolitischen Anliegen mit einem konsequenten Blick auf eine finanziell nachhaltige Entwicklung der Bahnen;
- eine Abschaffung der Trassenvergabestelle, d.h. die Trassen- und Energiepreisberechnung kann – wie auch in den übrigen Netzindustrien in der Schweiz und im Ausland – dank gestärkter RailCom durch die Infrastrukturbetreiber diskriminierungsfrei nach Massgabe von gesetzlich verankerten Prinzipien erfolgen. Die RailCom ist bei Streitigkeiten erste Prüf- und Eskalationsinstanz (ex post Regulierung, falls keine Einigung zustande kommt).

Im Resultat entsteht eine klarere Abgrenzung der politischen Steuerung und eine Stärkung der unternehmerischen Verantwortung bei den Bahnen. Die Weiterentwicklung des Gesamtsystems inkl. Evaluation und Führung des politischen Gesetzgebungsprozesses obliegt den politisch verantwortlichen Behörden, also dem UVEK zusammen mit dem BAV.

Die nachfolgende Abbildung fasst die obigen Stossrichtungen im Vergleich zum Status quo zusammen.

Tabelle 2: Vergleich Status Quo und Zielmodell Bahnsektor

	Status quo	Zielmodell
Rolle SBB	Unternehmen, «politisches Instrument»	Unternehmen
Rolle TVS	Trassenvergabe	Re-Integration in Infrastrukturen
Rolle RailCom (vormals SKE)	Schiedsrichter im Bereich Netzzugang	Regulator (Fokus Netzzugang), Marktaufsicht
Rolle BAV	Vorbereitung Gesetzgebung, Besteller, Aufsicht, Regulator, (Miteigner)	Mithilfe Vorbereitung Gesetzgebung, Besteller, Aufsicht Versorgung inkl. Netzentwicklung
Rolle UVEK	Miteigner	Vorbereitung Gesetzgebung
Rolle EFD	Miteigner	Eigner

6 Literatur

Dietl, H., C. Jaag und U. Trinkner (2011). Reform des Postsektors in der Schweiz: Eine Standortbestimmung, *Die Volkswirtschaft* 04-2011, 43-46.

Finger, M. und U. Trinkner (2014). Service public in der Schweiz - Herausforderungen aus ökonomischer Sicht. *Swiss Economics Working Paper* Nr. 43.

Gegner, M. (2007). Verkehr und Daseinsvorsorge. In: Knie A. (Hrsg): *Handbuch der Verkehrspolitik*, Wiesbaden, S. 455–470.

Grotian, J., C. Jaag und U. Trinkner (2011). Ein kohärenter Regulierungsrahmen für Den Schienengüterverkehr in der Schweiz. In: *Jahrbuch 2011 Schweizerische Verkehrswirtschaft*. C. Lässer, T. Bieger und R. Maggi (Hrsg.), S. 97–114.

Jaag, C. und U. Trinkner (2011). A General Framework for Regulation and Liberalization in Network Industries. In: *International Handbook of Network Industries*, M. Finger und R. Künneke (Hrsg), S. 26–53.

Jaag, C., U. Trinkner und T. Uotila (2014). Regulation and the Burden of the Net Cost Resulting From Universal Service Obligations. In: *The Role of Postal Service in a Digital Age*, ed. by Michael Crew and Timothy Brennan, Cheltenham. Edward Elgar, 204–213.

Jaag, C., U. Trinkner, “Tendering Universal Service Obligations in Liberalized Network Industries” (2009). *Journal for Competition and Regulation in Network Industries*, Intersentia, Vol. 10 (4), pp. 313–332.

Jensen, M. und William M. (1976). Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. In: *Journal of Financial Economics*. Band 3, 1976, Nr. 4, S. 305–360

Kirchhofer, A. (2010). Stets zu Diensten – gezwungenermassen! – Die Schweizer Bahnen und ihre „Gemeinwirtschaftlichkeit“ für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung, Schwabe Verlag, Basel.

Locke, J. (1689). *Two treaties of government*, book II, Sec. 143.

Montesquieu (1748). *De l’esprit des lois*, S. 294.

Trinkner, U. (2019). Institutionelle Ausgestaltung im Bahnmarkt. Intervention am Symposium «20 Jahre Bahnreform» vom 29.5.2019.

7 Zu den Autoren

Dr. Urs Trinkner ist Geschäftsführer und Gründer von Swiss Economics.

Swiss Economics SE AG, Weinbergstrasse 102, 8006 Zürich

Prof. Dr. Martin Lutzenberger ist Experte bei Swiss Economics und Professor für Volkswirtschaftslehre an der BSP Berlin.

Swiss Economics SE AG, Weinbergstrasse 102, 8006 Zürich

swiss economics

Swiss Economics SE AG
Weinbergstrasse 102
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20

F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch
www.swiss-economics.ch