



*Verkauft und zurückgemietet: neuer Hauptsitz der SBB in Bern.
Bild: Christian Beutler (Keystone)*

SBB

Schweizerische Selbstbedienung

Die SBB sollen als Aktiengesellschaft des Bundes die Interessen der Steuerzahler und Kunden verfolgen. Zum Zuge kommen aber eher das Management und andere Interessengruppen.

Von Beat Gygi

Die Billettautomaten der SBB sind an vielen Bahnhöfen so kompliziert zu bedienen, dass man für das Lösen der Fahrkarte fünf Minuten Reserve einplanen muss. Dass die programmierten Gedankenschritte fast unverständlich sind, ist aber nicht nur ein Nachteil, sondern erinnert Kunden und Steuerzahler unwillkürlich daran, dass Geschäfte und Finanzen der ganzen SBB schwierig zu überblicken sind. Wie bei

der Post und bei der SRG müssen Kunden und Steuerzahler also wachsam sein, damit sie nicht übervorteilt werden. Noch ist in frischer Erinnerung, wie bei der Postauto AG zum Erstaunen der ganzen Öffentlichkeit plötzlich zum Vorschein kam, dass im subventionierten Regionalverkehr während Jahren Bundeszuschüsse in falsche Kanäle abgezweigt worden sind. Seit der Offenlegung der fehlgeleiteten Millionen steht die Frage im Raum, wie gut der Umgang mit öffentlichen Mitteln in anderen Teilen der Bundesverwaltung überwacht wird.

Übervorteilungen der Steuerzahler

Sogleich kommt einem der Gedanke: Wer ist noch im gleichen Gebiet tätig wie die Postauto AG? Es sind die SBB, die auf ihren Linien ebenfalls einen regionalen Personenverkehr betreiben, der durch öffentliche Mittel subventioniert wird. Und tatsächlich kam die Zeitschrift *Boabachter* am Dienstag mit dem Vorwurf an die Öffentlichkeit, die SBB habe durch ihre frühere Einheit der Bahnpolizei versteckte Gewinne gemacht, die auf Kosten der Abgeltungen im regionalen Personenverkehr gingen. Die SBB wiesen die Vorwürfe zurück. Wie beim Postauto AG spielt das Bundesamt für Verkehr (BAV) aus dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, und Kommunikation (Uvek) von Bundesrätin Doris Leuthard als Ansprechstelle, Auftraggeber und Überwacher eine zentrale Rolle. Das Angebot im regionalen Personenverkehr für Linien mit Erschliessungsfunktion wird gemäss Personenbeförderungsgesetz durch die öffentliche Hand, also durch Bund und Kantone, bestellt. Jene Kosten, die durch die Reisenden nicht gedeckt werden, werden in Form von Abgeltungen vergütet.

Bei der Errechnung dieser Defizite, die von der öffentlichen Hand zu decken sind, muss sich die Bundesverwaltung notgedrungen auf die Informationen der Transportunternehmen und damit die eingereichten Offerten abstützen, in denen die geplanten Kosten und

die erwarteten Erlöse aus dem Ticketverkauf dargelegt werden. Nach der Bereinigung der Offerten schliessen die Besteller mit den Transportunternehmen entsprechende Angebotsvereinbarungen ab. Laut Angaben des BAV hat der Bund im Jahr 2017 mit der SBB AG 20 Vereinbarungen abgeschlossen, wobei die Verträge jeweils mehrere Linien umfassen. So enthielt etwa die Vereinbarung mit den SBB über die S-Bahn Zürich 48 Linien. Im gleichen Jahr sind mit der Postauto AG 25 Vereinbarungen abgeschlossen worden – die sich im Nachhinein dann eben als Übervorteilungen der Steuerzahler und Kunden herausstellten.

Mit Blick auf die Postauto-Affäre beteuerte das BAV kürzlich, dass in jedem einzelnen Fall die Offerten vorgängig überprüft und die ungedeckten Kosten plausibilisiert worden seien. Die Prüfung der Offerten ist mit fünfzehn Stellen dotiert, hinzu kommen vier Personen in der nachgelagerten Revision. Für das BAV, so dessen Sicht, sei im Rahmen der ordentlichen Rechnungsgenehmigung nicht erkennbar gewesen, dass der Betrieb der Postauto-Linien wegen überhöhter Offerten beträchtliche versteckte Gewinne ermöglicht habe. All dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Revisionsabteilung des BAV periodisch vertiefte Prüfungen vornimmt, bei denen die Postauto AG alle zwei Jahre und die SBB sogar jedes Jahr unter die Lupe genommen werden.

Befugnis zum Ausfransen

Was ändert sich nun allenfalls mit Blick auf die SBB nach der Entdeckung der unwahren Kostenangaben und fehlgeleiteten Staatsgelder bei der Postauto AG? Die Antwort auf diese Frage ist laut dem BAV Bestandteil der laufenden Arbeiten im Nachgang zum Revisionsbericht zu den Gewinnen bei der Postauto AG. Das Amt prüfe allfällige Änderungen und/oder Verbesserungen der Kontrolltätigkeit

im regionalen Personenverkehr. Dies ist ein anspruchsvolles Ziel, wenn man bedenkt, dass der Betreiber einer Verkehrslinie unzählige Möglichkeiten hat, die Rentabilität seines Geschäfts schlechter und damit den Subventionsbedarf höher erscheinen zu lassen.

Zugleich muss man sagen: Der regionale Personenverkehr ist nur ein kleiner Teil der SBB. Die SBB erbringen laut gesetzlichem Auftrag «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». Besonders brisant ist der Hinweis auf die «damit zusammenhängenden Bereiche», die SBB erhalten nämlich die Befugnis, alle Rechtsgeschäfte zu tätigen, die mit dem Zweck des Unternehmens direkt oder indirekt zu tun haben oder diesen fördern. Das Unternehmen kann etwa Grundstücke und -Anlagen kaufen, verwalten und verkaufen. Es ist, salopp gesagt, eine Befugnis zum Ausfransen in andere Geschäftsgebiete.

Spielraum für politische Vorlieben

Angefügt wird zwar die Vorgabe, dass das Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen sei, dass die Eisenbahninfrastruktur in gutem Zustand zu erhalten und den Erfordernissen des Verkehrs und dem Stand der Technik anzupassen sei – aber das ist schwierig überprüfbar und durchsetzbar, wenn die SBB als einsamer Riese im Land weitgehend nach ihren Vorlieben schalten und walten können, ohne dass die Konkurrenz sie ernsthaft in die Schranken weist. Die Konzernspitze mit Verwaltungsratspräsidentin Monika Ribar und CEO Andreas Meyer sagt es diplomatischer: «Eine SBB für vier Märkte».

Gemeint ist damit ein Unternehmen, das mit seinen vier Divisionen Personenverkehr, Güterverkehr (SBB Cargo), Infrastruktur und Immobilien quasi die Schweiz abdeckt – oder anders gesagt: so viel als möglich vom Schweizer Schienennetz selber in der Hand hält und die dafür notwendigen Anlagen, Gebäude und Flächen in einem Umfang bereitstellt, dass sich keine Konkurrenten auf diesem Terrain breitmachen können. Das Motto der SBB-Führung lautet: «Selber machen». Man will das Bahnverkehrsnetz in der Schweiz möglichst nicht aufreissen lassen, also Konkurrenten wie der BLS oder Bussen nicht zu viel Raum geben und das Frachtgeschäft Cargo nur wenig für Dritte öffnen. Dahinter steht die Haltung: Das Schweizer Bahnsystem ist wie ein Uhrwerk, das allzu leicht ins Stocken geraten kann, sobald man fremde Federn und Hebel damit kombinieren will. Nochmals anders ausgedrückt: Die SBB sind zwar eine Aktiengesellschaft, aber alleiniger Aktionär ist der Bund, also wird der Riese hauptsächlich durch Verwaltung und Politik, weniger durch Märkte gesteuert.

«Autoarmes Wohnen»

Das Immobiliengeschäft bietet besonders grossen Spielraum für politische Spiele. Im Fall des Projekts «Neugasse Zürich» tritt die Konzernführung wie ein Planer auf: «Wo heute das Reparaturzentrum der SBB steht, entsteht morgen ein neues Stück Stadt, mitten in Zürich, mitten im Kreis 5.» Drei Viertel der Fläche seien fürs Wohnen bestimmt, ein Viertel für Gewerbe, Dienstleistungen, Freiräume und - öffentliche Nutzungen. Ein Drittel der Wohnungen sei im gemeinnützigen Segment. Zudem würden die Vorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft umgesetzt, Velo- und Fussverkehr gefördert und die Autoparkplätze gemäss dem Konzept «autoarmes Wohnen» reduziert. Zusammen mit Bevölkerung, Politik und Verwaltung soll dieses Vorhaben entwickelt werden. Der Widerstand meldet sich auch schon:

Die kürzlich vorgestellte Initiative «Noigass» verlangt, dass die Stadt oder Genossenschaften das Neugasse-Areal den SBB abkaufen, um darauf gemeinnützige Wohnungen zu erstellen. Ihr Schlachtruf: «Eine Europaallee genügt.» Die Europaallee beim Hauptbahnhof ist ein Immobilienprojekt der SBB in Zürich, bei dem eine rentable Entwicklung der Liegenschaften gesucht wurde, um die SBB-Rechnung aufzubessern.

Dabei muss man sich vor Augen halten, dass bei den SBB nur etwa die Hälfte der Kosten im Markt erarbeitet werden, der Rest also vom Staat kommt, und dass zudem die Kapazitäten des Unternehmens über den ganzen Tag gesehen, grossenteils brachliegen: Im Fernverkehr sind die Linien im Durchschnitt zu 30 Prozent und im Regionalverkehr zu 20 Prozent ausgelastet. Zudem verliert die Bahn im Güterverkehr seit Jahren Marktanteile, weil die Konkurrenzsysteme vor allem auf der Strasse laufend effizienter und flexibler werden. Gerade kürzlich meldete die Fracht-Division SBB Cargo einen über Erwarten starken Rückgang in ihrem Geschäft und einen Verlust. Der Cargo-Teil soll – so hat es der Bundesrat Ende 2017 empfohlen – im Prinzip im Konzern behalten und da saniert, also nicht ausgelagert werden. Nach Ansicht des Wirtschaftsdachverbandes Economiesuisse ist das enttäuschend für die Wirtschaft, weil dadurch nicht nur der Wettbewerb auf der Schiene behindert werde, sondern weil man damit auch die Bahn gegenüber der Strasse benachteilige.

Insgesamt hat Konzernchef Meyer also den Bundesrat auf seiner Seite in seinem Bestreben mit dem Arbeitstitel: «Alles zusammenhalten, nichts gegen aussen aufreissen lassen». Dies bedeutet, dass eben nicht zu viele Marktpreise in das konzerninterne Gefüge von Finanzflüssen eindringen sollen. Es sollen weiterhin bundesnahe Betriebe sein, die vom Staat Leistungsaufträge erhalten, und die Überwachung und

Kontrolle der Betriebe soll eher eine administrative Angelegenheit bleiben und weniger zu einer Disziplinierung durch aussenstehende Konkurrenz werden. Die Festlegung der richtigen Preise für Leistungen oder die Nutzung von Schienentrassen erfolgt weniger über Ausschreibungen am Markt als vielmehr durch Prüfungen und Genehmigungen mittels Verwaltungsabteilungen. Dabei fällt auf, dass es im ganzen Bundesapparat zwar etliche Aufpasser gibt, beispielsweise die Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments die Finanzkommissionen, die selbständig agierende Finanzkontrolle, die den Bundesunternehmen vorgesetzten Bundesämter, der Bundesrat, des weiteren die Fachkommissionen von National- und Ständerat – dass aber alle diese Gremien über viel weniger - Informationen über SBB und den Eisenbahnverkehr verfügen als das Unternehmen selber.

Ins Bild passt, dass die SBB durch den Verwaltungsrat und durch den Stab bundesnaher Unternehmen des Departements Uvek so geführt werden, dass die Konzernleitung grosse Spielräume hat. Im Vierjahresplan «Strategische Ziele des Bundesrats für die SBB 2015–2018» sowie in den jährlichen Publikationen zur Zielerreichung dominieren Formulierungen, die je nach Standpunkt unterschiedlich ausgelegt werden können. Zudem werden die SBB durch den Bund offiziell über neun Konzernziele geführt, so dass man fast immer vor der Situation steht, dass vielleicht fünf oder sechs Ziele gut erfüllt wurden, drei oder vier weniger. Die Ziele sind Kundenzufriedenheit, Kundenpünktlichkeit, Sicherheit, Ergebnis der Rechnung, Marktanteil, ökologische Nachhaltigkeit, Konzernimage, Personalmotivation und Free Cash Flow. Einige davon sind also ziemlich dehnbare Indikatoren.

Lukrativer Nebenverdienst

Besonderer Spielraum bietet sich bei den Immobilien. Diese Division sitzt auf einem grossen Grundstückvermögen, das je nachdem bewirtschaftet oder stückweise verkauft wird, um die SBB-Rechnung zu stützen. Dass der Hauptsitz der SBB an eine Pensionskasse verkauft wurde und zurückgemietet wird, gehört offensichtlich zum Spielraum des Unternehmens. Und was tun die SBB beim Immobilienprojekt Neugasse genau betrachtet? Erstens investieren sie in Vorhaben, die kaum mit dem Kerngeschäft im Personen- und Güterverkehr zusammenhängen. Zweitens schalten sie sich in die Gestaltung von Quartieren und öffentlichen Räumen ein, die nichts mit dem Kerngeschäft zu tun haben. Drittens engagieren sie sich im gemeinnützigen Wohnungsbau, also in der Sozialpolitik mit Subventionsberührung. Viertens betreiben die SBB mit der Ausrichtung auf die 2000-Watt-Ziele Energiepolitik mit Lenkungsanspruch. Kurz: Die SBB-Spitze achtet auf lukrativen Nebenverdienst, auf Städtebau, auf Sozialpolitik und Energiepolitik – all das mehr oder weniger auf Kosten der Kernaufgaben und auf Kosten der Eigentümer, also der Steuerzahler.

Um die Koalition zum Schutz der Staatslösung bei Laune zu halten, kann die SBB-Führung immer wieder ein wenig die Umverteilung von Vorteilen unter Interessengruppen nutzen. Seit einiger Zeit wird debattiert über die Verschiebung von 690 Millionen Franken aus der SBB-Rechnung in die Pensionskasse der SBB im Jahr 2016, die einer Umverteilung weg von Steuerzahlern und Kunden hin zu Belegschaft und Management gleichkommt. Nach Ansicht des Zuger Kantonsrats Willi Vollenweider widerspricht diese von ihm zum öffentlichen Thema gemachte Verschiebung dem SBB-Gesetz, da dieses nach der erfolgten Sanierung der Pensionskasse keine weiteren speziellen Querzahlungen mehr erlaube. Die Bundesverwaltung hält dagegen,

dass solche Transaktionen im Bereich des oben erwähnten Gesetzesartikels lägen, in denen der Zweck der SBB umschrieben wird.