

Vorlesung 6,780

Public Management I

Finanz- und Leistungsmanagement

Prof. Dr. Kuno Schedler

Seminararbeit

Die Seelinie der Mittelthurgaubahn: Erfahrungen



St. Gallen, 16. Juni 2000

Renato Fasciati
Folchartstrasse 23
9000 St. Gallen
Matr-Nr: 97-602-247

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	3
1. Zusammenfassung	4
2. Einleitung	4
2.1 Problemstellung	4
2.2 Vorgehensweise.....	4
3. Theoretischer Teil: NPM im öffentlichen Verkehr.....	5
3.1 Die Unternehmung des öffentlichen Verkehrs	5
3.2 Instrumente des NPM zur Problemlösung	6
3.3 Die schweizerische Bahnreform	8
3.4 Ableitung von Beurteilungskriterien	9
4. Empirischer Teil: Der Modellversuch Seelinie.....	10
4.1 Kurzportrait der Mittelthurgaubahn	10
4.2 Modellversuch Seelinie.....	11
4.2.1 Ausgangslage.....	11
4.2.2 Konzept zur Revitalisierung der Seelinie	12
4.3 Erste Erfahrungen bei der Umsetzung des MThB-Konzepts	14
4.4 Beurteilung des Modellversuchs anhand ausgearbeiteter Kriterien	16
4.4.1 Wettbewerbsorientierung der Steuerung	16
4.4.2 Effektivität.....	16
4.4.3 Effizienz.....	18
4.4.4 Qualität der Aufgabenerfüllung	19
4.4.5 Trennung strategische/operative Führung	20
4.4.6 Unternehmerischer Spielraum	21
4.4.7 Fazit	21
5. Schlussfolgerungen	22
Anhang	24
Verzeichnis der Interviewpartner	24
Literaturverzeichnis	24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Eigenschaften von Unternehmungen des öV.....	5
Abbildung 2:	Spannungsfeld im Management von Unternehmen des öV	6
Abbildung 3:	Merkmale des New Public Managements	6
Abbildung 4:	Drei-Ebenen-Modell.....	7
Abbildung 5:	Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche im öffentlichen Verkehr.....	8
Abbildung 6:	Revidierte bzw. neu erlassene Gesetze im Zuge der Bahnreform	8
Abbildung 7:	Ziele der Bahnreform.....	9
Abbildung 8:	Beurteilungskriterien für den Modellversuch	9
Abbildung 9:	Aktionäre der MThB.....	10
Abbildung 10:	Streckenplan der MThB	11
Abbildung 11:	Der Pachtvertrag für die Seelinie	12
Abbildung 12:	Eckpfeiler des MThB-Konzepts.....	12
Abbildung 13:	Investitionsprogramm des MThB-Konzepts	13
Abbildung 14:	Neue Leistungen im MThB-Konzept	13
Abbildung 15:	Beurteilungskriterien für den Modellversuch	16
Abbildung 16:	Verkehrsleistungen auf der Seelinie (Personenverkehr)	17
Abbildung 17:	Verkehrsleistungen auf der Seelinie (Güterverkehr)	17
Abbildung 18:	Gefässgrößen der neuen Gelenktriebwagen.....	19
Abbildung 19:	Der Verwaltungsrat der MThB (bis zur GV 2000).....	21

1. Zusammenfassung

Summary

Auf den Fahrplanwechsel 1997 übernahm die Mittelthurgaubahn (MThB) im Rahmen eines zehnjährigen Modellversuchs die SBB-Linie zwischen Romanshorn und Schaffhausen, um zu klären, ob ein regionales Unternehmen den Regionalverkehr effizienter und kostengünstiger erbringen könne als die Schweizerischen Bundesbahnen.

Das Pilotprojekt startete zwei Jahre vor Inkrafttreten der Bahnreform in der Schweiz. Im ersten Teil der Arbeit komme ich zum Schluss, dass die Ziele und Instrumente des Modellversuchs sowie der Bahnreform den Prinzipien des New Public Managements (NPM) entsprechen.

Die MThB setzte ihr Konzept zur „Revitalisierung der Seelinie“ um, das umfangreiche Rationalisierungsinvestitionen in Anlagen und Fahrzeuge vorsah. In der Anfangsphase konnte dabei ein wichtiges Qualitätselement – die Fahrplanstabilität – aufgrund verschiedener Ursachen nicht sofort erreicht werden, da die Zeitspanne zwischen Vergabe der Linie und der Umsetzung des Konzepts zu kurz bemessen war. Mittlerweile wurden die Bauarbeiten umgesetzt, die Pünktlichkeit wieder erreicht und die Verkehrsleistungen stark erhöht.

Die Untersuchung des Projekts nach Kriterien des NPM ergab, dass in Bezug auf Wettbewerbsorientierung der Steuerung, Fokussierung auf Effektivität, Effizienz und Qualität ein hoher Stand erreicht wurde, weshalb dieser Regionalisierungsversuch – soweit er zum heutigen Zeitpunkt beurteilt werden kann – als grosser Erfolg zu bewerten ist. Handlungsbedarf besteht noch bei der Qualitätsförderung und bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats der Mittelthurgaubahn.

2. Einleitung

2.1 Problemstellung

Problemstellung

Am 21. Februar 1996 beschloss der Bundesrat, die Bahnlinie zwischen Romanshorn und Schaffhausen, die sogenannte Seelinie, im Rahmen eines Regionalisierungs-Modellversuchs für zehn Jahre an die Mittelthurgaubahn zu übertragen. Das Kernproblem dieser Arbeit ist es, zu klären, ob ein regionales Bahnunternehmen den öffentlichen Verkehr seiner Region effektiver und effizienter erbringen kann, als dies bisher die (zentralisierte) Staatsbahn gemacht hatte. Ziel ist somit, anhand bestimmter Kriterien an einem konkreten Beispiel zu prüfen, ob eine staatliche Aufgabe wie der öffentliche Verkehr mittels Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets effizient, qualitativ hochstehend und kundenorientiert erbracht werden kann.

2.2 Vorgehensweise

Ablauf der Arbeit

Im theoretischen Teil (Kapitel 3) untersuche ich die Eigenschaften, Spannungsfelder und Zusammenhänge im Bereich öffentlicher Verkehrsunternehmen. In der Folge wird geprüft, inwieweit Instrumente des New Public Managements zur Lösung der Problematik beitragen können bzw. inwiefern sie Einzug in die Reform der Bahngesetze gefunden haben. Daraus werden die Beurteilungskriterien abgeleitet, anhand derer der konkrete Fall „Seelinie der Mittelthurgaubahn“ im empirischen Teil (Kapitel 4) untersucht und beurteilt wird.

Neben der Fachliteratur stütze ich mich in der Bearbeitung der Fragen auf die Erfahrungen je eines Vertreters der Auftraggeber- und Auftragnehmerseite¹, welche anlässlich von Interviews zusammengetragen wurden.

Die Kapitel sind schliesslich mit einleitenden Ausgangsfragen versehen, um die Struktur der Arbeit und die behandelten Themenbereiche klar aufzuzeigen.

¹ Dabei handelt es sich um Herrn Bühlmann vom Bundesamt für Verkehr (BAV) und um Herrn Gamper von der Mittelthurgaubahn.

3. Theoretischer Teil: NPM im öffentlichen Verkehr

Ausgangs- fragen

- Was charakterisiert eine Unternehmung im öffentlichen Verkehr?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Politik und Unternehmung?
- Was hat NPM zur Lösung der Problematik beizutragen?
- Welche Zielsetzungen verfolgt die Bahnreform?
- Welche Kriterien zur Messung des Erfolgs können aus der Theorie abgeleitet werden?

3.1 Die Unternehmung des öffentlichen Verkehrs

Charakte- ristika von Unterneh- men im öV

„Während beim Individualverkehr nur eine betriebsbereite Fahrbahn zur Erbringung individueller Leistungen zur Verfügung gestellt wird, geht es beim öffentlichen Verkehr um die vorprogrammierte Bewegung betriebsbereiter Fahrzeuge auf betriebsbereiter Fahrbahn.“²

Obenstehendes Charakteristikum weist auf einige Besonderheiten hin, welche die Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs (öV) betreffen. Ein Betreiber des öffentlichen Verkehrs hat grosse Anforderungen in Bezug auf Sicherheit und Konstanz zu erfüllen. Der Bereich des öffentlichen Verkehrs ist deshalb traditionellerweise stark reguliert. Um eine Konzession zu erhalten, muss die Unternehmung Gewähr bieten, dass sie die aus Gesetzen, Verordnungen und Ausführungsbestimmungen sich ergebenden Verpflichtungen dauernd einhält.

In der Schweiz gibt es neben den (noch) bundeseigenen Betrieben SBB und Postautodienst ca. 550 konzessionierte Transportunternehmungen (KTU), welche Leistungen im öffentlichen Verkehr anbieten. So ist die in Kapitel 4 näher betrachtete Mittelthurgaubahn (MThB) ein entsprechendes Unternehmen des öffentlichen Verkehrs.

Die Verkehrsbetriebe weisen ähnliche Eigenschaften aus, die in Abbildung 1 aufgelistet sind und grosse Auswirkungen auf die ihre Handlungsfähigkeit besitzen.

Abbildung 1: Eigenschaften von Unternehmungen des öV

- Langlebigkeit der Anlagen
- Investitionsintensität
- Hohe Sicherheitsanforderungen
- Produkt nicht lagerungsfähig, Nachfrage unausgeglichen
- Weitgehende Rationalisierung

Quelle: in Anlehnung an Brändli/Bollinger 1996, 12.

Die Langlebigkeit der Anlagen³ sowie die grosse Investitionsintensität⁴ verursacht bei den Unternehmen nicht nur grosse Kosten, sondern erfordert auch eine längerfristige Planung der Finanzierung und Amortisation, was sich negativ auf die Flexibilität und Wandlungsfähigkeit der Unternehmungen auswirken kann. Die Sicherheitsanforderungen bedingen Investitionen in Ausrüstung und Personal. Das Produkt (Verkehrsleistung) ist nicht lagerungsfähig und die Nachfrage vielfach sehr unausgeglichen. Durch weitgehende Rationalisierung bei Bereitstellung der Fahrbahn und Betriebsüberwachung⁵ versuchen die Unternehmen, die Kosten im Griff zu behalten.

² Brändli/Bollinger 1996, 11.

³ Gem. einem Beispiel in Engelmänn 1992, 211/213, wird im Bahnbereich mit Nutzungsdauern zwischen zehn (Abfertigungsgeräte) und 50 Jahren (Tunnel, Bahnhofsanlagen) gerechnet.

⁴ Vgl. die Investitionstätigkeit der MThB auf der Seelinie in Kapitel 4.

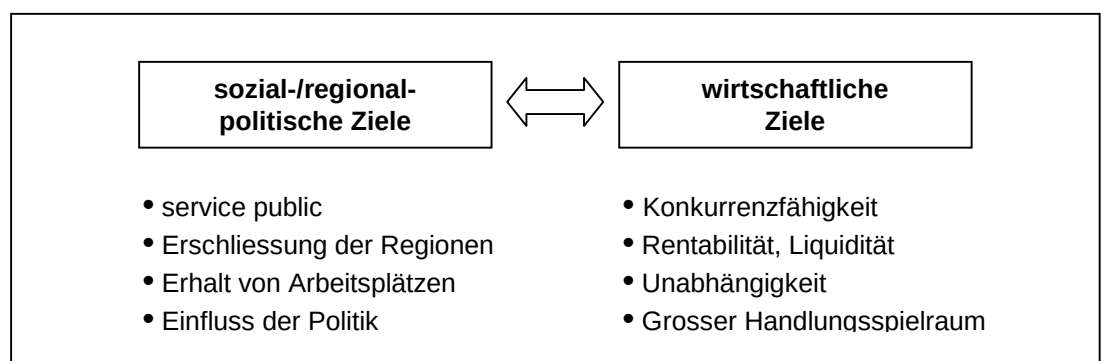
⁵ Z.B. automatische Stellwerkanlagen

Spannungsfeld

Die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs befinden sich aber auch in einem grossen Spannungsfeld.⁶ Einerseits haben sie den „service public“, d.h. eine ausreichende Grundversorgung sicherzustellen, andererseits müssen sie am Markt nach ökonomischen Grundsätzen produzieren und sich dem Konkurrenzkampf mit dem Strassenverkehr stellen.

Dieser Zielkonflikt wird offensichtlich, wenn man die Machtverteilung in den Unternehmen betrachtet. Obwohl die meisten KTU als Aktiengesellschaften privatwirtschaftlich organisiert sind, stehen sie grösstenteils mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand, welche dann Behördendelegierte als Verwaltungsräte bestimmen.⁷ Die daraus folgende politische Abhängigkeit engt die Unternehmungsführung im marktgerechten Verhalten ein, da die politischen Vertreter eher sozial- oder regionalpolitische Ziele verfolgen als das wirtschaftliche Wohl des Betriebs, wie es nach Obligationenrecht vorgeschrieben wäre.⁸

Abbildung 2: Spannungsfeld im Management von Unternehmen des öV



Quelle: eigene Darstellung

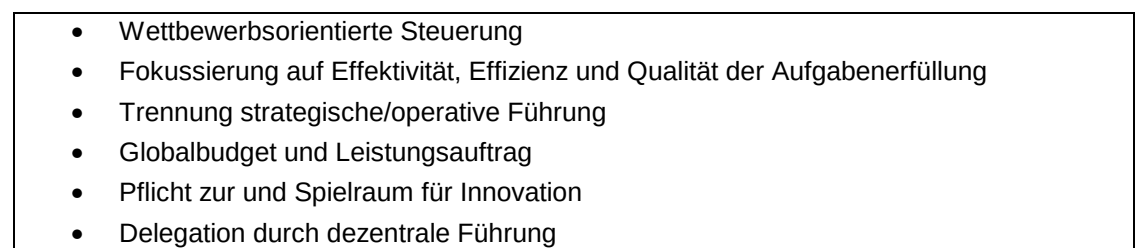
Die Folge ist, dass die Politik einerseits die Ziele vorgibt, andererseits aber auch in die Umsetzung eingreift, was der Trennung von strategischer und operativer Führung als Zielsetzungen des New Public Management widerspricht und zu Ineffizienzen führen kann.

3.2 Instrumente des NPM zur Problemlösung

Merkmale des NPM

Im oben beschriebenen Spannungsfeld können Instrumente des New Public Managements⁹ helfen, die Gefahr von Ineffizienzen zu mindern. In der Folge übertrage ich die Theorie in den Bahnbereich und erläutere kurz, ob und wie die in Abbildung 3 aufgelisteten Punkte schon umgesetzt werden.

Abbildung 3: Merkmale des New Public Managements



Quelle: nach Buschor, in Mitterlehner/Kyrer 1997, 30.

⁶ Brändli/Bollinger 1996, 11.

⁷ Bei der Mittelthurgaubahn sind zurzeit im 19-köpfigen Verwaltungsrat neun Personen von der öffentlichen Hand abgeordnet und weitere drei in der Exekutive von Gemeinden oder eines Kantons.

⁸ Brändli/Bollinger 1996, 12.

⁹ Nach Buschor 1997, 30.

- **Wettbewerbsorientierte Steuerung**

Hier geht es um die Trennung zwischen dem Finanzierungsträger einerseits und dem Leistungserbringer andererseits. Schreibt ein Kanton bzw. das Bundesamt für Verkehr (BAV) eine Strecke aus, können sich verschiedene Leistungserbringer dafür bewerben und der Auftraggeber wählt nun nach gewissen Kriterien den besten aus. Damit wird die für die Effizienz nötige Konkurrenz geschaffen. In der Schweiz wurde per 1.1.1996 der Wettbewerb im Regionalverkehr nach diesem Prinzip eröffnet.

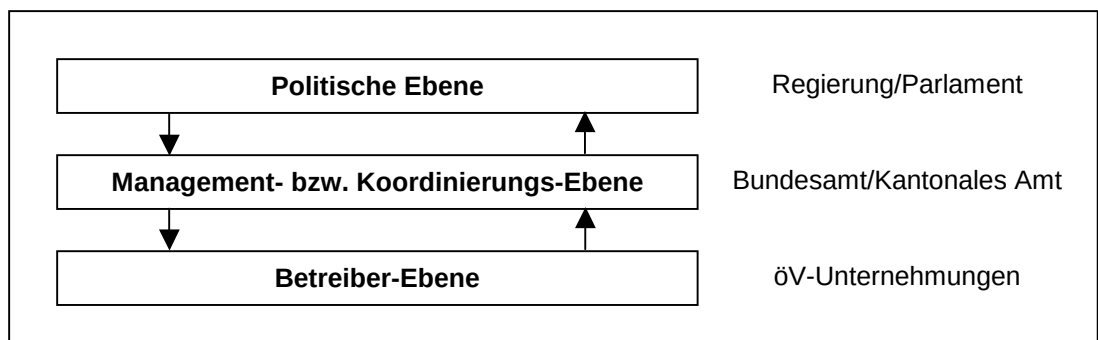
- **Fokussierung auf Effektivität, Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung**

Mit diesem Merkmal ist die Konzentration in der Steuerung auf *Output*- und *Outcome*-Grössen gemeint. Es bedeutet eine Abkehr von der *Inputsteuerung*, welche die Mittel bestimmt hatte und den Output bzw. das Outcome mehr oder weniger dem Zufall überlassen hatte. Die Besteller bestimmen die gewünschte Leistung (z.B. konkrete Verkehrsleistungen), lassen es dem Leistungserbringer jedoch offen, mit welchen Mitteln (Fahrzeugen, Personal, Einrichtungen) er die Ziele erreicht. Das bedingt eine Delegation von Aufgaben, ist aber durch die Trennung von Auftraggeber und –nehmer im Regionalverkehr bereits teilweise umgesetzt.

- **Trennung strategische/operative Führung**

Gemäss diesem Anliegen übernimmt die Regierung (bzw. das durch sie beauftragte Amt, z.B. BAV) die strategische und der Betrieb die operative Führung des Geschäfts. Ziel ist dabei beim Auftraggeber die Konzentration auf das Wesentliche (d.h. strategische Planung) und beim Leistungserbringer der nötige Handlungsspielraum. In Kapitel 3.1 habe ich bereits auf die Problematik in der Umsetzung dieses Anliegens hingewiesen, wo trotz organisatorischer Trennung von Auftraggeber und –nehmer der Einfluss der Politik auf die operativen Entscheide zu gross ist. Die Trennung der Akteure kann auch durch das sogenannte „Drei-Ebenen-Modell“ veranschaulicht werden (Abbildung 4).

Abbildung 4: Drei-Ebenen-Modell



Quelle: in Anlehnung an VDV, in Brändli/Bollinger 1996, 114.

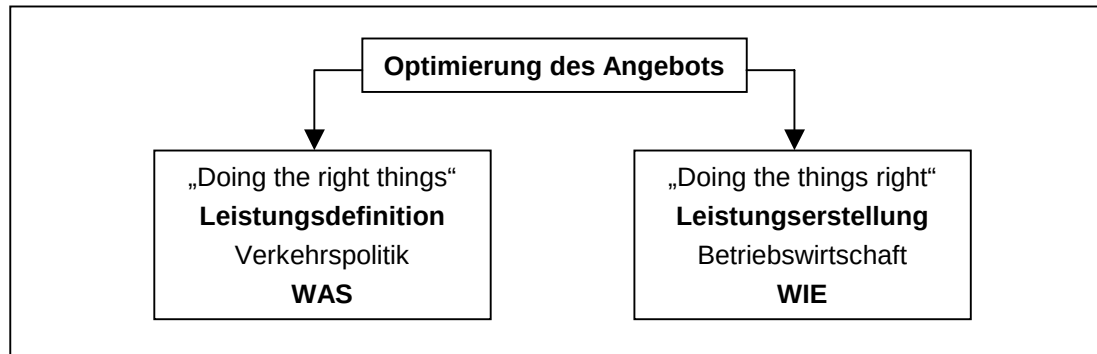
- **Globalbudget und Leistungsauftrag**

Globalbudget und Leistungsauftrag sind Elemente des *Kontraktmanagements*.¹⁰ Dabei wird in einer Ziel- oder Leistungsvereinbarung die gewünschte Leistung definiert, welche über fixe Geldbeträge abgegolten wird. Ziel des Leistungsauftrages ist es, dem Auftraggeber *mehr Einfluss* auf den Output/Outcome zu verschaffen; Zweck des Globalbudgets hingegen, dem Auftragnehmer *mehr Freiheit* bei der Leistungserbringung zu geben.

¹⁰ Schedler/Proeller 2000, 133.

In der Leistungsbestellung legt die Verkehrspolitik die Zwecke und Ziele des öffentlichen Verkehrs fest und definiert die gewünschte Leistung.¹¹ So hat die öffentliche Hand festzulegen, *welche* „Dinge“ richtig sind bzw. ausgeführt werden sollen. Die Unternehmung hat die bestellte Leistung dann *betriebswirtschaftlich optimal* (Doing the things right) zu erstellen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche im öffentlichen Verkehr



Quelle: Brändli, in Brändli/Bollinger 1996, 63.

• Pflicht zur und Spielraum für Innovation

Schliesslich sind für die Weiterentwicklung und Verbesserung des Systems auch Innovationen gefragt. Im Bahnbereich werden die Voraussetzungen geschaffen, indem die Vergabe der Strecken nur für eine gewisse Zeit¹² erfolgt und die Strecken anschliessend wieder neu ausgeschrieben werden. Damit die heutige Betreiberin auch für die nächste Periode ausgewählt wird, muss sie mit der Konkurrenz Schritt halten und ihr Konzept laufend dem neusten Stand anpassen, um nicht plötzlich überrundet zu werden.

• Delegation durch dezentrale Führung

Die Delegation der betrieblichen Aufgaben an das Management der Betreiberbahn wurde oben schon beschrieben und im Regionalverkehr durch die neuen Regelungen umgesetzt.

3.3 Die schweizerische Bahnreform

Bahnreform

Viele Forderungen des NPM haben anlässlich der ersten Etappe der schweizerischen Bahnreform Einzug in die Bahngesetze gehalten. Die Reform wurde am 20. März 1998 durchs Parlament verabschiedet und umfasst die in Abbildung 6 angegebenen fünf revidierten bzw. neu erlassenen Gesetze. Zusätzlich hat der Bundesrat am 25. November 1998 insgesamt zehn Verordnungen zur Bahnreform verabschiedet, welche die vom Parlament beschlossenen Grundsätze der Bahnreform konkretisieren.¹³ Die Änderungen traten per 1. Januar 1999 in Kraft.

Abbildung 6: Revidierte bzw. neu erlassene Gesetze im Zuge der Bahnreform

• Eisenbahngesetz (EBG)	• Transportgesetz (TG)
• Neues SBB-Gesetz	• SBB-Refinanzierungsbeschluss
• Personenbeförderungsgesetz	

Quelle: MThB 1998, 27.

¹¹ Brändli/Bollinger 1996, 63.

¹² Im Beispiel der Seelinie der Mittelthurgaubahn beträgt die Vertragsdauer zehn Jahre.

¹³ MThB 1999, 27.

Ziele der Bahnreform

Was hat das nun mit den in Kapitel 3.2 aufgelisteten Merkmalen des NPM zu tun? Betrachten wir zu diesem Zweck die hauptsächlichsten Ziele der Bahnreform, die in Abbildung 7 dargestellt sind.

Abbildung 7: Ziele der Bahnreform

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Effizienzsteigerung und Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im öffentlichen Verkehr • Klare Trennung der politischen und der unternehmerischen Funktion • Erweiterter unternehmerischer Spielraum für SBB und konzessionierte Transportunternehmen (KTU) • Einführung von Wettbewerbselementen ins gesamte Bahnsystem |
|---|

Quelle: MThB 1998, 27.

Kongruenz der Ziele

Es soll an dieser Stelle keine vertiefte Analyse der Bahnreform vorgenommen werden, die den Rahmen und das Ziel der Arbeit sprengen würde. Hingegen weise ich auf die überraschende Kongruenz zwischen den Zielen der Bahnreform und den Merkmalen von NPM hin. Sowohl Zielsetzung (mehr Wettbewerb und Effizienz) als auch Instrumente (Wettbewerbselemente, Trennung von politischer/unternehmerischer Funktion) decken sich weitgehend. Es ist nun im weiteren Ablauf der Arbeit zu prüfen, ob die Ziele im konkreten Anwendungsfall erreicht wurden. Dabei ist zu beachten, dass der „Modellversuch Seelinie“ noch vor Inkrafttreten der Bahnreform gestartet wurde, weshalb ihm auch der Modellcharakter zukommt. Die Zielsetzungen und Erwartungen hinter dem Versuch entsprechen jedoch schon dem Geiste der Bahnreform bzw. des New Public Management.

Zum Abschluss des theoretischen Teils leite ich nun die Kriterien ab, anhand derer ich den konkreten Fall in Kapitel 4 untersuchen und beurteilen werde.

3.4 Ableitung von Beurteilungskriterien

Definition von Beurteilungskriterien

Gemäss Problemstellung liegt das Ziel dieser Arbeit in der Prüfung, ob eine konkrete staatliche Aufgabe wie der öffentliche Verkehr mittels Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets effizienter, qualitativ hochstehend und kundenorientierter erbracht werden kann. Da dies genau den Zielen des NPM bzw. der Bahnreform entspricht, leite ich die Beurteilungskriterien aus den Ausführungen in Kapitel 3.2 und 3.3 ab, wie sie in Abbildung 8 dargestellt sind.

Abbildung 8: Beurteilungskriterien für den Modellversuch

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbsorientierung der Steuerung • Effektivität • Effizienz | <ul style="list-style-type: none"> • Qualität der Aufgabenerfüllung • Trennung strategische/operative Führung • Unternehmerischer Spielraum |
|--|--|

Im folgenden Kapitel werde ich nun den „Modellversuch Seelinie“ genauer unter die Lupe nehmen und anhand der in Abbildung 8 aufgelisteten Kriterien beurteilen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die in der Theorie dargelegten Gesetzmässigkeiten und Auswirkungen in der Praxis beobachtet werden können.

4. Empirischer Teil: Der Modellversuch Seelinie

Ausgangsfragen

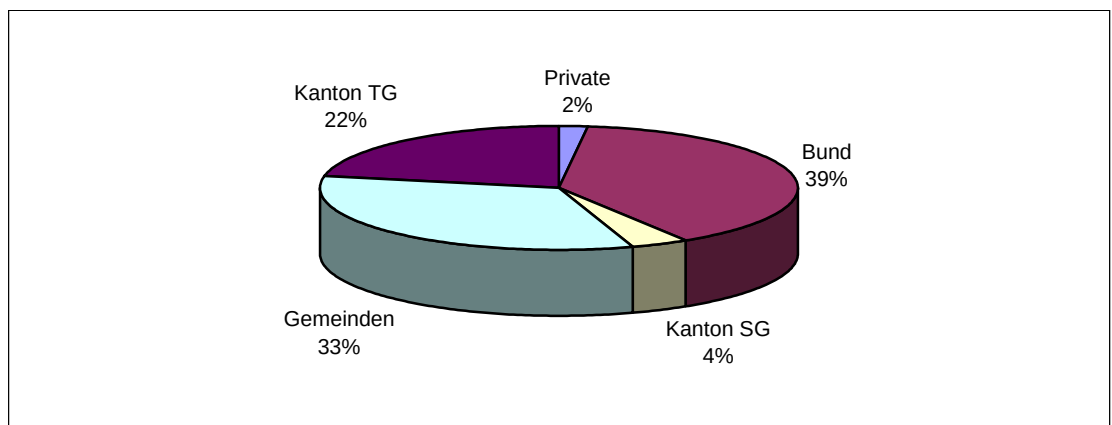
- Wie charakterisiert sich die Unternehmung „Mittelthurgaubahn“?
- Wie kam es zum „Modellversuch Seelinie“?
- Welche vertraglichen Abmachungen wurden eingegangen?
- Wie gliedert sich das MThB-Konzept zur Revitalisierung der Seelinie?
- Welche Erfahrungen wurden bisher gemacht?
- Wie kann der Versuch gemäss den Kriterien aus Kapitel 3.4 beurteilt werden?

4.1 Kurzportrait der Mittelthurgaubahn

Allgemeine Angaben

Die Mittelthurgaubahn (MThB) nahm ihren Betrieb im Jahre 1911 auf und schliesst als einzige normalspurige schweizerische Privatbahn an das Netz einer ausländischen Bahn – der Deutschen Bahn – an.¹⁴ Sie hat ihren Sitz in Weinfelden TG und beschäftigt derzeit 243 MitarbeiterInnen. Die MThB ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Trotzdem sind fast alle Anteile im Besitz von öffentlichen Körperschaften, wie die Aktionärsstruktur in Abbildung 9 zeigt, wobei der Bund mit 39% der Anteile der grösste Aktionär ist.

Abbildung 9: Aktionäre der MThB



Quelle: MThB 1999, 35.

Strecken-netz

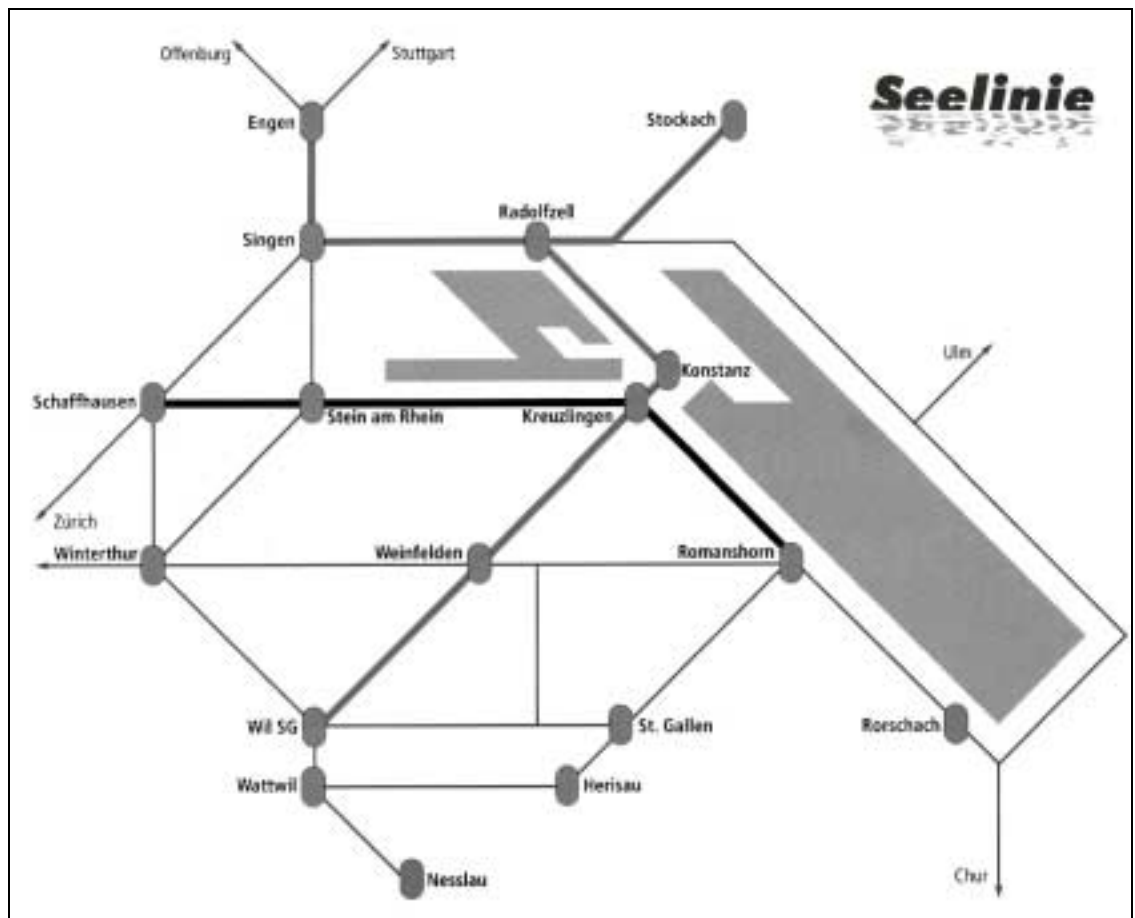
Seit Mitte 1994 hat sich das Streckennetz der MThB beinahe vervierfacht. Zur Stammlinie zwischen Wil und Konstanz (42 km) kamen die folgenden Strecken dazu:

- 1994: **Konstanz-Singen-Engen („Seehas“), 47 km**
Die MThB betreibt den Regionalverkehr auf dieser deutschen Strecke im Auftrag der Deutschen Bahn und des Landkreises Konstanz.
- 1996: **Radolfzell-Stockach („Seehäsele“), 17 km**
Auf der vorher für den Personenverkehr stillgelegten, von der MThB instandgestellten und nun vom Landkreis Konstanz gepachteten Strecke führt die Mittelthurgaubahn ebenfalls den Schienennahverkehr aus.
- 1997: **Romanshorn-Schaffhausen („Seelinie“), 65 km**
Im Rahmen eines Pilotversuchs übernahm die MThB für zehn Jahre die Seelinie der SBB.

Das Streckennetz der MThB beträgt somit zurzeit 171 km und ist in Abbildung 10 dargestellt. Die Seelinie zwischen Romanshorn und Schaffhausen ist schwarz markiert.

¹⁴ MThB 1999, 35.

Abbildung 10: Streckenplan der MThB



Quelle: MThB

Conclusio Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Mittelthurgaubahn eine typische Privatbahn der Schweiz ist, welche sich vorwiegend im Besitze der öffentlichen Hand befindet. Im Vergleich zur SBB mit 3'000 km Streckennetz und ca. 30'000 MitarbeiterInnen betreibt die MThB mit 0,8% des Personals ein Streckennetz, das rund 5,7% der Länge des SBB-Netzes misst.

4.2 Modellversuch Seelinie

4.2.1 Ausgangslage

Vorge-schichte

Am 21. Februar 1996 beschloss der Bundesrat, die SBB-Linie zwischen Romanshorn und Schaffhausen für zehn Jahre an die MThB zu übertragen.¹⁵ Dabei handelt es sich um einen Pilotversuch, den das Bundesamt für Verkehr (BAV) mit den beteiligten Kantonen durchführt, um am konkreten Fall erste Erfahrungen mit der Regionalisierung zu erhalten, wie Herr Bühlmann vom BAV anlässlich eines Interviews ausführte. Es gilt die Frage zu klären, ob ein kleines, regionales Bahnunternehmen den öffentlichen Verkehr in seiner Region effizienter und günstiger erbringen kann, als dies bisher die Staatsbahn gemacht hat. Am 9. Dezember 1996 gab der Bundesrat grünes Licht für die Durchführung des MThB-Konzepts. Dies ist deshalb bemerkenswert, da schon ein halbes Jahr später, am 1. Juni 1997, die MThB den Betrieb auf der Seelinie übernahm.

¹⁵ MThB 1998, 13.

**Pacht-
vertrag**

Die Mittelthurgaubahn übernahm die Seelinie in Pacht von den SBB, d.h. der Bund bleibt weiterhin Eigentümer der Strecke. Dabei regelt ein Pachtvertrag zwischen der Eidgenossenschaft (vertreten durch die SBB) und der MThB die materiellen Punkte, wie sie in Abbildung 11 aufgelistet sind.

Abbildung 11: Der Pachtvertrag für die Seelinie

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Pachtgegenstand
Der Versuch erfasst die Seelinie zwischen Romanshorn (exkl.) und Schaffhausen (exkl.). Der Grenzübergang Konstanz und die von Kreuzlingen Hafen und Kreuzlingen zu ihm führenden Linien gehören dazu. • Pachtdauer
1. Juni 1997 bis 31. Mai 2007. Der Bundesrat kann sie bei offensichtlichem Erfolg oder Misserfolg früher beenden. • Pachtzins
Der Pachtzins entspricht der Abschreibung auf den von den SBB übernommenen Aktiven. • Unternehmerische Freiheit
Die MThB geniesst für die Führung der Linie die volle unternehmerische Freiheit. |
|--|

Quelle: MThB 1998, 13.

**Übernah-
me der
Seelinie**

Nach der Übernahme der Linie begann die MThB mit der Umsetzung ihres *Konzepts zur Revitalisierung der Seelinie*. Damit verbunden waren umfangreiche Bauarbeiten an Stellwerken, Fernsteuerung und Stationen. Um den Betrieb von Beginn weg sicherzustellen, bediente die MThB im ersten Fahrplanjahr mit von den SBB gemieteten Fahrzeugen und Personal die Strecke nach dem bisherigen SBB-Fahrplan.

4.2.2 Konzept zur Revitalisierung der Seelinie

**MThB-
Konzept**

Nach Ansicht der MThB verlangt das schwierige Umfeld im regionalen Personenverkehr (Sparmassnahmen des Staates) neue Lösungsansätze. Das Konzept ist der Versuch, den gewonnenen Handlungsspielraum voll auszuschöpfen. Es bezweckt, den Fahrgästen bei gegebenem Zuschussvolumen der öffentlichen Hand mehr und attraktivere Leistungen anzubieten, um die Bevölkerung zum Umsteigen auf das öffentliche Verkehrsmittel zu bewegen. „Anstatt am Angebot abzubauen wird die Produktion gestrafft. Die wegrationalisierten Kosten werden in Mehrangebote umgemünzt“.¹⁶ Das Konzept nach dem Motto „Aus der Region für die Region“ umfasst folgende Eckpfeiler (Abbildung 12):

Abbildung 12: Eckpfeiler des MThB-Konzepts

- | | |
|--|--|
| • Schlanke Anschlüsse ans übergeordnete Netz | → kürzere Reisedauer, mehr Verbindungen |
| • Halt an den Wunschzielen | → Bau neuer Haltestellen |
| • Halt nur auf Verlangen | → Fahrzeiteinsparung trotz mehr Haltestellen |
| • Zusätzliche Ertragsquellen | → Touristische Extrazüge, Ausbau Güterverkehr |
| • Rationalisierungsinvestitionen | → neue Stellwerke, Fernsteuerung, Rollmaterial |

Quelle: frei nach MThB 1999, 14.

Dabei setzt das Konzept auf zwei Seiten an: Auf der *Aufwand-* und *Ertragseite*.

¹⁶ MThB 1998, 14.

**Aufwand-
seite**

Rationalisierungsinvestitionen helfen mit, Geld einzusparen, das in neue Angebote umgesetzt werden kann. Das umfangreiche Investitionsprogramm ist in Abbildung 13 dargestellt.

Abbildung 13: Investitionsprogramm des MThB-Konzepts

- Ersatz aller Stellwerkanlagen
- Zentrale Fernsteuerung
- Erneuerung und Automatisierung der Schrankenanlagen
- Einrichtung des Zugfunks
- Lautsprecher- und Fernmeldeanlagen
- Neue Haltestellen (Kurzdickenbach Seepark, Triboltingen, Münsterlingen Spital)
- Perronerhöhungen auf 35/55 cm
- Neue Billettautomaten
- Neues Rollmaterial (low cost-Fahrzeuge)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MThB 1999, 14-16.

Dank dem Ersatz der Stellwerkanlagen aller Stationen und der zentralen Fernsteuerung in Kreuzlingen sind die Stationen nun frei von fahrdienstlichen Aufgaben und müssen nicht mehr während der ganzen Betriebszeit besetzt sein. Aus diesem Grund wurden auch Lautsprecher- und Fernmeldeanlagen installiert, um die Fahrgäste in unbesetzten Stationen informieren zu können. Der Billettverkauf wird neu über Billettautomaten abgewickelt. Auf diese Weise konnten über 50 Stellen eingespart werden. Zusätzlich wurden neue Fahrzeuge angeschafft, die in Beschaffung, Betrieb und Unterhalt wesentlich günstiger (low cost-Fahrzeuge) sind als herkömmliche Fahrzeuge.

Ertragseite

Zur Steigerung der Attraktivität wurden verschiedene Neuerungen eingeführt, die als Ziel die Schaffung neuer Potentiale haben (vgl. Abbildung 12 auf Seite 12). Bessere Anschlüsse, neue Direktverbindungen, Halt an den Wunschzielen und Halt auf Verlangen sorgen für eine bessere Attraktivität des regionalen Personenverkehrs. Zusätzlich werden neue Potentiale erschlossen, die so den Regionalverkehr finanziell entlasten können. Es sind dies v.a. der touristische Verkehr (z.B. Orient-Express auf der Seelinie) sowie der Güterverkehr, den die MThB vermehrt über den Grenzzort Konstanz fördern möchte.

Neue Leistungen

Ab Fahrplanwechsel 1998 setzte die MThB ihr Angebotskonzept grösstenteils um und wartete mit verschiedenen neuen Leistungen für die Kunden auf (Abbildung 14). So erhöhte sie ihr Angebot im regionalen Personenverkehr von jährlich rund 0,8 Millionen auf 1,38 Millionen Zugkilometer und nahm zudem drei neue Haltepunkte in Betrieb. Ausserdem wurde auf den meisten Streckenteilen der Halbstundentakt eingeführt.

Abbildung 14: Neue Leistungen im MThB-Konzept

- Erhöhung Zugleistungen um 67%
- Halbstundentakt
- Zahlreiche Extrazüge
- Einsatz neuer Niederflur-Fahrzeuge

Quelle: nach MThB 1999, 22-23.

4.3 Erste Erfahrungen bei der Umsetzung des MThB-Konzepts

Erfahrungen

Im folgenden liste ich die ersten Erfahrungen auf, welche die MThB nach der Übernahme der Seelinie gemacht hatte. Ich stütze mich dabei auf Äusserungen in Interviews und Angaben in den Geschäftsberichten für die Jahre 1997 bis 1999. Bewusst trenne ich diese Erfahrungen von der allgemeinen Beurteilung in Kapitel 4.4, da sie weniger vom Konzept an sich als vielmehr von Zufälligkeiten und Widrigkeiten im Umstellungsprozess abhängen und mittlerweile grösstenteils behoben sind. Trotzdem sind die Erfahrungen wichtig und erwähnenswert, um bei ähnlichen Vorhaben entsprechende Vorkehrungen vornehmen zu können.

Positive Erfahrungen

- **Konstruktive Zusammenarbeit mit involvierten Kreisen**

Gemäss Aussage von Herrn Gamper, dem „Projektleiter Seelinie“ der MThB, konnten die Umstellungen und Bauvorhaben in einem konstruktiven Rahmen durchgeführt werden. Herauszustreichen sei die konstruktive Zusammenarbeit mit Stellen der SBB, die sich bemühten, die Arbeiten unbürokratisch und reibungslos abzuwickeln. Auch die Zusammenarbeit mit den Gemeinden verlief nach Gamper positiv.

- **Planmässiger Ablauf der Investitionsvorhaben**

Die Bauvorhaben konnten kurz nach Übernahme der Seelinie plangemäss aufgenommen werden. Dank einem Investitionsbeitrag nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes konnte die Finanzierung der Vorhaben gesichert werden. So gewährte die Eidgenossenschaft der MThB ein zinsloses, bedingt rückzahlbares Darlehen von 34 Millionen Franken zulasten des 8. Rahmenkredits des Bundes.¹⁷ Ein Novum in der Geschichte der KTU-Finanzierung war dabei, dass der Betrag *ohne* Beteiligung der interessierten Kantone ausgerichtet wurde.

- **Eingliederung neuer MitarbeiterInnen**

Der Personalbestand erhöhte sich um rund 50 Personen.¹⁸ Die meisten konnten von den SBB übernommen werden. Dabei haben sich gemäss Aussagen der MThB die neuen MitarbeiterInnen gut eingelebt und beteiligten sich mit Einsatzfreude an der Umsetzung des neuen Konzepts.

- **Zunahme der transportierten Personen**

Die Umsetzung des neuen Angebotskonzepts 1998 zeigte erste Früchte. So transportierte die MThB auf der Seelinie in der Vergleichsperiode 1998 9,7% mehr Fahrgäste, in der Periode 1999 nochmals 7,3% mehr als im Vorjahr.

Probleme

Mit der Übernahme der Seelinie waren auch Risiken verbunden. So konnte mit der Umsetzung des Konzepts erst bei Übernahme der Linie auf Fahrplanwechsel 1997 begonnen werden. Das hatte zur Folge, dass der Kunde in der Anfangszeit kaum Änderungen wahrnahm, da derselbe Fahrplan mit den gleichen Fahrzeugen noch ein Jahr lang aufrechterhalten wurde. Mit den intensiven Bautätigkeiten waren aber verschiedene Unannehmlichkeiten verbunden, welche viele Fahrgäste verärgerten und sie an der fachlichen Kompetenz des neuen Betreibers zweifeln liessen.

- **Probleme mit der Fahrplanstabilität**

Bei Einführung des neuen Angebotskonzepts auf Fahrplanwechsel 1998 gelang es der MThB in der Anfangszeit nicht, den Fahrplan zu stabilisieren. Verspätungen und Anschlussbrüche waren die Folge. Folgende drei Gründe waren für diese Unannehmlichkeiten verantwortlich:

¹⁷ MThB 1998, 14.

¹⁸ MThB 1998, 26.

- o *Verspätete Auslieferung des neuen Rollmaterials*
Wegen der verspäteten Auslieferung der neuen Gelenktriebwagen mussten die schwereren, alten Fahrzeuge noch längere Zeit im Einsatz belassen werden, welche den neuen Fahrplan nicht einhalten konnten. Zusätzlich verfügten sie nicht über Haltanforderungseinrichtungen, weshalb die Kompositionen an allen Stationen halten mussten, obwohl teilweise niemand ein- oder aussteigen wollte.
- o *Langsamfahrstellen*
Infolge des Umbaus der Stellwerke in den Stationen zwangen die Bauarbeiten die Züge an vielen Orten zum Langsamfahren, was die Einhaltung des Fahrplans zusätzlich erschwerte.
- o *Fehlen einer Kreuzungsstelle*
Durch den neuen Halbstundentakt wurde eine Taktkreuzung in Altnau notwendig, wo die SBB 1993 jedoch das Kreuzungsgleis ausgebaut hatten. Bis zum Wiedereinbau musste in der Nebenstation Güttingen gekreuzt werden, was dem einen Zug mindestens fünf Minuten Verspätung einbrachte.

Mittels Buseinsatz zur Korrektur von Anschlussbrüchen an den Wendestationen, neu eingerichteten „Hot lines“ und zusätzlichem Personal zur Beschleunigung der Umsteigevorgänge und Information konnte die Situation schliesslich stabilisiert werden.

- **Vandalenakte, Sprayereien und Belästigungen**

Wegen der Zusammenlegung von Stichprobenkontrollen und der schwächeren Besetzung der Stationen nahmen Vandalenakte, Schmierereien, Belästigungen der Passagiere und Schwarzfahren zu, was den Einsatz von Securitas-Angestellten zur Kontrolle in Zügen und Stationen notwendig machte. In diesem Bereich zeigten sich m.E. einige Nachteile des massiven Personalabbaus auf der Seelinie.

- **Interessenkonflikte**

Mit der konsequenten Automatisierung der Stationen waren ein Verlust an Arbeitsplätzen und eine nicht mehr durchgehende Besetzung der Stationen verbunden. Das führte zu verschiedenen Auseinandersetzungen, welche jedoch im Dialog gelöst werden konnten. Nach der MThB gilt es aber den Gesamtzusammenhang nicht zu vergessen: Nur ein rationeller Regionalverkehr hat langfristig eine Überlebenschance.

- **Umleitung des Güterverkehrs durch die SBB**

Wegen der Aufhebung des Rangierbahnhofs Romanshorn durch die SBB und der gezielten Steuerung des Exportverkehrs über andere Grenzübergänge (als Konstanz) war anfänglich ein Rückgang im Güterverkehr zu verzeichnen. Trotzdem konnten im Vergleichszeitraum 1998 15,2 % mehr Güter auf der Seelinie befördert werden.

- **Notwendigkeit zusätzlicher Erneuerungsinvestitionen**

Ein grosses Problem zeigte sich im Laufe der Zeit beim Zustand der Infrastruktur. So mussten zusätzliche Erneuerungsinvestitionen für die Sanierung eines Tunnels sowie der Rheinbrücke in Schaffhausen aufgewendet werden. Eine Schätzung der erforderlichen Reparaturen an Stahlbrücken, Stützmauern etc. ergab laut Angaben der MThB einen Investitionsbedarf von rund 70 Millionen Franken. Zurzeit verhandelt man mit dem BAV bzw. den SBB über Finanzierungsmöglichkeiten.

Fazit

Innert kürzester Zeit wurden auf der Seelinie umfangreiche Investitionsvorhaben an der Strecke, Stationen und Rollmaterial ausgeführt, neues Personal eingegliedert und ein neues Angebotskonzept umgesetzt, was nicht ohne Übergangsprobleme vonstatten ging. Es zeigte sich gemäss MThB aber, dass Schwierigkeiten, Probleme und Ärger schnell vergessen sind, wenn der Betrieb erst einmal befriedigend funktioniert.

4.4 Beurteilung des Modellversuchs anhand ausgearbeiteter Kriterien

Beurteilungskriterien

Nach Auflistung der ersten Erfahrungen aus der Sicht der Mittelthurgaubahn in Kapitel 4.3 erfolgt nun die Beurteilung nach den im theoretischen Teil dieser Arbeit ausgearbeiteten Kriterien. Es ist offensichtlich, dass eine definitive Beurteilung des zehnjährigen Modellversuchs zum heutigen Zeitpunkt, also drei Jahre nach dem Start, verweigen ist. Hingegen können schon jetzt gewisse Tendenzen ausgemacht werden.

Zur Erinnerung seien die in Kapitel 3.4 ausgearbeiteten Kriterien in Abbildung 15 nochmals aufgelistet.

Abbildung 15: Beurteilungskriterien für den Modellversuch

- | | |
|---|---|
| • Wettbewerbsorientierung der Steuerung | • Qualität der Aufgabenerfüllung |
| • Effektivität | • Trennung strategische/operative Führung |
| • Effizienz | • Unternehmerischer Spielraum |

4.4.1 Wettbewerbsorientierung der Steuerung

Untersuchung

In der Wettbewerbsorientierung der Steuerung geht es, wie in Kapitel 3.2 erwähnt, um die Trennung von Finanzierungsträger und Leistungserbringer. Diese Trennung ist gegeben, indem das Bundesamt für Verkehr (BAV) zusammen mit dem Kanton die Leistung ausschreibt, bestellt und abgeltet, die Mittelthurgaubahn hingegen als Leistungserbringer den Auftrag ausführt. Insbesondere in der *Ausschreibung der Strecke* wird ein grosser Wettbewerb zwischen den Bewerbern geschaffen, indem die Bahnen Offerten zu erstellen haben, die dann für die Vergabe der Strecke an eine von ihnen die Grundlage bildet.

Diese Erfahrung hat man in Zusammenhang mit der umgesetzten Bahnreform auch im Bundesamt für Verkehr gemacht. Nach Angaben von Herrn Bühlmann vom BAV hat sich durch den Systemwechsel das Denken verändert. So konnten zum Teil die Unternehmungen davon ausgehen, dass ein mögliches Defizit am Ende des Geschäftsjahres abgedeckt würde. Nun aber könne festgestellt werden, dass allein schon die Möglichkeit, dass ein anderer Bewerber in den angestammten Markt eintreten könnte, Bewegung in den Markt bringe, indem sich die Unternehmungen von sich aus Gedanken machten, wie sie ihre Leistungen kostengünstiger und effizienter erbringen könnten, was sehr innovationsfördernd sei.

Fazit

Im „Modellversuch Seelinie“ ist die Wettbewerbsorientierung der Steuerung verankert, welche positive Auswirkungen auf Innovation und Effizienz des gesamten Bahnbereichs auslöst.

4.4.2 Effektivität

Untersuchung

Unter Effektivität verstehe ich die *Wirksamkeit* des Konzepts, gemessen am Grad der Aufgabenerfüllung. Es geht also darum, ob die vereinbarten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden. Die Effektivität im „Modellversuch Seelinie“ prüfe ich in zwei Phasen.

1. Phase

In einer ersten Phase ist zu prüfen, ob die einzelnen Leistungselemente, nämlich die bestellten Verkehrsleistungen, auch tatsächlich produziert wurden. Es geht also darum, ob die Mittelthurgaubahn den vorgeschriebenen Fahrplan einhalten konnte.

Wie schon in Kapitel 4.3 erörtert, hatte die MThB nach dem Fahrplanwechsel 1998 Mühe, den vorgeschriebenen Fahrplan aus den dort erwähnten Gründen einzuhalten. Nach Angaben von Herrn Gamper der MThB konnte der Fahrplan in der Zwischenzeit

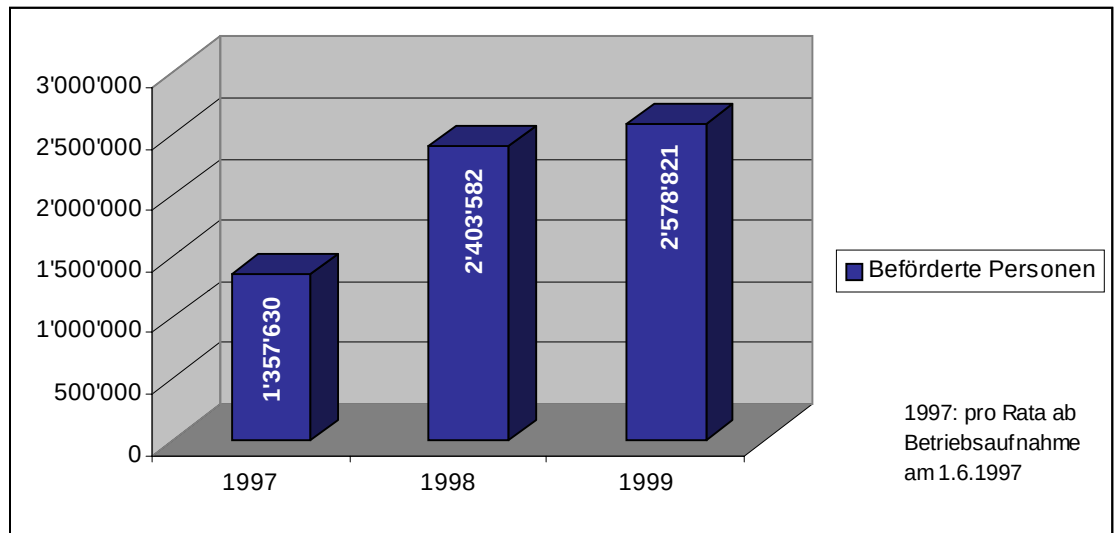
jedoch stabilisiert werden und stellt heute kein Problem mehr dar.
In diesem Bereich wurden die Aufgaben somit erfüllt.

2. Phase

Nun geht es in der zweiten Phase darum, ob das eigentliche Ziel, nämlich die Erhöhung der Zahl beförderter Personen und Güter, erreicht werden konnte, d.h. ob das Konzept auch in dieser Beziehung Früchte getragen hatte.

Zu diesem Zweck sind in Abbildung 16 die Verkehrsleistungen im *Personenverkehr*

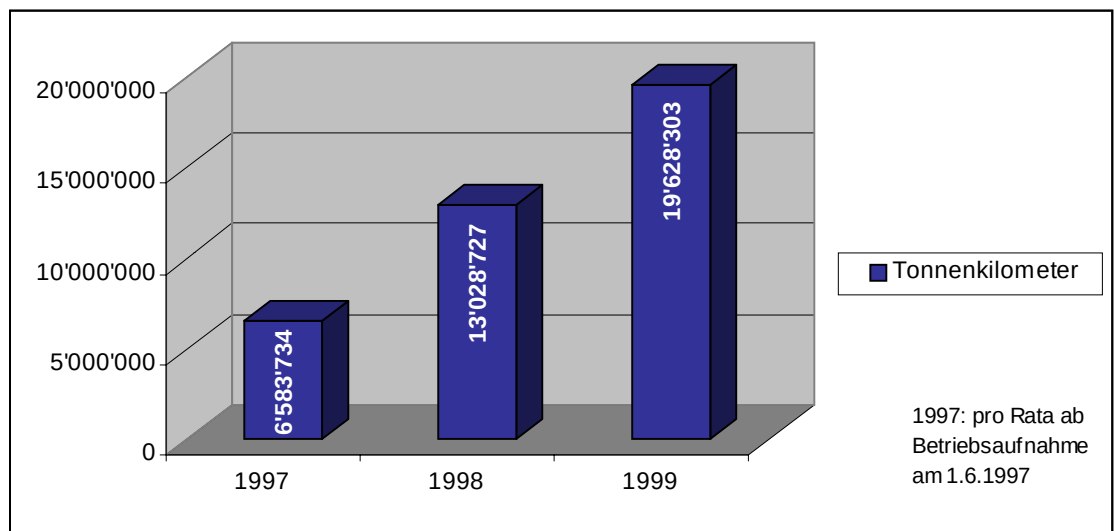
Abbildung 16: Verkehrsleistungen auf der Seelinie (Personenverkehr)



Quelle: MThB 2000, 64.

und in Abbildung 17 diejenigen im *Güterverkehr* der Jahre 1997 bis 1999 dargestellt.

Abbildung 17: Verkehrsleistungen auf der Seelinie (Güterverkehr)



Quelle: MThB 2000, 64.

Die Zahlen weisen klar einen *positiven Trend* auf und stimmen für die weitere Entwicklung der Seelinie optimistisch. Klar ersichtlich ist die Sprungstelle 1998, als das neue Angebotskonzept eingeführt wurde. Es ist jedoch noch zu früh, um definitiv über Erfolg oder Misserfolg zu entscheiden.

Fazit Die bisherigen Erfahrungen lassen den Schluss zu, dass das Konzept der MThB in Bezug auf die Effektivität greift.

4.4.3 Effizienz

Untersuchung Nun prüfe ich die Frage, ob die Konzepte und Strukturen im „Modellversuch Seelinie“ auf Effizienz ausgerichtet sind. Effizienz bedeutet, dass mit möglichst geringem finanziellen Aufwand ein Maximum an Ertrag erwirtschaftet wird bzw. dass die vorgegebene Leistung mit möglichst geringem Aufwand erbracht wird.

Im Rampenlicht stehen dabei die umfangreichen Rationalisierungsinvestitionen (vgl. Kapitel 4.2.2). Als Beispiel ziehe ich die Erneuerung der Stellwerkanlagen und Streckensteuerung sowie die neuen Fahrzeuge heraus.

- **Erneuerung der Stellwerkanlagen und Streckensteuerung**

Zweck dieser Investitionen war es, die technische Ausrüstung der Stationen, welche noch aus der Jahrhundertwende stammte, auf den neusten Stand zu bringen. So mussten bisher alle Stationen vom ersten bis zum letzten Zug durch Stationspersonal besetzt sein, welche die Weichen stellten, die Schranken (Barrieren) und die Sicherungseinrichtungen bedienten. Dank neuen Stellwerkanlagen in den Stationen, automatischen Schrankenanlagen und der zentralen Fernsteuerung in Kreuzlingen kann der ganze Fahrbetrieb zentral überwacht werden. Die Besetzung der Stationen erfolgt nur noch aus verkaufstechnischen Gründen und wurde stark reduziert. Auf diese Weise konnten laut Gamper mit ca. 30 Millionen Franken Investitionen ungefähr 50 Personen eingespart werden. Nach eigenen Berechnungen¹⁹ können dadurch ca. fünf bis sechs Millionen Franken jährlich an Personalkosten eingespart werden, womit klar wird, dass die Investitionen einen grossen Effizienzgewinn verursachen.

- **Neues Rollmaterial**

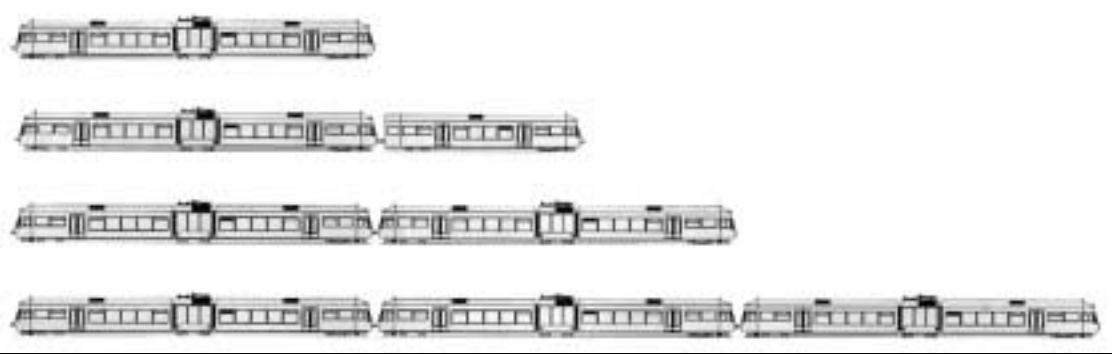
Für den Betrieb wurden von einem einheimischen Produzenten zehn elektrische Gelenktriebwagen (GTW) sowie vier Steuerwagen beschafft. Es handelt sich dabei um sogenannte „low cost-Fahrzeuge“, welche sich durch folgende Eigenschaften auszeichnen:

- o *Günstiger Beschaffungspreis*
- o *Tiefes Fahrzeuggewicht*
Ein Gelenktriebwagen wiegt mit 50 Tonnen lediglich noch zwischen einem Drittel und Viertel einer konventionellen Regionalzugskomposition. Diese Eigenschaft senkt den Energieverbrauch und dadurch die Betriebskosten.
- o *Flexible Einsetzbarkeit*
Dank neuer Steuerwagen können die Kompositionen bedarfsweise verstärkt werden, wodurch sich die Flexibilität verbessert und die Fahrzeuge dadurch effizienter eingesetzt werden können (vgl. Abbildung 18 auf Seite 19).

Die Effizienz des Konzepts zeigt sich auch daran, dass bei gleicher Fahrzeit mehr Stationen bedient werden können.

Doch die unternehmerische Effizienz wird nicht nur von der *Aufwandseite* durch Rationalisierungsinvestitionen beeinflusst, sondern zu einem grossen Teil auch von der *Ertragsseite* her, d.h. von der Zahl der beförderten Personen. Die Tatsache, dass das Konzept der MThB zur Revitalisierung der Seelinie die Generierung eines höheren Umsatzes anstrebt (vgl. Abbildung 14 in Kapitel 4.2.2), zeigt zusätzlich die Ausrichtung des Konzepts auf Effizienzsteigerungen.

¹⁹ Bei einem Personalaufwand im Jahre 1999 von 27,4 Mio Fr. bei 243 MitarbeiterInnen ergeben sich durchschnittliche Kosten pro MitarbeiterIn von rund 110'000 Fr. Daraus ergibt sich bei Einsparung von 50 Personen einen Minderaufwand von ca. 5,5 Mio. Fr.

Abbildung 18: Gefässgrössen der neuen Gelenktriebwagen


	Sitzplätze			Stehplätze	Total
	1. Klasse	2. Klasse	Klappsitze		
Einfachtraktion	12	90	16	82	200
Einfachtraktion mit Steuerwagen	12	149	32	167	360
Zweifachtraktion	24	180	32	164	400
Dreifachtraktion	36	270	48	246	600

Quelle: MThB 1998, 21.

Fazit

Aus obgenannten Gründen schliesse ich, dass im Konzept des „Modellversuchs Seelinie“ die vom NPM geforderte Fokussierung auf Effizienz vorhanden ist.

4.4.4 Qualität der Aufgabenerfüllung**Untersuchung**

Eine Zielgrösse des New Public Management ist die Fokussierung auf die Qualität der Aufgabenerfüllung. Die Qualität der Leistungen der Mittelthurgaubahn sind nicht nur wichtig fürs Image der Unternehmung, sondern auch wichtiger Entscheidungspunkt bei der (Wieder-)Vergabe von Strecken im Ausschreibungsverfahren. Das System beinhaltet deshalb m.E. einen inhärenten Drang zur Qualitätsverbesserung im Eigeninteresse der Bahn.

Qualität der Anlagen

Die Qualität spiegelt sich einerseits im Zustand bzw. im Komfort der Infrastruktur. Bei den grossen Investitionen war der Qualitätsgedanke stets im Vordergrund. Beispiele sind:

- **Neues Rollmaterial**

Die neuen Gelenktriebwagen (GTW) besitzen u.a. einen Niederflureinstieg. Beim Ein- und Aussteigen sind keine Treppen mehr zu bewältigen, was besonders ältere oder gehbehinderte Personen schätzen. Auch Velos und Gepäckstücke können einfacher ein- und ausgeladen werden.

- **Perronerhöhungen auf 35 bzw. 55 cm**

Um die Einstiegsbedingungen zusätzlich zu verbessern, wurden in den Stationen je nach Möglichkeit die Bahnsteige auf 35 oder 55 cm erhöht. So kann ein ebenerdiger Einstieg gewährleistet werden, was von den Fahrgästen als „Qualitätssteigerung“ honoriert wird. Allgemein kann laut Herrn Bühlmann vom BAV festgehalten werden, dass die sanierten Stationen der MThB einheitlich und frisch daherkommen.

- **Neues Kommunikationssystem**

Da viele Stationen nach dem Umbau nicht mehr (durchgehend) besetzt sind (was für die KundInnen m.E. eine Verschlechterung darstellt), investierte die MThB Mittel in ein neues Kommunikationssystem. So besitzt jede Haltestelle ein Kundentelefon, mit dem die Fahrgäste mit ihren Fragen direkt an den Fahrdienst in Kreuzlingen gelangen

Qualität der Leistungserbringung

können. Zusätzlich wurden Lautsprecher installiert, durch welche die wartenden Passagiere bei einer Verspätung dank eines digitalen Sprachspeichers fahrplangerecht informiert werden. So kann sichergestellt werden, dass die Personen fristgerecht über den Stand der Dinge informiert werden, was im Bedarfsfall den Qualitätsverlust erheblich senken kann.

Der Komfort der Anlagen ist das eine, was mitunter entscheidender ist, ist die Qualität der *Leistungserbringung*. Gerade in diesem Bereich bestanden in der Anfangszeit der Konzeptumsetzung gravierende Mängel. Da die Zeit zwischen der Auftragsvergabe und der Übernahme der Seelinie sehr kurz war (vgl. Kapitel 4.2.1), wurde ein einwandfreier Abschluss aller Vorarbeiten verunmöglicht, was zu empfindlichen Störungen und Qualitätseinbußen führte.²⁰

Ein wesentlicher Punkt in der Qualität der Leistungserbringung ist die *Fahrplanstabilität*. Verspätungen sind für die Fahrgäste wie das Bahnunternehmen sehr ärgerlich. Wegen Verzögerungen in der Verfügbarkeit der Anlagen und Betriebsmittel konnte in der Anfangsphase - wie in Kapitel 4.3 ausgeführt - dieses wichtige Qualitätsmerkmal nicht erbracht werden. In der Zwischenzeit konnte aber das Problem gelöst werden.

Ein weiteres Qualitätselement ist die *Sauberkeit* der Anlagen. Mit mobilen Reinigungsdiensten setzt sich die MThB für die „Visitenkarte des Unternehmens“ ein. Zudem werden Vandalenakte konsequent beseitigt und bekämpft.

Dass die MThB den Handlungsbedarf erkannt hat, zeigt sie mit der Einleitung einer Qualitätsoffensive.²¹ Sie will die betriebliche Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit sowie die Sauberkeit von Fahrzeugen und Anlagen verbessern. Aus diesem Grund wurde seit Juli 1999 ein Qualitätsbeauftragter eingesetzt. Sein Aufgabengebiet umfasst v.a. die Überprüfung der Leistungsqualität, die Pflege von Kontakten mit beteiligten Kreisen sowie die Bekämpfung des Vandalismus.

Fazit

Die Qualität der Anlagen auf der Seelinie der MThB ist dank erheblicher Investitionen auf einem sehr hohen Niveau. Nach anfänglichen Problemen bei der Qualität der Leistungserbringung (vor allem in der Fahrplanstabilität) hat sich die Situation mittlerweile entspannt. Die Qualitätsförderung ist jedoch ein kontinuierlicher Prozess.

4.4.5 Trennung strategische/operative Führung

Untersuchung

Die Problematik der Trennung von strategischer und operativer Führung in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs habe ich in Kapitel 3.1 ausführlich beschrieben und trifft auch für die Mittelthurgaubahn zu. So sind im 19-köpfigen Verwaltungsrat derzeit noch neun Personen von der öffentlichen Hand abgeordnet und deren drei in einer öffentlichen Körperschaft tätig (vgl. Abbildung 19 auf Seite 21).

Sind Vertreter des Kantons oder Bundes (der auftraggebenden Behörde) gleichzeitig im Verwaltungsrat der ausführenden Bahnunternehmung, so besteht die Gefahr, dass die Behörde beim Vergabeentscheid einer Streckenkonzession nicht alle Bewerber gleich behandelt, da sie durch Verbindungen zur einen Unternehmung befangen ist.

Aufgrund einer Aufforderung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Reduktion und besseren Qualifikation der Verwaltungsratsmitglieder beschloss die MThB, die Zahl der Verwaltungsräte auf sieben bis neun Mitglieder zu reduzieren.²² Gleichzeitig wollte die Direktion der MThB den statutarischen Vertretungsanspruch der öffentlichen Körperschaften aufheben, was jedoch bis auf zwei von allen Körperschaften abgelehnt wurde. Das Geschäft wird der ordentlichen Generalversammlung 2000 unterbreitet.

²⁰ MThB 2000, 24.

²¹ MThB 2000, 7.

²² MThB 2000, 29.

Abbildung 19: Der Verwaltungsrat der MThB (bis zur GV 2000)

Von der Generalversammlung gewählt:	
• Jörg Meyerhans, Unternehmer, Weinfelden	• Günther Zobel, Geschäftsführer, Frankfurt (D)
• Max Buri, Gemeindeammann, Berg TG	• Victor Ofner, Geschäftsführer, Weinfelden
• Alfred Lumpert, Bürgerpräsident, Wil SG	• Manfred Goossens, Geschäftsführer, Konstanz
• Paul Rüegg, Tobel	• Niklaus Lussi, Gemüsebauer, Tägerwilen
• Dr. Hermann Lei, Regierungsrat, Weinfelden	• Christian Neuweiler, Unternehmer, Kreuzlingen
Von der öffentlichen Hand abgeordnet:	
Vom Bundesrat	• Hans-Ulrich Berger, Vizedirektor BAV, Bern
Vom Regierungsrat des Kantons Thurgau	• Roland Eberle, Regierungsrat, Weinfelden
Von der Regierung des Kantons St. Gallen	• Andreas Bieniok, Volksw'departem., St. Gallen
Von der Stadt Konstanz	• Volker Fouquet, Bürgermeister, Konstanz
Vom Landkreis Konstanz	• Frank Hämmerle, Landrat, Konstanz
Von der Einheitsgemeinde Weinfelden	• Dieter Meile, Gemeindeammann, Weinfelden
Von der Politischen Gemeinde Wil SG	• Josef Hartmann, Stadtmann, Wil SG
Von der Stadt Kreuzlingen	• Josef Bieri, Stadtmann, Kreuzlingen

Quelle: MThB 2000, 4.

Fazit

Die Trennung von strategischer und operativer Führung ist formell durch die Selbstständigkeit der Mittelthurgaubahn gegeben, jedoch faktisch durch den Vertretungsanspruch der öffentlichen Hand im Verwaltungsrat in Frage gestellt. Die MThB hat das Problem erkannt und ist auf der Suche nach Lösungen.

4.4.6 Unternehmerischer Spielraum**Untersuchung**

Die von der Mittelthurgaubahn im Rahmen des „Modellversuchs Seelinie“ eingegangenen Verträge gleichen dem *Kontraktmanagement* (vgl. Kapitel 3.2). So entspricht die Leistungsbestellung seitens des Bundes (BAV) und Kantons einer *Leistungs- oder Zielvereinbarung* und die im Voraus festgelegten Abgeltungen einem *prospektiven Globalbudget*. Dadurch wird der MThB der nötige Freiraum geschaffen, um im Markt erfolgreich agieren zu können.

Nach Aussagen von Herrn Bühlmann vom Bundesamt für Verkehr (BAV) nehmen der Bund (BAV) und der federführende Kanton Thurgau durch die Leistungsbestellung ihren Einfluss auf das gewünschte Ergebnis wahr. Die Unternehmung offeriert ihre Leistungen zu einem bestimmten Preis (inkl. Rollmaterial). In einem folgenden Verhandlungsprozess wird die Bestellung konkretisiert und die genaue Abgeltung festgelegt. Im Anschluss ist die Auftragnehmerin im Rahmen der Abmachungen frei, auf welche Weise sie die Leistungen erbringt.

Mit der konsequenten Durchsetzung ihres „Konzepts zur Revitalisierung der Seelinie“ hat die Mittelthurgaubahn den unternehmerischen Spielraum genutzt und sich dabei durch viele Innovationen profiliert, wie in Kapitel 4.2.2 dargelegt wurde.

Fazit

Durch die Ausgestaltung der vertraglichen Bestandteile im „Modellversuch Seelinie“ wurde der Mittelthurgaubahn der notwendige Handlungsspielraum verschafft, welchen sie konsequent ausgenutzt hat.

4.4.7 Fazit**Schlussbetrachtung**

Der „Modellversuch Seelinie“ entspricht durch seine Ausgestaltung grösstenteils den Anforderungen des New Public Managements. Eine definitive Erfolgsbeurteilung des Pilotprojekts kann zum heutigen Zeitpunkt jedoch noch nicht vorgenommen werden.

5. Schlussfolgerungen

Schlussfolgerungen

Zum Abschluss der Arbeit sind im Folgenden die wichtigsten Schlussfolgerungen und Resultate aufgelistet.

- Unternehmen des öffentlichen Verkehrs zeichnen sich durch *hohe Investitionstätigkeit, weitgehende Rationalisierung, hohe Sicherheitsanforderungen* und durch eine *starke staatliche Regulierung* aus.
- Öffentliche Verkehrsunternehmen befinden sich vielfach in einem *Spannungsfeld* zwischen sozial-/regionalpolitischen und wirtschaftlichen Zielen. So ist einerseits eine ausreichende Grundversorgung sicherzustellen und andererseits der Konkurrenzkampf mit anderen Verkehrsunternehmen sowie dem Strassenverkehr zu bestehen. Verstärkt wird der Umstand noch dadurch, dass in den Verwaltungsräten vieler Unternehmen des öffentlichen Verkehrs statutarisch Behördendelegierte vertreten sind.
- Die Instrumente des New Public Management decken sich weitgehend mit dem Instrumentarium bzw. den Zielen der Bahnreform. Es sind dies
 - Wettbewerbsorientierung der Steuerung
 - Fokussierung auf Effektivität, Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung
 - Trennung der strategischen und operativen Führung
 - Steuerung mittels Leistungsauftrag und Globalbudget
 - Schaffung von Handlungsspielraum und Förderung von Innovation

Der „Modellversuch Seelinie“ mutierte zum 1:1-Pilotversuch zur Überprüfung der Instrumente der Bahnreform in der Schweiz und entspricht somit ebenfalls den Vorstellungen des NPM.

- Das „Konzept zur Revitalisierung der Seelinie“ setzt an zwei Seiten an:
 - Auf der *Aufwandseite* helfen umfangreiche Rationalisierungsinvestitionen in Anlagen und Fahrzeuge, Kosten einzusparen, welche für die Verbesserung des Angebots verwendet werden können.
 - Auf der *Ertragseite* wird mit verschiedenen Massnahmen wie Erhöhung der Zugleistungen, Halbstundentakt, Extrazüge, neue Fahrzeuge und Haltestellen versucht, die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs zu steigern.

Das Konzept kann insgesamt als zukunftsweisend betrachtet werden und hat auch Einfluss auf andere Bahnunternehmungen in der Schweiz.

- Bei der Einführung des neuen Konzepts zeigte sich, dass das *Umsetzungstempo* zu hoch angesetzt wurde. Aufgrund der laufenden Bauarbeiten und Verzögerungen bei der Auslieferung von Fahrzeugen konnte die Fahrplanstabilität nicht vollständig sichergestellt werden. Die Zeit zwischen Auftragsvergabe und Übernahme der Linie bzw. Einführung des neuen Angebotskonzepts war zu kurz bemessen.
- Die im Rahmen der Rationalisierungsinvestitionen eingesparten Mitarbeiter und schwächere Besetzung der Stationen führten zu *Interessenskonflikten*. Mit der Betrachtung des Gesamtzusammenhangs (Sicherstellung eines kostengünstigen öffentlichen Verkehrs) und über Dialog können solche Konflikte hingegen entschärft werden.

- Die Beurteilung des Modellversuchs nach Kriterien des NPM ergab folgende Resultate und Schlussfolgerungen:
 - o Im Projekt ist eine grosse *Wettbewerbsorientierung* vorhanden, die positive Auswirkungen auf Innovation und Effizienz des gesamten Bahnbereichs hat
 - o Unter dem Gesichtspunkt der *Effektivität* wurden sehr gute Resultate erzielt. Einerseits wurden die bestellten Leistungen erbracht und andererseits konnte die Zahl transportierter Personen und Güter bisher laufend gesteigert werden.
 - o Die Erneuerungsinvestitionen in Anlagen und Fahrzeuge hatten eine klare *Effizienzsteigerung* zur Folge.
 - o Durch die Investitionen konnte die *Qualität* und der Komfort der Anlagen gesteigert werden. In der Qualität der Leistungserstellung besteht weiterhin ein Handlungsbedarf. Die Qualitätsförderung ist schliesslich ein kontinuierlicher Prozess.
 - o Die *Trennung zwischen strategischer und operativer Führung* ist formell gegeben, in der Praxis jedoch durch Vertretungsansprüche der öffentlichen Hand im Verwaltungsrat in Frage gestellt. Eine Bereinigung dieser Situation steht an und ist zu befürworten.
 - o Schliesslich wurde der unternehmerische Spielraum durch Elemente des Kontraktmanagements (Leistungsvereinbarung und Globalbudget) geschaffen und durch die Mittelthurgaubahn konsequent ausgenutzt.

Fazit: In Bezug auf Effizienz, Effektivität, Wettbewerbsorientierung und Innovation wurden somit grosse Fortschritte gemacht. Handlungsbedarf besteht noch in der Qualitätsförderung sowie bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates.

- Der „Modellversuch Seelinie“ entspricht grösstenteils den Anforderungen des New Public Managements und ist gesamtheitlich bisher sehr positiv verlaufen. Eine definitive Beurteilung kann nach drei von zehn Jahren des Pilotversuchs noch nicht vorgenommen werden, da sie stark von der Entwicklung der Zahl beförderter Personen und Güter abhängt.
- Insgesamt kann der „Modellversuch Seelinie“ somit positiv beurteilt werden.

Anhang

Verzeichnis der Interviewpartner

Mittelthurgaubahn (MThB) AG, Weinfelden:

Herr Robert Gamper, Projektleiter Seelinie

Bundesamt für Verkehr (BAV), Bern:

Herr Rolf Bühlmann

Literaturverzeichnis

Brändli, H. / Bollinger, F: Öffentlicher Verkehr im Clinch – Die Unternehmung des öffentlichen Verkehrs im Spannungsfeld zwischen Markt und Politik, Zürich 1996.

Buschor, E: New Public Management – Probleme der Umsetzung am Beispiel des Kantons Zürich, in: Mitterlehner, R., Kyrer, A: New Public Management – Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich, Wien 1997.

Engelmann, H: Regionale Eisenbahnunternehmen als Betreibergesellschaften von Nebenstrecken der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, Dissertation an der Universität zu Köln, Köln 1992.

MThB: 90. Bericht des Verwaltungsrats über die Geschäftsführung im Jahr 1997, Mittelthurgaubahn AG, Weinfelden 1998.

MThB: 91. Bericht des Verwaltungsrats über die Geschäftsführung im Jahr 1998, Mittelthurgaubahn AG, Weinfelden 1999.

MThB: 92. Bericht des Verwaltungsrats über die Geschäftsführung im Jahr 1999, Mittelthurgaubahn AG, Weinfelden 2000.

Schedler, K. / Proeller, I: New Public Management, Bern 2000.