

Die Schweizerischen Bundesbahnen als Allweckinstrument der Politik

Öffentliche Unternehmen; Parlamentarische Vorstösse; Politische Anliegen; Politische Interessen; Schweizerische Bundesbahnen

Für öffentliche Unternehmen stellt die Politik eine zentrale Anspruchsgruppe dar, deren Denk- und Handlungslogik es zu verstehen gilt. Dazu analysiert der vorliegende Artikel die politischen Anliegen im Umfeld der Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB), einem Unternehmen in alleinigem Besitz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die inhaltsanalytische Auswertung der parlamentarischen Vorstösse zwischen 1996 und 2009 ergab 276 politische Anliegen aus 29 Themenfeldern. Die Studie zeigt, dass die Politik die SBB primär als staatliches Allweckinstrument in der Verkehrspolitik, aber auch in der Umwelt-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Konjunktur- oder Regionalpolitik sieht, und die SBB nicht als gewinnorientiertes Unternehmen wahrnimmt.

I. Einleitung

Die Steuerung von öffentlichen Unternehmen ist durch eine Vielzahl von Zielen gekennzeichnet, die sich ergänzen, aber auch diametral gegenüberstehen können. Die unterschiedlichen Ziele entstehen nicht zufällig, sondern sind Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse in unterschiedlichen Bereichen von Politik, Verwaltung und Unternehmung. Jeder dieser Bereiche funktioniert nach einer eigenen Logik; weist also seine eigene Rationalität auf. Diese eigene Rationalität äussert sich in einer bestimmten, in sich jeweils konsistenten Art des Denkens und Handelns (Schedler/Proeller 2010, S. 51 f.). Deutlich treten die unterschiedlichen Logiken an der Schnittstelle zwischen Politik und Management auf (Bogumil 2003).

Für das Management eines jeden Unternehmens, egal ob öffentlich oder privat, ist es unerlässlich, sich mit seinen Anspruchsgruppen auseinander zu setzen (Freeman 1984), denn das Verständnis für die Denk- und Handlungslogik einer Anspruchsgruppe hilft dem Management im Umgang mit dieser. Die Politik stellt für öffentliche Unternehmen eine zentrale Anspruchsgruppe dar,¹ deren Ziele durch das Management auf keinen Fall ignoriert werden können (Edeling 2002, S. 130).

Forderungen und Interessen der Politik gegenüber öffentlichen Unternehmen sind bisher jedoch nicht systematisch untersucht worden. Damit fehlt Wissen darüber, welche Erwartungen Politikerinnen und Politiker mit öffentlichen Unternehmen verbinden. Die Hoffnung auf Erfüllung dieser Erwartungen veranlasst aber letztendlich die Politik dazu, öffentliche Gelder für die öf-

¹ Auch die SBB schreiben in ihrem Geschäftsbericht 2010 (SBB AG 2011, S. 71): "Die SBB orientiert sich an den Interessen der verschiedenen beteiligten Anspruchsgruppen. Es sind dies die Kundinnen und Kunden, der Bund als Alleinaktionär, die Mitarbeitenden und die Sozialpartner, die Geschäftspartner, die Öffentlichkeit und die Politik."

fentlichen Unternehmen bereitzustellen. Würde das öffentliche Unternehmen sich nicht mehr an politischen Interessen ausrichten, so wäre seine Legitimationsbasis als öffentliches Unternehmen zerstört und es müsste sowohl formell als auch materiell privatisiert werden, was wiederum nicht zwingend im Interesse des Unternehmens selber wäre (Edeling 2002).

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit den Anliegen von Legislativpolitikerinnen und -politikern gegenüber öffentlichen Unternehmen und analysiert diese am Fall der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Exekutivpolitikerinnen und -politiker werden aus forschungsmethodischen Gründen nicht untersucht. Im Zentrum steht die Frage, welche Interessen Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit den SBB verfolgen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Parlamentsmitglieder die SBB primär als staatliches Allweckinstrument nicht nur in der Verkehrspolitik, sondern auch in der Umwelt-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Konjunktur- oder Regionalpolitik sehen, und weniger als gewinnorientiertes Transportunternehmen wahrnehmen. Die Konsequenzen dieser Perspektive für die betriebswirtschaftliche Führung des Unternehmens und damit für seine Wettbewerbsposition bleiben in weiteren Forschungsarbeiten zu klären, ebenso wie die Frage, inwiefern diese Ergebnisse auf andere öffentliche Unternehmen übertragbar sind.

Der restliche Teil des Artikels ist folgendermassen aufgebaut: Nach einer Übersicht über die bestehende Literatur zum Thema der politischen Interessen im Bahnsektor werden das methodische Vorgehen und die Datengrundlage erläutert. Anschliessend werden die Ergebnisse präsentiert. Der Artikel schliesst mit einer Diskussion der Resultate.

II. Divergierende Partikularinteressen im Eisenbahnsektor

In der Literatur zu öffentlichen Unternehmen im Allgemeinen und im Bahnsektor im Speziellen treten politische Interessen auf drei Ebenen auf. Erstens werden sie generell als wichtiger Einflussfaktor der Politikformulierung und -implementierung betrachtet (Wilson 1989, S. 72-89). Auf diese allgemeine Rolle politischer Interessen wird im Folgenden nicht weiter eingegangen. Zweitens wird die Bedeutung politischer Interessen im Zusammenhang mit Regulierungsfragen hervorgehoben. Und drittens werden sie als wichtiges Element der Steuerung öffentlicher Unternehmen und damit auch staatlicher Eisenbahngesellschaften angesehen.

Sowohl bezüglich Bahnregulierungs- als auch Steuerungsfragen weist die Literatur auf stark divergierende Interessen hin. So stellt etwa van Riesen (2007, S. 318) die Hypothese auf, dass "die Probleme bei der Liberalisierung und Regulierung der Bahnsektoren auf europäischer Ebene [...] eng mit divergierenden Interessen im Bahnsektor zusammen [hängen]."

Dass politische Interessen die Bahnregulierung nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern beeinflussen zeigen mehrere vergleichende Studien. Gordon (2005) vergleicht in seiner Untersuchung die Politik der USA und der EU im Transportbereich und stellt viele Ähnlichkeiten bezüglich Infrastrukturbereitstellung fest. Einen relevanten Unterschied erkennt er jedoch im Umstand, dass Kongress und Präsident in den USA direkt vom Volk gewählt werden. Daher sind seiner Ansicht nach sowohl Exekutive als auch Legislative "driven to respond to constituent demands at a local level" (S. 303). In der EU dagegen wird die Verkehrspolitik primär durch die EU-Kommission und den Ministerrat geprägt, welche beide nicht direkt durch das Volk gewählt werden und damit weniger direkt mit Wähleransprüchen konfrontiert sind.

Auch die vergleichende Analyse von Lodge (2003) zeigt die Bedeutung von Interessen. Der Autor untersucht den Einfluss dreier institutioneller Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen Entwicklung der Bahnregulierungen in Deutschland und Grossbritannien und zeigt, dass die politisch-administrative Struktur klar den wichtigsten Faktor darstellt. Während beide Fälle nur beschränkt Hinweise auf die Bedeutung von "coercive pressures" beispielsweise von Seiten der EU liefern, konnten einzelne gesellschaftliche Akteure mit ihren Interessen den Reformprozess in Deutschland beeinflussen.

Der Bahnsektoren Norwegens, Schwedens und Dänemarks dienen Olsen (2007) zur Analyse von Fragmentierungs- und Koordinierungsbestrebungen, welche durch NPM-Reformen ausgelöst worden sind. Olsen versucht die in den einzelnen Ländern vorgefundenen Mischungen aus vier analytischen Perspektiven zu erklären. Er muss jedoch feststellen, dass keine der Perspektiven alleine eine umfassende Erklärung für die Unterschiede liefern kann. Für diesen Artikel interessant ist die Erkenntnis aus Norwegen, wo ein Regierungswechsel und damit verbunden neue "political interests seemed to explain the stopping and reversing of NPM reforms" (S. 361).

Auch ältere Untersuchungen weisen auf die Relevanz politischer Interessen hin. So demonstriert etwa Huntington (1952) den Einfluss verschiedener Interessengruppen auf eine Bahnregulierungsbehörde sowie die Konsequenzen dieser Einflussnahme auf deren Tätigkeit. Die Interstate Commerce Commission (ICC) war damals die älteste Transportregulierungsbehörde der USA. Sie hatte lange Zeit hohes Ansehen für ihre Tätigkeit genossen, verlor aber zusehends an Einfluss und Ressourcen. Huntington führt dies auf die zunehmend einseitige Ausrichtung der ICC an den Interessen der Eisenbahnen und der damit verbundenen Vernachlässigungen der Bedürfnisse und Anliegen anderer Transportbranchen zurück. "Every government agency must reflect to some degree the 'felt needs' of its time. In the realm of government, felt needs are expressed through political demands and political pressures" (S. 470, Hervorheb. im Orig.).

Wenn über politische Interessen im Kontext der Steuerung staatlicher Unternehmen diskutiert wird, wird meist mit dem Konzept des "öffentlichen Interesses" argumentiert. Nach Edeling/Stöltzing und Wagner (2004) unterliegt die Definition des öffentlichen Interesses "[...] politischen Interpretationskämpfen, in denen eigeninteressierte Akteure ihre jeweils partikularen Interessen als öffentliche Interessen deklarieren und Gemeinwohlbezüge zur Legitimation von Sonderinteressen in Anspruch nehmen" (S. 16). Beispielhaft nennen die Autoren einige Partikularinteressen: tarifliche Vergünstigungen für die eigene Klientel zur Akkumulation von Wählerstimmen, Ausbau/Verteidigung der individuellen Machtpositionen oder Erhalt von Arbeitsplätzen.

Ebenfalls am Beispiel kommunaler Versorgungsunternehmen untersucht Edeling (2002) den Einfluss der Marktöffnung und Wettbewerbsorientierung auf das Zielsystem, die Manager und die politische Steuerung der öffentlichen Unternehmen. Mit Bezug auf den von Brunsson (1994) geprägten Begriff des 'Talk' stellt er dabei eine "Spaltung in eher privat-erwerbswirtschaftliches Handeln und politisch-bedarfswirtschaftlichen 'Talk'" (S. 131, Hervorheb. im Orig.) fest, die allerdings "nicht absolut vollzogen" (S. 131) ist. Die beiden Welten, Politik und Management, mit ihren eigenen Logiken werden durch die Geschäftsführer verbunden. Sie "besetzen im Unternehmen die Grenzstellen zwischen den zwei Systemen. Damit sorgen die Geschäftsführer dafür, dass 'Erwartungen der Politik nicht umstandslos im Unternehmen Gehör finden'" (S. 134) und repräsentieren nach innen "die wirtschaftliche Entscheidungslogik" (S. 134) an der sich die Mitarbeitenden orientieren. Edeling stellt fest, dass das öffentliche Interesse zunehmend auf rein fiskali-

sche Ziele beschränkt wird, dass damit aber "der kommunalen Wirtschaftstätigkeit ihre Legitimationsgrundlage" (S. 137) entzogen wird. Er folgert aus seiner Analyse: "Die ökonomische Emanzipation der Stadtwerke gegenüber Politik und Verwaltung trägt so auf der einen Seite zum wirtschaftlichen Erfolg der Stadtwerke unter den Bedingungen offener Märkte bei, untergräbt aber, auf der anderen Seite, gerade diejenige Grundlage, die die Existenz kommunaler Unternehmen neben der Privatwirtschaft legitimiert: die Bindung an ein öffentliches Interesse" (S. 139). Auch Brämer u. a. (2010) orientieren sich in ihrer Analyse des öffentlichen Auftrags deutscher Sparkassen letztendlich am öffentlichen Interesse (S. 313). Dabei stellen sie fest, dass der öffentliche Auftrag von den Sparkassen selber teilweise anders ausgelegt und kommuniziert wird, als er aus rechtlicher und wissenschaftlicher Sicht zu verstehen ist.

Lenk und Rottmann (2007) diskutieren in ihrem Aufsatz über Public Corporate Governance divergierende Interessen zwischen den an der Steuerung öffentlicher Unternehmen beteiligten Entscheidungsebenen; also nicht innerhalb der Politik, sondern zwischen Öffentlichkeit und Politik oder zwischen Politik und Management. Die Autoren orten in diesen Interessenstrukturen eine Gefahr für ein transparentes Wirtschaften. Eine Möglichkeit, dieser Gefahr zu begegnen, sehen sie in der Implementierung eines entsprechenden Public Corporate Governance-Kodex'.

Transparenz und damit Rechenschaft ist auch Thema der Untersuchung von Yeung (2005). Er geht der Frage nach, "how a right balance between autonomy and accountability in public enterprises should be achieved" (S. 583). Dazu analysiert er die Governance der Hong Konger Kowloon – Canton Railway Corporation (KCRC) mit Hilfe dreier kontroverser Debatten aus ihrer Geschichte. Er betont: "Governing public enterprises [...] requires a continuous search for the right balance of conflicting purposes and influences, the right balance of diverse interests and the right balance between control and autonomy" (S. 568). In seiner Studie stellt er unter anderem fest, dass die Konflikte in den drei Episoden unterschiedlicher Natur sind: einmal organisationsinterne kulturelle Konflikte, einmal unternehmerische und politische Konflikte und im letzten Fall, Konflikte zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Werten, Normen und Interessen. Obwohl die KCRC kommerziell erfolgreich war, waren andere Akteure der Bahn-Governance unzufrieden, was in einigen Bereichen zur Einschränkung der Autonomie der profitablen KCRC führte. Yeung kommt zum Schluss, dass mit verschiedenen Massnahmen die Fähigkeit der KCRC, sich am öffentlichen Interesse und den stetig verändernden gesellschaftlichen Erwartungen auszurichten, verbessert werden könnte (S. 584).

In allen oben erläuterten Studien spielen politische Interessen eine bedeutsame Rolle, sei es ganz allgemein bei der Formulierung des öffentlichen Interesses, bei der Ausgestaltung der Bahnregulierung oder der Steuerung staatlicher Bahnen. Etliche dieser Untersuchungen weisen auf divergierende Interessen und das damit verbundene Konfliktpotenzial hin. Solche Differenzen können innerhalb einer Steuerungsebene, z. B. der Legislative, oder aber zwischen den Steuerungsebenen, z. B. zwischen Politik und Management, auftreten.

In der bisherigen Literatur wird zwar auf die Relevanz, Vielfältigkeit und auch Divergenz politischer Interessen hingewiesen, die politischen Interessen selber stellen in den Studien aber immer nur einen Erklärungsfaktor dar und sind nie Kern der Untersuchungen. Daher fehlt in der bisherigen Literatur denn auch eine systematische Auseinandersetzung mit den Inhalten politischer Anliegen gegenüber öffentlichen Unternehmen.

Der vorliegende Artikel möchte einen Beitrag zur Schliessung dieser Lücke leisten. Er stellt die politischen Forderungen und Interessen ins Zentrum der Analyse und versucht deren Inhalte systematisch zu erschliessen. Dafür klammert er – im Gegensatz zur bestehenden Literatur – die Effekte der identifizierten Interessen auf die Ausgestaltung der Bahnregulierung oder der Public Corporate Governance² aus.

III. Methode und Datenbasis

Zur Identifikation politischer Interessen im Zusammenhang mit der SBB wurde eine Inhaltsanalyse parlamentarischer Vorstösse und Initiativen nach Mayring (2007) durchgeführt.

Parlamentarische Vorstösse und Initiativen stellen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier Instrumente dar, um ihre politischen Forderungen vorzubringen und Einfluss zu nehmen. In dieser Funktion dokumentieren sie politische Interessen und eignen sich daher als Ausgangsmaterial der inhaltsanalytischen Auswertung.

Parlamentarische Vorstösse sind Motionen, Postulate, Interpellationen und Anfragen. Das Parlamentsgesetz erlaubt es sowohl einzelnen Ratsmitgliedern als auch Fraktionen und Kommissionen parlamentarische Vorstösse einzureichen.³ Dieselben Akteure können parlamentarische Initiativen einreichen.⁴ Sowohl die Vorstösse als auch die Initiativen werden schriftlich eingereicht und richten sich in der Regel an den Bundesrat. Interpellationen und Anfragen können für dringlich erklärt werden, um rasch auf aktuelle Ereignisse reagieren zu können. In diesem Fall hat die Antwort des Bundesrates innerhalb der gleichen Session respektive innert dreier Wochen zu erfolgen.⁵

Vorstoss/Initiative		Jahr	
Anfragen (inkl. einfache u/o dringliche):	41	1996: 28	2003: 9
Interpellationen (inkl. dringliche):	76	1997: 8	2004: 13
Postulate:	26	1998: 18	2005: 18
Motionen:	23	1999: 13	2006: 6
Initiativen:	7	2000: 15	2007: 1
		2001: 10	2008: 22
		2002: 5	2009: 7

Tabelle 1: Zusammensetzung der ausgewerteten Vorstösse und Initiativen

Da die Politik immer wieder stark von Tagesaktualitäten geprägt wird, wurde ein relativ langer Betrachtungszeitraum gewählt. Erfasst wurden sämtliche parlamentarischen Vorstösse und Initiativen, welche zwischen 1996 (nach der Revision des Eisenbahngesetzes, EBG) und 2009 eingereicht wurden und im Thesaurus der Parlamentsdienste mit dem Merkmal SBB gekennzeichnet

2 Vgl. zu Public Corporate Governance: Bundesministerium für Finanzen (2009); Schedler/ Müller/ Sonderegger (2011); Schweiz. Bundesrat (2006 a).

3 Art. 19 ParlG v. 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Februar 2010), SR 171.10.

4 Art 160 BV v. 18. April 1999 (Stand am 7. März 2010), SR 101.

5 Art 30 GRN v 3. Oktober 2003 (Stand am 2. März 2009), SR 171.13 und Art. 26 GRS v. 20. Juni 2003 (Stand am 1. April 2008), SR 171.14.

sind. Die Vorstösse und Initiativen⁶ wurden unabhängig ihres aktuellen Bearbeitungsstatus im Parlament ausgewählt. Der Datensatz besteht aus 173 Dokumenten, die sich wie in Tabelle 1 dargestellt zusammensetzen.

Für jeden Vorstoss wurden mit Hilfe der Software Atlas.ti folgende Merkmale codiert:

W e r	Akteur	Die Person, Fraktion oder Kommission, welche den Vorstoss eingereicht hat.
	Partei	Die politische Partei des Akteurs zum Einreichungszeitpunkt. ⁷
W a n n	Jahr	Das Jahr, in welchem der Vorstoss eingereicht wurde.
	Phase	Die Jahre wurden für die Analyse in drei Perioden der Schweizer Bahnreform zusammengefasst: • Phase 1 (1996-1998): Von der Revision des Eisenbahngesetzes⁸ bis und mit Inkrafttreten der Bahnreform 1⁹ und dem Start des FinöV-Fonds,¹⁰ • Phase 2 (1999- 2005): Bahnreform 1 und FinöV bis Vorlage und Rückweisung der Bahnreform 2,¹¹ • Phase 3 (2006-2009): Seit Vorlage und Rückweisung der Bahnreform 2 bis Ende 2009.
W a s	Anliegen	Absichten und Interessen, welche der Akteur mit dem Vorstoss verfolgt.
	Themenfeld	Die Anliegen wurden für die Analyse zu Themenfeldern gruppiert.
	Gruppe	Die Themenfelder wurde für die Analyse zu Gruppen zusammengefasst.

Tabelle 2: Codierte Merkmale je Vorstoss

Sowohl für die Bündelung der Forderungen zu Anliegenkategorien als auch für die anschliessende Gruppierung der Anliegen zu Themenfeldern und Gruppen wurde ein induktives Vorgehen nach Mayring (2000, 2007) gewählt.

In einem ersten Schritt wurde jedes im Vorstoss adressierte Anliegen entweder einer bestehenden Kategorie von Anliegen zugeordnet oder es wurde eine neue Kategorie gebildet. In jedem Vorstoss wurde mindestens ein mit der Bahnwelt verbundenes Begehren codiert, teilweise adressierten die Vorstösse aber auch mehrere Anliegen gleichzeitig. Die so entstandenen Anliegenkategorien wurden rekurrierend in mehreren Schleifen überarbeitet bzw. zusammengefasst. Einer möglichst differenzierten Erfassung der einzelnen Ansprüche wurde mehr Bedeutung geschenkt als der Zusammenfassung ähnlicher Verlangen. Sämtliche codierte Anliegen sind in Anhang 1 nach Themenfeldern gruppiert aufgeführt.

Forderungen, die innerhalb eines Vorstosses argumentativ verknüpft waren (z. B. ‚Modernisierung des Rollmaterials vorwegnehmen‘ um die ‚Konjunktur anzukurbeln/ zu stützen‘), sind bei der Codierung miteinander verbunden worden. Die Pfeile in der Abbildung in Anhang 2 sind auf Grund dieser Verknüpfung der Anliegen in den einzelnen Vorstössen entstanden. Sie zeigen die

6 Um die Lesefreundlichkeit der Studie zu verbessern wird nachfolgend der Begriff Vorstösse als Sammelbegriff für Vorstösse und Initiativen verwendet.

7 Es wurden Parteien und nicht Fraktionen codiert, da sich die Zusammensetzung der Fraktionen im untersuchten Zeitraum mehrfach verändert hat und somit die Vergleichbarkeit über die Zeit nicht gegeben wäre.

8 Eisenbahngesetz, Änderung vom 24. März 1995, BBl 2 1995 442.

9 Schweiz. Bundesrat (1997).

10 Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998, AS 1999 741.

11 Schweiz. Bundesrat (2005).

Argumentationen, wie sie in den Vorstössen vorgebracht worden sind. Die Pfeile können als "... um zu ..." gelesen werden: z. B. "Verlagerung Strasse – Schiene/ öV fördern/ sicherstellen" um zu "Kyoto Ziel erreichen" (vgl. oben links in Anhang 2). Das Begehren am Pfeilanzug wird verfolgt, um die Forderung an der Pfeilspitze zu realisieren. Ob dabei das Anliegen an der Pfeilspitze lediglich zur Begründung des anderen dient, oder ob es das eigentliche Kernanliegen darstellt, kann der Darstellung nicht entnommen werden.

Zeigen viele Pfeile auf ein Anliegen, so bedeutet dies, dass viele Begehren mit dem Argument vorgebracht wurden, damit zur Erreichung dieses Anliegens beizutragen. Beispielsweise zeigen viele Pfeile auf das Anliegen "Verlagerung Strasse-Schiene/ öV fördern/ sicherstellen". Das heisst, dass bei vielen Forderungen mit dem Argument geworben wurde, damit einen Beitrag zur Förderung oder Sicherstellung der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene zu leisten. Ob dies mit einigen wenigen Vorstössen (z. B. beim Anliegen "Zu billiger/ unrechtmässiger Immobilien-/ Landverkauf verhindern/ überprüfen") oder mit sehr vielen Vorstössen (z. B. beim Anliegen "Arbeitsplätze schaffen/ erhalten") erfolgte, kann nicht aus der Anzahl Pfeile abgeleitet werden.

In einem zweiten Schritt wurden die Anliegen zu Themenfeldern gebündelt. Auch hier wurde nicht nach einem im Voraus definierten Themenkatalog gruppiert, sondern induktiv vorgegangen. Anschliessend wurden Themenfelder zu Gruppen zusammengefasst. In allen drei Kategorisierungsschritten (Anliegen, Themenfelder, Gruppen) war das vorrangige Ziel die Zusammenfassung inhaltlich verwandter Elemente und nicht die Bildung gleich grosser Gruppen.

In einem letzten Schritt wurden die Vorstösse und die damit verbundenen Anliegen nach Phasen und Parteien ausgewertet. Tabelle 3 zeigt für jede Phase und jede Partei die Anzahl der Vorstösse in den einzelnen Themenfeldern und Gruppen.

IV. Anliegen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier

Dieses Kapitel beschreibt die Ergebnisse der Untersuchung. Als erstes wird ein genereller Blick auf die Anliegen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier geworfen, anschliessend werden die Ergebnisse differenziert nach Phase und Partei betrachtet.

Die Datenauswertung ergab 276 Anliegen in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der SBB, die zwischen 1996 und 2009 in Form parlamentarischer Vorstösse vorgebracht wurden. Sämtliche codierten Forderungen sind in Anhang 1 aufgeführt.

Drei Anliegen wurden besonders häufig genannt. Sie wurden in 50 der 173 Vorstösse vorgebracht:

- Verlagerung Strasse-Schiene/ öV fördern/ sicherstellen (in 24 Vorstössen vorgebracht);
- Arbeitsplätze schaffen/ erhalten (in 21 Vorstössen vorgebracht);
- Grenz-/ Randregionen fördern/ Ausgleich zwischen den (Sprach-) Regionen (in 21 Vorstössen vorgebracht).

Das Netzwerk in Anhang 2 zeigt einige Anliegen, die oft als Begründung für andere Forderungen vorgebracht wurden. Drei davon sind die am häufigsten genannten Anliegen Verlagerung, Arbeitsplätze und Randregionen. Auf das Anliegen der Verlagerung zeigen Verbindungen aus vielen anderen Bereichen des Netzwerks. Es diente somit als Begründung für sehr unterschiedliche Begehren. Dasselbe gilt für das zweithäufigste Anliegen Arbeitsplätze. Dieses weist eine sehr enge Verbindung zum Anliegen Randregionen auf. Die Hälfte aller Vorstösse mit dem Anliegen Ar-

beitsplätze beinhalteten auch die Forderung nach Förderung von Grenz- und Randregionen. Die Förderung der Grenz- und Randregionen wurde aber auch zur Begründung zahlreicher anderer Anliegen verwendet.

Das Verlangen "Bundesmittel erhöhen/ einsetzen" (oben links in Anhang 2) ist dagegen Ursprung vieler Pfeile. Das heisst, es diente als Ausgangspunkt zahlreicher anderer Anliegen.

Auch auf der Ebene der Themenfelder erkennt man die drei häufigsten Anliegen wieder. Die Themenfelder "Arbeitsplätze", "Verlagerung" und "(Rand-)Regionen" gehören zusammen mit "Kosten/ Verantwortlichkeiten" und "Wettbewerb National" zu den fünf Themenfeldern mit den meisten Vorstössen. Dies zeigen die Werte in der Spalte "Total" in Tabelle 3, welche die Anzahl Vorstösse in den einzelnen Themenfeldern und Gruppen wiedergibt.¹² Mit Abstand am meisten Vorstösse wurden zu Anliegen der Gruppe "Steuerung/ Regulierung" vorgebracht. An zweiter Stelle steht die Gruppe "Arbeit". In etwa gleich viele Vorstösse adressieren Anliegen aus den beiden Geschäftsbereichen Personen- und Güterverkehr.

Gruppe/ Themenfeld:	Total	Phase			Partei					
		96-98	98-05	06-09	Grüne	SP	CVP	FDP	SVP	Div.
Angebot P	20	8	7	3	8	2	1	3	3	5
Preise P	10	2	1	2	3	3	-	1	1	7
Qualität/ Service Public	9	3	5	1	3	2	1	1	1	1
Personenverkehr	33	12	12	9	4	13	7	2	3	4
Adtranz	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-
Cargo Domizil	6	6	-	1	1	1	3	-	-	-
Flächendeckende Versorgung G	11	2	8	3	3	2	1	1	1	1
Tarife G	9	2	5	-	1	5	2	-	1	2
Verluste bei Cargo	15	2	7	2	2	5	1	4	1	6
Güterverkehr	32	9	15	8	5	6	10	5	5	1
Infrastruktur(-ausbau)	15	4	8	1	8	1	1	2	2	3
Rollmaterial	5	1	2	1	2	2	-	-	-	2
Infrastruktur & Rollmaterial	20	5	10	5	2	10	3	1	2	2
Immobilien	10	4	5	1	-	3	1	1	1	4
Arbeitsplätze	23	7	10	3	10	6	3	-	1	6
Betriebsstätten	8	3	3	2	4	1	1	-	-	2
Löhne/ Anstellungsbedingungen	11	3	8	1	6	1	1	1	1	-
MA-Anliegen	3	1	2	-	2	-	-	-	1	-
Pensionskasse	2	-	1	-	1	-	-	1	-	1
Arbeit	41	12	22	7	5	20	7	4	2	3
Bundesmittel	10	-	3	1	6	1	-	1	1	7
Governance der Bahn	20	10	8	-	7	4	3	3	3	2
Kosten/ Verantwortlichkeiten	23	6	12	1	2	7	4	5	4	5

¹² Da ein Vorstoss auch Anliegen aus mehreren Themenfeldern beinhalten kann, entspricht die Anzahl Vorstösse einer Gruppe nicht immer der Summe der Vorstösse der entsprechenden Themenfelder.

Politische Werbung	5	2	3	-	1	-	1	2	1	-
Wettbewerb International	16	6	7	-	4	4	4	1	3	3
Wettbewerb National	24	10	10	2	3	5	8	3	3	4
Wettbewerb unter Staatsbetrie- ben	6	4	2	-	1	2	-	2	1	-
Steuerung/ Regulierung	78	27	34	17	4	22	14	12	12	14
Lärmschutz	5	2	1	1	3	1	-	-	-	2
Umweltschutz	10	1	2	4	4	2	-	-	-	7
Verlagerung	25	6	10	6	7	4	7	-	1	9
Umwelt	36	8	13	15	9	12	7	7	-	1
Konjunktur	4	-	-	-	2	1	-	-	1	4
(Rand-) Regionen	22	6	12	3	8	8	2	-	1	4
Strasse	7	-	3	2	2	1	1	1	-	4
Weitere	32	6	15	11	4	12	10	3	1	2
Insgesamt	173	54	83	36	17	60	32	20	19	25

Tabelle 3: Anzahl Vorstösse in den Themenfeldern und Gruppen

1. Betrachtung der Phasen

Um die Veränderung der politischen Interessen im Zeitverlauf analysieren zu können, sind die Vorstösse und damit die darin enthaltenen Anliegen drei Phasen der Bahnreform in der Schweiz zugeordnet worden (vgl. Tabelle 2).

In Tabelle 3 wird für jedes Themenfeld und jede Gruppe die Anzahl Vorstösse pro Phase angegeben. Insgesamt wurden rund ein Drittel aller Vorstösse in der ersten Periode und die Hälfte der Vorstösse in der zweiten Periode eingereicht. Auffällig ist, dass im mittleren Abschnitt die meisten Themenbereiche mehrfach adressiert wurden, während in den beiden anderen Phasen in einigen Themenbereichen keine oder fast keine Anliegen formuliert wurden.

In der ersten Phase (1996-1998) sind es die Themenfelder "Adtranz", "Konjunktur", "Pensionskasse", "Strasse" und "Bundesmittel", zu welchen keine Begehren formuliert wurden. Die ersten drei sind Themen mit einem Bezug zu aktuellen Geschehnissen aus einer anderen Periode. Dafür sorgten die Ereignisse rund um Cargo Domizil für zahlreiche Vorstösse, u.a. zu Fragen der Verantwortlichkeit. Am meisten Vorstösse wurden in dieser Periode zu den drei Themenfeldern "Angebot P", "Governance der Bahn" und "Wettbewerb National" lanciert. Beim nationalen Wettbewerb zielten viele Anliegen auf eine Verbesserung der Situation der SBB gegenüber anderen Wettbewerbsteilnehmern. Zahlreiche unterschiedliche Forderungen sind in den Bereichen internationaler Wettbewerb sowie Wettbewerb unter Staatsbetrieben zu finden. Bei den Gruppen wurden mit Abstand am meisten Anliegen in der Kategorie "Steuerung/ Regulierung" eingereicht. Dann folgen die Gruppen "Personenverkehr" und "Arbeit".

In der zweiten Phase (1999-2005) wurden in sämtlichen Themenfeldern Begehren formuliert, ausser in den beiden aktualitätsbezogenen Themen "Konjunktur" und "Cargo Domizil". In den Themenfeldern "Arbeitsplätze", "Kosten/ Verantwortlichkeiten", "Wettbewerb National", "Verlagerung" und "(Rand-) Regionen" wurden die meisten Vorstösse lanciert. Die Verluste bei SBB

Cargo und die damit verbundenen Reorganisationsmassnahmen adressierten viele unterschiedliche Anliegen. Im Bereich der Governance der Bahn ging es vor allem um die Rollenklärung der einzelnen Akteure. Auch in diesem zweiten Zeitabschnitt beschäftigten sich viele Vorstösse mit Fragen des Wettbewerbs. Anliegen zum nationalen Wettbewerb zielten jetzt aber primär auf die Verbesserung der Bedingungen für die Konkurrenten der SBB im Bahn-, Strom- und Immobilienmarkt. Auch in dieser Periode können am meisten Vorstösse der Gruppe "Steuerung/ Regulierung" zugeordnet werden, allerdings ist der Abstand zu den nachfolgenden Gruppen "Arbeit", "Weitere" (insb. Randregionen) und "Güterverkehr" kleiner als in der ersten Phase.

Neben den aktualitätsbezogenen Themenfeldern "Adtranz" und "Cargo Domizil" waren in der dritten Phase (2006-2009) auch keine Anliegen zu den Themen "Löhne/ Anstellungsbedingungen", "MA-Anliegen", "Politische Werbung" und zum "Wettbewerb unter Staatsbetrieben" eingebracht worden. Relativ viele Vorstösse stammten dagegen aus den Themenfeldern "Preise P", "Bundesmittel", "Umweltschutz" und "Verlagerung". Darunter waren auch kritische Voten zur Verlagerung. Viele unterschiedliche Begehren wurden in dieser Zeit in den Themenfeldern "Preise P" und "Umweltschutz" vorgebracht. Bei letzterem lag der Schwerpunkt auf den erneuerbaren Energien.

Vergleicht man die drei Phasen miteinander, so können einige Themenfelder als eigentliche "Dauerbrenner" identifiziert werden. In allen drei Abschnitten adressierten relativ viele Anliegen die Themen "Verlagerung", "Arbeitsplätze", "Randregionen", "Angebot P" und "Kosten/ Verantwortlichkeit". Zum Teil erfolgte dies aber mit unterschiedlichen Inhalten oder unterschiedlichen Absichten. So wurde beispielsweise das Thema "Verlagerung" in der ersten Periode primär von Forderungen aus den Bereichen "Angebot" und "Cargo Domizil" als Begründung verwendet. In der zweiten Phase waren es die Reorganisationsmassnahmen der SBB Cargo und der Fall Adtranz, in deren Zusammenhang auf die Verlagerung verwiesen wurde.

Andere Themenfelder hatten in einer bestimmten Periode Hochkonjunktur. Das heisst, dass sie in mehreren Phasen auftauchten und relativ viele Vorstösse beinhalten, aber in einem Abschnitt deutlich mehr Vorstösse aufweisen als in den anderen. In der ersten Phase traten die drei Themen "Governance der Bahn", "Wettbewerb National" und "Wettbewerb unter Staatsbetrieben" aus der Gruppe "Steuerung/ Regulierung" im vergleichsweise häufig auf. Die Themenfelder "Flächen-deckende Versorgung", "Löhne/ Anstellungsbedingungen", "MA-Anliegen" und "Politische Werbung" wurden verhältnismässig oft im zweiten Abschnitt aufgegriffen. Und in der dritten Phase hatten die Themen "Preise P", "Verluste bei Cargo" und "Umweltschutz" Hochkonjunktur.

2. Betrachtung der Parteien

Analog der Analyse nach Phasen wurden die Anliegen auch nach Parteien ausgewertet. Berücksichtigt wurden die fünf grössten Parteien im Parlament.¹³

Die Ergebnisse in Tabelle 3 machen deutlich, dass sich die Parteien auf bestimmte Themenfelder konzentrieren. Haben zwei oder mehr Parteien Forderungen in demselben Themenfeld vorge-

13 Grüne: Grüne Partei der Schweiz; SP: Sozialdemokratische Partei der Schweiz; CVP: Christlich-Demokratische Volkspartei; FDP: Freisinnig-Demokratische Partei; SVP: Schweizerische Volkspartei; Div: Andere Parteien sowie Kommissionen.

bracht, so bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass deren Anliegen in dieselbe Richtung zielten. So adressierte beispielsweise ein Anliegen der SVP im Themenfeld "Preise P" die Überprüfung bzw. Erhöhung des Preises für das Halbtax-Abonnement, während alle anderen Parteien primär Begehren zur Preissenkung vorbrachten.

Mit 60 Vorstössen reichte die SP am meisten und beinahe doppelt so viele Geschäfte ein, wie die CVP, welche mit 32 Vorstössen die zweitaktivste Partei war. Die drei anderen analysierten Parteien reichten jeweils zwischen 17 und 20 Vorstösse ein. Weitere Parteien und Kommissionen waren für insgesamt 25 Vorstösse verantwortlich.

Bei den Grünen adressierte mehr als Hälfte aller Vorstösse Anliegen aus der Gruppe Umwelt. Die Grünen platzierten aber auch in sehr vielen anderen Themenfeldern Anliegen. Vergleichsweise wenig Vorstösse wurden von den Grünen zu Themen aus der Gruppe "Steuerung/ Regulierung" eingereicht.

Obwohl die SP als einzige Partei Anliegen in allen Themenfeldern vorbrachte, weist auch sie klare Schwerpunkte auf. SP-Vorstösse dominieren die Gruppen "Arbeit" und "Infrastruktur & Rollmaterial". Daneben adressierte sie vergleichsweise viele Anliegen in den Themenfeldern "Bundesmittel" und "Lärmschutz". Wie die FDP und die CVP brachte auch die SP relativ häufig Forderungen im Zusammenhang mit der Verlagerung vor.

Die CVP setzte Schwerpunkte bei Themen aus der Gruppe "Güterverkehr", insbesondere "Tarife G" und "Verluste bei Cargo". Weiter reichte die CVP im Vergleich mit den anderen Parteien viele Vorstösse mit Anliegen aus den Themenfeldern "Kosten/ Verantwortlichkeiten" und "(Rand-) Regionen" ein.

Vergleichsweise viele Vorstösse der FDP adressierten Anliegen des nationalen und internationalen Wettbewerbs. Weitere Schwerpunkte der FDP-Vorstösse waren die Themenfelder "Verlagerung" und "Cargo Domizil".

Anliegen der SVP tauchen in vergleichsweise wenig Themenfeldern auf. Als einzige Partei nahm sie in ihren Vorstössen keine Forderungen aus der Gruppe "Umwelt" auf. Bemerkenswert ist, dass die SVP im Gegensatz zu allen anderen Parteien, die drei häufigsten Anliegen, Verlagerung, Arbeitsplätze und Randregionen, nicht vorbrachte. Verhältnismässig oft adressierte sie dagegen Anliegen aus den Themenfeldern "Kosten/ Verantwortlichkeiten" und "Verluste bei Cargo".

V. Konklusionen

1. Resultate der Studie

a) Das Allzweckmittel staatliche Bahn

Die Analyse der parlamentarischen Vorstösse und Initiativen hat 276 Anliegen hervorgebracht. Viele Forderungen beschäftigten sich direkt mit dem Personen- oder Gütertransport bzw. den dafür notwendigen Voraussetzungen. Die Bahn wurde aber auch als Mittel zur Erreichung zahlreicher anderer (partikularer) Ziele eingesetzt. Tarife sollten gesenkt und Bahnwagen beschafft werden, um die Holzindustrie zu unterstützen. Schulklassen sollten vergünstigt zwischen den

Sprachregionen hin- und her befördert werden, um den Austausch zwischen den Regionen zu stärken. Die Feinverteilung sollte nicht durch Cargo durchgeführt werden, um regionale Transportunternehmen zu schützen. Die SBB sollte Massnahmen ergreifen, um Reptilien zu erhalten. Oder Rollmaterial sollte zur Ankurbelung der Konjunktur vorzeitig modernisiert werden.

Neben diesen und weiteren Einzelforderungen zielten zahlreiche Vorstösse auf den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen, oft zusammen mit dem Wunsch, die (Rand-) Regionen zu fördern. In seinen strategischen Zielen verlangte der Bundesrat von der SBB denn auch, die Anliegen der Regionen "im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten" zu berücksichtigen (Schweiz. Bundesrat 2002 b, 2007, 2010).¹⁴ Diese Einschränkung auf "das betriebswirtschaftlich Mögliche" findet sich in den parlamentarischen Vorstössen jedoch nicht wieder.

Derartige Interessen, die nicht direkt mit dem Bahnfahren oder dem Gütertransport bzw. deren Voraussetzungen zu tun haben, finden sich in allen untersuchten Phasen und bei allen analysierten Parteien.

b) Divergierende Interessen

Wie bei den meisten politischen Themen verfolgten Politikerinnen und Politiker auch im Zusammenhang mit den SBB oft unterschiedliche Ziele. In zahlreichen Themenfeldern treffen gar widersprüchliche Interessen aufeinander. So sahen die einen im Wettbewerb das Mittel, um die Bahn gegenüber der Strasse konkurrenzfähig zu machen (Interpellation (Ip.) 09.3132), die anderen befürchteten, der Wettbewerb würde über die Löhne ausgetragen (Ip. 04.3204). Eine Gruppe wollte die Erhöhung der Gütertarife vermeiden, um die Verlagerung nicht zu gefährden (Dringliche einfache Anfrage 00.1126), die andere Gruppe verlangte von der SBB kostendeckende Tarife, um die Defizite im Cargo-Bereich zu reduzieren (Ip. 05.3742). Die einen wollten subventionieren (Ip. 05.3907), die anderen damit aufhören (Ip. 08.3077). Oder, die einen wollten eine Beteiligung von DB/BLS Cargo an SBB Cargo verhindern (Ip. 09.3132), die anderen wollten sogar eine Fusion von SBB Cargo und BLS Cargo prüfen (Postulat (Po.) 08.3211). Einerseits sollte die Konsolidierung durch die SBB fortgesetzt werden, um diese fit für den internationalen Wettbewerb zu machen (Po. 08.3763), andererseits sollte die dominierende Stellung der SBB reduziert werden, um den nationalen Wettbewerb zu fördern (Ip. 03.3051). Die Liste kontroverser Anliegen liesse sich verlängern.

Viele dieser divergierenden Interessen können parteipolitisch erklärt werden. Einige reflektieren aber auch den Zeitgeist, d.h. die politischen Anliegen hatten sich im Verlaufe der Zeit verändert. Deutlich wird dies am Beispiel der Billettpreise. Wurden in den ersten beiden Phasen nur Begehren zur Senkung der Preise vorgebracht, so tauchten in der dritten Phase auch Forderungen nach Preiserhöhungen und -differenzierungen auf.

14 In der neusten Ausgabe der strategischen Ziele fehlt die explizite Erwähnung der "angemessenen Verteilung der Arbeitsplätze".

c) Tagesaktualitäten und Dauerbrenner

Die vergleichende Analyse der Anliegen nach Phasen hat gezeigt, dass drei Gruppen unterschieden werden können. Erstens tauchten gewisse Begehren nur in einer Phase auf, lösten dabei aber meist etliche Vorstösse aus. Diese kurzlebigen Anliegen standen im Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen (u. a. aus den Themenfeldern "Adtranz", "Cargo Domizil", "Konjunktur"). Zweitens gibt es Themen, zu denen in mehreren Phasen Forderungen vorgebracht wurden und bei denen die Anzahl Vorstösse stark zwischen den Phasen variiert. Diese mittelfristigen Anliegen griffen grössere Themen auf (u. a. aus "Verluste bei Cargo", "Governance der Bahn", "Wettbewerb unter Staatsbetrieben"). Und drittens gibt es Dauerbrenner, die Grundanliegen verkörpern und immer wieder auftauchten (u.a. aus "Arbeitsplätze", "Verlagerung", "(Rand-) Regionen"). Diese Themen weisen in allen Phasen relativ viele Vorstösse auf. Es ist anzunehmen, dass diesen Dauerbrennern auch in Zukunft politische Beachtung geschenkt wird.

d) Parteithemen und Partikularinteressen

Bei der Auswertung nach Parteien ist zum einen festzustellen, dass diese sich auch im Zusammenhang mit der Bahn ihren angestammten Themen widmeten: die Grünen dem Umweltschutz, die SP den Arbeitnehmenden oder die FDP dem Wettbewerb. Daneben gab es zahlreiche Anliegen, die nicht parteipolitisch motiviert zu sein scheinen. Dazu gehören das Angebot und die Preise/Tarife im Personen- und Güterverkehr oder Forderungen aus dem Themenfeld "(Rand-) Regionen". Diese Begehren scheinen die Politikerinnen und Politiker meist als Vertreter einer Region oder als Vertreter einer spezifischen Interessengruppe vorgebracht zu haben.

3. Konsequenzen für das Management der SBB

a) Politik sieht SBB als staatliches Instrument und nicht als gewinnorientiertes, privatwirtschaftliches Unternehmen

In keinem der 173 Vorstösse bzw. Initiativen wurde vom SBB-Konzern mehr Gewinn, ein grösserer Cash-Flow, die Verbesserung des Deckungsbeitrags, die Erhöhung des Returns on Investment oder dergleichen gefordert. Einzig im Güterverkehr wurden anhaltenden Verluste thematisiert. Gewinn oder Return on Investment, die klassischen Zielgrössen privatwirtschaftlicher Unternehmen, sind Konzepte, welche Politikerinnen und Politiker in ihren Anliegen im Zusammenhang mit der SBB nicht thematisieren. Die Politik scheint von der SBB keinen Gewinn zu erwarten.

Die Politik verfolgt jedoch mit der SBB ein viel breiteres Zielspektrum. Die SBB wird als wesentlich mehr als "nur" ein Transportunternehmen wahrgenommen. Sie ist ein staatliches Instrument zur Verfolgung vielfältigster politischer (Partikular-)Interessen.

Angesichts dieser Ergebnisse ergeben sich für das Auftreten der SBB gegenüber der Politik, und damit auch gegenüber der Öffentlichkeit, zwei Möglichkeiten. Sie kann entweder diese politische

Sichtweise auf das eigene Unternehmen als gegeben akzeptieren und ihre Kommunikation dementsprechend anpassen. Das heisst, sie kann verstärkt über Ergebnisse in politisch relevanten Themenfeldern berichten. Dazu gehören die heute im hinteren Teil des Geschäftsberichts aufgeführten Themen zur Nachhaltigkeit wie Umwelt, Arbeitgeberin, Standort-/ Wirtschaftsfaktor (SBB AG 2011). Oder sie kann versuchen, die Perspektive der Politik zu korrigieren, indem sie sich (weiterhin) darum bemüht, als primär betriebswirtschaftlich handelndes Unternehmen gesehen zu werden. Während die erste Variante die Gefahr einer verstärkten politischen Einmischung in operative Angelegenheiten mit sich bringt, stellt sich bei der zweiten Variante die Frage der Erfolgsaussicht. Vieles deutet darauf hin, dass es eben gerade die nicht-betriebswirtschaftlichen Aspekte eines staatlichen Unternehmens sind, welche die Aufmerksamkeit der Politik auf sich ziehen. Die SBB kann somit davon ausgehen, dass für die Politik gewisse Anliegen bei der Beurteilung und Steuerung der SBB immer eine grosse Rolle spielen werden. Dazu gehören sicherlich regionale Aspekte, insbesondere auch Arbeitsplätze.

b) Politische Einflussnahme erfolgt unabhängig von der Steuerungslogik der einzelnen Geschäftsbereiche

Gemäss den Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und SBB wird in den nicht abteilungsbe-rechtigten Geschäftsbereichen ein eigenwirtschaftliches Angebot bzw. ein angemessener Gewinn angestrebt. In Ausnahmefällen sollen spezifische Leistungen im Güterverkehr von der öffentlichen Hand bestellt und abgegolten werden (Schweiz. Bundesrat 2002 a, 2006 b). Um dies zu erreichen, hat die SBB im Personenfernverkehr, im Güterverkehr und im Geschäftsbereich Immobilien ein marktorientiertes Angebot nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu erbringen. Andere Anliegen, wie die Berücksichtigung der Regionen, sollen im Rahmen der "betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten" der SBB verfolgt werden (Schweiz. Bundesrat 2002 b, 2007, 2010). Damit werden in diesen Geschäftsbereichen betriebswirtschaftliche vor politische Argumente gestellt.

Wie gezeigt werden konnte, wurden jedoch in allen Geschäftsbereichen politische Forderungen aufgestellt, welche den betriebswirtschaftlichen Entscheidungsspielraum einschränken, und es ist zu erwarten, dass ihre Erfüllung daher oftmals zu betriebswirtschaftlich nicht optimalen Lösungen führen würde. Somit stellt sich die Frage, wer die Kosten für diese betriebswirtschaftlich suboptimalen Lösungen trägt.

Nach dem Verursacherprinzip müsste die Politik, und damit die öffentliche Hand, die Kosten der politischen Einflussnahme tragen. Was die SBB nicht aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen macht, bestellt die Politik und zahlt dementsprechend dafür. Die Politik könnte selber entscheiden, ob sie Forderungen in primär nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführten Geschäftsbereichen einbringen und für deren Erfüllung bezahlen möchte.

Ein anderer Ansatz bestünde darin, sich einzugestehen, dass die Politik über verschiedene Wege, u.a. über den Trassenpreis oder die Abschöpfung des Immobiliengewinns, die Ergebnisse aller SBB-Geschäftsbereiche massgeblich beeinflusst. Faktisch werden dadurch Gewinne bzw. Verluste der SBB oder einzelner Geschäftsbereiche politisch mitbestimmt. Mit den heutigen Mitteln

der öffentlichen Hand erkaufte sich die Politik in dieser Logik bereits heute das Mitspracherecht in allen Geschäftsbereichen. Ob zum gerechten Preis, ist eine andere Frage.

In der Praxis wird wohl auch in Zukunft eine Mischung der beiden obigen Ansätze vorzufinden sein. Es wird weiter vorgegeben, die Geschäftsergebnisse im Personenfernverkehr, Güterverkehr und Immobilienbereich seien nicht politisch bestimmt. Dass sich die Politik aber nicht aus diesen Geschäftsbereichen verabschieden wird, ist den meisten Beteiligten durchaus bewusst. Für die SBB stellt sich damit die Frage, inwiefern die Erfüllung politischer Forderungen in diesen Geschäftsbereichen durch die öffentliche Hand abgegolten wird. Gelingt es ihr aufzuzeigen, welche Zusatzkosten mit einem Anliegen verbunden sind, und gelingt es ihr, für diese Zusatzkosten auch Zusatzmittel von der Politik zu erhalten?

4. Weiterer Forschungsbedarf

Die vorliegende Studie zeigt die Interessen und Forderungen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern gegenüber der SBB. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, inwiefern diese Ergebnisse und Erkenntnisse auf andere Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand übertragen werden können. Sind die politischen Anliegen beispielsweise gegenüber Post, Swisscom, RUAG oder Skyguide in der Schweiz, oder gegenüber der Deutschen Bahn in Deutschland in ihrer Vielfalt und Richtung vergleichbar? Wie lassen sich allfällige Gemeinsamkeiten oder Unterschiede erklären? Können Unterschiede durch entsprechende Management-Entscheide in den Unternehmen erklärt werden oder sind sie Ergebnis des Marktumfeldes? Ähnliche Untersuchungen wie die Vorliegende zu anderen öffentlichen Unternehmen und vergleichende Studien können wichtige Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen liefern.

Diese Untersuchung schaffte einen Überblick über die Anliegen im politischen Umfeld der SBB. Dabei stützte sie sich auf parlamentarische Vorstösse und Initiativen und analysierte die darin vorgebrachten Anliegen. Fragen nach der Wirkung der Politik auf die SBB waren nicht im Fokus der Studie. Weder wurde analysiert, ob die Vorstösse und Initiativen überhaupt überwiesen wurden, wie der Bundesrat darauf reagierte, oder welche Aktivitäten sie auslösen, noch wurde die Bedeutung der parlamentarischen Vorstösse und Initiativen im Vergleich zu anderen Wegen der politischen Steuerung der SBB untersucht. Auch zur Schliessung dieser Lücken sind weitere Forschungsarbeiten notwendig.

Der in dieser Arbeit betrachtete Zeitraum beinhaltet mehrere institutionelle Veränderungen. Insbesondere wurde die Beziehung zwischen Politik und SBB neu geregelt und der Politik wurden neue Instrumente (Leistungsauftrag, Zahlungsrahmen, strategische Ziele) zur politischen Steuerung zur Verfügung gestellt. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind hier nicht untersucht worden. Es ist zu erwarten, dass gewisse Anliegen nicht mehr in Vorstössen und Initiativen, sondern beispielsweise im Rahmen der Debatte um den Leistungsauftrag vorgebracht werden. Damit hätte sich auch die Rolle der Vorstösse und Initiativen zur politischen Beeinflussung der SBB durch die neuen Instrumente verändert. Beides sind Vermutungen, die es in weiteren Studien zu prüfen gilt.

Abstract

Lukas Summermatter: The Swiss Federal Railways as a general purpose tool for politicians

Parliamentary Requests; Political Concerns; State-owned Enterprise; Political Interests; Swiss Federal Railways

Politicians represent key stakeholders for state-owned enterprises. Therefore, state-owned enterprise manager need to understand politicians' reasoning and action logic. To this end, this article analyzes political concerns in the context of the Swiss Federal Railways, a company in sole possession of the Swiss Confederation. The content analysis of parliamentary initiatives between 1996 and 2009 led to 276 political claims from 29 topics. The study shows that politicians treat the Federal Railways primarily as a general-purpose tool in transportation policy, but also in environmental, labor market, economic, or regional policy, but they do not perceive it as a for-profit company.

Literaturverzeichnis

- Bogumil, Jörg (2003), Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Modernisieren mit der Politik: Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, hrsg. von Kuno Schedler und Daniel Kettiger, Bern, S. 15-42.
- Brämer, Patrick, Horst Gischer, Andreas Pfingsten und Toni Richter (2010), Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 33. Jg., Heft 4, S. 311-332.
- Brunsson, Nils (1994), The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations, Chichester.
- Bundesministerium für Finanzen (2009), Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Berlin.
- Edeling, Thomas (2002), Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 25. Jg., Heft 2, S. 127-139.
- Edeling, Thomas, Erhard Stölting und Dienter Wagner (2004), Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung: eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen, Wiesbaden.
- Freeman, R. Edward (1984), Strategic Management: A Stakeholder Approach, Boston.
- Gordon, C. (2005), Transportation Policy in the European and American Unions compared Lessons in Transportation Federalism, in: Public Works Management & Policy, 9. Jg., Heft 4, S. 292-304.
- Huntington, Samuel P. (1952), The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest, in: The Yale Law Journal, 61. Jg., Heft 4, S. 467-509.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007), Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen – Transparenz unter divergierenden Interessen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 30. Jg., Heft 3, S. 344-356.
- Lodge, Martin (2003), Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation, in: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 16. Jg., Heft 2, S. 159-178.
- Mayring, Philipp (2000), Qualitative Inhaltsanalyse, in: Forum Qualitative Sozialforschung, 1. Jg., Heft 2, S.
- Mayring, Philipp (2007), Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 9. Aufl., Weinheim.
- Olsen, Silvia (2007), Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector, in: International Review of Administrative Sciences, 73. Jg., Heft 3, S. 349-364.
- SBB AG (2011), Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2010, Bern.
- Schedler, Kuno, Roland Müller und Roger Sonderegger (2011), Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis, Bern.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2010), Outcome-Oriented Public Management: A Responsibility-Based Approach to the New Public Management, Charlotte.
- Schweiz. Bundesrat (1997), Botschaft zur Bahnreform v. 13. November 1996, Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2002 a), Botschaft über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006, den Zah-

- lungsrahmen für die Jahre 2003–2006 und einen Verpflichtungskredit für die Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit einer Führerstandssignalisierung (ETCS) sowie über den Rechenschaftsbericht der SBB AG für die laufende Leistungsvereinbarung, Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2002 b), Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB AG 2003-2006, Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2005), Botschaft zur Bahnreform 2 v. 23. Februar 2005, Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2006 a), Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2006 b), Botschaft über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2007–2010 und den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Infrastruktur der SBB für die Jahre 2007–2010, Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2007), Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2007-2010, Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2010), Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2011-2014, Bern.
- Van Riesen, O. (2007), Zur Leistungsfähigkeit des Regulierungsstaates im Bahnsektor, Berlin.
- Wilson, James Q. (1989), Bureaucracy: what government agencies do and why they do it, New York.
- Yeung, R. L. K. (2005), Public enterprise governance – KCR corporation and its governance controversies, in: Public Management Review, 7. Jg., Heft 4, S. 565-587.