



Tarifbegehren im öffentlichen Verkehr 2007

Befund und Stellungnahme des Preisüberwachers zu den Tarifmassnahmen im direkten Verkehr und insbesondere bei den SBB per 9. Dezember 2007

Inhalt

- 1. Das Wichtigste in Kürze**
- 2. Tarifbegehren 2007 des VöV: Direkter Verkehr**
- 3. Tarifmassnahmen 2007: SBB-Tarife im Direkten Personenverkehr**



1. Tarifmassnahmen 2007: Das Wichtigste in Kürze

1. Der Verband öffentlicher Verkehr VöV stellte für alle 250 öV-Unternehmen im direkten Verkehr eine mittlere Tarifierhöhung um rund 3.5 Prozent auf Dezember 2007 in Aussicht.
2. Die Preisüberwachung kann nicht die Gesamtheit der 250 öV-Unternehmen prüfen, unter anderem weil die Transparenz aller Zahlungen, Subventionen und Abgeltungen der öffentlichen Hand an das Gesamtsystem öV ungenügend ist. Eine Preismissbrauchsprüfung ist auch deshalb praktisch unmöglich.
3. Die Preisüberwachung konzentrierte sich bei der Preismissbrauchsprüfung auf die Tarife der SBB, die immerhin mehr als $\frac{2}{3}$ des Umsatzes aller öV-Unternehmen erwirtschaften.
4. **Die SBB haben sich nach langen Verhandlungen in einer einvernehmlichen Regelung mit dem Preisüberwacher bereit erklärt, auf die Einführung neuer Distanzzuschläge und die Erhöhung bestehender Distanzzuschläge zu verzichten.** Die einvernehmliche Regelung ist ein schriftlicher Vertrag, basierend auf dem Preisüberwachungsgesetz, der vorläufig für ein Jahr bindend ist.
5. Die Preisüberwachung unterbreitet dem VöV und den Bundesbehörden verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Zahlungen der öffentlichen Hand, zur Neuregelung allfälliger Distanzzuschläge und zur Gewinnverwendung und –verrechnung bei den SBB.
6. Die gelieferten Daten und Planzahlen wurden von den SBB als Geschäftsgeheimnis deklariert. Sie werden deshalb von der Preisüberwachung nicht bekannt gegeben. Deshalb erfolgt die Information der Öffentlichkeit durch die Preisüberwachung nur summarisch und bloss mit qualitativen Angaben.



2. Tarifbegehren 2007 des VöV: Direkter Verkehr

2.1 Tarifbegehren im direkten Verkehr

Am 10. Januar 2007 unterbreitete der Verband öffentlicher Verkehr VöV (CH-Direct) der Preisüberwachung ein erstes Dokument mit den auf den 9. Dezember 2007 geplanten Preismassnahmen im ganzen Bereich des Direkten Verkehrs, der rund 250 Verkehrsunternehmen umfasst (wobei die SBB mehr als $\frac{2}{3}$ des Gesamtumsatzes abdecken).

Das Preisbegehren des VöV umfasste im umsatzgewichteten Durchschnitt aller Tarife des direkten Verkehrs eine Erhöhung um rund 3.5 Prozent auf den Fahrplanwechsel vom 9. Dezember 2007. Dabei wurden für die einzelnen Bereiche unterschiedliche Tariferhöhungssätze vorgeschlagen, so u.a.:

- beim Normaltarif um durchschnittlich +3.1 Prozent
- bei den Strecken- und Interabonnements um +3.0 Prozent
- bei den Generalabonnements um durchschnittlich +3.6 Prozent
- bei den Tageskarten „normal“ um +14 Prozent

Die Analyse der Preisüberwachung zog sich über mehrere Monate hin, da wiederholt Zusatzauskünfte eingeholt werden mussten und danach Verhandlungen mit der Geschäftsleitung der SBB geführt wurden.

2.2 Zuständigkeit des Preisüberwachers

Die Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs verfügen in der Regel über eine marktbeherrschende Stellung; in vielen Bereichen stellt der Schienenverkehr ein natürliches Monopol dar. Namentlich besteht auch zwischen dem Individualverkehr einerseits und dem Kern-Fernverkehr der SBB andererseits eine Substitutionslücke – d.h. man kann nicht einfach ausweichen – und der Kern-Fernverkehr der SBB bildet somit einen eigenen relevanten Markt. Damit ist eine Unterstellung des Direkten Personenfernverkehrs unter das Preisüberwachungsgesetz PüG (Art. 2) gegeben. Dies entspricht der langjährigen Praxis der SBB und der Preisüberwachung. Da die SBB neuerdings eine marktbeherrschende Stellung bestreiten, wird die Preisüberwachung im Hinblick auf künftige Tarifmassnahmen diese Frage zusammen mit der Wettbewerbskommission klären.

2.3 Preisüberprüfung im Bereich des direkten Verkehrs

Die Preisgestaltung und Preisfestsetzung im direkten Verkehr erfolgt dieses Jahr erstmals im Rahmen des Verbands öffentlicher Verkehr VöV. Sie erfolgen durch die Entscheide der Kommission Personenverkehr (KoP), in welcher die SBB das Vetorecht besitzen. Bei früheren Preisbegehren und Tarifprüfungen durch die Preisüberwachung waren die SBB immer alleiniger Verhandlungspartner.

Am direkten Verkehr sind rund 250 Unternehmen beteiligt. Ein eigentliches Tarifausgleichs-Finanzierungsgefäss unter den Unternehmen existiert nicht. Deshalb könnte eine vollständige Preismissbrauchsprüfung des gesamten öV-Systems durch die Preisüberwachung nicht auf die SBB beschränkt sein. Sowohl aus Gründen der Kapazität als auch von der Praktikabilität der Betriebsanalyse (Bilanztransparenz) her musste sich die Preisüberwachung aber auf eine gesonderte Analyse der SBB konzentrieren. Die SBB erwirtschaften im direkten Verkehr mehr als $\frac{2}{3}$ des Umsatzes aller 250 Unternehmen.



2.4 Befunde zu den Tarifmassnahmen im direkten Verkehr

Im Bereich des Gesamtsystems des direkten Verkehrs sind wir in unserer Analyse zu folgenden Befunden resp. Empfehlungen gelangt:

1. **Preissmissbrauchsanalyse:** Eine Preissmissbrauchsanalyse, welche alle am direkten Verkehr beteiligten Unternehmen umfasst ist nicht möglich. **Ein genereller Preissmissbrauch kann für die geplante Erhöhung um 3.5 % gegenüber Ende 2004 unter diesen Umständen nicht festgestellt werden (2004 hatte die Preisüberwachung auf eine vertiefte Analyse verzichten müssen, weil per Dezember 2004 mit der Bahn2000, den neuen Tarifverbänden, dem komplett neuen Taktfahrplan, und den geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen keinerlei Vergleichsmöglichkeit gegenüber der Vergangenheit gegeben war).**
2. In Zukunft behält sich die Preisüberwachung vor, die Preissmissbrauchsprüfung auf weitere wichtige Unternehmen im direkten Verkehr auszuweiten.
3. **Öffentliche Abgeltungen:** Die Preisüberwachung hat, was die SBB betrifft, recht präzise Zahlenreihen über die Finanzströme und die Abgeltungen der öffentlichen Hand erhalten. Hingegen gibt es keine verlässliche Übersicht über die Summe aller Abgeltungen und Transferzahlungen von Bund, Kantonen und Gemeinden (resp. Gemeindeverbänden) an das öV-System insgesamt. Weder beim VöV noch beim BAV oder bei der eidgenössischen Finanzverwaltung besteht eine vollständige Übersicht mit aktualisierten Zeitreihen über die öffentlichen Mittel, welche ins öV-System fliessen. (Eine solche Sektorrechnung ist auch nicht leicht zu erstellen, weil Transferzahlungen von einer öffentlichen Körperschaft an die andere, Verbundzahlungen, Doppelzahlungen usw. zu bereinigen sind.) Die Preisüberwachung kann deshalb die Behauptung nicht nachprüfen und nicht bestätigen, dass die in den öV fliessenden öffentlichen Mittel abgenommen hätten und eine Tarifierhöhung erzwingen oder rechtfertigen würden. Es ist jedoch unbestritten, dass die Tarifgestaltung der ÖV-Unternehmen eng von den Investitionen und Abgeltungen der öffentlichen Hand abhängt: „Entweder zahlt der Kunde, oder der Steuerzahler“.
Daraus resultiert eine erste Empfehlung an den VöV: Es ist ein transparentes statistisches Instrument zu realisieren, das alle Zahlungen der öffentlichen Hand an den öffentlichen Verkehr erfasst, alle Doppelzahlungen ausschliesst und in einer Zeitreihe die volle Transparenz über die Transfers herstellt. Sollte der VöV nicht in der Lage sein diese Zahlungen der öffentlichen Hand ins System öV auszuweisen, wird die Preisüberwachung ein entsprechendes Reporting-System vom Bund verlangen.
4. **Distanzzuschläge:** Jede Unternehmung im öffentlichen Verkehr ist heute frei, in ihrem Streckennetz eine Preiserhöhung mittels Ausdehnung der Tarifkilometer vorzunehmen. Dieses System ist historisch gewachsen und wird nun auch bei den Tarifmassnahmen 2007 bei einzelnen Strecken weitergeführt. Es besteht bei der Erhöhung von Distanzzuschlägen gewissermassen ein Wettlauf zwischen den einzelnen Unternehmen. Jede Anhebung bei einer einzelnen Transportunternehmung bedeutet einen verhältnismässig höheren Anspruch auf die Erträge des Abonnementspools. Ausserdem bedeuten zusätzliche Tarifkilometer auch bei jeder folgenden Tarifierhebung des Gesamtsystems eine zusätzliche, quasi versteckte Preiserhöhung. Die Distanzzuschläge sind in einem System von Monopolstrukturen oder marktbeherrschenden Unternehmen, die sich preislich unabhängig von anderen Mitbewerbern verhalten können, entweder abzuschaffen oder nach objektiven, kostenorientierten Gesichtspunkten zu gestalten.



Dies führt uns zu unserer zweiten Empfehlung an den VöV: Bis zu einem (noch zu vereinbarenden) Zeitpunkt ist das bestehende System der Distanzzuschläge durch ein rationales Regelsystem mit objektiven Parametern zu ersetzen. Der Preisüberwacher behält sich vor, beim Nichtzustandekommen ein solches Regelsystem vom Bund zu fordern.



3. Tarifmassnahmen 2007: SBB-Tarife im Direkten Personenverkehr

3.1 Prinzip der Preismissbrauchsprüfung

Die Preismissbrauchsprüfung bei den SBB ist differenziert nach Divisionen:

- **Personenfernverkehr:** SBB sind auf ihren Strecken marktbeherrschend und unterstehen damit dem Preisüberwachungsgesetz.
- **Regionalverkehr:** Ist abgeltungsberechtigt und funktioniert nach dem Bestellprinzip: Die Besteller (Kantone) zahlen gemeinsam mit dem Bund und den Gemeinden die bestellten Leistungen. Ein Preismissbrauch kann kaum gegeben sein.
- **Güterverkehr:** Untersteht dem Wettbewerb und damit nicht dem Preisüberwachungsgesetz.
- **Immobilien:** Hängen eng mit dem Personenfernverkehr zusammen; Erträge werden gemäss Strategie des Eigners für die Nachfinanzierung der Pensionskasse verwendet.

Die Preismissbrauchsprüfung beschränkt sich auf den Personenfernverkehr. Hier haben die SBB eine marktbeherrschende Stellung inne. Deshalb dürfen Preisüberhöhungen im Personenfernverkehr aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht zur Verbilligung in anderen Unternehmensbereichen, in welchen Wettbewerb herrscht, verwendet werden. Aus wettbewerbspolitischer Optik sollte der Monopolbereich den Wettbewerbsbereich nicht quersubventionieren, erstens weil daraus eine Wettbewerbsverzerrung resultieren würde und zweitens weil eine ungerechte Abschöpfung bei Konsumenten im Monopolbereich verhindert werden muss.

3.2 Beurteilungsmethodik der Tarifmassnahmen im direkten Verkehr der SBB

Die Preisüberwachung hat die Tarife im direkten Verkehr der SBB gemäss Art. 13 PüG geprüft. Art. 13 PüG sieht folgende Beurteilungselemente bei der Preismissbrauchsanalyse vor:

- a) Preise auf Vergleichsmärkten (hier nicht anwendbar)
- b) Angemessener Gewinn
- c) Kostenentwicklung
- d) Besondere Unternehmerleistung
- e) Besondere Marktverhältnisse

Die Preisüberwachung hat bei den SBB umfangreiche betriebswirtschaftliche Ergebnisdaten angefordert und die Prognoseziffern des mittelfristigen Finanzplans 2008-2012 analysiert (was mehrere Rückfragen und Rückmeldungen erfordert hat). Sie hat ihre Analyse und Berechnungen in einer umfangreichen technischen Analyse und in einer Beurteilung festgehalten. Die SBB haben die betriebswirtschaftlichen Daten zum **Geschäftsgeheimnis** erklärt, was von der Preisüberwachung respektiert wird. Aus diesem Grunde stehen diese Dokumente nicht zur öffentlichen Verfügung. Vorliegend werden nur qualitative Resultate des Befunds der Preisüberwachung bekannt gegeben. Alle nachstehenden Befunde und Beurteilungen von Produktivitäten, Gewinnen, Distanzzuschlägen basieren aber auf quantitativen Analysen, die gemäss Art. 13 PüG durchgeführt worden sind.

3.3 Produktivitätsentwicklung

Die Produktivität im Bahnverkehr wird mit den Indikatoren Betriebsaufwand pro Zugskilometer und pro Personenkilometer erfasst. Die SBB verfügen dazu über ein recht exaktes Reportingsystem, welches der Preisüberwachung zur Verfügung stand. **Die Produktivität im Bahnverkehr der SBB konnte in den vergangenen Jahren gesteigert werden, die SBB sind also effizienter geworden. Das Unter-**



nehmen kann, dank der Produktivitätsentwicklung, die Teuerung auffangen. Die aufgelaufene Teuerung muss deshalb nicht durch Preisaufschläge ausgeglichen werden.

3.4 Gewinnentwicklung

Als Gesamtunternehmung erarbeiten die SBB nicht übermässig hohe Gewinne. Die Preismissbrauchsprüfung der Preisüberwachung konzentriert sich indes, entsprechend der wettbewerbsrechtlich definierten Eingrenzung (vgl. Ziff. 2.2 und 3.1), einzig auf die Division Kern-Personenfernverkehr.

Die Gewinne des Kernfernverkehrs sind hoch. Für die ganze Sparte lässt sich eine Tarifierung im Personenverkehr auf Grund der Gewinnbeurteilung nicht rechtfertigen. Dieser Befund basiert einerseits auf einer Analyse der Bilanz- und Erfolgsrechnungspositionen (Ist-Werte und Planzahlen) der Division Personenverkehr, andererseits auch auf einer WACC-Berechnung (Weighted Average Cost of Capital). Die WACC-Methode ist ein allgemein anerkanntes betriebswirtschaftliches Instrument zur Berechnung der risikogerechten Verzinsung des Eigen- und Fremdkapitals, wobei die Eigenkapitalverzinsung dem angemessenen Gewinn entspricht. Die Preisüberwachung hat diese Methode auf Ersuchen der SBB-Leitung i.S. einer Plausibilitätsüberprüfung auch angewandt, obwohl sie dies bei einer grossenteils durch Gelder der öffentlichen Hand finanzierten Unternehmung als kritisch erachtet.

Die Erwirtschaftung höherer Gewinne im Personenfernverkehr kann aus der Optik der Gesamtunternehmung als wünschbar erachtet werden, aber aus wettbewerblicher Sicht ist dies unzulässig, weil zu befürchten ist, dass überhöhte Gewinne aus dem Monopolbereich Kern-Fernverkehr in heutige Wettbewerbsbereiche (Güterverkehr, Internationaler Verkehr) und mögliche zukünftige Wettbewerbsbereiche verschoben werden. Der gebundene Kunde im Kern-Fernverkehr darf nicht zur Querfinanzierung anderer Bereiche herangezogen werden.

Der Gewinn im Monopolbereich Personenfernverkehr muss angemessen sein. Auch der Leistungsauftrag des Bundes an die SBB spricht ausdrücklich von einem „angemessenen Gewinn“.

Bei den SBB wurden und werden rund 50 Prozent der Vollkosten von der öffentlichen Hand finanziert. Der Bund zahlt die ganze Infrastruktur und zudem werden die Trassenpreise und die Zielvorgaben für das Betriebsergebnis mit dem Bund ausgehandelt. Heute verlangt der Bund als Eigner von den SBB zudem keine Abführung der Zinsen auf dem Eigenkapital. **Der Begriff „Gewinn“ ist also im Falle einer von der öffentlichen Hand hoch subventionierten Unternehmung wie den SBB zu relativieren.**

Die Preisüberwachung wird an den Bund als Eigner gelangen mit der Anregung, dass die Gewinnverwendung und die Festlegung des „angemessenen Gewinns“ besser und transparenter geregelt werden sollte.

3.5 Distanzzuschläge

Ein geografischer Bahnkilometer ist nicht einfach ein Tarifkilometer. Die einzelnen Strecken werden mit sogenannten Distanzzuschlägen erhöhend korrigiert. Die Distanzzuschläge werden seitens der SBB, wie auch von den anderen Transportunternehmen, einseitig festgelegt.

Die Preisüberwachung hat mit den SBB ausgehandelt, mit den Tarifmassnahmen 2007 keine Distanzzuschläge zu erhöhen und keine neuen einzuführen. Die einvernehmliche Regelung zur Einfrierung aller Distanzzuschläge gilt vorläufig für ein Jahr.

Die Preisüberwachung hat vorläufig auf die Forderung nach Senkung der alten, historisch gewachsenen Distanzzuschläge verzichtet. Diese sind im Rahmen des VöV oder einer Bundesregelung auf eine



Basis mit objektiven Parametern zu stellen. Wir wollen damit auch einem weiteren, konkurrierenden Erhöhungswettbewerb unter den öV-Unternehmen zuvorkommen.

Das Blockieren der Distanzzuschläge durch die Preisüberwachung ist dadurch gerechtfertigt, dass die gesamte Gewinnsituation des Kernfernverkehrs eine Begrenzung aufdrängt. Mit anderen Worten: Distanzzuschläge sind der Angriffspunkt zur Korrektur der Gesamtgewinnsituation des Kernfernverkehrs.

Distanzzuschläge, resp. weitere Erhöhungen bei Neubaustrecken sind gegenwärtig nicht begründbar und damit nicht akzeptabel: Die Infrastruktur für solche Strecken (z.B. Bahn2000, Lötschberg) wurde resp. wird vollumfänglich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Ein Tarifaufschlag lässt sich nicht rechtfertigen, zumal das Unternehmen aus den kürzeren Fahrzeiten einen Vorteil zieht. Es ist auch für die Kunden nicht plausibel und nicht kommunizierbar, dass sie ausgerechnet auf Neubaustrecken noch Zuschläge zahlen müssen, welche sie als Steuerzahler bereits voll finanziert haben. Mehrkosten – etwa für die Sicherheit – auf den Neubaustrecken sind in der Finanzplanung berücksichtigt. Wenn Mehrkosten durch einen dichteren Fahrplan entstehen, stehen diesen auch Mehrerträge gegenüber.

Eine Sondersituation hinsichtlich Distanzzuschläge ist am **Lötschberg** festzustellen, wo sich durch die starke Streckenverkürzung im Basistunnel die Distanzzuschläge gesamthaft auf über 100 Prozent der geographischen Strecke rechnen würden (bislang sind die Distanzzuschläge auf 50 Prozent begrenzt worden). Im Art. 10 Abs. 2 des Transportgesetzes heisst es: „Kunden in vergleichbarer Lage sind vergleichbare Bedingungen zu gewähren.“ Die Preisüberwachung überlässt die rechtliche Klärung der Frage dem BAV, ob bei der Lötschberg-Basislinie dieses Gleichbehandlungsgebot noch eingehalten wird.