VERBAND STAHL-, METALL- UND PAPIER-RECYCLING SCHWEIZ
ASSOCIATION SUISSE DE RECYCLAGE DU FER, DU METAL ET DU PAPIER
ASSOCIAZIONE SVIZZERA RICICLAGGIO FERRI, METALLI E CARTA
VSMR

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

3003 Bern

Bern, 30. November 2015

Organisation der Bahninfrastruktur

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. August 2015 hat uns Bundesrätin Doris Leuthard zur Vernehmlassung betreffend «Organisation der Bahninfrastruktur (OBI)» eingeladen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Gerne äussern wir uns wie folgt:

1. Problemanalyse

In Europa wird seit den frühen 1990er Jahren versucht, den Rückgang des Marktanteils der Bahn zu stoppen. Das Vorgehen zielt im Wesentlichen auf mehr intramodalen Wettbewerb auf der Schiene und mehr Effizienz bei der Leistungserbringung ab. Auf Basis der ursprünglichen EU-Richtlinie 91/440 wurden seither verschiedene Reformpakete beschlossen. Der Stand der Umsetzung ist jedoch in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU sehr unterschiedlich. Als Folge gibt es erhebliche Unterschiede in der Marktöffnung und in der Intensität des intra- und intermodalen Wettbewerbs. Die angestrebte Trendwende bei den Marktanteilen ist hingegen ausgeblieben.

Zur Zukunft der Bahn in der Schweiz erschien 2013 ein Schlussbericht einer «Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur» (EOBI). Darin wird festgestellt, dass aufgrund fehlender Liberalisierung integriert geführte Unternehmen in der Schweiz weiterhin die Regel sind. Die EOBI kommt zum Schluss, dass daher eine unabhängige Trassenvergabestelle nötig sei (S. 99f.). Weiter fordert sie, die integriert geführten Eisenbahnunternehmen in eine Holdingstruktur zu überführen, die jede Einflussnahme des Verkehrsbereichs auf die Infrastruktur ausschliesst. Grundsätzlich sehen die Experten «in den sehr heterogen gestalteten Unternehmensmodellen keine Perspektiven für die Weiterentwicklung des öV-Systems Schweiz» (S. 100).

VSMR | Verband Stahl-, Metall- und Papier-Recycling Schweiz
Effingerstrasse 1 | Postfach 6916 | 3001 Bern
Tel. 031 390 25 50 | Fax 031 390 25 56
info@vsmr.ch | www.vsmr.ch CHE-104.476.862 MWST

In der Schweiz gibt es bisher nur Wettbewerb im Schienengüterverkehr, der jedoch aufgrund der gesamten Marktbedingungen nicht zum Tragen kommt. Erschwerend hinzu kommt die marktbeherrschende Stellung SBB Cargo; diese beherrscht den Ganzzugsverkehr und Kombiverkehr (Swiss Split) und ist Monopolanbieterin im Wagenladungsverkehr. Im Schienenpersonenverkehr hingegen liegt der einträgliche Fernverkehr im Rahmen einer einzigen Konzession in den Händen der SBB. Der Regionalverkehr, der seine Kosten bei weitem nicht deckt, wird ebenfalls wettbewerbsfrei ohne öffentliche Ausschreibungen bestellt und abgegolten. Als Folge kommt es zu erheblichen Ineffizienzen und Produktivitätseinbussen (siehe nachfolgende Übersicht über Systemmängel). Ebenso steigen die Gesamtkosten von Infrastruktur und Betrieb seit Jahren an, während die Erträge bestenfalls stagnieren.

Das Ziel, durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn im Personen- und Güterverkehr ihren Marktanteil gegenüber der Strasse zu halten oder sogar zu verbessern, wurde klar verfehlt.

Dennoch geht die in Frage stehende Vernehmlassungsvorlage nur in sehr begrenztem Mass auf die Grundproblematik von mehr Markt und Wettbewerb ein. Stattdessen sind rein «kosmetische» Massnahmen vorgesehen, die an den grundlegenden Rahmenbedingungen kaum etwas ändern.

Insbesondere geht der Bundesrat weiterhin davon aus, dass nur ein geschlossener Kreis von Anbietern in klar abgegrenzten Marktsegmenten in der Lage ist, die Bahn in Richtung von mehr Markt, Wettbewerb und Effizienz weiterzuentwickeln. Die Vertreter der SBB bringen dies im Hearing vom 14.9.2011 (Protokolle Hearings, S. 77) unmissverständlich wie folgt zum Ausdruck: « ... bringt mehr Wettbewerb keinen Mehrwert – es geht darum, die Kooperationen zu verstärken.»

Diese Einschätzung teilen wir nicht. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass dringend mehr Markt und Wettbewerb im Schienengüterverkehr zu realisieren ist. Nur so lassen sich die Effizienz des gesamten Systems verbessern und die Kosten bzw. Subventionen senken. Deshalb müssen vorhandene Problempunkte zwingend einer Lösung zugeführt werden.

Die wichtigsten Mängel sind:

Mangel 1 – Ineffiziente Organisation des Normalspurnetzes:

Mehrere Bahnunternehmen betreiben separate Normalspurnetze. Jedes Netz muss über Leitungs- und Störungsressourcen verfügen. Mit jedem Netzbetreiber sind Leistungsvereinbarungen abzuschliessen und ein Controlling zu führen, die Netzbetreiber müssen sich dabei untereinander koordinieren. Damit verbunden sind kostspielige Synergie- und Effizienzverluste, die im Bahnsystem von Kunden und öffentlicher Hand zu tragen sind.

Mangel 2 – Integriert geführte Bahnen:

Die international, schweizweit und regional tätigen Bahnen werden mehrheitlich integriert geführt, deshalb sind die verschiedenen Leistungen (Personen-/Güterverkehr, Infrastruktur, Immobilien, Altersvorsorge) auf ein Gesamtunternehmensinteresse und -ergebnis

ausgelegt. Drittanbieter im Personen-/Güterverkehr auf der Schiene sind grundsätzlich nicht willkommen, selbst der eigene Güterverkehr wird bei SBB im Besonderen den Interessen des Personenverkehrs untergeordnet. Dadurch kann sich SBB Cargo nicht marktorientiert ausrichten.

Mangel 3 – Netzentwicklung:

Integrierte Bahnen bedeuten Diskriminierungspotenzial. Die Netzentwicklung wird heute in integrierten Bahnen hauptsächlich durch Angebotsvorstellungen der eigenen Personenverkehrsunternehmen und der Kantone über das Bestellverfahren im RPV getrieben. Im nationalen Güterverkehr in der Fläche fehlt trotz Gütertransportgesetz (GüTG) ein eigentlicher Treiber. Dies führt zu schlechten Trassenqualitäten im Güterverkehr und damit verbunden zu erhöhten Betriebskosten.

Mangel 4 – Trassenvergabe:

Die Trassenvergabe durch eine Tochtergesellschaft integriert geführter Bahnen birgt ebenfalls die Gefahr einer Diskriminierung. Zur Verhinderung von Diskriminierungen beim Netzzugang soll daher mit dieser Vorlage eine neutrale Trassenvergabestelle geschaffen werden, die den Erfordernissen der europäischen Gesetzgebung entspricht.

Mangel 5 – Mangelnder Wettbewerb im Güterverkehr:

Trotz freien Netzzugangs funktioniert der Wettbewerb im Bahngüterverkehr nicht. Grund sind die nicht diskriminierungsfreie Bedienung der letzten Meile und die fehlende Zugangsmöglichkeit privater Anbieter im Wagenladungsverkehrssystem.

Mangel 6 – Kein Markt im Personenfernverkehr:

Der nationale Personenverkehr ist heute nicht liberalisiert. Es besteht kein intramodaler Wettbewerb. Bis 2017 verfügt die SBB über eine Monopol Konzession im Fernverkehr. Folge davon ist ein im internationalen Vergleich monopolisiertes unflexibles Qualitätsniveau (Service on board, Internetverfügbarkeit, usw.) sowie hohe Kosten (massgeschneidertes Rollmaterial, interne Instandhaltung usw.). Insbesondere verweisen wir auf die diversen Scharmützel zwischen Preisüberwacher und der Konzessionärin betreffend der Höhe der Billetpreise im Fernverkehr. Auch die Einführung von Fernbussen im internationalen Linienverkehr hat nicht zu mehr Dynamik geführt – im Gegenteil: Die Entwicklung wird zu behindern versucht.

Mangel 7 – Kein Markt im Regionalverkehr:

Der Regionalverkehr, der seine Kosten bei weitem nicht deckt, wird ebenfalls ohne Wettbewerb betrieben. Bestellungen und Abgeltungen erfolgen ohne öffentliche Ausschreibungen. Als Folge kommt es zu erheblichen Ineffizienzen und Produktivitätseinbussen mit entsprechenden Kostenfolgen (Rollmaterialbeschaffung, Doppelspurigkeiten in Marketing und Vertrieb, aufwendige Bestellverfahren und Controlling in den Verwaltungen von Bund und Kantonen). Die finanziellen Auswirkungen dieses auf Kooperation und Benchmark basierenden Angebots sind mittlerweile derart, dass sich Bund, Kantone und Anbieter mit der langfristigen Finanzierbarkeit dieses Monopolsystems befassen müssen.

Mangel 8 – Passagierrechte:

Mit dem Verweis auf die EU, wo für Passagiere seit 2011 ein umfassendes Paket an Passagierrechten definiert ist, möchte das BAV bei den Passagierrechten ebenfalls strengere Regeln einführen. Primär soll jedoch der internationale Fernbusverkehr auf der Strasse betroffen sein. Zudem fehlt eine Gleichbehandlung mit dem Bahngüterverkehr, bei dem die Verlader ebenfalls „die schwächere Partei im Beförderungsvertrag" (Erläuterungsbericht S. 31) sind.

Dieses Vorgehen ist aus verschiedenen Gründen befremdlich:

- Einerseits sollen für Fernbusse mehr Pflichten eingeführt werden, anderseits ist jedoch keine Angleichung an die bestehenden Rechte von konzessionierten Bahnunternehmen vorgesehen. Insbesondere fehlt jegliche Lockerung des bestehenden Konkurrenzverbots zwischen Schiene und Strasse im Linienverkehr. Mit anderen Worten: Eine Liberalisierung des Linienverkehrs in der Schweiz ist nicht vorgesehen.

- Zu viele Details der geplanten neuen Regelungen bleiben in der Vorlage unklar. Damit sind die konkreten Folgen für die betroffenen Transportunternehmen nicht abschätzbar. Rein schon aus praktischer Sicht ist etwa eine Information der Passagiere vor der Abfahrt mit der heute bestehenden Infrastruktur an den vom BAV definierten Halteorten für internationalen Busverkehr (Terminals / Halteplätze) nicht umsetzbar, da praktisch flächendeckend die entsprechenden grundlegenden Instrumente wie Fahrplankästen, Anzeigetafeln, Lautsprecheranlagen und definierte, wettergeschützte Wartebereiche fehlen.

Mangel 9 – Kollektivverkehr (Bus- und Car):

Bis heute hat die kollektive Personenbeförderung (Reisebusse) keinen klar definierten Platz in den kommunalen, kantonalen und nationalen Mobilitätskonzepten. Entsprechend haben die in der Schweiz tätigen Fernbusbetriebe mit wenigen Ausnahmen – etwa die stark expandierenden deutschen Unternehmen – kaum professionelle Strukturen gebildet. Aufgrund der schwierigen Situation mit einer beklagenswerten öffentlichen Busterminal-Infrastruktur und dem nach wie vor geltenden Konkurrenzverbot zum öV werden potenzielle Interessenten aus dem In- und Ausland jedoch abgeschreckt. Die zusätzliche Belastung des kollektiven Personenverkehrs mit Reisebussen mit der Übernahme von administrativen Vorschriften ist deshalb ebenso unangebracht wie kontraproduktiv.

Mangel 10 – Begrifflichkeiten

Die Begrifflichkeiten in der Vorlage sind bisweilen nicht eindeutig. So ist wiederholt die Rede von «Bussen» (z.B. S. 57, Art. 35a, 1. Abschnitt), wobei nicht klar wird, ob öV-Busse, internationale Fernbusse oder Reisecars im Gelegenheitsverkehr gemeint sind. Diese drei Formen des Busverkehrs sind nicht direkt miteinander vergleichbar und befinden sich gerade im Bereich der Infrastrukturnutzung zum Teil in einer direkten Konkurrenzsituation. Explizit zu begrüssen ist jedoch der Ansatz der Nutzung bestimmter Bahnhöfe als «Umsteigeplattformen» zwischen verschiedenen Verkehrsträgern. Bei der Realisierung von konkreten konzeptionellen Schritten zu einer solchen Multimodalität sind je-

doch die verschiedenen Formen des Busverkehrs bereits in frühen Planungsphasen zwingend zu berücksichtigen.

2. Ziele und zentrale Fragestellungen

Wir regen neben der Verhinderung von Diskriminierungen eine Grundsatzdiskussion über folgende Punkte an:

- Wahrung und Weiterentwicklung der Angebotsqualität für alle Verkehrsträger
- Realisierung einer echten Ko-Modalität auf Basis von Wettbewerb
- Effizienzsteigerung / Kostenreduktion im Schienenverkehr
- Liberalisierung des Busverkehrs
- Effizienter Mitteleinsatz

Zudem müssen folgende zentrale Fragestellung beantwortet werden:

- Welches Leistungsniveau, vorab beim öffentlichen Verkehrsangebot, ist zur Förderung des Wirtschafts- und Lebensraums Schweiz notwendig?
- Wie können das öffentliche Verkehrsangebot am effizientesten erbracht, wie die Kosten im öV-System massiv reduziert werden?
- Unter welchen Bedingungen kann regulärer Busersatzverkehr zur Erhöhung der Trassenverfügbarkeit im Güterverkehr und zur effizienteren Substanzerhaltung des Bahnnetzes eingesetzt werden?
- Wie kann die Finanzierung des öffentlichen Verkehrsangebots langfristig am besten sichergestellt werden?
- Wie können mehr Markt und Wettbewerb im Schienenverkehr realisiert werden?

3. Lösungsvorschlag

Eine zukunftsfähige Bahnlandschaft Schweiz soll primär auf die Bedürfnisse der Benützer wie auch auf die finanziellen Möglichkeiten der Besteller von nicht kostendeckenden Angeboten (Service public) ausgerichtet sein. Sie soll weiter die Investitionsbereitschaft privater Anbieter erhöhen. Ziel muss sein, durch Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen die Kosten im Gesamtsystem bei allen beteiligten Akteuren nach Möglichkeit zu senken. Grössten Anreiz hierzu bieten Wettbewerb und regulierte Systemdienstleistungen im Verkehrsbereich sowie eine Organisation der Eisenbahninfrastruktur, die vorhandene Synergien ausnützt.

Konkret sind dazu folgende **Massnahmen** notwendig:

Massnahme 1 – Organisation Normalspurnetz, integrierte Bahnen, Netzentwicklung und Trassenvergabe:

- Die Normalspurnetze müssen in eine Schweizerische Netzgesellschaft in Bundeseigentum zusammengelegt werden. Damit verbunden ist die Ausgliederung der Sparte Infrastruktur in allen normalspurigen Eisenbahnunternehmen. Die Trennung von Infrastruktur und Verkehr wird damit vollzogen.
- Infolge Trennung von Infrastruktur und Verkehr kann auf die Schaffung einer Trassenvergabestelle verzichtet werden. Die Netzentwicklung erfolgt unternehmensunabhängig entsprechend der Nachfrage aller im Markt aktiven Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Massnahme 2 – Güterverkehr:

- Zur Stimulierung des Wettbewerbs sind auch im Güterverkehr systemrelevante Dienstleistungen diskriminierungsfrei zu gestalten. Dazu gehören vorab der Wagenladungsverkehr sowie die Bedienung der letzten Meile durch die Rangierteams von SBB Cargo in der Flächenorganisation zugunsten von Ganzzugsanbietern.

Massnahme 3 – Personenfernverkehr:

- Alternative Angebote im Fernverkehr wie Fernbusse oder Konzessionen für Eisenbahnfernverkehr auf den internationalen Achsen sollen ermöglicht werden. Die bestehende Fernverkehrskonzession kann auch in geeignete Teilkonzessionen aufgegliedert werden.

Massnahme 4 – Regionalverkehr:

- Alternative Angebot im Regionalverkehr wie Regionalbusse oder alternative Anbieter bestehender Angebote im Bus- und Bahnverkehr sollen ermöglicht werden.
- Für klar abgrenzbare Angebote wie z.B. die S-Bahn Zürich muss ein Ausschreibungswettbewerb zur Regel werden.

Massnahme 5 – Rahmenbedingungen:

- Die Rahmenbedingungen müssen so verändert werden, dass private Investoren in das Bahnsystem investieren. Dazu gehört die Öffnung der Märkte für den Wettbewerb. Es gilt aber auch die Sicherheits-, Betriebs- und Arbeitsvorschriften zu vereinfachen, flexibilisieren und auf die heutige hochentwickelte, automatisierte und sichere Technik zu adaptieren.
- Die Zulassung, Bewilligungen und Administration müssen vereinfacht werden. Insbesondere die Digitalisierung muss durch entsprechende Vereinbarungen für systemrelevante Dienstleistungen und Ressourcen rasch umgesetzt werden.

Massnahme 6 – Passagierrechte, Kollektivverkehr (Bus und Car):

- Der Fernbusverkehr im Inland soll wie in Deutschland und Frankreich liberalisiert werden.
- Die kollektive Personenbeförderung (Bus und Car) ist in die Planung miteinzubeziehen

- Insbesondere soll der Bund multimodale Bahnhöfe inkl. Taxi und Fernbussanschlüsse fördern und frühzeitig in die Planung miteinbeziehen.
- Analog zur Verbesserung der Passagierrechte sollen die Rechte der Verlader im Beförderungsvertrag verbessert werden.

4. Forderung

In der vorliegenden Form ist die «Organisation der Bahninfrastruktur» für uns nicht akzeptabel. Wir fordern das UVEK deshalb auf, die Vorlage vollständig zu überarbeiten und im Sinne der erwähnten Lösungsvorschläge zu ergänzen. Insbesondere ist auf eine enge Abstimmung mit dem Postulat 15.3496 «Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo» zu achten.

5. Fragekatalog

Mit der Vernehmlassungsvorlage sind wir grundsätzlich nicht einverstanden und fordern ihre Überarbeitung. Unsere Antworten im beiliegenden Fragekatalog des UVEK gelten nur für den Fall, dass die Vorlage ohne Erweiterung in unserem Sinne weiterverfolgt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen Ihnen für Ergänzungen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VERBAND STAHL-, METALL- UND PAPIER-RECYCLING SCHWEIZ VSMR

NR Toni Brunner Präsident	Dr. Thomas Bähler Geschäftsführer

Beilage: Fragekatalog
cc: konsultationen@bav.admin.ch