

An das
Eidg. Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation

3003 Bern

29. April 2004

Bahnreform 2; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage Bahnreform 2 zu äussern. Wie üblich, haben wir auch unsere interessierten Mitglieder eingeladen, sich zum Entwurf zu äussern. Unsere Stellungnahme berücksichtigt die uns zugekommenen Antworten und stützt sich auf die Beratungen unserer Verkehrskommission.

Wir erlauben uns, in einem ersten Teil einige grundsätzliche Bemerkungen anzubringen und im zweiten Teil auf die 31 konkreten Fragen einzugehen.

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Der Wettbewerb als Mittel zur Effizienzsteigerung

Eine moderne Verkehrsinfrastruktur und ein gut funktionierendes Transportsystem sind wesentliche Standortfaktoren. Im Rahmen dieses Transportsystems spielt die Bahn, speziell in der Schweiz, eine wichtige Rolle. Allerdings hat die Schiene in den letzten Jahren laufend Marktanteile an die Strasse verloren. Es ist erklärtes Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik, diesen Trend zu brechen und wieder vermehrt Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Dazu bedarf es grosser Anstrengungen seitens der Bahn.

Die wichtigsten Voraussetzungen für die Förderung des Schienenverkehrs in der Schweiz sind die Realisierung von Bahn 2000, der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) und der Anschlüsse des Schweizer Schienennetzes ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz.

Der Ausbau der Bahninfrastruktur ist notwendig; er allein wird aber nicht ausreichen, um den wachsenden Güterverkehr auf die Schiene zu bringen. Dafür braucht es auch ein Angebot an effizienten Diensten auf dem Schienennetz. Die national ausgerichteten Staatsbahnen werden aber gerade in diesem stärksten Wachstumssegment wichtigen Anforderungen ihrer Kunden nicht gerecht.

Die chronischen, von den Bahnkunden seit Jahren gerügten Qualitätsmängel bewirken, dass der Marktanteil der Schiene laufend zurückgeht. Dazu gehören in erster Linie:

- Ungenügende Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit im internationalen Gütertransport
- Tiefe Durchschnittsgeschwindigkeit
- Ungenügende Intermodalität

Nach dem EU-Weissbuch zur Verkehrspolitik (2001) erreichen die internationalen Güterzüge in Europa derzeit eine Durchschnittsgeschwindigkeit von lediglich 16 bis 18 km/h.

Echter Wettbewerb auf der Schiene ist eine wichtige Voraussetzung für eine Stärkung der Position der Bahn. Nur so kann eine nachhaltige Verkehrspolitik Erfolg haben und nur so wird sichergestellt, dass die grossen Investitionen in die Schieneninfrastruktur (NEAT, Bahn 2000) auch die politisch angestrebte Verkehrsverlagerung bewirkt.

Wir bedauern es deshalb, dass die Bahnreform 2 auf einen weiteren Liberalisierungsschritt verzichtet. Damit wird die Chance vergeben, die Effizienz der Bahn weiter zu steigern und ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Strasse zu erhöhen.

Im Hinblick auf die Bahnreform 2 hat economiesuisse bereits im Mai 2002 ein Positionspapier erarbeitet, worin wir vor allem die Bedeutung des Wettbewerbs als Instrument der Effizienzsteigerung der Bahn hervorgehoben haben. Wir erlauben uns, Ihnen dieses Papier als integrierter Bestandteil unserer Stellungnahme beizulegen. An unserer damaligen Haltung hat sich nichts geändert.

2. Kaum Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kunden

Die Bahnreform 2 beschäftigt sich fast ausschliesslich mit den Bahngesellschaften; die Bedürfnisse der Kunden werden kaum erwähnt, vor allem nicht im Güterverkehr.

Allerdings wird mit der Fragestellung zum Sicherheitsdienst in den Verkehrsmitteln die Sicherheit der Passagiere angesprochen. Gerade diesen Punkt betrachten wir aber als Fremdkörper in der Vorlage, denn die Frage, wo überall ein Sicherheitsdienst notwendig ist und ob Sicherheitsleute bewaffnet sein sollen oder nicht, stellt kein geeignetes Thema für ein Vernehmlassungsverfahren dar. Diese Frage muss aufgrund der in- und ausländischen Erfahrungen und in Absprache mit den Polizeikorps entschieden werden.

3. Vernachlässigung des Güterverkehrs

Aus naheliegenden Gründen ist der Personenverkehr populärer als der Güterverkehr. Im heutigen Bahnbetrieb wird der Güterverkehr gegenüber dem Personenverkehr stiefmütterlich behandelt, wenn nicht sogar diskriminiert. Will man mit der Verlagerung des Strassengüterverkehrs auf die Schiene ernst machen, muss der Güterverkehr auf der Schiene zusätzliche Möglichkeiten erhalten. Bei Kapazitätsengpässen auf dem Schienennetz ist deshalb nicht automatisch dem Personenverkehr Vorrang einzuräumen, sondern es hat eine Interessenabwägung stattzufinden.

B. Zu den konkreten Fragen

1. Sind Sie mit der generellen Stossrichtung der Bahnreform 2 einverstanden?

Nein.

Die Bahnreform 2 konzentriert sich zu stark auf die Bahngesellschaften und vernachlässigt die Interessen der Kunden. Wir zweifeln, ob die vorgesehenen Massnahmen zu einer nachhaltigen Effizienzsteigerung der Bahn ausreichen. Namentlich bedauern wir, dass keine wirklich unabhängige Stelle für die Vergabe der Trassen vorgesehen wird.

2. Erachten Sie den Ausschluss einzelner Themenbereiche als richtig?

Nein.

Es ist verständlich, dass mit der Bahnreform 2, welche ja nur ein weiterer Schritt im langen Prozess der Erneuerung der Bahn darstellt, nicht sämtliche Probleme gelöst werden können. Es kommt aber darauf an, welche Bereiche ausgeklammert werden. So ist zum Beispiel die Rolle des UVEK nach wie vor unbefriedigend, da es gleichzeitig als Besteller, Aufsichtsbehörde, Marktregulator und Eigner auftritt. Wir vermissen ebenfalls die Frage der Priorisierung des Personenverkehrs vor dem Güterverkehr, die Problematik der Anschlussgeleise und die Fragen der Pensionskassen. .

3. Befürworten Sie die Finanzierung mittels Leistungsvereinbarung für sämtliche Unternehmen, bei denen der Bund die Infrastruktur mitfinanziert?

Ja.

Angesichts der zu begrüssenden Tendenz, die KTU den SBB gleichzustellen, ist es richtig, bei Mitfinanzierung der Infrastruktur durch den Bund Leistungsvereinbarungen vorzusehen. Um den administrativen Aufwand zu reduzieren, könnte man dabei gewisse Modell-Leistungsvereinbarungen vorsehen, die dann je nach Bedürfnis der einzelnen Unternehmung nur noch zu präzisieren wären.

4. Sind Sie einverstanden, dass der Bund künftig einen Teil der Investitionen über Eigenkapitalaufstockungen finanziert?

Ja.

Es macht wenig Sinn, verzinsliche Darlehen zu gewähren, welche die Unternehmungen dann doch nicht verzinsen und amortisieren können.

5. Wie beurteilen Sie den Übergang von einer dreigeteilten Finanzierungsverantwortung zu einer zweigeteilten? Bringt die Reduktion der Schnittstellen eine Verbesserung?

Ja.

Die Zweiteilung der Finanzverantwortung schafft Transparenz und liegt auch auf der Linie des neuen Finanzausgleichs.

6. Ist die Bundeszuständigkeit – bei Wahrung der Haushaltsneutralität – eher weit (grosses Grundnetz) oder eher eng (kleines Grundnetz) zu definieren?

Wir befürworten – unter Wahrung der Haushaltsneutralität – ein grosses Grundnetz, da dadurch weniger Schnittstellen zu den Kantonen entstehen.

7. Sollen im Gesetz nur die Zuschauungskriterien oder das Grundnetz selbst definiert werden?

Im Gesetz sollen nur die Zuschauungskriterien definiert werden; die Zuschauung der einzelnen Strecken hat durch den Bundesrat auf Stufe Verordnung zu erfolgen. Damit wird die Flexibilität gewahrt, und es wird verhindert, dass im Parlament ein regionalpolitischer Zuschauungskampf entbrennt.

8. **Wäre es Ihrer Ansicht nach sinnvoll, die Publikumsanlagen ausserhalb der Knoten in die finanzielle Verantwortung der Kantone zu geben?**

Nein.

Die Publikumsanlagen sind häufig mit den betrieblichen Anlagen eng verknüpft. Wollte man die Publikumsanlagen ausserhalb der Knoten in die Verantwortung der Kantone legen, würden neue Schnittstellen entstehen. Der Bund hat die Publikumsanlagen aber nach bestimmten Normen zu erstellen. Zusatzwünsche haben die Kantone oder die Gemeinden selbst zu finanzieren.

9. **Ist die Verbindung von vierjährigen Leistungsvereinbarungen, flankiert von einem Verpflichtungskredit für dieselbe Zeitdauer, mit der Diskussion der verkehrspolitischen Zielsetzungen eine geeignete Lösung?**

Ja.

Es ist richtig, dass die Verpflichtungskredite und die Leistungsvereinbarungen parallel laufen. Verschiedene Mitglieder betrachten eine vierjährige Dauer allerdings als zu kurz. Andererseits wird geltend gemacht, dies erlaube die nötigen Anpassungen an den technischen Fortschritt.

10. **Sollen die Finanzmittel für das Schweizer Eisenbahnnetz in einem Verpflichtungskredit vereinigt werden, oder sollen zwei Verpflichtungskredite, einer für die SBB-Infrastruktur und einer für die übrigen Unternehmen, aufgestellt werden?**

Wir befürworten einen einzigen Verpflichtungskredit, da damit die Gleichbehandlung der Unternehmen unterstrichen und die Transparenz über die finanziellen Aufwendungen des Bundes für den Schienenverkehr verbessert wird.

11. **Sind Sie einverstanden, dass die Wahl der Finanzierungsinstrumente – im Falle eines grossen Grundnetzes (b) – für die in kantonale Verantwortung fallenden Infrastrukturen den Kantonen überlassen wird oder fordern Sie eine einheitliche Regelung wie im Falle eines kleinen Grundnetzes (a)?**

Wir befürworten ein grosses Grundnetz (vgl. Frage 6). Für die restlichen, in die Verantwortung der Kantone fallenden Infrastrukturen sollten diese in der Wahl der Finanzierungsinstrumente frei bleiben. Allerdings sind von den Kantonen ebenfalls Leistungsvereinbarungen zu verlangen.

12. Können Sie sich mit der aufgezeigten Entwicklung des Trassenpreises einverstanden erklären?

Nein.

Das Trassenpreissystem ist wenig transparent und muss deshalb grundsätzlich überarbeitet werden. In einer Trassenpreisreform müssen Anreize für die Nutzung zu wenig ausgelasteter Infrastrukturen in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht eingeführt werden. Das Trassenpreissystem muss auf die Zugskilometer und nicht länger auf die Tonnenkilometer abstellen.

13. Soll die Privilegierung des Güterverkehrs durch tiefe Trassenpreise (gemeint ist der normale Preis, nicht die zusätzlichen Trassenpreissubventionen) im Sinne einer kohärenten Verlagerungspolitik beibehalten werden?

Von einer Privilegierung des Güterverkehrs kann nicht gesprochen werden, vielmehr wird er diskriminiert, sowohl bei der Prioritätenordnung als beim Trassenpreis. Um den Güterverkehr auf der Schiene attraktiver zu gestalten, muss die Priorität für den Güterverkehr bei gleichzeitiger genereller Senkung des Trassenpreises gefordert werden.

14. Befürworten Sie die Ausdehnung des Sicherheitsdienstes auf alle Verkehrsmittel?

In zahlreichen Antworten wurde diese Frage nicht beantwortet. Dies lässt darauf schließen, dass die ganze Diskussion um den Sicherheitsdienst in der Bahnreform einen Fremdkörper darstellt. Dabei sei die Frage der Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln keineswegs heruntergespielt. Es handelt sich aber nicht um ein betriebliches Problem der Bahn, sondern um ein polizeiliches Problem.

Zweifellos besteht das Bedürfnis nach einer Erhöhung der Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Es wäre aber eine Verzettelung der Kräfte, den Sicherheitsdienst auf alle Verkehrsmittel auszudehnen; vielmehr sollten die bekannten neuralgischen Räume, wozu in erster Linie die Ballungsräume gehören, intensiver überwacht werden.

15. Sind Sie der Meinung, dass der Sicherheitsdienst bewaffnet, jedoch ohne Schusswaffe, mit Schusswaffe oder allenfalls gänzlich unbewaffnet erfolgen soll? Soll ein entsprechender Grundsatz im Gesetz verankert werden?

Ob der Sicherheitsdienst im öffentlichen Verkehr bewaffnet oder unbewaffnet erfolgen oder sogar mit Schusswaffen ausgerüstet werden soll, kann nicht durch ein Vernehmlassungsverfahren geklärt werden. Diese Frage muss auf-

grund der in- und ausländischen Erfahrungen und den Erfahrungen der Polizeikorps entschieden werden.

- 16. Befürworten Sie die verstärkte Rolle der Schiedskommission, um die Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang, insbesondere in der Trassenzuteilung, zu sichern? Ist es ausreichend, dass die Schiedskommission von sich aus tätig werden kann?**

Wie schon der Name sagt, soll die Schiedskommission dann zum Einsatz gelangen, wenn zwischen zwei Parteien eine Streitfrage zu entscheiden ist. Die Schiedskommission ist somit keine Aufsichtsbehörde und darf auch nicht Aufsichtsaufgaben wahrnehmen. Sie muss deshalb vom Regulator unabhängig bleiben und darf in keiner Weise ins operative Geschäft der Bahn eingreifen. Der Unabhängigkeit der Schiedskommission ist bereits bei der personellen Besetzung Rechnung zu tragen. Namentlich sollten auch Experten des Bahngüterverkehrs Einsitz nehmen. Dass die Schiedskommission in gewissen Fällen von sich aus aktiv eingreifen kann, wäre an sich systemwidrig für eine Schiedskommission.

Die Durchsetzung des Wettbewerbs bedarf dagegen eines Regulators, der verwaltungsunabhängig ist, der weitgehende Kompetenzen hat und bei Wettbewerbsbehinderungen direkt von Amtes wegen eingreifen muss.

Das BAV kann diese Aufgabe nicht übernehmen. Die Doppelrolle als Schiedsrichter und Vertreter der öffentlichen Hand bzw. der hoheitlichen Aufsicht ist nicht konfliktfrei. Bereits die heutige Mehrfachrolle des Bundes (UVEK/BAV) als Eigner der SBB, Besteller von Leistungen und Regulator im gesamten Schienenverkehr weist nicht unerhebliche Abgrenzungs- und Schnittstellen sowie Interessenkonflikte auf. Eine systematische Entflechtung ist Voraussetzung für den Erfolg einer weiteren Marktöffnung, resp. einer Effizienzsteigerung.

- 17. Soll an der bisherigen Lösung für die Rollmaterialbeschaffung festgehalten werden (Staatsgarantie für SBB bei Eurofima, übrige Beschaffungen ohne Staatsgarantie oder -beteiligung)?**

Nein.

Die Bahnreform 2 strebt die Gleichstellung aller Transportunternehmungen an; folgerichtig sind auch die Bedingungen im Bereiche der Rollmaterialbeschaffung für alle gleich auszugestalten. Um neue Diskriminierungen zu verhindern, sollten alle schweizerischen Transportunternehmungen von einer Staatsgarantie über Eurofima profitieren können. Eine andere Frage ist, ob diese Staatsgarantie überhaupt noch nötig ist.

Es sind klare Kriterien für die Vergabe zu formulieren und die gemeinsamen Rollmaterialbeschaffungen sind im Sinne der Rationalisierung zu fördern.

- 18. Sollen SBB und Privatbahnen bei ihren Rollmaterialbeschaffungen von einer Staatsgarantie profitieren können, sei es über die Eurofima oder über entsprechende Garantien bei ihren Beschaffungen auf dem Kredit- und Kapitalmarkt?**

Zur Beantwortung dieser Frage ist auch das internationale Umfeld zu berücksichtigen. Solange ausländische Bahnen mit Staatsgarantien arbeiten, geniessen sie einen Wettbewerbsvorteil. Ohne Staatsgarantie wären die schweizerischen Bahnen damit benachteiligt. Allerdings müssten diese Garantien allen KTU und auch privaten Wagenbesitzer zukommen, weil sonst erneut eine Wettbewerbsverzerrung resultieren würde.

- 19. Oder sollen SBB und Privatbahnen bei Rollmaterialbeschaffungen für den Regionalverkehr ohne Staatsgarantie auskommen?**

Nein.

Will man die Staatsgarantie für Rollmaterialbeschaffungen beibehalten, was grundsätzlich zu klären wäre, ist nicht einzusehen, warum sie für den Regionalverkehr ausgeschlossen sein sollte.

- 20. Sind andere Lösungen denkbar, möglich oder zu fordern?**

Die seit Jahren in Diskussion stehenden Sicherungsrechte und Register auf Ebene von Unidroit sollten von der Schweiz unterstützt werden. Zeitlich vorgezogen werden könnte in unserer Gesetzgebung ein Pfandrecht für Eisenbahnrollmaterial und ein entsprechendes Fahrzeugregister.

- 21. Erachten Sie es als richtig, dass hinsichtlich der Gewinnsteuer unterschieden wird zwischen Unternehmen, die Gewinne ausschütten und solchen, die den Gewinn vollumfänglich im Unternehmen belassen?**

Nein

Die Unterscheidung wäre in der Praxis ausserordentlich schwierig durchzuführen und würde Anlass zu Umgehungsgeschäften geben.

- 22. Befürworten Sie die weitgehende Steuerbefreiung des gesamten Infrastrukturbereichs?**

Grundsätzlich ja, sofern eine eigene Gesellschaft für die Infrastruktur besteht.

Wenn allerdings Teile der Infrastruktur in Konkurrenz zu privaten Unternehmungen stehen, darf keine Steuerbefreiung erfolgen, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

23. Befürworten Sie die Verknüpfung von besonderen Rechten mit Pflichten zu Gunsten des service public?

Ja.

Es ist folgerichtig, dass eine Konzession nicht nur die Rechte, sondern auch die Pflichten des Konzessionsnehmers aufzählt. Dies trägt zur Qualitätssicherung bei. Die Standards sind allerdings so zu wählen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Es sind Minimalstandards zu definieren und keine Luxuslösungen.

24. Erachten Sie die gegenwärtige Koordination im Tarifwesen für genügend? Werden die Interessen des Fahrgastes, der Besteller und der öV-Unternehmen (auch des Ortsverkehrs und des touristischen Verkehrs) genügend berücksichtigt?

Ja.

Verbesserungen sind allerdings immer möglich. Namentlich muss vermieden werden, dass hinsichtlich der Tarife die Übersichtlichkeit verloren geht.

25. Befürworten Sie das gesetzliche Verbot der Personalunion von Bestellern und Organen der Ersteller?

Ja.

Die Gefahr einer Interessenkollision lässt eine Personalunion nicht zu. Der Informationsaustausch mit den Transportunternehmungen kann auch ausserhalb des Verwaltungsrates sichergestellt werden.

26. Ist es richtig, von den Erstellern von öV-Leistungen zu verlangen, dass sie rechtlich von den Bestellern unabhängig sind?

Ja.

Gleiche Begründung wie zu Frage 25.

27. Befürworten Sie die verstärkte Koordination von Ausschreibung und Konzession?

Nein.

Eine Ausschreibung muss nicht zwingend zum Zeitpunkt der Konzessionserneuerung anfallen. Sofern eine Ausschreibung nicht in regelmässigen Abständen

vorgesehen wird, ist sie immer dann angebracht, wenn Qualität und Leistung nicht mehr den Anforderungen des Bestellers entsprechen.

28. Ist es richtig, dem Arbeitnehmerschutz im Ausschreibungsverfahren ein grosses Gewicht beizumessen?

Nein.

Der Arbeitnehmerschutz ist ein wichtiges Element und wird in zahlreichen gesetzlichen Erlassen geregelt. Ihn im Ausschreibungsverfahren noch speziell zu berücksichtigen, ist nicht notwendig. Es genügt die Verpflichtung, dass – was eine Selbstverständlichkeit bedeutet – der Anbieter die gesetzlichen Vorschriften einhält.

29. Wird mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine genügende Sanierung der Privatbahnen erreicht? Ist es richtig, den Sanierungsbeitrag des Bundes an die Bedingung zu knüpfen, dass weitere Fusionen stattfinden?

Es handelt sich um eine Doppelfrage, die zu differenzierten Antworten führt. Wir erachten die vorgeschlagenen Massnahmen als ausreichende Sanierung der Privatbahnen. Offen ist allerdings die Frage der Regelung der Pensionskassen. Im Sinne der Gleichbehandlung wäre eine Bundesbeteiligung an der Sanierung der Pensionskassen an sich naheliegend. Andererseits ist es nicht richtig, dass sich der Bund an der Sanierung von Pensionskassen an sich unabhängiger Unternehmen beteiligt. Hier muss in jedem Falle geprüft werden, wo die Verantwortlichkeiten liegen und weshalb die Pensionskasse verschuldet ist. Pensionskassen privater Betriebe anderer Branchen können auch nicht auf staatliche Sanierungsbeiträge zählen.

Die Frage, ob ein Sanierungsbeitrag des Bundes an die Bedingung zu knüpfen ist, dass weitere Strukturbereinigungen stattfinden, erlaubt keine generelle Antwort. Hier ist vorab zu klären, ob eine Fusion zur Effizienzsteigerung beiträgt und ein besseres finanzielles Ergebnis erlaubt. Falls dies bejaht werden kann, erachten wir eine Verknüpfung des Sanierungsbeitrages mit der Forderung nach einer Strukturbereinigung als zulässig.

30. Sollen die aktienrechtlichen Revisionsstellen auch die subventionsrechtliche Rechnungsprüfung übernehmen, sofern sie sich dazu besonders befähigen? Oder soll die subventionsrechtliche Prüfung beim BAV verbleiben?

Die Effizienz kann mit der Zusammenlegung der beiden Prüfungen gesteigert werden. Da hinsichtlich des subventionsrechtlichen Teils möglicherweise spezielle Fragen zu beantworten sind, kann das BAV diese der aktienrechtlichen Revisionsstelle vorgängig unterbreiten.

Mit dem Wegfall der Rechnungsprüfung wird das BAV entlastet, was sich in einer Reduktion des Personals niederschlagen muss.

31. Soll das Recht, Nebenbetriebe einzurichten, jedem Eisenbahnunternehmen zustehen, oder nur jenem Unternehmen, das die Infrastruktur betreibt?

Nebenbetriebe stellen einen wichtigen Teil des Gesamtangebotes Bahn dar. Diese Möglichkeit soll, nicht zuletzt im Sinn des Wettbewerbes, jedem Eisenbahnunternehmen zustehen. Rechnerisch sind Nebenbetriebe allerdings klar zu trennen; sie dürfen nicht abgeltungsberechtigt sein.

* * *

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Peter Hutzli
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilage: Positionspapier von economiesuisse "Wettbewerb bringt mehr Güter auf die Schiene", Mai 2002