

Bundesamt für Verkehr
Abteilung Finanzierung
3003 Bern

Chiasso, 31.7.2013
Our Ref. TON

Tel. +41 91 6952936
Fax +41 91 6952801
itonndorf@hupac.ch

Vernehmlassung

Totalrevision des Gütertransportgesetzes; Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, einen Beitrag zur künftigen Ausgestaltung des Schienengüterverkehrs in der Fläche leisten zu dürfen.

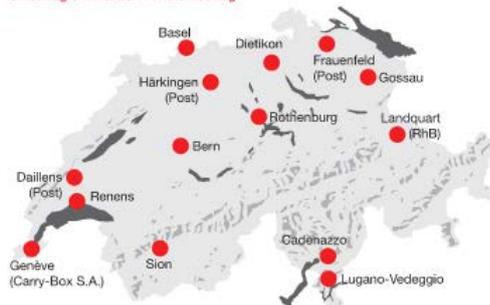
Das Kerngeschäft der Hupac liegt zwar im alpenquerenden kombinierten Verkehr mit 373.000 Sendungen jährlich. Doch ein beachtlicher Teil unserer Geschäftstätigkeit ist im nicht-alpenquerenden Import-Export-Verkehr angesiedelt. Pro Tag fahren wir fünf Zugspare zwischen Deutschland, Belgien und Holland und verschiedenen Schweizer Terminals. Rund 70.000 KV-Sendungen speisen wir jährlich in das Schweizer Binnennetz ein.

Der Schienengüterverkehr in der Fläche steht im Spannungsfeld zwischen Monopol und Marktöffnung, europaweitem Niedergang und nationalem Erhaltungswillen, Subventionsbedarf und Ruf nach Eigenwirtschaftlichkeit. Wir unterstützen das Anliegen der Motion 10.3881, eine Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche zu erstellen. Doch der vorliegende Entwurf weist erhebliche Mängel auf, zu denen wir in der Folge Stellung nehmen.

1) Ungleichbehandlung der KV-Terminals aufheben

Seit einigen Jahren positioniert sich SBB Cargo neben ihrer Rolle als Systemführer im Einzelwagenladungsverkehr auch als KV-Operateur mit eigenem Terminalnetz (s. Angebotskarte SBB Cargo). Ein Grossteil dieser de-facto KV-Terminals wird jedoch unter privilegierten Bedingungen als „Freiverlad“ betrieben. Freiverladanlagen dienten ursprünglich dem Verlad von Gütern auf traditionelle Bahnwagen an einer Rampe. Doch im Zuge der neuen KV-Strategie von SBB Cargo wurden einige dieser Anlagen als Umschlagterminals aufgerüstet (s. Beispiel). Funktional unterscheiden sie sich in keiner Weise von traditionellen Terminals. Doch das Ungleichgewicht der Rahmenbedingungen ist gewaltig – und es wird im Vorschlag zur Neugestaltung des Schienengüterverkehrs weiter zementiert.

Umschlagterminal Bahn und Umschlag



SBB Cargo Kundenprospekt
“Kombinierter Verkehr“



Freiverlad Cadenazzo als KV-Terminal: 4 Gleise à 220 m Länge, Umschlag von KV-Sendungen mit Reachstacker

	Freiverlad	KV-Terminal
Kategorie (Seite 105 des Vernehmlassungsberichts)	„Güterverkehrsspezifische Anlage der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur“	„Güterverkehrsanlage“
Wirtschaftsregime	Staatswirtschaftlich	Privatwirtschaftlich
Bau	Öffentlich finanziert über Leistungsvereinbarung SBB-Bund	Privat finanziert mit Investitionsbeiträgen von 40 - 80%
Ersatzinvestitionen	Öffentlich finanziert über Leistungsvereinbarung SBB-Bund	Eigenwirtschaftlich
Betrieb	Subventioniert über Leistungsvereinbarung SBB-Bund	Eigenwirtschaftlich
Gesamtplanung	Unverbindlich	Verbindlich im „Konzept Güterverkehrsanlagen“

Bereits der Mangel an definitorischer Verbindlichkeit ist problematisch. Die im Vernehmlassungsbericht hinterlegte Definition des Freiverlads als „Verlad vom Gütern auf die Bahn ohne spezielle Verladevorrichtung wie Kran oder Horizontalumschlageinrichtung“ (s. Seite 105) ist rechtlich nirgends verankert und in der Praxis widerlegt, wie obiges Beispiel zeigt.

Im Interesse eines zukunftsgerichteten, diskriminierungsfreien und eigenwirtschaftlichen Schienengüterverkehrs in der Fläche **muss die Ungleichbehandlung zwischen KV-Terminal und Freiverlad mit Kran aufgehoben werden.**

Unsere Forderungen:

- ▶ **Keine Grauzonen mit Missbrauchspotential: Das Gütertransportgesetz muss auf klaren Definitionen mit Rechtswirkung gründen.**
- ▶ **Die Anlagen des Freiverlads sind den Güterverkehrsanlagen zuzuscheiden.**
- ▶ **Güterverkehrsanlagen – also KV-Terminals, „Freiverlade“ und Anschlussgleise - sollen auch künftig privatwirtschaftlich gebaut und betrieben werden. Dies gilt insbesondere für die geplanten Gross-Terminals Limmattal und Basel Nord.** Eine Bestellung des Betriebs durch den Bund und eine teilweise Abgeltung der Betriebskosten der Terminals durch den Bund lehnen wir ab, denn dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen mit dem bestehenden privatwirtschaftlich organisierten KV.
- ▶ **Der Betrieb öffentlich finanzierter Anlagen muss periodisch ausgeschrieben werden.** Dies verhindert monopolartige Strukturen und setzt Anreize für Produktivität und Effizienz.

2) Subventionsbedarf überwinden, Fokus auf Eigenwirtschaftlichkeit!

Der Schienengüterverkehr in der Fläche weist ein **sehr hohes Optimierung- und Rationalisierungspotenzial auf**: vom Overhead über die Infrastruktur- und Betriebsparameter bis zu den Umläufen der eingesetzten Ressourcen. Eine Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs muss hier ansetzen und die Voraussetzungen für eine künftige Eigenwirtschaftlichkeit schaffen.

Die Produktivität der Strasse verbessert sich jährlich um 1 bis 2%. Der Schienengüterverkehr muss ebenfalls **seine Produktivität laufend erhöhen**, um seine Position entwickeln zu können. Es ist Aufgabe des Bundes, hierfür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen: Marktöffnung, Abbau von Monopolstrukturen, Infrastrukturentwicklung (Trassenpreise, Trassenqualität, Trassenverfügbarkeit, Umschlag- und Rangieranlagen), Anreize zur Effizienzsteigerung des Gesamtsystems sind die wichtigsten Bereiche.

Der vorliegende Entwurf enthält **einige positive Ansätze**, insbesondere die Neudefinition der Aufgaben von SBB (Befreiung von der Verpflichtung, Güterverkehr zu betreiben) und die Sicherung der Infrastrukturkapazitäten (Netznutzungskonzept und -plan; Planungsprozess Güterverkehrsanlagen). Eine Reihe wichtiger Elemente (z.B. Governance SBB Cargo mit der Möglichkeit einer Beteiligung Dritter; Trassenpreise und -qualität; Prioritätenregelung) werden jedoch ausgeklammert.

Höchst problematisch ist u.E. die skizzierte Umgestaltung des Fördersystems. Sie missachtet die Marktanforderungen, verzerrt den Wettbewerb, setzt Fehlanreize und erhöht die Intransparenz.

Unsere Forderungen:

- ▶ **Von einer Anschubfinanzierung neuer Bahn-Produkte durch den Bund ist abzusehen.**
Es besteht das Risiko einer Wettbewerbsverzerrung und einer Kannibalisierung bestehender Produkte. Die geförderten Verbindungen würden mutmasslich nur für den Zeitraum der Förderung bestehen; nach Ablauf der Förderfrist würden neue Konzepte erarbeitet und zur Förderung eingereicht werden. Die Marco Polo-Finanzierung der EU für den KV ist ein Negativbeispiel für die Anschubförderung von Bahn-Produkten.
- ▶ **Eine Beteiligung der Kantone an der Förderung des Schienengüterverkehrs ist abzulehnen:**
 - > Schafft neue Subventionstatbestände
 - > Verstärkt die Engpässe auf der Bahninfrastruktur in den Agglomerationen
 - > Zersplittert die Entscheidungsträger
 - > Leistet der Verzahnung von wirtschaftlichen und lokalpolitischen Interessen Vorschub.

3) Weichen stellen für Effizienz und Produktivität

Im Entwurf des Schienengüterverkehrsgesetzes vermissen wir jeglichen Ansatz für eine Stärkung der Marktöffnung und für gezielte, systematische Effizienzsteigerungen. Das **de-facto-Monopol der SBB Cargo behindert den Markt** und verteuert die Produktion. Einige Beispiele:

- ▶ Für Terminalbetreiber und Anschlussgleisbesitzer gestaltet sich die Überwindung der „**letzten Meile**“ durch SBB Cargo als teuer und ineffizient. Durch vereinfachte, kostengünstigere Zulassungsbedingungen für simple Rangierdienste könnten die Betreiber diese kurzen Strecken (unter Wahrung der Sicherheitsanforderungen) selbst überwinden.
- ▶ Der Einkauf von **Zusatzleistungen** wie Abstellgleise muss heute über ein Bahnunternehmen getätigt werden. Dies führt zu nicht gerechtfertigten Mehrkosten. Es muss möglich sein, dass Bahnkunden diese Leistungen direkt bei SBB Infrastruktur zu Selbstkosten einkaufen.

- ▶ Für den Zugang zum Netz ist die Nutzung bestimmter **Informatiksysteme** obligatorisch. Dies ist mit hohen Kosten verbunden und stellt somit eine Zugangshürde dar. Der Zugang zum (natürlichen) Monopol der Schieneninfrastruktur muss zu niedrigen Kosten möglich sein.

Auch das Prinzip der effizienten Nutzung der knappen Bahnressourcen muss konsequent verfolgt und im Gesetz verankert werden. Kurze Züge auf kurzen Strecken in kleine Terminals oder auf schwach ausgelasteten Anschlussgleisen verteuern die Bahnproduktion und vergeuden Steuergelder.

Unsere Forderungen:

- ▶ **Effizienzsteigerungen müssen durch Anreize und ein wirksames Controlling regulativ verankert werden** (z.B. lange Züge; Ganzzüge; effizienter Terminalbetrieb)
- ▶ **Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan müssen mit den Nachbarländern abgestimmt sein.**
- ▶ **Die Zuglänge muss als entscheidendes Produktivitätskriterium berücksichtigt werden.**
- ▶ **Im Konzept für die Entwicklung der Güterverkehrsanlagen („Terminalstrategie“) ist die Güterverkehrsbranche aktiv einzubeziehen.**
- ▶ **Förderung von Güterverkehrsanlagen nur ab einer gewissen Mindestgrösse bzw. Mindestmenge**, die einen eigenwirtschaftlichen Betrieb zulässt. Zum Beispiel:
 - Terminals: mindestens 60 4-Achs-Wagen pro Tag und Gleislängen unter dem Kran von mindestens 300 m
 - Anschlussgleise: mindestens 5 Vier-Achs-Wagen pro Werktag (heute: ca. 2,7 Wagen pro Werktag)
- ▶ **Einsetzung eines aktiven Regulators**, der die Bewirtschaftung des Netzes proaktiv im Interesse der Öffentlichkeit überwacht.

Fragenkatalog

1. Sind Sie mit den Grundsätzen und Zielen der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche einverstanden?

Nur teilweise.

Art.2.1.c: Es fehlt eine klare Definition von „Güterverkehrsanlagen“. Die heutigen Grauzonen verleiten zu Missbrauch.

Art.2.1.d: Es braucht nicht nur einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Güterverkehrsanlagen, sondern auch eine diskriminierungsfreie Entwicklung und Betrieb des Verkehrsnetzes.

Art. 2.2.a: Die Beteiligung der Kantone an der Angebotsunterstützung ist nicht zielführend.

Art. 2.2.a: Die zeitlich befristete Förderung von neuen Angeboten birgt die Gefahr einer Marktverzerrung und ist abzulehnen.

Art. 3: Im Konzept für die Entwicklung der Güterverkehrsanlagen sind die betroffenen Akteure nicht nur anzuhören, sondern aktiv mit einzubeziehen.

2. Sind Sie mit den vorgeschlagenen Instrumenten zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche einverstanden?

Nur teilweise – siehe unten.

3. Erachten Sie Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne als geeignete Instrumente für eine Kapazitätssicherung zugunsten des Schienengüterverkehrs?

Ja. Die langfristige Verfügbarkeit der Trassen ist positiv. Damit die neuen Instrumente den Erwartungen entsprechen, sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

a) Der Schienenverkehr sollte in Planung und Betrieb nach folgenden **Prioritäten** behandelt werden:

1. Personen-Fernverkehr
2. Güter-Fernverkehr
3. Personen-Regionalverkehr
4. Güter-Regionalverkehr

b) Die geografische Position der Schweiz auf dem wichtigsten Verkehrskorridor Europas erfordert eine **internationale Abstimmung der Konzepte und Trassenvolumen**. Eine nationale, isolierte Betrachtung geht an den Marktanforderungen vorbei..

c) Die technischen Parameter der Züge haben enorme Auswirkungen auf die Netzkapazität. Entscheidende Kriterien wie **Zuglänge und Zuggeschwindigkeit müssen in der Planung hinterlegt sein**.

d) Auch die **Produktionskonzepte der Bahnunternehmen** (Wechsel Lok und Lokführer) beeinflussen die Netzkapazität, insbesondere im internationalen Verkehr. Diesem Aspekt ist transparent Rechnung zu tragen.

e) Die Kreuzungspunkte der Ost-West- mit der Nord-Süd-Achse sowie die stark frequentierten Achsen im Mischverkehr für Personen und Güter sind besonders sensibel. Diese Problemfelder sind klar zu identifizieren. **Massnahmen wie Entflechtung, Infrastrukturausbauten und Prioritätenregelung** müssen in das Netznutzungskonzept aufgenommen werden.

f) Das bestehende **Trassenpreissystem** (teure Trassen tagsüber, billige Trassen nachts) steht im Widerspruch zum Konzept des Taktfahrplans (gleichmässige Verteilung der Trassen über den ganzen Tag). Der langströmige internationale Güterverkehr wird besonders benachteiligt. Die Systeme müssen harmonisiert werden.

4. Erachten Sie einen institutionalisierten Planungsprozess für die Erarbeitung eines Konzepts für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur als erforderlich und zielführend?

Ja, dies ist ein zentraler Baustein für die Zukunft des Schienengüterverkehrs in der Fläche. Folgende Voraussetzungen müssen gegeben sein:

- ▶ Federführung durch den **Bund**
- ▶ Direkter Einbezug der **Operateure und Verlader**
- ▶ Einbezug der geplanten Grossterminals „**Limmattal**“ und „**Basel Nord**“ in das Konzept. Diese beiden Anlagen werden die Terminallandschaft der Schweiz fundamental verändern. Ein vorgezogener Entscheid würde jegliches spätere Konzept zur Makulatur werden lassen.
- ▶ Obligatorischer Einbezug der Freiverladeranlagen in das Konzept.

5. Eignen sich die vorgeschlagenen finanziellen Fördermassnahmen (Investitionsbeiträge an Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und private Anschlussgleise, LSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs, die Beteiligung des Bundes an Bestellungen der Kantone, Anschubfinanzierung, Übergangsfrist für bestehende Betriebsabgeltungen), um die Zielsetzungen der Vorlage zu erreichen?

Massnahme	Kommentar
Investitionsbeiträge an Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und private Anschlussgleise	<p>Das Netz des EWLK wird in Zukunft weiter rationalisiert werden müssen, wenn es erfolgreich bestehen will. Aus diesem Grund sollen keine neuen Anschlussgleise mehr gefördert werden, die nicht über ein Aufkommen von mindestens 5 Vier-Achs-Wagen pro Werktag verfügen (Regelung heute: 12'000 Tonnen oder 720 Wagen pro Jahr).</p> <p>Ähnliches soll für neue KV-Terminals gelten. Sie sollten über eine Mindestkapazität von 60 Vier-Achs-Wagen pro Tag und Gleislängen unter dem Kran von mindestens 300 m verfügen.</p> <p>Einbezug der als Freiverlad deklarierten KV-Terminals in diese Kategorie.</p>
LSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs	<p>Wichtig für die Erhaltung bestehender kombinierter Verkehre und für die Erschliessung neuer KV-Angebote.</p> <p>Die aktuellen regelmässigen Kontrollen durch den Bund verhindern Missbräuche. Die LSVA-Rückerstattung im KV-Vor- und Nachlauf ist in der heutigen Form aufrecht zu erhalten.</p>
Beteiligung des Bundes an Bestellungen der Kantone	<p>Eine Förderung der Systeme EWLK / KV soll alleine durch den Bund erfolgen. Die Förderung durch Kantone ist strikt abzulehnen. Nur dann entwickelt sich das Bahngüterverkehrssystem gesamthaft wirtschaftlich.</p>
Anschubfinanzierung	<p>Von einer Anschubfinanzierung neuer Bahn-Produkte durch den Bund ist abzusehen. Es besteht das Risiko einer Wettbewerbsverzerrung und einer Kannibalisierung bestehender Produkte. Die Marco Polo-Finanzierung der EU für den KV ist ein Negativbeispiel für die öffentliche Anschubförderung von Bahn-Produkten.</p>
Übergangsfrist für bestehende Betriebsabgeltungen	<p>Der Abbau der Betriebsbeiträge entspricht dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit. Für gewisse Verkehre ist mit einer Rückverlagerung auf die Strasse zu rechnen.</p>

6. Sind Sie mit der Befreiung der SBB von der Pflicht, Güterverkehr als Kernaufgabe zu betreiben, einverstanden?

Ja.

7. Sehen Sie andere Instrumente und Massnahmen, die die Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Schienengüterverkehrs in der Fläche wirksam steigern könnten?

- ▶ Effizienzsteigerung durch Anreize und Controlling (z.B. lange Züge; Ganzzüge; Terminalbetrieb), um im Wettbewerb zur Strasse bestehen zu können.
- ▶ Teilprivatisierung von SBB Cargo
- ▶ Monopole im Terminalbereich sind wirksam zu verhindern. Dies gilt insbesondere für die geplanten Grossterminals **Gateway Limmattal und Basel Nord**. Der Bund sollte den Bau und Betrieb dieser Projekte **ausschreiben**, falls SBB Cargo sie nicht zu den aktuell gültigen Förderbedingungen für KV-Terminals wirtschaftlich umsetzen kann

8. Sind Sie mit den im erläuternden Bericht beschriebenen Auswirkungen der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche einverstanden?

Ja.

9. Sehen Sie neben den im erläuternden Bericht beschriebenen Auswirkungen (auf den Bund, die Kantone, die Gemeinden, die Volkswirtschaft etc.) weitere erwähnenswerte Auswirkungen?

10. Unterstützen Sie die vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen?

Nein – nur teilweise. Der vorgesehene Gesetzestext ist an zahlreichen Stellen im Sinne unserer obigen Ausführungen anzupassen.

11. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Keine

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen Ihnen für eine vertiefte Analyse auch im persönlichen Gespräch gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Bernhard Kunz
Direktor



Irmtraut Tonndorf
Leiterin Kommunikation