

Bundesamt für Verkehr BAV
Herrn Dr. Max Friedli, Direktor
3003 Bern

Chiasso, 9.10.2009
Our Ref. TON

Vernehmlassung „Zweiter Schritt der Bahnreform 2“

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum zweiten Schritt der Bahnreform 2. Wir begrüßen ausserordentlich, dass mit dieser Vorlage Themen von vitaler Bedeutung für den kombinierten Verkehr behandelt werden und freuen uns, einen Beitrag zur Ausgestaltung funktionierender, nachhaltiger Rahmenbedingungen leisten zu dürfen.

Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf die Themenbereiche „Diskriminierungsfreier Netzzugang“ und „Interoperabilität“. Beides sind Schlüsselfunktionen für eine effektive Marktöffnung und folglich entscheidend für die weitere Entwicklung des Schienengüterverkehrs.

1. Gravierende Defizite bei der Marktöffnung

Die Liberalisierung von Netzindustrien (Elektrizität, Telekommunikation, Bahnen usw.) ist ein langwieriger Prozess. Bei den Bahnen gestaltet er sich besonders schwierig, sei es wegen der historisch gewachsenen Vielschichtigkeit der zu bewältigenden Aufgaben – die Ursprünge des Bahnsektors reichen bis in die Anfangszeit der Industrialisierung zurück – sei es wegen der internationalen Dimension, die insbesondere im Schienengüterverkehr zu berücksichtigen ist. Enttäuschend ist denn auch die Bilanz, welche die Europäische Kommission zum Status der Marktöffnung zieht¹. Im Mai 2008 rügte sie bei fast allen Mitgliedsstaaten gravierende Mängel bei der Umsetzung des 1. Eisenbahnpakets:

- mangelnde Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber von den Eisenbahnunternehmen innerhalb der Holding-Strukturen

¹ s. Vernehmlassungsunterlage S. 21.

- unzureichende Umsetzung der Richtlinie 2001/14/EG betreffend Weegeentgelte, beispielsweise das Fehlen von leistungsabhängigen Regelungen zur Steigerung der Netzkapazität und fehlende Effizianzanreize für Infrastrukturbetreiber
- Versäumnis, eine unabhängige Regulierungsstelle einzurichten, die zur Lösung von Wettbewerbsproblemen im Eisenbahnsektor mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet ist.

Während die EU Vertragsverletzungsverfahren einleitet und durch eine Revision des Eisenbahnpakets den Liberalisierungsdruck erhöhen will, beschränkt sich der vorliegende Entwurf zur Bahnreform 2 auf die **Umsetzung einer Minimalvariante, welche die Marktöffnung bestenfalls nach dem Wortlaut, nicht jedoch in der Sache vorantreibt**. Die grössten Defizite liegen auch in der Schweiz in den von der EU monierten Bereichen: mangelnde Unabhängigkeit von Infrastruktur und Betrieb, mangelndes Instrumentarium zur Effizienzsteigerung des Netzes, mangelnde Etablierung einer unabhängigen Regulierungsstelle mit weitreichenden Kompetenzen.

2. Trassenvergabestelle – halber Kompromiss statt saubere Lösung

Grossbritannien, Dänemark und Schweden haben gute Erfahrungen gemacht mit der nicht nur rechnerischen, sondern gesamtunternehmerischen Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb im Bahnsektor. Ihre Infrastrukturmanager fühlen sich allen Bahngesellschaften gegenüber gleichermassen verpflichtet und nicht gegenüber dem „Schwesterunternehmen“ eben doch ein bisschen mehr. Sie haben ein primäres wirtschaftliches Interesse an der grösstmöglichen Nutzung des Netzes und unterstützen daher den Zugang aller interessierter Bahnunternehmen. In dieser Konstellation, welche für die konsequente Marktöffnung mit Abstand die günstigste ist², **braucht es keine eigene Trassenvergabestelle**, sondern der unabhängige Infrastrukturmanager plant, optimiert und vergibt die Trassen auf eigene Rechnung. In der Vernehmlassungsvorlage dagegen wird eine Trassenvergabestelle zwischengeschaltet, die zwar organisatorisch eigenständig, wirtschaftlich aber über eine Abgabe an den Infrastrukturbetreiber gebunden ist. Zudem hat die Trassenvergabestelle keinerlei preispolitische Instrumente zur Hand, um die Infrastruktur zu grösserer Effizienz und höherer Produktivität zu motivieren. Gemäss Vernehmlassungsvorlage darf sie im Rahmen der Trassenpreisbildung einzig den Deckungsbeitrag festlegen³. Dieser wurde für den Güterverkehr kürzlich abgeschafft – eine sinnvolle Massnahme, um die extrem hohen schweizerischen Trassenpreise (s. unten) zumindest teilweise abzusenken, gleichzeitig aber auch ein verkehrspolitisches Eigentor, denn damit wird der Trassenvergabestelle das einzige ihm verbleibende preispolitische Mittel zur Effizienzsteigerung genommen. Kann der Bundesrat, ergo das Bundesamt für Verkehr, wirkungsvoll die Aufsicht über die geplante Trassenvergabestelle übernehmen? Wir bezweifeln das, denn es besteht ein offensichtlicher Interessenkonflikt zwischen den verschiedenen Rollen des Bundes als Eigner der Infrastruktur und der Bahnunternehmen, als Aufsichtsorgan der Trassenvergabestelle und der Schiedskommission sowie als Trassenpreisfestlegungsinstanz, Netzzugangsbewilligungsstelle und Besteller aller abgeltungsberechtigten Leistungen. Kompetenzwirrwarr und Schnittstellenvielfalt indes bedeuten für den Markt nur eins: höhere Kosten, längere Bearbeitungszeiten, unsicherer Handlungsrahmen.

² siehe auch das Sondergutachten der deutschen Monopolkommission „Bahn 2009 – Wettbewerb erfordert Weichenstellung“

³ „diejenigen Elemente, deren Höhe nicht bereits vom Bundesrat oder BAV festgelegt wurde“ – Seite 26 der Vorlage

Wir möchten festhalten: Prinzipiell ist es gleichgültig, wer die Trassen vergibt, solange dies neutral, und diskriminierungsfrei erfolgt. Durch die Zwischenschaltung einer unabhängigen Trassenvergabestelle werden zwar formell die EU-Vorgaben erfüllt, wichtige Schnittstellen- und Kompetenzfragen bei der Kapazitätsplanung, Ressourcenoptimierung und Preisfestsetzung werden jedoch nur suboptimal gelöst. Eine Trassenvergabestelle ist nur als **Zwischenlösung bis zur vollständigen Trennung von Netz und Betrieb UND in Verbindung mit der Etablierung eines Regulators mit weitreichenden Kompetenzen** (siehe unten) akzeptabel.

3. Marktöffnung braucht mehr als diskriminierungsfreien Netzzugang

In der Schweiz wie in zahlreichen europäischen Ländern funktioniert der Zugang zum Netz für lizenzierte Bahnunternehmen ohne grössere Probleme. Die **Zugangsregulierung**, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage schwergewichtig behandelt wird, ist aber nur der allererste Schritt auf dem Weg zur Marktöffnung: Es nutzt nichts, wenn Zugang zum Netz besteht, dort aber wettbewerbsfeindliche Bedingungen herrschen.

Von wesentlicher Bedeutung sind deshalb auch Fragen der **Benutzungsregulierung**, welche folgende Bereiche betreffen:

- Benutzung der Einrichtungen wie Tankstellen, Rangierbahnhöfe, Werkstätten
- Zusatzleistungen wie Rangier- und Schiebedienste
- Energiebezug
- Letzte Meile (Zufahrt vom Nutzer auf das Netz)
- Prioritätenordnung Personen-/Güterverkehr
- Trassenpreissystem

und der **Netzbewirtschaftung** unter folgenden Aspekten:

- Effizienz- und Produktivitätssteigerung der Infrastruktur
- Angebotspolitik und Attraktivitätssteigerung der Infrastruktur
- Kostenkontrolle.

Diese Themenbereiche werden in der Vernehmlassungsvorlage völlig ausgeklammert. Unsere Verkehrspolitik jedoch hat die Verpflichtung, einen wirklichkeitsnahen und verlagerungsfreundlichen Handlungsrahmen aufzustellen. Die Bahnreform 2 sollte zwingend den **Begriff der Marktöffnung so weit fassen**, wie es für den Erfolg dieses Generationenprojektes notwendig ist.

4. Unabhängige Regulierungsstelle mit weitreichenden Kompetenzen

Jede Liberalisierung von Netzindustrien braucht einen Regulator. Dieser stellt sicher, dass fairer Wettbewerb auf den nachgelagerten Märkten des Netzbetreibers möglich ist und setzt Anreize, damit das weiterhin als Monopol betriebene Netz wettbewerbsorientiert bewirtschaftet wird. Im Bahnsektor stehen folgende Anreizwirkungen im Vordergrund:

- nachhaltige Sicherung einer angemessenen Infrastruktur
- Diskriminierungsfreiheit bei Netzzugang und -benutzung

- Produktionseffizienz mit Anreizen zur Kostensenkung

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Regelung betreffend der Schiedskommission SKE ist völlig ungeeignet, um dieser anspruchsvollen Zielsetzung gerecht zu werden. In der vorliegenden Fassung entscheidet die SKE einzig bei Streitigkeiten zwischen Eisenbahnunternehmen über den Netzzugang und überprüft den Markt auf diskriminierendes Verhalten von Infrastrukturbetreibern. Sämtliche andere Belange werden entweder vom Bundesamt für Verkehr, oder von der Trassenvergabestelle oder aber überhaupt nicht reguliert.

Wir fordern daher die **Etablierung einer unabhängigen Regulierungsbehörde „RailCom“** nach dem Vorbild der Konzessions- und Regulierungsbehörde im Fernmeldebereich ComCom, mit folgenden Eigenschaften:

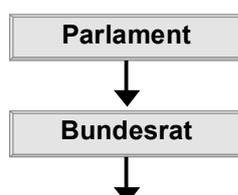
- Mitglieder vom Bundesrat ernannt
- weisungsunabhängig von Bundesrat und Departement
- weisungs- und delegierungsbefugt gegenüber dem Bundesamt für Verkehr
- ausreichendes Personal mit bahn- und regulierungsspezifischem Fachwissen
- ausgestattet mit den notwendigen Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen
- kundenfreundlich organisiert
- greift bei Bedarf proaktiv in den Markt ein („Ex-ante-Regulierung“)
- wird bei Diskriminierung von Amts wegen tätig („Ex-post-Regulierung“)

Dabei dürfen sich die Kompetenzen des Regulierers nicht auf den Netzzugang beschränken, sondern müssen das gesamte Marktspektrum abbilden mit dem Ziel, alle infrastrukturbezogene Themen schlüssig und konsistent regulatorisch zu betreuen. Dazu gehören:

- Zugangsregulierung
- Benutzungsregulierung
- Regulierung der internationalen Schnittstellen in Zusammenarbeit mit den ausländischen Regulierungsstellen
- Controlling der Netzbewirtschaftung
- Überprüfung und ggf. Korrektur der Angebotsattraktivität

Der Markt ist nur so gut wie die Kompetenzen seiner Regulierungsstelle: Diese Erkenntnis setzt sich in Europa immer mehr durch. Wir fordern den Gesetzgeber daher auf, alle Widerstände zu überwinden und einen Regulator zu etablieren, der mit weitreichenden Kompetenzen die Marktöffnung aktiv vorantreibt.

Organisationsstruktur einer Regulierungsbehörde „RailCom“

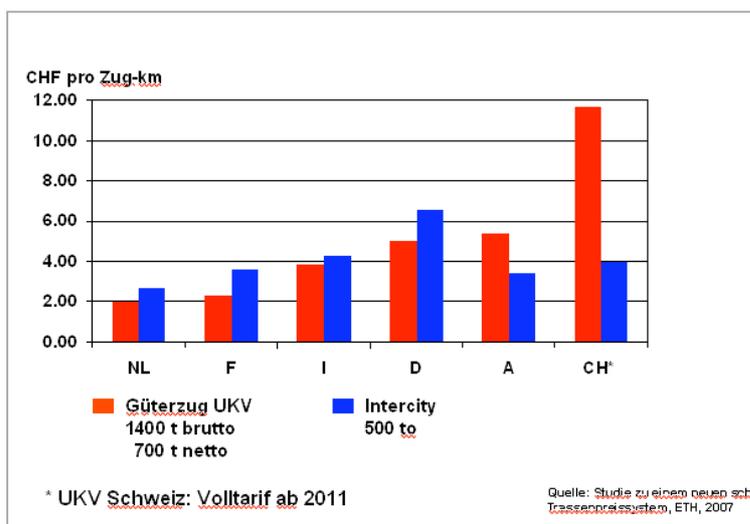


5. Verlagerungsfeindliches Trassenpreissystem überwinden

Das schweizerische Trassenpreissystem steht im eklatanten Widerspruch zur Massgabe der Verkehrsverlagerung und eines funktionierenden Marktgeschehens im Schienengüterverkehr. Es privilegiert den Personenverkehr und diskriminiert den Güterverkehr, indem es das Zuggewicht als ausschlaggebenden preisbestimmenden Faktor heranzieht. Zudem bürdet es dem Güterverkehr die hohen Unterhaltskosten von Hochgeschwindigkeitsstrecken, deren Nutzen er niemals in Anspruch nehmen wird, über den Faktor Zuggewicht überproportional auf.

Die preisliche Diskriminierung des Güterverkehrs gegenüber dem Personenverkehr lässt sich auch am Vergleich mit unseren Nachbarländern ablesen: In der Schweiz wird der Güterverkehr dreimal so hoch belastet, während der Personenverkehr mit dem Niveau anderer Länder vergleichbar ist. Wettbewerbsfähige Angebote sind im kombinierten Verkehr daher nur über die vom BAV gewährten Trassenpreisvergünstigungen möglich. Für die KV-Operateure ist dies eine äusserst unbefriedigende Situation: Wir wollen keine Subventionsempfänger sein, sondern mit marktfähigen Preisen (in der Grössenordnung von etwa 4 Franken pro Zugkilometer) und unter verlässlichen Rahmenbedingungen an der Verkehrsverlagerung mitwirken.

Das heutige Trassenpreissystem muss also strukturell geändert werden. Die anzuwendenden Prinzipien sollten bereits im Gesetzestext⁴ verankert werden. Es sollten Anreize vorgesehen werden, mit denen die Infrastrukturbetreiberinnen zu Produktivitätserhöhungen und einer besseren Auslastung des Netzes motiviert werden.



Trassenpreise im europäischen Vergleich

⁴ Art. 90, Seite 94

6. Diskriminierung des Güterverkehrs beim Netzzugang aufheben

Auch im Netzzugang wird der Güterverkehr gegenüber dem Personenverkehr grundsätzlich diskriminiert: Er verkehrt mit letzter Priorität im Netz, wird bei der Trassenplanung benachteiligt und bei Infrastrukturausbauten nur nachgeordnet berücksichtigt. Die Vernehmlassungsvorlage schreibt diese Diskriminierung erneut fest: Der vertaktete Personenverkehr soll beim Netzzugang prinzipiell Vorrang haben⁵. Dies bürdet dem Güterverkehr hohe Kosten und grosse Qualitätsprobleme auf, was seine Marktchancen gegenüber der Strasse verschlechtert. Zwar würde die vorgesehene Ausnahmeregelung theoretisch die Einführung von Güterverkehrskorridoren ermöglichen, der Gesetzestext ist jedoch derart vage formuliert, dass alle Interpretierungen möglich sind.

Die Strasse kennt keine Regelung, mit welcher der Güterverkehr als solcher prinzipiell benachteiligt würde. Güterverkehr und Personenverkehr teilen sich gleichberechtigt die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Dieses Prinzip muss auch im Bahnverkehr Einzug halten. Internationale Güterzüge mit aufwendigem Grenzschnittstellenmanagement, temperaturgeführte Güter im Taktfahrplan, zeitsensibler Flugersatzverkehr und Rola-Züge mit 20 Fahrern an Bord - sie alle warten prinzipiell hinter jedem verspäteten Personenzug und verpassen ihrerseits ihre Anschlüsse.

Um die Verkehrsverlagerung weiter zu unterstützen, fordern wir **Gleichberechtigung zwischen Personen- und Güterverkehr** und schlagen folgende Textänderung⁶ vor: :

„Bei der Gewährung des Netzzugangs hat der vertaktete ~~Personen~~ Verkehr Vorrang. Anschlüsse innerhalb einer abgestimmten Transportkette ~~des öffentlichen Verkehrs~~ dürfen nicht gebrochen werden.“

7. Interoperabilität muss verlässlich und funktional sein

Wir begrüßen die Übernahme der Interoperabilitätsrichtlinien und legen Wert auf eine reibungslose, kostensensible Umsetzung der Normen. Im Fall des Rollmaterials sollte sich der Interoperabilitätsbegriff nicht auf technische Komponenten beschränken, sondern dessen gesamten Lebens- und Funktionszyklus umfassen. In dieser Hinsicht sind folgende Fragen und Aspekte zu klären:

Technik

- Wie wird die Betriebsbewilligung für bereits zirkulierende Teilsysteme erteilt?
- Wie wird sichergestellt, dass die TSI-Normen ohne nationale Ausnahme- und Zusatzregelungen für alle Länder gelten?
- Wie wird die Weiterentwicklung der Interoperabilitätsnormen harmonisiert?

Instandhaltung

- Zur Gewährleistung der Sicherheit im Bahnsystem sind für Infrastruktur und Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Sicherheitszertifizierungen vorgesehen. Es ist notwendig, dass auch Wagenhalter, ECMs (Entities in Charge of Maintenance) und Werkstätten zertifiziert werden. Wer wird diese Zertifizierung durchführen?

⁵ Artikel 9 Komma 2, Seite 90

- Wie können wir die Zollproblematik im Ersatzteilmanagement regeln? Ein interoperabel konstruierter und verkehrender Bahnwagen muss auch interoperabel in Europa repariert und gewartet werden können. Die vorgeschlagene Zollregelung⁷ ist ungeeignet für die Durchführung eines europaweiten Ersatzteilmanagements. Eine administrative europaweite Harmonisierung ist notwendig.

Betrieb

- Neben der Interoperabilität auf technischer Ebene ist auch eine Interoperabilität auf administrativer Ebene vorzusehen. Internationale Güterzüge sollen die Schweizer Grenzen ohne überflüssige Aufenthalte passieren können. Sehr gute Erfahrungen wurden mit der Swiss-Corridor-Regelung im Zollbereich gemacht – diese Regelung sollte beibehalten und auf EU-Ebene ausgeweitet werden.
- Auch die technischen Begleitdokumente wie z.B. internationale Bremszettel sollten interoperabel mit gegenseitiger Anerkennung durch die betroffenen Stellen gehandhabt werden.
- Die internationale gegenseitige Anerkennung der Lokführerlizenzen würden den grenzüberschreitenden Schienenverkehr wesentlich erleichtern.

9. Beantwortung des Fragenkatalogs

1.1 Befürworten Sie die vorgeschlagene Lösung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt für die Sicherstellung einer diskriminierungsfreien Trassevergabe?

NEIN – nur als Zwischenlösung bis zur vollständigen Trennung von Netz und Betrieb UND in Verbindung mit der Etablierung eines Regulators mit weitreichenden Kompetenzen

1.2 Soll es Dritten, die nicht Eisenbahnverkehrsunternehmen sind, ermöglicht werden, Trassenbestellungen vorzunehmen?

Wir schlagen folgende Regelung vor: „Trassen dürfen nicht Gegenstand einer kommerziellen Transaktion sein. Es muss sichergestellt werden, dass die Kunden eines Eisenbahnverkehrsunternehmens die bestellte Trasse diskriminierungsfrei und ohne Zusatzkosten über ein anderes Eisenbahnverkehrsunternehmen nutzen können.“

1.3 Sind Sie mit den neuen Rollen und den dafür übertragenen regulatorischen Aufgaben für die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs einverstanden?

NEIN – die vorgeschlagene Regelung ist völlig ungenügend, um die Marktöffnung voranzutreiben.

2.1 Beinhaltet Ihrer Meinung nach die Liste der aufgezählten Interoperablen Strecken (Anhang 1) alle für die Interop-Richtlinien zur Anwendung kommenden Strecken?

JA

⁷ unter Punkt 23i, Komma 3 (Seite 98)

2.2 Sehen Sie Argumente für oder gegen die Errichtung einer Konformitätsbewertungsstelle durch den Bund? Welche betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile wären damit verbunden?

Wir sehen keine Notwendigkeit dafür, da zahlreiche private Dienstleister dieser Aufgabe zur Genüge nachkommen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und stehen Ihnen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B. Kunz". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

Bernhard Kunz
Direktor

A handwritten signature in black ink, appearing to read "P. Howald". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

Peter Howald
Direktor Intermodal Services

Kopie: Vernehmlassungskreis
Mitglieder der KVF Nationalrat und Ständerat