



Positionspapier

Für eine integrierte Bahn

Stand 19. März 2010

Zusammenfassung

Die Berggebiete und ländlichen Räume haben ein fundamentales Interesse an einem funktionierenden Bahnsystem, welches die Erschliessung mit dem Personen- und Güterverkehr sicherstellt. Mit der bereits vorgenommenen organisatorischen und rechtlichen Trennung von Bahnbetrieb und Infrastruktur hat die Schweiz die Weichen bereits in die richtige Richtung gestellt. Eine vollständige rechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb bei den Bahnen lehnt die SAB ab. Die SAB verfolgt stattdessen folgende Stossrichtungen:

- Die Finanzierung des Infrastrukturunterhalts und –ausbaus, sowie des Regionalen Personenverkehrs stellt eine weitaus wichtigere Herausforderung dar als die Frage der rechtlichen Trennung von Betrieb und Infrastruktur. Zur längerfristigen Finanzierung des Verkehrs soll der Bund jährlich mindestens 4% an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung stellen. Damit können die Teuerung ausgeglichen und dem jährlichen Verkehrswachstum von 2% Rechnung getragen werden. Ein Abbau von Verkehrsangeboten kommt für die SAB nicht in Frage.
- Zur weiteren Erhöhung der Transparenz und zur Entflechtung der beim Bundesamt für Verkehr kumulierten Rollen ist eine unabhängige Regulierungsbehörde (RailCom) einzurichten analog zu den Regulierungsbehörden in anderen Bereichen wie der ECom oder ComCom.
- Allenfalls erforderliche Effizienzsteigerungen im öffentlichen Verkehr sollen v.a. durch ein Benchmarking und klare Zielvorgaben der Eigner (Bund und Kantone) erfolgen.

TE / I 3
Bern, 19. März 2010

1. Grundlagen

- Diskussion im Vorstand der SAB vom 15. Februar 2010 mit den Geschäftsführern der ASTAG und der LITRA.
- Stellungnahme der SAB zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 25. September 2009
- Wettbewerb, Kostenwahrheit und Finanzierung im Verkehr, Synthesebericht S4 des NFP41, Bern 2000.
- Diverse weitere Unterlagen.

2. Ausgangslage

Die Europäische Union hat ihre Mitgliedstaaten mit dem ersten Eisenbahnpaket zur Trennung von Betrieb und Infrastruktur verpflichtet. Gefordert wird in den entsprechenden Richtlinien 2001/14/EG und 2001/12/EG die rechnerische und organisatorische Trennung, nicht aber die rechtliche Trennung. Die Mitgliedstaaten können den diskriminierungsfreien Netzzugang auch durch eine unabhängige Trassevergabestelle gewährleisten. Die rechtliche und organisatorische Trennung sollte gemäss ursprünglichem Fahrplan bis 2003 umgesetzt werden. In der Realität wurden sie aber nur sehr zögerlich umgesetzt. Einige Länder wie Grossbritannien, Schweden und Spanien haben auch die rechtliche Trennung vollzogen. Länder wie Deutschland, Österreich und Italien haben die rechtliche Trennung jedoch bis heute nicht vollzogen.

Die Schweiz hat sich mit dem Landverkehrsabkommen aus dem Jahr 1999 verpflichtet, die Rechnungsführung für Betrieb und Infrastruktur zu trennen. Dies wurde in der Folge auch umgesetzt. Die Bahnen haben zudem auf eigene Initiative eine unabhängige Trassevergabestelle eingerichtet. Die Trasse Schweiz AG wurde im Jahr 2006 vom Verband öffentlicher Verkehr, den SBB, der BLS und der SOB gegründet. Im Rahmen des zweiten Schrittes der Bahnreform 2 hat der Bundesrat im Sommer 2009 vorgeschlagen, die Trasse Schweiz AG in eine Bundesanstalt zu überführen.

Von verschiedenen Seiten wurde und wird gefordert, auch in der Schweiz Infrastruktur und Betrieb rechtlich zu trennen, also in zwei rechtlich unabhängige Unternehmen aufzuspalten. Von den Befürwortern einer rechtli-

chen Trennung werden folgende Argumente vorgebracht:

- Die Trennung gewährleistet einen diskriminierungsfreien Netzzugang. Ein integriertes Unternehmen wird hingegen immer sich selber beim Netzzugang bevorzugen.
- Die Trennung führt zu einer besseren Netzauslastung, da mehr Teilnehmer diskriminierungsfreien Netzzugang erhalten.
- Die Trennung steigert die Kostentransparenz.
- Mit einer Trennung können die Effizienz gesteigert und die Kosten reduziert werden. Die Unternehmungen werden zu mehr Innovation angeleitet.
- Effizienzsteigerung und Kostenreduktion führen zu einer Reduktion der Subventionen.
- All diese Punkte führen letztlich zu einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der Bahnunternehmungen.

Gegen eine rechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb sprechen auf der anderen Seite die folgenden Argumente:

- Die Bahn ist ein vernetztes System. Angebot, Infrastruktur und Rollmaterial sind unzertrennlich miteinander verbunden.
- Mit der Trennung würden zusätzliche Schnittstellen auftreten, damit auch zusätzliche Koordinationsprobleme, Probleme in der Verantwortlichkeit und höhere Administrations- und Planungskosten.
- Das schweizerische Schienennetz ist bereits heute zu rund 90% ausgelastet, was weltweit die höchste Auslastung ist. Das Netz weist etliche Engpässe auf. Eine weitere Steigerung der Auslastung kann nicht vorgenommen werden, bevor nicht die Engpässe beseitigt sind.
- Auf einem so dicht befahrenen Netz mit Mischverkehr ist die integrierte Unternehmung Voraussetzung, um sämtliche Synergien bei den Trassen zu nutzen.
- Der diskriminierungsfreie Netzzugang wird bereits heute durch die trasse.ch ohne Beanstandungen gewährleistet.
- Der Bund hätte bereits heute als Eigner der SBB genügend Einflussmöglichkeiten, um durch Strategische Ziele, Leistungsvereinbarung und Reporting für Transparenz zu sorgen.

3. Position der SAB

Wie unter Punkt 2 dargelegt gibt es sowohl Argumente für als auch gegen eine rechtliche Trennung von Betrieb und Infrastruktur. Die Berggebiete und ländlichen Räume haben ein fundamentales Interesse an einem funktionierenden Bahnsystem, welches die Erschliessung mit dem Personen- und Güterverkehr sicherstellt. Zur Frage der rechtlichen Trennung von Betrieb und Infrastruktur nimmt die SAB folgende Haltung ein:

- Mit der **Trasse Schweiz AG** wurde bereits ein wesentlicher Schritt in Richtung mehr Transparenz und diskriminierungsfreier Netzzugang gemacht. Trasse.ch erfüllt diese Aufgaben und hat mit dem Leitfaden „Trassenbestellprozess“ die verbindlichen Grundlagen für einen diskriminierungsfreien Zugang für sämtliche Transportunternehmungen geschaffen, inklusive einer Eskalationsstufe bei Trassenkonflikten.
- Eine weitere Erhöhung der Transparenz und des diskriminierungsfreien Netzzugangs kann durch regulatorische Massnahmen erwirkt werden. Zur Illustration sei hier auf die Regelung im Postmarkt verwiesen: die Post muss bereits heute neben der eigenen Konzernrechnung noch eine zusätzliche Rechnung nach den Vorgaben der Regulatorbehörde Postreg erstellen und damit die notwendige Transparenz gemäss Vorgaben der Postreg schaffen. Der Bund als Eigner der SBB hat es in der Hand, die gleichen Vorgaben für die SBB zu machen. Eine **unabhängige Regulierungsbehörde (RailCom)** würde zusätzlich zur Transparenz beitragen. Mit einer RailCom würde auch eine unabhängige Schlichtungsstelle geschaffen, welche bei Streitigkeiten über den diskriminierungsfreien Netzzugang eingreifen könnte.
- Die Schaffung einer RailCom hätte auch den Vorteil, dass die Aufgabekumulation beim Bundesamt für Verkehr (BAV) reduziert wird. Das BAV ist heute Gesetzgeber, Regulator, Aufsichtsbehörde, Eigner und Besteller in einer Funktion. Die **Klärung der Rolle des BAV** ist aus Sicht der SAB wichtiger als die Frage, ob die Trassevergabe bei der Trasse Schweiz oder einer noch zu schaffenden Bundesanstalt angesiedelt werden soll.
- Die von den Befürwortern einer rechtlichen Trennung von Betrieb und Infrastruktur

vorgebrachte Forderung nach mehr Transparenz in der Trassenvergabe / Netzzugang löst das primäre Problem von **zu wenig vorhandenen Trassen** nicht. Das Bahnsystem Schweiz mit Eurocity-, Fern-, Regional- und Güterverkehrszügen auf denselben Trassen erbringt bereits heute Höchstleistungen. Die Trassenplanungen mit Mischverkehr bewegen sich im Sekundenbereich und sind weltweit einmalig. Die Netzauslastung von weit über 90%, insbesondere in den Hauptverkehrszeiten lässt keinen Spielraum für die Vergabe weiterer Trassen ohne teure Infrastrukturmassnahmen zu.

- Bau und Unterhalt der **Schieneinfrastruktur** sind mit sehr hohen Kosten verbunden. Diese Kosten können nie vollständig auf den Betrieb umgewälzt werden. Sonst würden abschreckend hohe Fahrpreise für den Personenverkehr resp. Trassenpreise für den Güterverkehr resultieren. Dies würde dem Anliegen der Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Verkehrsverlagerung diametral entgegenlaufen. Die Infrastruktur wird nie kostendeckend sein. Sie bleibt damit auf eine Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen. Die Trennung bringt keinen Mehrwert. Weder verbilligt sie den Unterhalt noch generiert sie mehr Geld für die öffentliche Hand. Eine Trennung vergrössert im Gegenteil die Gefahr, dass die Infrastrukturinvestitionen noch stärker auf nachfragestarken Linien konzentriert werden und der Regionalverkehr hinten anstehen muss. Eine Änderung der bestehenden Prioritätenordnung Fernverkehr – Regionalverkehr – Güterverkehr steht für die SAB nicht zur Diskussion.
- Das Modell der integrierten Bahn hat beispielsweise bei den SBB klare Vorteile. So leistet heute der Bereich Immobilien einen wesentlichen Beitrag an die Division Infrastruktur und zur Sanierung der Pensionskasse der SBB. Ohne diese Verzahnung müsste die Pensionskasse in noch viel stärkerem Umfang durch die Pensionierten und Arbeitnehmer oder dann durch den Bund als Eigner saniert werden.
- Massnahmen zur **Effizienzsteigerung** sind auch ohne rechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb möglich. So sollte beispielsweise ein **Benchmarking** mit aussagekräftigen Indikatoren für die verschiedenen Sparten eingeführt werden.

Bund und Kantone als Eigner der Bahnen haben es zudem in der Hand, über die **Leistungsvereinbarungen** effizienzorientierte Zielvorgaben zu machen. Der Zürcher Verkehrsverbund und die SBB haben beispielsweise ein Bonus-/Malus-System eingeführt, welches auf dem S-Bahnnetz angewendet wird. Das Bestellprinzip hat sich im regionalen Personenverkehr als Steuerungsinstrument bewährt. In Bezug auf die Effizienz des Bahnsystems sei der Verweis darauf gemacht, dass die Verspätungsstatistik der SBB nicht nur verspätete, sondern auch ausgefallene Züge erfassen sollte.

- Die rechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb würde die einzelnen Bahnen in der Schweiz unterschiedlich treffen. Problematisch wäre die Trennung insbesondere für Bahnen mit einem hohen Anteil an Grundversorgungsleistungen. Diese Bahnen sind in besonderem Ausmass auf Abgeltungen seitens der öffentlichen Hand angewiesen und können zusätzliche Kosten nur schwer auf die Fahrgäste überwälzen. **Die Trennung würde damit tendenziell die Grundversorgung weiter schwächen.**

Aus den ausgeführten Überlegungen lehnt die SAB zum heutigen Zeitpunkt eine rechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb ab. Aus Sicht der SAB gibt es im schienengebundenen Verkehr dringendere Anliegen zu regeln, damit die Schweiz ihr weltweit einmaliges Erfolgsmodell „öffentlicher Verkehr“ aufrechterhalten und die flächendeckende Erschliessung weiterhin gewährleisten kann. Dazu gehören u.a.

- Die längerfristige Finanzierung des Verkehrs. Die SAB erwartet diesbezüglich, dass der Bund sein Engagement jährlich um mindestens 4% erhöht. Dadurch könnten einerseits die jährliche Teuerung sowie andererseits das prognostizierte jährliche Verkehrswachstum von rund 2% ausgeglichen werden. Daneben müssen die grossen Ausbauprojekte (NEAT, ZEB, Bahn2030 usw.) über separate Mechanismen finanziert werden.
- Die Aufrechterhaltung des Regionalverkehrs auf dem gesamten Netz der SBB und der Konzessionierten Transportunternehmen. Der Regionalverkehr erfüllt eine zentrale Funktion im Sinne der Grundversorgung und ist damit für die Be-

völkerung, die Touristen und die Wirtschaft unerlässlich. Der Regionalverkehr ist zudem Zubringer zum Fernverkehr und damit im Sinne einer integrierten Mobilitätskette unersetzlich.

- Der Substanzerhalt und die Erneuerung des Schienennetzes. Alleine die SBB haben einen jährlichen Mehrbedarf von rund 1 Mrd. Fr. für den Substanzerhalt des bestehenden Netzes ausgewiesen, welcher nicht über die aktuelle Leistungsvereinbarung gedeckt ist.
- Der Einbezug des Freizeitverkehrs in die Verkehrspolitik. Der Freizeitverkehr ist bereits heute mit rund 46% aller Verkehrswege der weitaus wichtigste Verkehrszweck. Er wird aber explizit aus der Bundesverkehrspolitik ausgeklammert. Dieser Missstand muss korrigiert werden. Zumindest müssen innovative, modellhafte Projekte aktiv gefördert werden.
- Die Erschliessung mit Leistungen des Güterverkehrs in der Fläche (nicht nur im alpenquerenden Verkehr).
- Die Erreichung des Verlagerungsziels im alpenquerenden Güterverkehr.

All diese Punkte erscheinen uns vorrangiger als die Frage der rechtlichen Trennung von Infrastruktur und Betrieb.