

Herrn Bundesrat  
Moritz Leuenberger  
Vorsteher UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 **Bern**

Bern, den 30. April 2004

## **Bahnreform 2**

### **Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS**

---

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Bahnreform 2 Stellung nehmen zu können, und äussern uns zum vorliegenden Entwurf wie folgt:

#### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

**Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS befürwortet im Grundsatz die Bahnreform 2. Punkto Marktöffnung im öffentlichen Verkehr ist der vorliegende Entwurf allerdings zu zaghaft ausgefallen. Dieser fokussiert sich zu sehr auf die Bahnunternehmen; die echten und berechtigten Bedürfnisse der Bahnkunden werden weitgehend ausgeblendet. Deshalb kann u.E. durch die Bahnreform 2 das Ziel des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Eisenbahnen durch mehr Wettbewerb attraktiver, leistungs- und konkurrenzfähiger sowie vor allem kundengerechter zu machen, insbesondere auch hinsichtlich der Verlagerung des alpenquerenden Strassengütertransitverkehrs auf die Schiene nicht erreicht werden. Der Strassenverkehrsverband FRS beantragt deshalb, dass der jetzige Entwurf im Sinne seiner Bemerkungen und Forderungen überarbeitet wird.**

Noch vor nicht allzu langer Zeit sind die Eisenbahnen einzig dem Wettbewerb anderer Verkehrsmittel ausgesetzt gewesen: im Personenverkehr primär dem Personenwagen und dem Flugzeug; im Güterverkehr dem Lastwagen, der Binnenschifffahrt und der Pipeline. Ganz im Gegensatz zur harten Konkurrenz, die etwa beim Strassengüterverkehr seit jeher herrscht, hat der Wettbewerb unter den Bahnen bislang kaum stattgefunden. Dies dürfte einer der wesentlichsten Gründe dafür sein, dass in Europa der Schienengüterverkehr trotz seines Potenzials stark unterentwickelt ist.

Die Diskussionen über Wettbewerb und Liberalisierung im öffentlichen Verkehr (öV) reichen in die 1980-er Jahre zurück. Sie haben auf europäischer Ebene zur EU-Richtlinie 91/440 geführt, die nun europaweit schrittweise umgesetzt wird. Am 15. März 2003 ist das erste Bahnpaket (Richtlinien 2001/12 bis 14), das wichtige Ergänzungen zur ursprünglichen Richtlinie 91/440 wie z.B. die Regelung des Netzzugangs beinhaltet, in Kraft getreten. Inzwischen steht die Europäische Union (EU) vor der Annahme des zweiten Bahnpakets, das eine weitere Liberalisierung im Eisenbahnverkehr bringen wird. Demnach soll bereits ab 1. Januar 2006 der internationale und ab 1. Januar 2007 der nationale Frachtverkehr (einschliesslich der Kabotage) liberalisiert werden. Zwar ist die Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs vom zweiten Eisenbahnpaket noch ausgeschlossen, die EU hat sich aber zum Ziel gesetzt, diesen Personenverkehr (einschliesslich der Kabotage) in einem dritten Paket ab 1. Januar 2010 von bestehenden Einschränkungen zu befreien.

In der Schweiz sind mit der Revision des Eisenbahngesetzes im Jahr 1996 ähnliche Grundlagen geschaffen worden. Diese wurden mit den Beschlüssen zur Bahnreform 1 auf Anfang 1999 erweitert. Die Bahnreform 1 ist in wesentlichen Teilen eine Reform der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) geblieben, die – wie es sich anhand der SBB-Geschäftsberichte bzw. der einschlägigen Medienberichterstattung der vergangenen Jahre beurteilen lässt – bis heute zu keinem zählbaren Resultat geführt hat und damit bislang toter Buchstabe geblieben ist. Der Hauptinhalt der Bahnreform 2 ist gemäss den Vernehmlassungsunterlagen nun eine technische Reform der Finanzierungsinstrumente. Weitere Themen der Bahnreform 2 sind die Neuordnung des Sicherheitsdienstes, die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs, die Gleichstellung der Transportunternehmen sowie der aus den früheren Reformen resultierende Anpassungsbedarf.

Obwohl gemäss dem vorliegenden Entwurf weitere Liberalisierungsschritte und die rechtliche Trennung von Verkehr und Infrastruktur kein Thema der Bahnreform 2 darstellen, sollen auch bei dieser zweiten Stufe die Ziele der Bahnreform 1, nämlich die Effizienzsteigerung und Verbesserung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses, gelten. Laut den Erläuterungen zur Vernehmlassung ist die Stossrichtung der Bahnreform 2 im Einklang mit der Entwicklung in Europa, wo die Liberalisierung des Güterverkehrs derzeit im Vordergrund steht. Bisher noch am stärksten national dominiert ist der Infrastrukturbereich. Diesbezüglich verlangt die EU-Richtlinie 2001/14, dass die beiden wettbewerbskritischen Funktionen – namentlich die Trassenpreisfestsetzung und die Trassenvergabe – von einer Stelle wahrgenommen werden, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von den Eisenbahnunternehmen unabhängig ist. Der diskriminierungsfreie Marktzugang Dritter muss auf dem gesamten Netz so rasch als möglich gewährleistet sein – insbesondere auch zu Rangierbahnhöfen und öffentlichen Terminals des kombinierten Verkehrs.

Die Schweiz hat sich via Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf

Schiene und Strasse<sup>1</sup> (Landverkehrsabkommen, Art. 27) bereits dazu verpflichtet, ein autonomes Organ für die Trassenzuweisung ins Leben zu rufen. Diese Verpflichtung wurde dazumal von der EU im Hinblick auf die Richtlinie 2001/14 gefordert. Letztere lässt offen, ob besagtes Organ eine Behörde oder künftig eben ein unabhängiger Netzbetreiber ist. Mit der Bahnreform 2 ist diese von der Eidgenossenschaft eingegangene Verpflichtung nun zwingend umzusetzen.

## II. Fragebogen

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

Nein. Wir hegen grosse Zweifel daran, ob die vorgesehenen Massnahmen zu einer effektiven Effizienzsteigerung und Leistungsverbesserung der Bahnen führen werden. Die Marktöffnung in der Schweiz geht weniger weit als jene in der EU. Die Bahnreform 2 konzentriert sich zudem zu stark auf die Bahngesellschaften und vernachlässigt die echten und berechtigten Bedürfnisse der Bahnkunden.

Namentlich erachten wir es als falsch, dass keine wirklich unabhängige Stelle für die Vergabe der Trassen vorgesehen wird. Die EU-Richtlinie 2001/14 legt diesbezüglich unter anderem fest, dass die Festsetzung der Trassenpreise und die Zuweisung von Fahrplantrassen von einer Stelle wahrgenommen werden müssen, die rechtlich, organisatorisch autonom ist und ihre Entscheidungen unabhängig von den Eisenbahnunternehmen treffen kann. Im weiteren erachten wir das Festhalten an integrierten Bahnunternehmen (Infrastruktur und Verkehr werden aus einer Hand betrieben) als verfehlt und nicht zukunftsweisend. Wir plädieren für eine vollständige Trennung von Netz und Betrieb. Eine rechtlich getrennte Netzgesellschaft kann als unabhängig geführte Aktiengesellschaft im Besitz des Bundes ausgestaltet werden. Ihr oblägen Bau, Unterhalt und Betrieb der Bahninfrastruktur, die Trassenvergabe sowie die Verkehrsleitung auf ihrem Netz. Sie wäre der staatlichen Aufsicht unterstellt.

### 2. *Erachten Sie den Ausschluss einzelner Themenbereiche als richtig?*

Nein. Es ist zwar nachvollziehbar, dass mit der Bahnreform 2, die ja nur einen weiteren Schritt im langen Erneuerungsprozess der Bahnen darstellt, nicht sämtliche Probleme gelöst werden können. Es kommt jedoch darauf an, welche Themenbereiche ausgeklammert werden. So ist zum Beispiel die Mehrfachrolle des Bundes (UVEK/BAV) nach wie vor unbefriedigend, da er gleichzeitig als Besteller von Leistungen, Aufsichtsbehörde, Marktregulator im gesamten Schienenverkehr und Eigner der SBB auftritt. Daraus ergeben sich nicht unerhebliche Abgrenzungs-, Schnittstellen- und Interessenkonflikte. Diesbezüglich wäre eine systematische Entflechtung unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg einer weiteren Marktöffnung.

Wir vermissen ausserdem den Aspekt der Priorisierung der Verkehre. So soll der Güterverkehr gegenüber dem vertakteten Personenverkehr weiterhin benachteiligt bleiben. Mit Blick auf die Verlagerungspolitik ist die Priorisierung der Verkehre u.E. im Rahmen der Bahnreform 2 zu thematisieren. Für uns steht fest, dass auf einzelnen Linien

---

<sup>1</sup> SR 0.740.72

und zu gewissen Zeiten den Güterverkehren Vortritt gewährt werden muss. Warum ausserdem die Zuteilung der hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Anschlussgleise nicht geregelt werden soll, ist unverständlich. Bereits im Rahmen der Bahnreform 1 ist der dringende Regelungsbedarf zu Tage getreten.

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

Ja. Angesichts der zu begrüssenden Absicht, die Konzessionierten Transportunternehmen (KTU) den SBB gleichzustellen, ist es richtig, bei der Mitfinanzierung der Infrastruktur durch den Bund Leistungsvereinbarungen vorzusehen. Diese sind möglichst ziel- und nicht objektorientiert auszugestalten. Um den administrativen Aufwand zu reduzieren, könnten dabei gewisse Modell-Leistungsvereinbarungen vorgesehen werden, die dann – je nach Bedürfnis des einzelnen Unternehmens – nur noch zu präzisieren wären. Längerfristig soll sich der Bund darauf konzentrieren, die Infrastruktur zu finanzieren, um damit günstige Voraussetzungen für den Betrieb zu schaffen.

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

Ja. Es ergibt wenig Sinn, verzinsliche Darlehen zu gewähren, welche die Unternehmen dann doch nicht verzinsen und amortisieren können. Dadurch, dass der Bund künftig einen Teil der Investitionen über Eigenkapitalaufstockungen finanziert, wird dessen Einfluss auf die Infrastruktur gestärkt und der Weg geebnet für eine nationale Infrastrukturgesellschaft. Solange es nicht soweit ist, haben die Bahnunternehmen den Infrastrukturbereich einheitlich zu bilanzieren.

**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 der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA). Damit kommt das Verursacherprinzip im weiteren Sinn auch bei der Infrastrukturfinanzierung zur Anwendung.

**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. So kann die Effizienz gesteigert werden. Die besagten Schnittstellen zum Ergänzungsnetz sind so zu wählen, dass in diesem rein regionale und lokale Infrastrukturen angesiedelt sind, die für den internationalen und nationalen Fernverkehr keine oder nur geringe Bedeutung haben. Die hoch frequentierten S-Bahnnetze, die ein relativ gutes Kosten/Nutzen-Verhältnis aufweisen, gehören ebenfalls ins grosse Grundnetz.

**7. *Sollen im Gesetz nur die Zuschiedungskriterien 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. Im übrigen bleibt eine grösstmögliche Flexibilität garantiert.

**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 allerdings nach bestimmten Normen zu erstellen. Zusatzwünsche haben die Kantone oder 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. So erhält das Parlament regelmässig die Gelegenheit, aktiv die Entwicklung des schweizerischen Eisenbahnnetzes mitzubestimmen.

**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. Antwort auf Frage 6). Für die übrigen, in die Verantwortung der Stände fallenden Infrastrukturen sollten die Kantone 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 es bestehen kaum Möglichkeiten, den Wettbewerb spielen zu lassen. Das System muss deshalb grundsätzlich überarbeitet werden. Im Zuge einer solchen Trassenpreisreform sind Anreize für die Nutzung zu wenig ausgelasteter Infrastrukturen in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht einzuführen. Offenbar sind die Trassenpreise gegenwärtig an den zurückgelegten Tonnenkilometern festgemacht. Dies ist zu ändern: Die Preise sollen neu in Verbindung mit den er-

brachten Zugskilometern stehen. In einer von der Bahnreform 2 losgelösten Diskussion ist die Trassenpreisbildung – wenn möglich im internationalen Kontext – exakt zu analysieren. Hier soll und kann die Schweiz – wie bei der Einführung der LSVÄ – eine Vorreiterrolle übernehmen.

**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 keine Rede sein. Er wird im Gegenteil diskriminiert, und zwar sowohl bei der Prioritätenordnung als auch beim Trassenpreis. Um den Güterverkehr auf der Schiene attraktiver zu gestalten, fordern wir insbesondere mit Blick auf die Verlagerungspolitik beim alpenquerenden Gütertransitverkehr die Prioritätenordnung zugunsten des Güterverkehrs bei gleichzeitiger Anpassung des Trassenpreises an die effektiven Kostenrelationen zu ändern. Gemäss geltendem Recht wird der Personen gegenüber dem Güterverkehr bevorzugt behandelt. Die Trassenpreise allerdings sind gleich hoch, obschon die Infrastruktur-Betriebskosten für den Güterverkehr niedriger ausfallen. Die Gleichstellung von Güter- und Personenverkehr ist also eng mit der Trassenpreisfrage verknüpft. Es müssen deshalb neue Modelle entwickelt werden, die Aufschluss darüber geben, wie der volkswirtschaftlich bedeutende Güterverkehr zumindest auf bestimmten Strecken und/oder für definierte Zeitfenster priorisiert werden kann.

In Einklang mit den EU-Zielsetzungen ist darüber hinaus zu prüfen, ob mittel- oder langfristig ein separates Güterverkehrsnetz oder wenigstens gewisse Frachtkorridore eingerichtet werden können. Die Entflechtung von Personen- und Güterverkehr auf dem Netz würde aufgrund der daraus resultierenden homogenen Fahrgeschwindigkeiten nämlich erhebliche Kapazitäts- und Kostenvorteile schaffen.

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

U.E. stellt die im Rahmen der Bahnreform 2 geführte Diskussion um den Sicherheitsdienst einen Fremdkörper dar. Das bedeutet aber nicht, dass wir der Frage punkto Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln mit Gleichgültigkeit begegnen. Es handelt sich jedoch nicht um eine betriebliche Schwierigkeit der Bahn, sondern in erster Linie um ein polizeiliches Problem.

Zweifellos besteht das Bedürfnis nach einer Erhöhung der Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Es kommt aber einer Verzettelung der Kräfte gleich, den Sicherheitsdienst flächendeckend auf alle öffentlichen Verkehrsmittel ausdehnen zu wollen. Vielmehr sollten die bekannten neuralgischen Räume, zu denen primär die Ballungsgebiete zählen, 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 aufgrund der in- und ausländischen

Erkenntnisse und den Erfahrungen der Polizeikorps entschieden werden. Eventualiter befürworten wir den gänzlich unbewaffneten Sicherheitsdienst.

**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. 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, erachten wir als systemwidrig.

Die Durchsetzung des Wettbewerbs bedarf dagegen eines verwaltungsunabhängigen Rail-Regulators. Dieser muss weitgehende Kompetenzen besitzen und bei Wettbewerbsbehinderungen – von Amtes wegen und nicht nur auf Klage von Betroffenen hin – direkt eingreifen können. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) kann diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Die Doppelrolle als Schiedsrichter und Vertreter der öffentlichen Hand bzw. der hoheitlichen Aufsicht wäre voraussichtlich kaum konfliktfrei. Welche Stelle die Rolle des Rail-Regulators schliesslich übernimmt, sollte erst dann definiert werden, wenn deren Aufgaben und die neuen organisatorischen Aufteilungen zwischen Netz, Trassenvergabe und Eisenbahnunternehmen festgelegt sind.

Der Rail-Regulator hat für einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu sorgen. Er kontrolliert das Funktionieren des Marktes und kann gegen alle von den Bahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern allfällig errichteten technischen, betrieblichen und kommerziellen Barrieren einschreiten. Der Rail-Regulator ist die zwingende Ergänzung zur rechtlichen und faktischen Trennung der Trassenvergabe von der Staatsbahn. Dank diesem Schritt können auch den Anforderungen von Art. 29 des bilateralen Landverkehrsabkommens bezüglich eines Beschwerderechts mit richterlicher Überprüfung Genüge getan werden.

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

Nein. Die Staatsgarantie für die SBB bei Eurofima punkto Rollmaterialbeschaffung ist zu sistieren.

**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?***

Nein. Weder die SBB noch die Privatbahnen sollen bei ihren Rollmaterialbeschaffungen von einer Staatsgarantie profitieren können. Eventualiter steht für uns im Interesse gleich langer Spiesse für alle fest, dass sämtliche schweizerischen Eisenbahnunterneh-

men aus einer Staatsgarantie – sei es über die Eurofima oder über entsprechende Garantien – Nutzen ziehen sollen. So kann vermieden werden, dass neue Diskriminierungen entstehen. Zudem sind klare Kriterien für die Vergabe zu formulieren und gemeinsame Rollmaterialbeschaffungen im Sinne der Rationalisierung zu favorisieren.

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

Nein. Grundsätzlich sprechen wir uns gegen jegliche Staatgarantie bei Rollmaterialbeschaffungen aus. Sollte diese Staatsgarantie jedoch beibehalten bzw. ausgedehnt werden, ist nicht einzusehen, warum der Regionalverkehr ausgeschlossen bleiben 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 die Aufnahme eines Pfandrechts für Eisenbahnrollmaterial und eines entsprechenden Fahrzeugregisters in die schweizerische Gesetzgebung.

**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. Diese Unterscheidung wäre in der Praxis ausserordentlich schwierig vorzunehmen und würde Anlass zu umfangreichen Umgehungsgeschäften geben.

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

Ja. Im Grundsatz befürworten wir eine solche Steuerbefreiung, sofern eine eigene Gesellschaft für den gesamten Infrastrukturbereich besteht. Wenn allerdings Teile des Infrastrukturbereichs in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen, sollte – um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden – keine Steuerbefreiung erfolgen.

**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. Dabei sind Minimalstandards und keine Luxuslösungen zu definieren.

**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. Das Potenzial für weitere Verbesserungsmöglichkeiten ist allerdings permanent auszuschöpfen. Namentlich muss vermieden werden, dass punkto 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 solche Personalunion nicht zu. Die Kontakte zur Sicherstellung des Informationsaustausches zu den Transportunternehmen können auf andere Weise als im Verwaltungsrat gepflegt werden.

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

Ja (vgl. die Begründung in der Antwort auf 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 bedeuten sollte – 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?***

Ja. Wir erachten die vorgeschlagenen Massnahmen als ausreichende Sanierung der Privatbahnen. Offen ist allerdings die Frage bezüglich der Regelung der Pensionskassen. Im Sinne der Gleichbehandlung wäre eine Bundesbeteiligung an die Sanierung der Pensionskassen eigentlich naheliegend. Andererseits ist es nicht richtig, dass sich der Bund an der Sanierung von Pensionskassen unabhängiger Unternehmen beteiligt; Pensionskassen privater Betriebe anderer Branchen können auch nicht auf staatliche Sanierungsbeiträge zählen. In jedem Falle muss geprüft werden, wo die Verantwortlichkeiten liegen und weshalb die Pensionskassen verschuldet sind.

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 garantiert. Falls dies bejaht werden kann, erachten wir eine Verknüpfung des Sanierungsbeitrags mit der Forderung nach einer Fusion 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 Gesamtangebots der Bahnen dar. Die Möglichkeit, Nebenbetriebe einzurichten, soll im Sinn des Wettbewerbs jedem Eisenbahnunternehmen offen stehen. Rechnerisch sind Nebenbetriebe allerdings klar zu trennen; sie dürfen nicht abteilungsberechtigt sein.

### **III. Schlussbemerkungen**

Wie den Vernehmlassungsunterlagen unter dem Titel „Verkehrspolitische Einbettung der Bahnreform in der Schweiz“ zu entnehmen ist, sind die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen bei der Weiterführung der Bahnreform durch die Konkurrenzsituation zwischen Schiene und Strasse geprägt. Zwar habe die Schiene in den letzten Jahren ihre Qualität weiter steigern, die Strasse ihre Vorzüge allerdings auch weiter ausspielen können. Die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) habe zwar im Güterverkehr eine Annäherung der Kostensituation zwischen Schiene und Strasse bewirkt, eine vollständige Anlastung aller externen Kosten sei aber noch nicht realisiert.

Diese Aussagen wirken im modernen Zeitalter des Miteinanders von Schiene und Strasse reichlich verstaubt. Der „Abstieg“ der Eisenbahn und der „Aufstieg“ des privaten Strassenverkehrs sind das Ergebnis eines Evolutionsprozesses im Verkehrswesen, der in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg vonstatten ging. Diese Entwicklung ist vergleichbar mit der Verkehrs- und Wirtschaftsrevolution durch die Eisenbahn im 19. Jahrhundert. Der Strassenbau erfolgte nicht, um die Eisenbahn zu verdrängen; vielmehr wurde der explodierenden Nachfrage – bis zum heutigen Zeitpunkt – hinterher gebaut. Dies übrigens nicht nur in der Eidgenossenschaft, sondern in allen Industrienationen weltweit.

Dabei trifft es zwar zu, dass zeitweilig ein Vielfaches mehr für den Strassen- als für den Schienenbau ausgegeben worden ist. Grund dafür war primär, der erstmalige Aufbau eines modernen, sicheren und leistungsfähigen Nationalstrassennetzes. Seit 1970 aber blieben die Investitionen in die Strasseninfrastruktur von Bund, Kantonen und Gemeinden pro hundert erbrachte Leistungskilometer (Personen und Güter) in etwa konstant, während jene in die Schieneninfrastruktur (SBB und übrige Bahnen) ab 1980 explodierten. Im Jahr 2001 hat der Verkehrsträger Strasse gegen

80 Prozent der Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr erbracht; bezogen auf hundert Leistungskilometer hat er jedoch nur 25 Prozent aller Verkehrsinfrastruktur-Investitionen erhalten.

Analog präsentiert sich die Situation bei den Bundesausgaben für Strassen und für den öV. Sind die Ausgaben des Bundes für Strassen bezogen auf hundert erbrachte Leistungskilometer (Personen und Güter) von 1970 bis 2001 praktisch unverändert geblieben, haben diese Ausgaben für den öV im gleichen Zeitraum um gut 2'300 Prozent zugelegt. Pro hundert Leistungskilometer gab der Bund im Jahr 2001 für den öV Fr. 13.70 und für Strassen Fr. 2.60 aus. Das Ergebnis dieser einseitig auf den öV ausgerichteten Investitions- und Ausgabenpolitik bzw. die Folgen der eklatanten Versäumnisse betreffend die nachfragegerechte Bereitstellung der Strasseninfrastruktur treten seit einigen Jahren in Form von Staus und Verkehrszusammenbrüchen auf der Strasse stets gravierender zu Tage.

Sich einreden zu wollen – wie es seit mehreren Jahren politisch gross in Mode gekommen ist –, in die Schieneninfrastruktur müsse genauso viel investiert werden wie von Gemeinden, Kantonen und Bund zusammen in die Strasseninfrastruktur (Verhältnis Schiene/Strasse von 1 zu 1,3 im Jahr 2001), dann werde die Schiene schon aufholen, ist Wunschdenken. Es verkennt die radikale, unumkehrbare Veränderung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen durch die individuelle Motorisierung und die dadurch entstandenen Raumstrukturen. Es soll nun aber keinesfalls der Eindruck erweckt werden, der Strassenverkehrsverband FRS stelle die Notwendigkeit der Schieneninfrastruktur gänzlich in Frage.

Genau das Gegenteil ist der Fall: Die Strassenverkehrsverbände haben sich im Rahmen der Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“ bzw. deren Gegenentwurf dafür stark gemacht, dass sich der Bund für die angemessene Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen einsetzt und im Rahmen seiner Zuständigkeiten den Ausbau und den baulichen Unterhalt der Infrastrukturen für den *Strassen- und Eisenbahnverkehr* fördert. Leider haben Volk und Stände den avanti-Gegenentwurf am 8. Februar 2004 verworfen. Ebenso hat sich der Strassenverkehrsverband FRS in einer gemeinsamen Plattform von Individualverkehr, öffentlichem Verkehr, Dachorganisationen der Gemeinden und Städte sowie weiteren Kreisen gegen die überaus harten Einsparungen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur von *Schiene und Strasse*, wie sie das Entlastungsprogramm des Bundes 2003 vorsah, zur Wehr gesetzt. Leider war auch diesem gemeinsamen und vernünftigen Protest nicht allzu viel Erfolg beschieden.

Auch von der überholten einseitigen Forderung nach „Anlastung aller externen Kosten“ sollte sich das BAV bzw. das UVEK langsam, aber sicher distanzieren. Am 12. Juni 2001 hat der Nationalrat die Parlamentarische Initiative Bundi, die eine neue Verfassungsnorm für die Kostenwahrheit im Verkehr verlangte, mit 94 zu 61 Stimmen abgeschrieben. Die Mehrheit der Grossen Kammer war sich einig, dass die Ausklammerung des öffentlichen Verkehrs vom Prinzip der Kostenwahrheit zu Wettbewerbsverzerrungen geführt hätte. Es ist zudem ein offenes Geheimnis, dass die Eisenbahnen ihre Infrastrukturen nie selber werden bezahlen können. Jüngster Beweis dafür ist der für den Strassenverkehrsverband FRS inakzeptable Vorschlag des Bundesrats, den 25-prozentigen Anteil der Bahnen an die Finanzierung der Infrastruktur der Eisenbahngrossprojekte (FinöV) dem FinöV-Fonds – will heissen grösstenteils dem privaten Strassenverkehr – anzulasten.

Da der private Strassenverkehr seit dem 1. Januar 2001 via Einnahmen aus der LSWA und der Mineralölsteuer bis auf weiteres rund eine Milliarde Franken jährlich an die Infrastrukturkosten der

Eisenbahngrossprojekte beiträgt, erachtet es der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS – Dachorganisation der Automobilwirtschaft und zahlreicher privater Strassenbenützervereinigungen – als berechtigt, dass seine kritischen Bemerkungen und Forderungen bei der Auswertung der Vernehmlassung zur Bahnreform 2 in gebührendem Mass ihren Niederschlag finden und im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in angemessener Weise berücksichtigt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS**

Der Generalsekretär

Hans Koller