



INFORMATIONSDIENST FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR
SERVICE D'INFORMATION POUR LES TRANSPORTS PUBLICS
SERVIZIO D'INFORMAZIONE PER I TRASPORTI PUBBLICI
SURVETSCH D'INFORMAZIUN PER IL TRAFFIC PUBLIC

Bahnreform 2

EconomieSuisse und öffentlicher Verkehr

Forderungen und Antworten

21.12.2001

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	2
2. Erhalt des integrierten Bahnsystems der Schweiz	2
2.1 Ausgangslage	2
2.2 Freie Wahl des Bahnmodells in der EU	2
2.3 Netzöffnung	4
3. Überprüfung der Trassenprioritäten	4
3.1 Heutige Situation	4
3.2 Verbesserte Berücksichtigung des Güterverkehrs	5
4. Trassenmanagement	6
4.1 Heutige Situation	6
4.2 Vergleich mit Deutschland	6
5. Chancengleichheit im Wettbewerb	8
6. Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung	8
6.1 Heutige Situation	8
6.2 Lösungsansatz	9
6.3 Infrastrukturbesitz	9
6.4 Mitfinanzierung der Kantone	10
7. Reform der Konzessionierten Transportunternehmungen	11
7.1 Ausgangslage	11
7.2 Massnahmen	11
8. Harmonisierung der Gesetzgebung	12
8.1 Ausgangslage	12
8.2 Massnahmen	12
8.3 Sicherheit und sozialer Schutz	13
8.4 Bürgschaften	14
9. Forderungen von EconomieSuisse und die Antworten (Zusammenfassung)	15
10. Anhang	20
10.1 Bahnreformen in Westeuropa	20
10.2. Fallbeispiel Grossbritannien	20

In der «gelben Serie» bereits erschienen:

Bahnreform -Stärken und Lücken	Bahnreform international	Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
29. April 1997	31. Oktober 1997	Ein Fonds und seine Tücken 30. Dezember 1997
Bahnreform - Bilanz und Ausblick	Das Verkehrsabkommen mit der EU	Öffentlicher Verkehr Schweiz: Analyse und Ausblick
30. Juni 1998	Wie lassen sich seine Folgen im Import-, Export- und Transitverkehr bewältigen? 25. Februar 1999	Referat von Dr. Carl Pfund, ehem. Direktor VöV 12. November 1999
Bahnreform in der Schweiz Die Erfahrungen nach dem Jahre 1	Bahnreform 2: Die Vorteile der integrierten Bahn	Expertengruppe Finanzierung des Agglomerationsverkehrs
7. Juli 2000	Analyse und Argumentarium 4. Mai 2001	Bericht, Erläuterungen und Empfehlungen 29. Mai 2001

Das Wichtigste in Kürze

1. **Erhalt des integrierten Bahnsystems der Schweiz**

Die Schweizer Bahnreform entspricht bereits der neuesten EU-Gesetzgebung. Die Marktöffnung im Güterverkehr, welche 1999 in der Schweiz eingeführt wurde, erfüllt die Ziele, welche die EU im Jahr 2008 erreichen will. Eine schrittweise Verbesserung des öffentlichen Verkehrs ist dogmatischen Forderungen vorzuziehen. Das integrierte Bahnsystem Schweiz ist Garant für die hohe Qualität und Sicherheit des öV!

2. **Überprüfung der Trassenprioritäten**

Eine einseitige Bevorzugung des Güterverkehrs auf einzelnen Achsen (z.B. Gotthard, Lötschberg/Simplon) hat zur Folge, dass bestehende S-Bahn-Systeme (Basel, Bern) ausgedünnt werden und geplante Verdichtungen (z.B. Basel, Bern, Aargau, Zug, Luzern, Tessin) nicht oder nur begrenzt umgesetzt werden können. Eine Verlagerung des Güterverkehrs auf der Schiene ist nur möglich, wenn die Akzeptanz der Bevölkerung durch ein gutes Angebot im Agglomerations- und Regionalverkehr gewonnen werden kann. Mit organisatorischen Massnahmen und weiteren Entflechtungen können die Kapazitäten für den Güterverkehr erhöht werden.

3. **Trassenmanagement**

Die Regulierung der Trassenpreise und der Trassenvergabe entspricht EU-Gesetzgebung und geht wesentlich über die Bestimmungen hinaus, welche unsere Nachbarländer kennen. Auf weitere Einschränkungen der Schweizer Bahnen gegenüber der ausländischen Konkurrenz ist zu verzichten.

4. **Chancengleichheit im Wettbewerb**

Wettbewerb heisst, allen Beteiligten die gleichen Chancen im Markt zu geben. Eine einseitige Bevorzugung neuer Anbieter gegenüber den bisherigen Bahnunternehmen entspricht nicht dem Wettbewerbsverständnis der LITRA bzw. des öffentlichen Verkehrs.

5. **Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung**

Die Finanzierung der Bahninfrastrukturen, welche heute für SBB und KTU unterschiedlich geregelt ist, muss vereinheitlicht werden. Dabei sind einfache Regelungen anzustreben. Der Bund soll das Schienennetz finanzieren (keine Aufteilung in Grund- und Ergänzungsnetz). Grössere Ausbauprojekte im Agglomerationsverkehr (S-Bahnen, Stadtbahnen) werden gemeinsam durch Bund und Kantone finanziert.

6. **Reform der KTU**

Bevor weitere Marktöffnungen umgesetzt werden, müssen die bestehenden Unternehmen die Möglichkeit haben, ihre Strukturen zu bereinigen. Dazu gehört eine Bilanzbereinigung bei den KTU, optimalere Betriebsgrössen, Klärung der Eigentumsverhältnisse sowie eine transparente Rechnungslegung.

7. **Harmonisierung der Gesetzgebung**

Verschiedene gesetzliche Grundlagen müssen an die Spielregeln der Bahnreform 1 angepasst werden. Es betrifft dies unter anderem die Gesetze über die Bahnpolizei, die Anschlussgleise, das Pfandbuch, das Haftpflichtrecht sowie Sonderregelungen des Bundes, welche nur die ehemaligen Regiebetriebe betreffen.

EconomieSuisse und öffentlicher Verkehr: Forderungen und Antworten

1. Ausgangslage

Im Frühjahr 2002 dürfte der Bundesrat die Vernehmlassung über weitere Schritte zur Bahnreform eröffnen. Bis ca. 2003 soll dem Parlament die Botschaft unterbreitet werden. Der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, EconomieSuisse, hat im Hinblick auf diese politische Ausmarchung Position bezogen.¹

Die EconomieSuisse verlangt weitere massgebliche Schritte zur Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz. Aus Sicht der LITRA darf dieses Positionspapier nicht unwidersprochen bleiben, da es von dogmatischen Haltungen und Halbwissen geprägt ist. Der qualitativ hochstehende öffentliche Verkehr verlangt nach einer qualitativ hochstehenden Diskussion über die Zukunft des öV. Die LITRA möchte einen Beitrag für die Versachlichung der Diskussion leisten.

Die LITRA hat in verschiedenen Positionspapieren die Bahnreform begrüsst und die bisherigen Liberalisierungsschritte unterstützt. Dieser Prozess ist weiterzuführen, ohne die hohe Qualität des öV zu gefährden. Für die LITRA bleiben die in der ersten Bahnreform formulierten Ziele wegleitend:²

- Steigerung der Effizienz im öffentlichen Verkehr bzw. im Schienenverkehr;
- Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die öffentliche Hand.

Um diese Ziele erreichen zu können, sind folgende Reformen umzusetzen:

- Erhalt des integrierten Bahnsystems der Schweiz
- Überprüfung der Trassenprioritäten
- Trassenmanagement
- Chancengleichheit im Wettbewerb
- Reform der Konzessionierten Transportunternehmungen (Privatbahnen)
- Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung

2. Erhalt des integrierten Bahnsystems der Schweiz

2.1 Ausgangslage

Das Schweizer öV-System weist sich durch eine überaus hohe Qualität aus. Tiefgreifende Reformen und Experimente drängen sich nicht auf. Ein Systemwechsel wird – auch von der EconomieSuisse - oft mit dem Hinweis auf die EU-Gesetzgebung begründet, welche eine Trennung der wesentlichen Funktionen zwischen Infrastruktur und Verkehr verlange. Eine solche Argumentation lässt sich aus der EU-Gesetzgebung nicht ableiten.

2.2 Freie Wahl des Bahnmodells in der EU

In der EU-Richtlinie 91/440 EWG vom 29. Juli 1991 wird die Öffnung der Bahnnetze für die Konkurrenz gefordert:

«Zur Förderung des kombinierten Verkehrs ist es wichtig, dass Eisenbahnunternehmen, die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr erbringen, Zugang zur Eisenbahninfrastruktur der anderen Mitgliedstaaten erhalten.» (Erwägungen)

Um diesen Netzzugang zu ermöglichen, dürfen neue Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht behindert werden. Zusätzlich müssen nicht diskriminierende, der Leistung entsprechende

¹ In der SonntagsZeitung vom 14. Oktober 2001 wurde das Positionspapier der Arbeitsgruppe Verkehrspolitik der EconomieSuisse veröffentlicht (Stand vom 3.9.01).

² Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996, Ziffer 112.

Trassenkosten angelastet werden können. Dies verlangt mindestens die rechnerische Trennung der Infrastruktur vom Verkehrsbereich. Die Trennung von Verkehr und Infrastruktur ist damit die Folge der Forderung nach Netzzugang.

Ob Infrastruktur und Verkehr vollständig, d.h. auch führungsmässig getrennt werden, überlässt die Richtlinie den Mitgliedsländern. Dazu der deutsche Wirtschaftsminister Werner Müller:³ *«Die EU-Richtlinie verlangt für den diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz keine vermögens-, sondern nur eine verwaltungsrechtliche Trennung von Netz und Betrieb.»* Die EU-Richtlinie sieht bei der Trennung eine ‚Kann-Formulierung‘ vor, womit den Mitgliedsländern die freie Wahl des Modells überlassen wird:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Massnahmen, um in der Rechnungsführung das Erbringen von Verkehrsleistungen von dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur zu trennen. Ein Transfer von Subventionen von einem Bereich zum anderen ist nicht gestattet. Dieses Verbot muss auch in der Rechnungsführung der beiden Bereiche zum Ausdruck kommen.“ (91/440, Art. 6, Abs. 1)

*„Die Mitgliedstaaten **können** ferner vorsehen, dass diese beiden Tätigkeiten in organisatorisch voneinander getrennten Unternehmensbereichen innerhalb desselben Unternehmens ausgeübt werden oder dass eine getrennte Einrichtung den Betrieb der Infrastruktur übernimmt.“ (91/440, Art. 6 Abs. 2)*

Im Rahmen des 'Rail Package' - Eisenbahnpakets - hat das Europäische Parlament am 26. Februar 2001 eine Ergänzung zur Richtlinie 91-440 beschlossen (Richtlinie 2001/12/EG). Zur Trennung wurde an der bisherigen Regelung (freie Wahl des Bahnmodells) festgehalten. In den Erwägungen der Richtlinie 2001/12/EG wird die freie Wahl wie folgt verdeutlicht:

*Erwägungen Ziffer 2: «Ein gerechter und nichtdiskriminierender Zugang zur Infrastruktur ist durch die Trennung bestimmter wesentlicher Funktionen **und/oder** die Einrichtung einer Eisenbahn-Regulierungsstelle, die für die Kontrolle und Verwirklichung des Zugangs sorgt, sowie durch getrennte Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen zu gewährleisten.»*

Die Mitgliedstaaten, welche auf integrierte Unternehmen setzen, haben eine Regulierungsstelle einzurichten. Sie überprüft auf Antrag Diskriminierungen durch die Betreiber der Infrastruktur oder der Eisenbahnunternehmen.

Damit lässt die EU zwei Modelle zu, welche wie folgt dargestellt werden können:

- Trennung:
Verkehr und Infrastruktur in selbständigen Gesellschaften.
- Integrierte Bahn:
Verkehr und Infrastruktur in einer Gesellschaft, aber organisatorisch und rechnerisch getrennt.

Das Schweizer Eisenbahngesetz sieht das Modell der integrierten Bahn vor. Eine unabhängige Schiedsstelle kann bei Verdacht auf Diskriminierung angerufen werden.⁴ Die Schweizer Gesetzgebung trägt den EU-Richtlinien damit vollumfänglich Rechnung.

Die Bank Julius Bär lobt das Schweizer Bahnmodell und hält in ihrem Wochenbericht vom August 2001 fest:⁵

«Die kleine Tour d'Europe der unterschiedlichen Ansätze der Bahnreform macht deutlich, dass die Schweizer Bahnreform die Anforderungen der EU-Richtlinien – im Vergleich zu den EU-Ländern – schon heute erfüllt. Die extraeuropäische Schweiz wird Mustereuropäer des

³ Handelsblatt (Düsseldorf) vom 3. September 2001.

⁴ Eisenbahngesetz, Artikel 40a, Absatz 2: *«Die Schiedskommission entscheidet über Streitigkeiten betreffend die Gewährung des Netzzugangs und die Berechnung des Entgeltes für die Benützung der Infrastruktur.»*

⁵ Bank Julius Bär, Wochenbericht Nr. 34 vom August 2001, Seite 8.

öffentlichen Verkehrs: Was in der EU an Kooperation, Netzzugang sowie gegenseitiger Infrastrukturnutzung mit unzähligen zähen Verhandlungen zu erreichen versucht wird, leben die schweizerischen Bahnen im Personen- und Güterverkehr bereits täglich vor. Aus praktischer Sicht und mit Blick auf Effizienz und Sicherheit bevorzugen die SBB die integrierte Bahn. Infrastruktur und Betrieb sollten bei einem Unternehmen bleiben, allerdings bei getrennter Rechnungslegung und Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs für Dritte. Andere Modelle, wie beispielsweise die theoretisch oft gerühmte britische oder die schwedische Bahnreform müssen ihre Tragfähigkeit noch beweisen. Die Erfahrungen mit der britischen Bahnreform – in der Praxis bisher eher ein Sale-and-lease-back-Modell denn eine "echte" Privatisierung – zeigen eine durchgezogene Bilanz. Klarer wird man wahrscheinlich erst nach dem Durchlauf weiterer Franchise- und Vergabe-Runden sehen. Faktisch haben der Koordinations- und finanzielle Staatsaufwand gegenüber dem Ursprungszustand eher zu- als abgenommen. Das kann nicht das Ziel einer Reform sein.»

Die Schweizer Bahnreform entspricht der neusten EU-Gesetzgebung. Darüber hinausgehende Reformschritte würden die Schweizer Bahnen im Wettbewerb schwächen.

2.3 Netzöffnung

Die EconomieSuisse verlangt eine ‚weitere‘ Netzöffnung im Güterverkehr. Sie übersieht, dass die Schweiz bereits 1999 eine vollständige Öffnung im Güterverkehr eingeführt hat! Die EU hingegen hat sich im Netzzugang für ein schrittweises Vorgehen entschieden. In einer Übergangsfrist bis 2008 sollen folgende Zugangsrechte ermöglicht werden:⁶

- für zugelassene Eisenbahnunternehmen der europäischen Gemeinschaft;
- zur grenzüberschreitenden Güterbeförderung;
- in einem festgelegten Netz, das als „Transeuropäisches Schienengüternetz“ bezeichnet wird.

Erst nach 2008 werden die Zugangsrechte erstreckt:

- auf das gesamte europäische Schienennetz;
- für den internationalen Güterverkehr.

Die EU will den Netzzugang im Güterverkehr bis 2008 nur auf ausgewählten Strecken (Hauptstrecken, keine Nebenstrecken) für den grenzüberschreitenden (und nicht für den inländischen) Güterverkehr zulassen. Die Schweiz kennt demgegenüber seit 1999 die vollständige Öffnung aller Strecken für den Netzzugang im Güterverkehr und ist damit europaweit nicht nur vorbildlich. Vielmehr geht die bestehende Netzöffnung in der Schweiz schon heute weit über die in der EU vorgesehenen Zugangsrechte hinaus.

3. Überprüfung der Trassenprioritäten

3.1 Heutige Situation

Die EconomieSuisse will die Trassenprioritäten zugunsten des Güterverkehrs ändern und den Gütertransporten gegenüber dem Regionalpersonenverkehr den Vorrang einräumen.

Die Trassenprioritäten sind im Eisenbahngesetz (Art. 9a Abs. 2) und der Netzzugangsverordnung (Art. 12) wie folgt geregelt:

1. Vertakteter Personenverkehr, Anschlüsse innerhalb einer abgestimmten Transportkette dürfen nicht gebrochen werden;
2. Vertakteter Güterverkehr;
3. Übrige Verkehre.

⁶ Richtlinie 2001/12/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG, Erwägung 5.

Der Bundesrat kann für einzelne Strecken abweichende Prioritäten festlegen. Diese Prioritäten beruhen auf der Fahrplanpflicht und dem Taktsystem des Personenverkehrs (Priorität 1). Den öV-Kunden sollen möglichst optimale und regelmässige Verbindungen angeboten werden. Der Güterverkehr basiert auf einem einfacheren, kürzerfristigen Produktionskonzept (Priorität 3). Güterzüge werden entsprechend dem Aufkommen kurzfristig geführt oder abgesagt. Zunehmend verlangen die Güterkunden geschlossene, regelmässige Transportketten (z.B. Grossverteiler, Postverkehre). Der moderne Güterverkehr wandelt sich damit in Richtung des Systemverkehrs (Priorität 2). Damit ergeben sich Konflikte zwischen dem Personen- und dem Güterverkehr.

In der Praxis wird der Vorrang des Personenverkehrs pragmatisch gelebt. Während der Optimierung des Fahrplans wird versucht, die Trassenwünsche des Güterverkehrs ebenso gut zu erfüllen wie diejenigen des Personenverkehrs. Aus diesem Grund wurden in Einzelfällen Angebote des Personenverkehrs zeitlich verschoben oder ganz auf die Strasse verlegt (z. B. Regionalverkehr auf der Gotthard- und Lötschberg Nordrampe, Optimierungen am Simplon und auf der Luino-Strecke).

3.2 Verbesserte Berücksichtigung des Güterverkehrs

Es ist anerkannt, dass die Situation des Güterverkehrs zu verbessern ist. Im Rahmen der Bahnreform 2 sind deshalb Massnahmen zu ergreifen, welche dem Güterverkehr mehr Spielraum einräumen:

1. Definition von Korridoren mit einer 'massvollen Priorität' für Güterverkehre:

Die Bezeichnung der Korridore ist auf europäischer Ebene erfolgt (TERNF-Korridore). Das Thema der Prioritäten wurde aber bisher ausgespart. Es ist kaum denkbar, dass auf wichtigen Achsen dem Güterverkehr eine absolute Priorität eingeräumt wird, weil dadurch regionale Widerstände gegen den Gütertransit geweckt werden. Nach einer Mindestversorgung (z.B. Stunden- oder Halbstundentakt) sollte dem Güterverkehr jedoch der Vorrang gegenüber weiteren Verdichtungen des Personenverkehrs eingeräumt werden.

2. Durchgehende Trassenplanung für den internationalen Güterverkehr in definierten Korridoren

Heute erfolgt die Planung von internationalen Güterverkehren national. Ein Güterzug wird von den nationalen Netzen von Grenzbahnhof zu Grenzbahnhof geleitet. Dort wartet er, bis die anschliessende Bahn eine freie Trasse zum nächsten Rangierbahnhof oder zum Endkunden frei hat. Im Zuge der 'Freight-Freeways' wurden erste Ansätze unternommen, um Güterzüge ohne grösseren Unterbruch quer durch Europa zu führen. Dieser Weg muss weiterverfolgt werden.

3. Etablierung von korridorbezogenen 'Rail Control Centers' (RCC)

Ein Rail Control Center (RCC) ist eine Betriebsleitzentrale, welche jederzeit den Überblick über die aktuelle Zuglage des gesamten Korridors hat. Sie umfasst Personal der beteiligten Bahnunternehmen und hat direkten Zugang zu den nationalen Betriebsleitzentralen. Am gleichen Ort befinden sich auch Vertreter der beteiligten Güterverkehrsbahnen.

4. Entflechtung von Personen- und Güterverkehr

Eine Entflechtung der Infrastruktur von Personen- und Güterverkehr wäre wünschenswert. Mit der in Europa historisch gewachsenen Eisenbahninfrastruktur ist das aber nur begrenzt möglich und vor allem astronomisch teuer und langwierig in der Umsetzung. Es gibt jedoch Möglichkeiten, den Verkehr teilweise zu entflechten, insbesondere wenn neue Strecken gebaut werden. Mit dem Bau der NEAT-Strecken erhöht die Schweiz im alpenquerenden Verkehr die Kapazitäten massiv. Auch die Bahn 2000 trägt zu einer gewissen Entspannung der Situation bei.

Die Frage der Prioritäten zwischen Personen- und Güterverkehr muss gelöst werden. Mit organisatorischen Massnahmen und weiteren punktuellen Ausbauten können die Kapazitäten und Systemtrassen (= fahrplanmässige Güterzüge) erhöht werden.

4. Trassenmanagement

4.1 Heutige Situation

Die EconomieSuisse verlangt, dass die Zuweisung von Fahrplantrassen von einer Stelle wahrgenommen werden müsse, welche rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von den Eisenbahnunternehmen unabhängig ist. Ausserdem sei die diskriminierungsfreie Handhabung der beiden Funktionen zukünftig von einer Regulierungsstelle zu überwachen. Die EconomieSuisse beruft sich bei ihren Forderungen auf die EU-Richtlinie 2001/14.

Die massgebenden Bestimmungen sind indessen in der **EU-Richtlinie 2001/12/EG** enthalten. Diese hat das Europäische Parlament am 26. Februar 2001 im Rahmen des 'Rail Package' - Eisenbahnpakets als Ergänzung zur Richtlinie 91-440 beschlossen. In den Erwägungen der Richtlinie 2001/12/EG wird zur Trassenvergabe folgendes festgehalten:

Ziffer 11: «Es sollten Stellen errichtet werden, die über ein ausreichendes Mass an Unabhängigkeit verfügen, um den Wettbewerb auf dem Schienenverkehrsdienstleistungsmarkt zu regulieren, wenn Stellen zur Wahrnehmung dieser Aufgaben fehlen.»

Die EU verlangt somit nicht eine Trassenvergabestelle ausserhalb der bestehenden Bahnen, sondern lässt auch in diesem Fall zwei Modelle zu:

	Trennung	Integrierte Bahn
Trassenvergabe	Bei Infrastruktur integriert.	a) bei Infrastruktur, sofern eine unabhängige Schiedsstelle eingerichtet ist; b) unabhängig.

Die Schweiz kennt seit 1999 die Lösung, dass die **Trassenvergabe** bei den Bahnen belassen wird und die Trassenvergabe durch eine Schiedsstelle überwacht wird. Die Trassenvergabe wurde bei den Bahnen belassen, weil für die operative Durchführung eines Trassenverkauf ein sehr enger Kontakt zu den Bahnen nötig ist. Viele Trassen (insbesondere im Güterverkehr) stehen nicht auf Abruf bereit, sondern müssen **nach den Wünschen des Kunden massgeschneidert** in einen bereits sehr dichten Fahrplan integriert werden. Kurzfristige Trassenwünsche, wie sie der Güterverkehr oft kennt, können nur erfüllt werden, wenn der **direkte Kontakt** zur operativen Disposition (Betriebsführung) besteht.

4.2 Vergleich mit Deutschland

In einem Interview wird die Lösung in Deutschland als vorbildlich dargestellt:⁷ *«Der Dachverband der Schweizer Wirtschaft kann sich eine solche Trennung zum Beispiel nach deutschem Modell vorstellen, bei dem eine Holding die einzelnen Gesellschaften zusammenhält. Wichtig ist aber, dass man die Kompetenz zur Festlegung der Preise und der Bedingungen für den Zugang zur Infrastruktur nicht den SBB überlässt.»*

Ein Vergleich des Schweizer mit dem deutschen Modell drängt sich auf, nicht zuletzt, weil in Deutschland die Diskussion über eine mögliche Trennung zwischen Verkehr und Infrastruktur intensiv geführt wurde.

Die Deutsche Bahn wurde häufig wegen ihres diskriminierenden Verhalten kritisiert. Folgende Punkte werden angebracht:⁸

- Das bis Ende 2000 gültige zweistufige Trassenpreissystem (ähnlich einem Halbtaxabo für Trassennutzer) begünstigte die eigenen Verkehrsbereiche (Personenverkehr, Güterverkehr), welche von den geringeren variablen Kosten im zweistufigen Modell (und damit faktischen Mengenrabatten) profitieren konnte. Bei Konkurrenzangeboten

⁷ Neue Zürcher Zeitung vom 17. Oktober 2001.

⁸ Prognos: Netzzugang und Trassenpreisbildung im westeuropäischen Schienenverkehr, 2000. S. 34 ff.

wurde der Preisvorteil von Drittbahnen ohne InfraCard oft durch den höheren einstufigen Trassenpreise kompensiert.

- Es wird behauptet, dass bei den Trassenpreisen eine Quersubventionierung vom Nahverkehr zum Güter- und Personenfernverkehr stattfände (wobei davon alle Güterverkehrsbahnen gleichermaßen profitieren würden).
- Das System sei intransparent mit zahlreichen Regelungen, welche tendenziell diskriminierend sind.
- Es bestehe eine Vielfalt von diskriminierungsanfälligen Detailbestimmungen (z.B. die Bereitstellung von Ersatzloks).

Bei einer vertieften Analyse weisen das deutsche und schweizerische Modell wesentliche Unterschiede auf:

	Schweiz	Deutschland
Trassenpreismodell	Einstufiges Modell basierend auf Grenzkosten (keine Mengenrabatte).	Einstufiges Modell (seit 1.1.01, davor zweistufig, welches Mengenrabatte für die DB AG vorsah).
Festlegung Trassenpreis	Administrierte Preis (durch Bundesamt für Verkehr).	Festlegung durch DB, Aufsicht durch Eisenbahnbundesamt (bisher Kartellbehörde).
Fahrplan	Erstellt von Infrastruktur.	Erstellt durch Personen- und Güterverkehr.
Rangierbahnhöfe	Bei Infrastruktur angesiedelt	Bei Güterverkehr angesiedelt.

Die deutsche Task Force ‚Zukunft Schiene‘ kam zum Schluss, dass eine Trennung nicht zu verantworten sei und die Trassenvergabe bei der Deutschen Bahn zu belassen ist:

- Die Deutsche Bahn AG kann weiterhin die Trassenpreise festlegen. In der Schweiz werden praktisch alle Preise durch das Bundesamt für Verkehr festgelegt.
- Die Trassenvergabe liegt in der alleinigen und ausschliesslichen Kompetenz der DB Netz AG. In der Schweiz müssen die Bahnen bei der Vergabe die gesetzlich festgelegten Trassenprioritäten gemäss Eisenbahngesetz einhalten.
- In Deutschland wird eine Regulierungsbehörde eingeführt, welche die Trassenvergabe überwacht. In der Schweiz wurde bereits 1999 eine Schiedsstelle eingesetzt, welche bei vermuteten Diskriminierungen angerufen werden kann.

In der Schweiz sind sowohl die Festlegung der Trassenpreise wie die Trassenprioritäten gesetzlich geregelt. Auch über die Zulassung von anderen Unternehmen können die Bahnen nicht entscheiden. Die Zulassung und die erforderlichen Bedingungen sind im Eisenbahngesetz geregelt. Das Bundesamt für Verkehr vergibt die entsprechenden Bewilligungen.⁹ Im Eisenbahngesetz ist auch der Rechtsanspruch auf Netzzugang verankert.¹⁰ Die Bahnen dürfen somit (vom Bundesamt zugelassene) Bewerber auf Netzzugang nicht abweisen.

Die von EconomieSuisse heute gestellten Bedingungen wurden bereits mit der Schweizer Bahnreform von 1999 erfüllt. Deutschland ist in diesem Zusammenhang ein denkbar schlechtes Vorbild. Die deutschen Bestimmungen wurden in den vergangenen Jahren sukzessive dem Schweizer Modell angenähert, haben den Schweizer Stand aber noch nicht erreicht!
Auch nach den geänderten bzw. neusten Bestimmungen in Deutschland ist die Trassenvergabe in der Schweiz wesentlich restriktiver geregelt als in Deutschland. Weitere Verschärfungen in der Schweiz sind weder von der EU-Gesetzgebung noch von der Sache her angezeigt.

⁹ Eisenbahngesetz Artikel 9 Absatz 1: «Wer das Netz einer anderen Bahn benützen will, benötigt eine Bewilligung des Bundesamtes.»

¹⁰ Eisenbahngesetz Artikel 9a Absatz 1: «Die konzessionierte Eisenbahnunternehmung gewährt den Transportunternehmungen, denen der Netzzugang bewilligt wurde, den diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur.»

5. Chancengleichheit im Wettbewerb

Die EconomieSuisse verlangt in einer Vielzahl von Einzelforderungen, dass neueintretende Unternehmen gegenüber den bestehenden Unternehmen begünstigt werden:

- Bereitstellung von Schiebeloks an Steilstrecken:
EconomieSuisse will, dass die Infrastrukturbetreiber Schiebeloks an Bergstrecken zur Verfügung stellen. Heute muss jede Bahn diese Loks selber bereitstellen und die Vorhaltekosten tragen. Mit dem Vorschlag von EconomieSuisse würden diese Kosten bei der Infrastruktur (und damit im abgeltungsberechtigten Teil der Bahnen!) anfallen.
- Bereitstellen von Abschleppdiensten:
Die Infrastruktur soll auch für die Abschleppdienste zuständig werden. Die Qualität einer Bahn (Pünktlichkeit, Sicherheit) drückt sich in der Reservehaltung von Fahrzeugen und den getroffenen Massnahmen bei Störungen aus. Diese kostenintensiven Vorsorgemassnahmen werden durch die bestehenden Bahnen selber getragen. Mit dem Vorschlag der EconomieSuisse würden auch diese Kosten zulasten des Staates gehen!
- Zulassung von Dieselloks:
EconomieSuisse will, dass Dieselloks auch in langen Tunnels zugelassen werden. Dieselloks sind aufgrund der geringeren Leistung und des erhöhten Brandrisikos für die Schweizer Bahntopologie (Bergstrecken, Tunnels) wenig geeignet und bei den bestehenden Bahnen für den Streckeneinsatz praktisch nicht in Betrieb. Die Liberalisierung geht damit auf Kosten der Sicherheit, der Gesundheit und der Attraktivität des Eisenbahnsystems.
- Erleichterte Finanzierung von privatem Eisenbahnrollmaterial:
EconomieSuisse verlangt eine erleichterte Finanzierung von privatem Eisenbahnrollmaterial, ohne diese Forderungen zu konkretisieren (Subventionen, Bürgschaften, Staatsgarantie?). Die Kapitalkosten einer Gesellschaft sind von ihrer Bonität abhängig, ein freier Kapitalmarkt ist Teil jedes marktwirtschaftlichen Systems. Die Forderung von EconomieSuisse ist aus ordnungspolitischer Sicht deshalb wenig verständlich.
- Freie Wahl beim Stromeinkauf
Die Bahnen garantieren heute die Versorgung des Bahnnetzes mit Bahnstrom, welcher weitgehend mit Wasserkraft produziert wird. Dank der Sanierung des Energiebereichs der SBB können den Bahnen ab 2002 wettbewerbsfähige Preise für den Bahnstrom angeboten werden. Decken sich einzelne Transportunternehmen auf dem Stromspotmarkt (aus Überschüssen von europäischen Kohle- oder Atomkraftwerken) ein, während die übrigen Bahnen Wasserstrom beziehen, werden die angestammten Unternehmen benachteiligt.

Die Forderungen von EconomieSuisse haben nach Ansicht der LITRA wenig mit Chancengleichheit im Wettbewerb zu tun. Der Wettbewerb im Bahnbereich soll zwischen gleichberechtigten Unternehmen stattfinden. Eine politisch bewusste Schwächung der bestehenden Unternehmen zugunsten neueintretender Transportunternehmen wird abgelehnt. Die grossen Profiteure einer solchen Politik wären die ausländischen Bahnen, welche diese Benachteiligungen nicht zu tragen haben. Die Liberalisierung und Privatisierung darf nicht dazu führen, bestehende, wirtschaftlich gesunde Unternehmen zu schwächen.

6. Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung

6.1 Heutige Situation

EconomieSuisse will, dass der Staat Eigentümer des Netzes bleibt, die operative Entwicklung soll in die Hand einer privatwirtschaftlich geführten Netzgesellschaft gelegt werden. Gegenüber einer Aufteilung des Netzes in ein Grund- und Ergänzungsnetz meldet EconomieSuisse Vorbehalte an.

Die Finanzierung von Bahninfrastrukturen ist zwischen Privatbahnen und SBB unterschiedlich geregelt. Die Verkehrskommission des Ständerates hat deshalb eine Motion verabschiedet, welche eine Harmonisierung verlangt.¹¹ Ein Überblick zeigt die vielfältigen Finanzierungsmodelle, welche heute gelten.

	à-fonds-perdu-Beitrag	Unverzinsliche Darlehen	Verzinsliche Darlehen
Infrastruktur SBB	90 %	10 %	
Infrastruktur KTU		100 % (Mitfinanzierung Kantone)	
Bahn 2000		75 %	25 %
AlpTransit	25 %	50 %	25 %
Lärmsanierung	100 %		
Rollmaterial SBB			100 %
Rollmaterial KTU		100 % (Mitfinanzierung Kantone)	
Energieanlagen			100 %
Liegenschaften			100 %

6.2 Lösungsansatz

Als Lösung wird folgende Stossrichtung empfohlen:

- Die öffentliche Hand finanziert die Schieneninfrastruktur.
- Die Bahnen finanzieren das Rollmaterial.

Die Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung gestaltet sich schwierig, da die bisherigen Beiträge der Kantone abzulösen sind. Die Fragen drehen sich um:

- Wer soll die Infrastruktur besitzen?
- Wie sollen die Kantone die Infrastruktur mitfinanzieren (Aufteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz)?

6.3 Infrastrukturbesitz

Der Bund will die Investitionen bei Privatbahnen in Form von Aktienkapital leisten. Damit will der Bund verstärkten Einfluss auf die KTU nehmen. Eine solche Absicht bringt vielfältige Probleme mit sich:

- Ein Miteigentum des Staates ist keine Voraussetzung für die Einflussnahme auf die Bahnen. Die Steuerung über eine Leistungsvereinbarung (Subventionsvertrag) hat sich bei den SBB als zweckmässig erwiesen. Das Modell der Leistungsvereinbarung könnte deshalb auf die Konzessionierten Transportunternehmen übertragen werden.
- Soll der Einfluss bei einer Finanzierung über Eigenkapital auf die Infrastruktur beschränkt werden, müssen sich die Bahnen als Konzerne (d.h. mit einer Infrastruktur AG als Tochter) strukturieren. Bei grösseren Investitionen ist absehbar, dass der Bund bei der Infrastruktur die Mehrheit des Aktienkapitals zur Verfügung stellen wird. Es entsteht eine Dachgesellschaft ‚Infrastruktur Schweiz AG‘, welche im Besitz des Bundes ist und bei verschiedenen Bahnen Mehrheitsanteile an der Infrastruktur hält. Das Modell führt zu einer Verstaatlichung der KTU-Infrastrukturen.

¹¹ Motion 97.3395 KfV-S, Öffentlicher Verkehr, Harmonisierung der Finanzierung.

Eine Finanzierung der Infrastruktur über Eigenkapital durch den Bund schafft mehr Probleme als sie löst. Die Infrastrukturförderung der Privatbahnen ist der Lösung anzugleichen, wie sie die SBB seit 1999 kennt: Die Mittelverwendung wird zweckmässig im Sinne der Ziele der Bahnreform über eine Leistungsvereinbarung (Subventionsvertrag) zwischen der Bahn und den Geldgebern geregelt.

6.4 Mitfinanzierung der Kantone

Die Mitfinanzierung der Kantone soll neu geregelt werden. Es wird vorgeschlagen, das Bahnnetz in ein Grund- und Ergänzungsnetz aufzuteilen. Der Bund würde die finanzielle Verantwortung für das Grundnetz übernehmen. Die Kantone müssten die Ausbauten am Ergänzungsnetz mitfinanzieren (Verbundaufgabe Bund – Kantone). Die Beiträge des Bundes am Ergänzungsnetz sollten unter 50 % der jeweiligen Kosten liegen.

Die Neuregelung der Mitfinanzierung der Kantone ist eine der herausforderndsten Aufgaben und schafft entsprechende Probleme:

- Die Aufteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz ist zu wesentlichen Teilen finanziell begründet, weil die bisherigen Beitragsverhältnisse zwischen Bund und Kantonen nicht angetastet werden sollen. Damit ist eine willkürliche Abgrenzung nicht zu vermeiden. Durchgehende Linien werden ‚finanztechnisch‘ geteilt, was zu komplexen Finanzierungsstrukturen bei Streckenausbauten oder –erneuerungen führt.
- Finanzschwache Kantone werden das Ergänzungsnetz zu tragen haben, da dieses schergewichtig in peripheren Regionen liegen wird (Randgebiete, Berggebiete). Dies ruft nach einem entsprechenden Finanzausgleich durch den Bund.
- Grössere Investitionen fallen bei den (kleinen) Bahnen nur unregelmässig an. Deshalb sollen regionale Zweckverbände gebildet werden. Mit diesen Zweckverbänden wird eine neue Ebene zwischen dem Bund und den Kantonen eingeschoben. Es ist absehbar, dass diese Zweckverbände auch die Bestellung von Regionalverkehrsangeboten übernehmen wollen. Damit verlieren die Kantone ihren Einfluss auf den öV.

Diese Probleme können mit einer **konsequenten Trennung der Verantwortlichkeiten** gelöst werden:

1. Finanzielle Verantwortung für Schienennetz bei Bund
Der Bund übernimmt die finanzielle Verantwortung für das schienengebundene Erschliessungsnetz. Er finanziert den Ausbau im Rahmen des normalen Verkehrswachstums und der technischen Entwicklung.
2. Modal-split-Verbesserungen gemeinsam durch Bund und Kantone
Grössere Projekte im Agglomerationsverkehr (z.B. S-Bahn-Systeme, Stadtbahnen), welche zu substantiellen Marktanteilsgewinnen des öV führen sollen, werden gemeinsam durch Bund und Kantone finanziert. Der Bund sollte dazu die Vorschläge der Arbeitsgruppe Bieri zum Agglomerationsverkehr umsetzen.
3. Finanzausgleich über die Erhöhung der Kantonsanteile am RPV
Um die Kostenneutralität zwischen Bund und Kantonen zu wahren, werden die Anteile der Kantone an der Abgeltung Regionalverkehr angepasst.

Bei einer harmonisierten Finanzierung des Schienennetzes wären in Zukunft Streckenabtausch oder Netzzusammenlegungen zwischen verschiedenen Bahnen einfacher möglich, was eine Strukturbereinigung erleichtern würde.

Auf eine Aufteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz ist nicht zuletzt aus Rücksicht auf die peripheren Regionen (Randgebiete, Berggebiete) zu verzichten. Der Bund übernimmt die finanzielle Verantwortung für die Eisenbahninfrastrukturen. Die Kantone beteiligen sich an Projekten, welche zu einer wesentlichen Verbesserung des Marktanteils des öV führen (S-Bahn-Systeme, Stadtbahnen etc.).

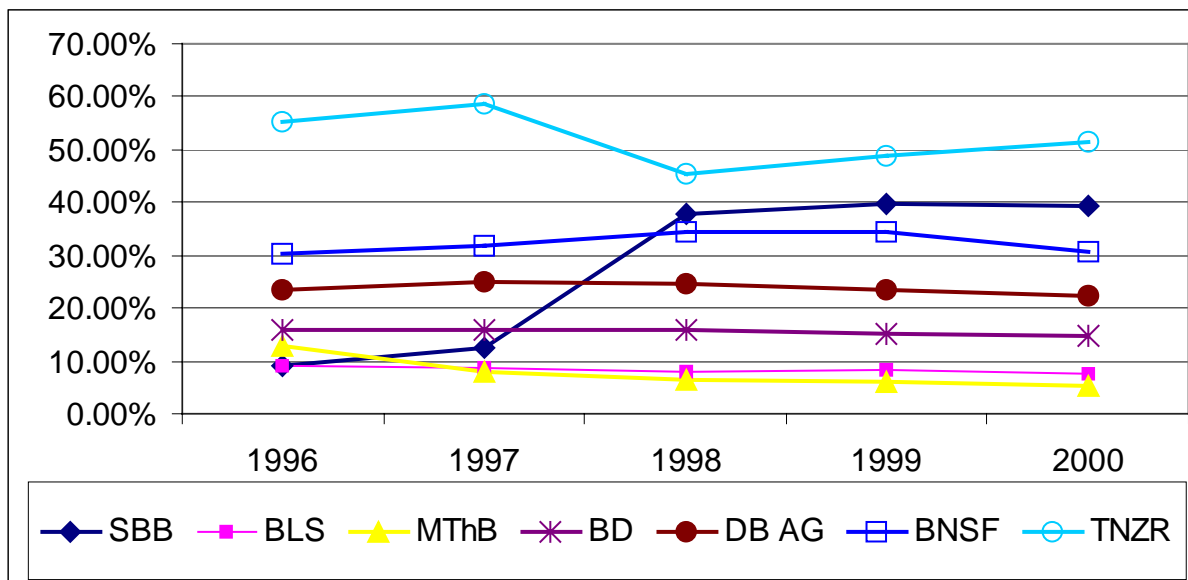
7. Reform der Konzessionierten Transportunternehmen

7.1 Ausgangslage

EconomieSuisse verlangt weitgehende Liberalisierungsschritte. EconomieSuisse versäumt es jedoch, die Voraussetzungen bei den Unternehmen dafür zu schaffen. Dazu gehört zum Beispiel eine Reform der Konzessionierten Transportunternehmen.

Die erste Bahnreform hat sich neben der Öffnung der Netze vor allem mit der Neuregelung der finanziellen Beziehung zwischen dem Bund und den SBB konzentriert. Die Konzessionierten Transportunternehmen (KTU, landläufig Privatbahnen) wurden von der Bahnreform 1 im wesentlichen ausgeklammert. Die Privatbahnen sind aber in vielerlei Hinsicht durch das frühere institutionelle Umfeld beeinflusst und weisen ungünstigere finanzielle und organisatorische Strukturen auf als Wettbewerber, welche neu in den Markt eintreten.

Ein Vergleich des Eigenkapitalanteils einiger Bahnen zeigt, dass die Privatbahnen mit wesentlich weniger Eigenkapital ausgestattet sind: Die Lötschbergbahn, Mittelthurgaubahn (MTHB) oder Bremgarten-Dietikon-Bahn (BD) mit 5 bis 15 Prozent Eigenkapital, die (sanier-ten) Deutsche Bahn mit 25 Prozent, die SBB mit 40 Prozent oder die (börsenquotierte) Burlington-Northern-Santa-Fé (BNSF) mit 30 Prozent und die neuseeländische Tranz Rail Holding Ltd (TNZR) mit gar 50 Prozent.



7.2 Massnahmen

Damit die Konzessionierten Transportunternehmen im Wettbewerb besser bestehen können, sind folgende Massnahmen zu prüfen:

- **Ungünstige Kapitalstruktur**
Verschiedene KTU haben aufgrund der bisherigen Finanzierungsmechanismen eine ungünstige Kapitalstruktur. Sie sind überschuldet. Bei einer Sanierung sind insbesondere die heutigen Eigentümer der KTU (d.h. primär die Kantone) gefordert.
- **Strukturbereinigung**
Die meisten konzessionierten Unternehmen (Bahn und Bus) sind aufgrund der jahrzehntelangen Strukturhaltung zu klein, um in einem internationalen Wettbewerb mithalten zu können. Die Bahnreform 2 sollte Anreize enthalten, damit sich die Bahnen zu grösseren Unternehmen oder engen Kooperationen zusammenschliessen (z.B. harmonisierte Infrastrukturfinanzierung).

- **Eigentumsverhältnisse**
Die Verflechtung von Bund und Kantonen in ihrer Besteller- und Eigentümerrolle sowie als Darlehensgeber¹² und als Aufsichtsbehörde behindert den Wettbewerb.
- **Transparenz in der Rechnungslegung**
Während grössere Bahnen ihre Rechnungen in Verkehr und Infrastruktur aufgeteilt haben, fehlt dies bei kleineren Bahnen.

Bevor weitere Marktöffnungen umgesetzt werden, müssen die bestehenden Unternehmen die Möglichkeit haben, ihre Strukturen zu bereinigen. Dazu zählt insbesondere eine Entschuldung der KTU, die Überprüfung der Eigentumsverhältnisse und die Bildung grösserer Unternehmensverbände.

8. Harmonisierung der Gesetzgebung

8.1 Ausgangslage

Bei allem Reformeifer von EconomieSuisse ist nicht zu vergessen, dass verschiedene Gesetzesanpassungen vorzunehmen sind, um die Bahnreform 1 abzuschliessen. Im Rahmen der Bahnreform 1 wurden bewusst eine ganze Reihe von Reformen zurückgestellt. Eine Anpassung ist dringend und vereinfacht die Umsetzung der 1. Etappe der Bahnreform.

8.2 Massnahmen

Folgende Gesetze sind zu überarbeiten:

- **Bahnpolizei (bzw. Transportpolizei)**
Das Gesetz aus dem Jahr 1878 trägt der heutigen Realität nicht mehr Rechnung. Gemäss diesem Gesetz können alle Bahnen Mitarbeiter bezeichnen, welche hoheitliche Rechte wahrnehmen können. Die Bahnen müssen in Zukunft die Möglichkeiten haben, die Sicherheit im Umfeld des öffentlichen Verkehrs gewähren zu können. Die Bahnpolizei, mit ihren auf den Einsatz im öffentlichen Verkehr abgestimmten Kompetenzen, hat sich bewährt. Die Anforderungen an Bahnpolizisten sind aber gesetzlich genauer zu regeln. Zudem sollte an die Organisation einer Bahnpolizei und die Ausbildung hohe Anforderungen gestellt werden. Zu prüfen ist, ob Anbieter von Bahnpolizeileistungen einer staatlichen Aufsicht zu unterstellen sind.
- **Anschlussgleise**
Die Gesetzgebung beruht auf dem Stand vor der Bahnreform. Es wird nicht zwischen Infrastruktur und Verkehr unterschieden (eine 'Bahn' baut, betreibt und bedient das Anschlussgleise). Die Zuständigkeiten zwischen Infrastrukturbetreiber, angeschlossenen Unternehmen und Cargo-Unternehmen, welches das Anschlussgleis bedient, sind zu trennen.
- **Pfandbuch**
Für Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmungen ist gemäss eines Gesetzes aus dem Jahr 1917 ein eigenes Pfandbuch zu führen, wo so schöne Vorschriften zu finden sind wie: «Es ist je ein zum voraus gebundenes und paginiertes Buch in Folio-Format zu verwenden. Es darf kein Blatt herausgenommen und keines nachträglich hineingesetzt werden. Rasuren sind untersagt.» (Art. 2 der Verordnung vom 11.1.1918). Die Führung eines eigenständigen Pfandbuchs ist überholt.¹³ In diesem Zusammenhang stellt sich grundsätzlich die Frage, ob das Rollmaterial generell dem Eisenbahnpfandrecht unterliegt, oder ob eine Bahnunternehmung, z.B. zwecks Geldbeschaffung, ihr Rollmaterial verpfänden kann.

¹² Die bernischen Transportunternehmen schulden im Jahr 2000 dem Kanton rund 220 Mio. Franken an rückzahlbaren Darlehen. Diese Guthaben des Kantons werden von der Kantonsregierung als wesentlichen Grund angeführt, weshalb ein Rückzug aus den Verwaltungsräten nicht möglich ist.

¹³ Die EconomieSuisse fordert – offenbar in Unkenntnis der gesetzlichen Grundlagen – genau das Gegenteil: «Für die erleichterte Finanzierung von privatem Eisenbahnrollmaterial muss ein geeignetes Register über Sicherungsrechte an beweglicher Ausrüstung geschaffen werden.»

- **Haftpflicht**
Das Haftpflichtrecht für Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmen und die Schweizerische Post stammt vom 28. März 1905. Es trägt den komplexen Haftpflichtfragen eines im freien Netzzugang betriebenen Eisenbahnnetzes nicht Rechnung. Um langwierige juristische Auseinandersetzungen bei Unfällen zu vermeiden, ist das Haftpflichtrecht auf die Bahnreform (Netzzugang) abzustimmen.
- **Unterstellung von SBB und Post unter Sondergesetze des Bundes**
SBB und Post sind im Einzelfall Vorschriften unterworfen, welche für neueintretende Wettbewerber nicht gelten. So sind die SBB und die Post dem Bundesarchivgesetz unterstellt mit entsprechend hohen Kosten für die Archivierung (z.B. öffentlich zugängliche Archive, welche nach den Vorschriften des Bundesarchivs aufzuarbeiten sind). Solange der Gesetzgeber für die ehemaligen Regiebetriebe erhöhte Anforderungen (z.B. Erhalt von Arbeitsplätzen in Randregionen, Ausbildung von Lehrlingen, etc.) stellt, sind diese finanziell abzugelten bzw. bei der Ausschreibung von Wettbewerbsleistungen zu berücksichtigen.

Neben der Kür (neue Marktöffnungen) ist die Pflicht (Anpassung bestehender Gesetze) nicht zu vergessen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu schaffen.

8.3 Sicherheit und sozialer Schutz

Eine erfolgreiche Liberalisierung setzt voraus, dass für alle heutigen und zukünftigen Anbieter die gleichen Vorschriften bezüglich Sicherheit und der Arbeitsbedingungen gelten.

Die Vorschriften im Bereich Sicherheit können und müssen durch die Schweizer Aufsichtsbehörden rigoros durchgesetzt werden. Der Strassenverkehr zeigt, wohin Nachlässigkeit bei der Sicherheit und der Einhaltung von Vorschriften führt. Das Eisenbahnnetz wird für neue Unternehmen geöffnet, ohne dass nationale oder europäische Sicherheitsbestimmungen definiert sind. Im Rahmen der Bahnreform 2 sind die Vorschriften bezüglich Sicherheit auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen.

Bei den Anstellungsbedingungen kennen die Schweizer Bahnen heute einen ausgebauten sozialen Schutz ihres Personals. Die SBB als ehemaliger Regiebetrieb haben sich in der Vergangenheit an den Anstellungsbedingungen des Bundes orientiert. Mit der Liberalisierung wurden sie vom Gesetzgeber verpflichtet, einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen, was auch getan wurde. Die übrigen Schweizer Bahnen haben sich weitgehend an den Arbeitsbedingungen der SBB orientiert. Für die KTU fehlt heute jedoch ein GAV.

Das Personal wird in Zukunft zunehmend grenzüberschreitend eingesetzt. Harmonisierte Regeln für das in diesen Zügen grenzüberschreitend arbeitende Personal gibt es nicht. Es gibt nicht einmal einen europäischen Lokführerschein und keine Kompetenzstandards. In der Bahnreform 2 müssen insbesondere bei den Ausschreibeverfahren **verbindliche Vorschriften** vorgesehen werden, welche ein Sozialdumping unterbinden.

Einheitliche interkantonale Regelungen der Ausschreibungen im öffentlichen Verkehr sowie Festschreibungen der **Arbeitsbedingungen** als Kriterium bei der Beurteilung der Offerten sind zu prüfen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob es sinnvoll und zweckmässig ist, in der Gesetzgebung eine **Ausschreibungspflicht** festzuschreiben.

Im Bereich der Sicherheit und des sozialen Schutzes muss in der Bahnreform 2 ein einheitlicher und hoher Standard garantiert werden. Folgende **Anforderungen** müssen erfüllt werden, um dieses Ziel zu erreichen:

- Die Sicherheit muss vor wirtschaftlichen Überlegungen immer Vorrang haben.
- Die Verantwortlichkeiten müssen klar zugewiesen werden.
- Wenn mehr Eisenbahnunternehmen auf dem Markt erscheinen, müssen einheitliche Sicherheitsstandards definiert werden, die für jedes Unternehmen gelten.

Sicherheitszertifikate müssen klare Definitionen von Standards enthalten ebenso wie die Bedingungen zum Entziehen der Zertifikate.

- Jedes Eisenbahnunternehmen muss ein klares Sicherheitsmanagement vorlegen, einschliesslich eines Konzepts des Notfallmanagements bei Abweichung vom Regelbetrieb.
- Es müssen Qualifikationsstandards sowie Standards für die medizinische und psychologische Eignung für das Personal und für die Ausbildungsstätten definiert werden. Diese müssen geprüft, zertifiziert und kontrolliert werden.
- Jedes Eisenbahnunternehmen muss mit qualifiziertem Personal in ausreichender Zahl arbeiten.
- Grenzüberschreitende Tätigkeit erfordert mehr Wissen. Die technischen Systeme sind sehr unterschiedlich, und für ein sicheres Operieren der Züge auf einem fremden Netz sind Netzvorschriften- sowie Sprachkenntnisse erforderlich.
- Einheitliche und vor allem intermodale Arbeits- und Ruhezeitstandards (d.h. gleiche Standards für Schiene und Strasse) müssen festgelegt werden. Die Einhaltung ist bei allen Verkehrsträgern konsequent sicherzustellen. Es wäre fatal für die Sicherheit wenn wilde Konkurrenz über ein Unterbieten bei den Arbeits- und Sozialstandards betrieben wird.
- Keine Kürzungen der Abgeltungen von Bund und Kantone (NFA-Vorlage).

Im Bereich der Sicherheit und des sozialen Schutzes muss in der Bahnreform 2 ein einheitlicher und hoher Standard garantiert werden. Insbesondere bei den Ausschreibeverfahren müssen verbindliche Vorschriften vorgesehen werden, welche ein Sicherheits- und Sozialdumping unterbinden.

8.4 Bürgschaften

Die Gleichbehandlung aller Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs ist ein wichtiges Kriterium für den Erfolg der Bahnreform. Gemäss Art. 56 Eisenbahngesetz kann der Bund den **Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (KTU)** an die Anschaffung von Fahrzeugen Beiträge leisten, unverzinsliche und verzinsliche Darlehen gewähren oder sich verbürgen. Seit Mitte 2001 leistet der Bund für Fahrzeuginvestitionen der KTU keine Beiträge bzw. gewährt keine Darlehen mehr. Im Sinne des erwähnten Artikels sollte deshalb der **Bund** verpflichtet werden, anstelle von Darlehen zumindest **Bürgschaften** zu übernehmen, damit alle KTU in der Lage sind, am freien Kapitalmarkt Geld für die Finanzierung von Fahrzeugen zu gleichen Bedingungen aufzunehmen wie die Schweizerischen Bundesbahnen. Die Uebernahme von Bürgschaften für die KTU soll bis zur Inkraftsetzung neuer Bestimmungen zur Harmonisierung der Finanzierung im Rahmen von Bahnreform 2 gewährleistet sein.

9. Die Forderungen von EconomieSuisse und die Antworten (Zusammenfassung)

Forderungen EconomieSuisse	Antwort LITRA
<p>Ende der Liberalisierung Eine zögerliche Bahnreform 2 beendet den Marktöffnungs- und Liberalisierungsprozess in der Schweiz.</p>	<p>Schrittweise Liberalisierung Seit 1996 (Revision des Eisenbahngesetzes) wird der Marktöffnungs- und Liberalisierungsprozess in der Schweiz schrittweise vorangetrieben. 1999 wurde im Rahmen der Bahnreform 1 in der Schweiz die vollständige Marktöffnung im Güterverkehr eingeführt (EU: für 2008 geplant). Mit der Ratifizierung der bilateralen Abkommen wird der Zugang für ausländische Bahnen möglich.</p> <p>Die Bahnreform 2 führt diesen Prozess weiter. Im Vordergrund stehen verschiedene schrittweise Korrekturen am bestehenden, gut funktionierenden System (Trassenprioritäten, Harmonisierung Finanzierung, Reform KTU, Chancengleichheit, Gesetzesanpassungen etc.)</p> <p>Die Bahnreform in der Schweiz gilt europaweit als Vorzeigemodell. Länder mit dogmatisch aufgesetzten Bahnreform (z.B. Grossbritannien) leiden heute unter den Folgen übereilter Marktöffnungs- und Liberalisierungsprozesse.</p>
<p>Abkoppelung von Europa Die Schweiz koppelt sich mit dem Verzicht auf eine rechtliche Trennung von Verkehr und Infrastruktur von der Entwicklung in Europa ab.</p>	<p>Bahnreform Schweiz ist europakonform Das vom Europäischen Parlament am 1. Februar 2001 verabschiedete 'Rail Package' überlässt den Mitgliedstaaten die Wahl des Bahnmodells. Die Staaten können zwischen einer Trennung oder dem integrierten Modell mit spezifischen Aufsichtsfunktionen wählen. Nach den ernüchternden Erfahrungen in Grossbritannien zeichnet sich in der EU ein Trend zur integrierten Bahn ab. Auch Deutschland hat sich für den Beibehalt des integrierten Modells ausgesprochen. Die Bahnreform in der Schweiz ist damit europakompatibel. Abgesehen davon gibt es keine einheitliche europäische Lösung. Jede Bahn in Europa kennt ihre eigene Organisationsform.</p>
<p>Marktzugang öffnen Die Schweiz soll den Marktzugang im Güterverkehr weiter öffnen und eurokompatibel gestalten.</p>	<p>Marktzugang bereits weit über den EU-Vorgaben Im Netzzugang hat sich die EU für ein schrittweises Vorgehen entschieden. In einer Übergangsfrist bis 2008 soll das Netz schrittweise a) für zugelassene Eisenbahnunternehmen, b) zur grenzüberschreitenden Güterbeförderung c) in einem festgelegten Netz geöffnet werden.</p> <p>Erst nach 2008 werden die Zugangsrechte für Bahnen der europäischen Gemeinschaften auf das gesamte europäische Schienennetz und für den internationalen Güterverkehr ausgedehnt.</p> <p>Die Schweiz kennt bereits seit 1999 die vollständige Öffnung aller Strecken für den Güterverkehr.</p>

Forderungen EconomieSuisse	Antwort LITRA
<p>Trennung der Bahnen zur Wettbewerbssteigerung des Güterverkehrs Dank der Trennung soll der Güterverkehr wettbewerbsfähiger gemacht werden.</p>	<p>Trennung benachteiligt den Güterverkehr Bei einer Trennung wird der Güterverkehr benachteiligt, weil er aufgrund seiner kurzfristigen Disposition im Nachteil gegenüber dem stetigeren Personenverkehr ist. Nur im Rahmen einer gemeinsamen Planung in einer integriert geführten Unternehmung von Güter- und Personenverkehr bleiben die Interessen des Güterverkehrs gewahrt.</p>
<p>Prioritätenordnung zugunsten des Güterverkehrs ändern Der Güterverkehr wird durch die Netzzugangsprioritäten systematisch benachteiligt. Auf den Achsen Gotthard und Lötschberg/Simplon ist dem Güterverkehr umgehend Priorität einzuräumen.</p>	<p>Prioritätenordnung massvoll anpassen Die Prioritäten im Netzzugang sind im Eisenbahngesetz und der Netzzugangsverordnung geregelt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vertakteter Personenverkehr, Anschlüsse innerhalb einer abgestimmten Transportkette dürfen nicht gebrochen werden; 2. Vertakteter Güterverkehr; 3. Übrige Verkehre. <p>Der Bundesrat kann für einzelne Strecken die Prioritätenordnung zugunsten des Güterverkehrs anpassen. Da die Schweiz typischerweise Mischverkehr auf der Schiene kennt und die Zufahrtsstrecken zu den Alpenstrecken wichtige Agglomerationen (Basel, Bern, Aargau, Innerschweiz, Tessin) durchqueren, sind bei Anpassungen die Interessen von Personen- und Güterverkehr abzuwägen. Eine massvolle Priorisierung des Güterverkehrs auf einzelnen Strecken (bei einem garantierten Mindestangebot für den Personenverkehr) ist zu prüfen.</p>
<p>Frachtkorridore Mittelfristig ist ein separates Güterverkehrsnetz einzurichten.</p>	<p>Mischsystem kostengünstiger Europa kennt aufgrund der hohen Investitionen ein Mischsystem von Personen- und Güterverkehr. Der Bau eines separaten Güterverkehrsnetzes hätte astronomische Kosten zur Folge. Gewisse, kleinere Entflechtungsmassnahmen können in den kommenden Jahren realisiert werden.</p>

Forderungen EconomieSuisse	Antwort LITRA
<p>Trassenzuweisung verselbständigen Die Zuweisung von Trassen soll verselbständigt werden.</p>	<p>Diskriminierungsfreie Trassenvergabe, Überwachung durch Schiedskommission In der Schweiz bestehen für die Bemessung der Trassenpreise und die Vergabe der Trassen gesetzliche Vorschriften. Eine Schiedskommission überwacht den diskriminierungsfreien Netzzugang.</p> <p>Die Zulassung als Netzbenutzer wird vom Bundesamt für Verkehr erteilt. Ein zugelassener Netzbenutzer hat einen gesetzlichen Anspruch auf den Netzzugang und kann von keiner Bahn abgewiesen werden.</p> <p>Die Trassenzuweisungsstelle ist – in Übereinstimmung mit der EU-Gesetzgebung – innerhalb der Infrastruktur der Bahnen angesiedelt, weil ein enger Kontakt zur Betriebsführung der Bahnen Voraussetzung für eine pünktliche und zuverlässige Bewältigung des Verkehrs ist. Nur durch direkte Zugriffe auf die Disposition (kurzfristige Planung und Anordnung der Züge) kann die Qualität des Bahnverkehrs gewährleistet werden. Insbesondere bei Störungen muss der Zugriff auf operative Tätigkeiten einer Bahn gewährleistet sein.</p> <p>Kein europäisches Land kennt bis heute eine von der Bahn unabhängige Trassenzuweisungsstelle.</p>
<p>Wettbewerbsfähige Trassenpreise Die Schweizer Trassenpreise im Güterverkehr sind im internationalen Verkehr hoch.</p>	<p>Wettbewerbsfähige Trassenpreise Die Schweizer Trassenpreise im Güterverkehr sind im internationalen Verkehr hoch. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum bilateralen Abkommen wurde eine Verbilligung der Trassenpreise für den Güterverkehr beschlossen.</p> <p>Weitere, substantielle Verbilligungen der Trassenpreise sind in den Jahren zwischen 2002 und 2005 geplant.</p>
<p>Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber von den Operateuren Die Infrastrukturbetreiber müssen vollständig von den Operateuren unabhängig sein und die Investitionsbeschlüsse der öffentlichen Hand umsetzen.</p>	<p>Enge Abstimmung zwischen Infrastrukturbetreiber und Operateuren Zwischen Infrastruktur und Operateuren ist eine enge und langfristige Partnerschaft anzustreben, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Nur Netze, welche von Operateuren genutzt werden, liegen im Interesse der öffentlichen Hand. Eine strikte Trennung beinhaltet eine grosse Gefahr von Fehlinvestitionen (politisch motivierte statt marktorientierte Investitionen).</p>
<p>Diskriminierungsfreier Zugang zu Rangierbahnhöfen und Terminals Die Diskriminierungsfreiheit muss auch für Rangierbahnhöfe und Terminals sichergestellt werden.</p>	<p>Diskriminierungsfreier Zugang zu Rangierbahnhöfen und Terminals Der freie Zugang zu den grossen Rangierbahnhöfen ist in der Schweiz gewährleistet, da sie bei der Infrastruktur angesiedelt sind. Die Preise für die Nutzung werden publiziert.</p> <p>Eher problematisch ist der Zugang zu den Umladeterminals, die – obwohl staatlich mitfinanziert – im wesentlichen im Besitz privater Gesellschaften (z.B. HUPAC, Giezendanner) sind.</p>

Forderungen EconomieSuisse	Antwort LITRA
<p>Interoperabilität Die Interoperabilität muss rasch voran getrieben werden. Die Interoperabilität ist eine Aufgabe der verselbständigten Netzgesellschaften.</p>	<p>Interoperabilität Mit erster Priorität sollen eurokompatible Signalanlagen (ETCS-Standard) auf den Neubaustrecken und den alpenquerenden Strecken eingeführt werden. Die Interoperabilität kann aber nur erzielt werden, wenn alle Bahnen aufeinander abgestimmt die gemeinsamen Standards umsetzen. Zudem ist die Finanzierung dieses milliardenteuren Systemwechsels zu sichern.</p>
<p>Zögerliche Haltung der Schweizer Bahnen Die Schweizer Bahnen nehmen den Wettbewerb nur sehr zögerlich und nur unter dem Druck privater Anbieter auf.</p>	<p>Schweizer Bahnen als Vorreiter Die Schweiz öffnete den Marktzugang bereits 1999 vollständig. Ab diesem Zeitpunkt wurde die Konkurrenz aktiv gelebt. Die MThB trat zum Beispiel offensiv im Markt um Blockzüge auf. Die SBB suchte frühzeitig die Kooperation mit den italienischen Bahnen. Die BLS gründete zusammen mit der Deutschen Bahn die BLS Cargo AG. Seit Sommer 2001 arbeiten die SBB in Deutschland mit der Hafen- und Güterbahn Köln zusammen.</p>
<p>Energiekosten senken Die Kosten für den Strom sind zu senken.</p>	<p>Energiekosten staatlich festgelegt, Senkung vorgesehen Die Kosten für den Strombezug sind in der Netzzugangsverordnung vorgeschrieben und für alle Netzzugänger gleich. Mit der Sanierung des Energiebereichs der SBB durch den Bund im Jahr 2001 können die Strombezugspreise auf den 1.1.2002 um rund 30 Prozent reduziert werden.</p>
<p>Zwangseinkauf des Stroms aufheben Der Zwangseinkauf von Bahnstrom beim Infrastrukturbetreiber ist aufzuheben.</p>	<p>Bahnstrom ist nicht Haushaltsstrom Bahnen fahren mit einer Frequenz von 16 2/3 Hz, während der Haushaltsstrom 50 Hz aufweist. Ohne sehr teure Umrichteranlagen ist ein Einspeisen von Haushaltsstrom in Bahnnetzen technisch nicht möglich. Deshalb wird in der Schweiz nur ein Bahnstromnetz vorgehalten und der Strom an alle Netzbenutzer zu vom Bund vorgeschriebenen Preisen (Netzzugangsverordnung) abgegeben.</p>
<p>Marktöffnung ist durch die Infrastrukturbereiche zu unterstützen Die Infrastrukturbereiche sollen die Marktöffnung durch die Bereitstellung von Schiebeloks an Bergstrecken, Abschleppdiensten etc. unterstützen.</p>	<p>Marktöffnung wird in der Schweiz durch die Infrastrukturbereiche unterstützt Die Bereitstellung von Schiebeloks und Abschleppdiensten ist ein wesentlicher Kostenfaktor, welche die heutigen Bahnen (Verkehrsbereiche) auf sich nehmen. Wird diese Aufgabe der Infrastruktur übertragen, müssen diese die Kostenblöcke übernehmen und tragen damit das Auslastungsrisiko.</p> <p>In der Schweiz gibt es zudem genügend unabhängige Bahnunternehmen, welche Traktion (Lokomotiven) Dritten zur Verfügung stellen können (z.B. SBB, BLS, Lokoop, RM).</p>
<p>Rail-Regulator Neben Bundesamt für Verkehr, Schiedskommission und Wettbewerbskommission ist ein Rail-Regulator einzusetzen, welcher von Amtes wegen tätig werden kann.</p>	<p>Mehr Markt, mehr Regulation? Ein Schwachpunkt des englischen Modell waren die zu vielen Regulierungsstellen, deren Kompetenzen nur ungenügend voneinander abgegrenzt waren. Die Einführung eines Rail-Regulators führt in der Schweiz zu den gleichen Problemen und wäre mit einer grundsätzlichen Klärung der Zuständigkeiten zu verknüpfen.</p>

Forderungen EconomieSuisse	Antwort LITRA
<p>Sprachanforderungen Lokführer Die einheitliche Sprache für Lokführer soll englisch sein.</p>	<p>Sprachanforderungen Lokführer Die Sprachanforderungen an Lokführer werden im Hinblick auf Krisenfälle gestellt. Die Lokführer sollen sich bei einem Zwischenfall mit dem Betriebspersonal und notfalls mit den örtlichen Krisenorganisationen verständigen können. Deshalb wird die Kenntnis der Landessprachen vorausgesetzt.</p>
<p>Eurofima öffnen Der Zugang zur Eurofima (Gesellschaft, welche die Finanzierung von Rollmaterial übernimmt) ist allen Betreibern zu öffnen.</p>	<p>Markt spielen lassen Der Eurofima können nur Bahnen angehören, welche eine hohe Bonität (Staatsgarantie) haben. Damit konnten in der Vergangenheit günstige Mittel am Kapitalmarkt aufgenommen werden. Die Beschaffung von Fremdkapital soll sich weiterhin nach der Bonität der Gesellschaft richten. Bahnen mit hoher Bonität sollen sich zur Beschaffung von Fremdkapital weiter zusammenschliessen können. Ein Zwangszusammenschluss ist abzulehnen. Allenfalls ist die Möglichkeit von Bürgschaften durch den Bund zu prüfen.</p>
<p>Anpassung der Fahrzeuge an neue Leittechnik Die Kosten für die Umrüstung der SBB-Fahrzeuge werden durch die Infrastruktur finanziert.</p>	<p>Anpassung der Fahrzeuge an neue Leittechnik Die Kosten für die Umrüstung der SBB-Fahrzeuge werden durch die Infrastruktur finanziert, weil die Einsparungen für die neue Leittechnik (u.a. ETCS) auch da anfallen. Diese Regelung wurde mit dem Bundesamt für Verkehr abgestimmt. Dritten wird die Umrüstung durch Kredite des BAV finanziert.</p>
<p>Diskriminierung von Dieselloks Dieselloks werden bei den Trassenpreisen diskriminiert. Sie dürfen nicht in längeren Tunnels verkehren.</p>	<p>Netzzugang von Dieselloks gesetzlich geregelt Der Zugang von Dieselloks ist in der Netzzugangsverordnung geregelt. Ein Verbot auf längeren Tunnelstrecken wurde mit Rücksicht auf die parallel dazu verkehrenden Personenzüge sowie den Schutz der Mitarbeitenden bei Unterhaltsarbeiten in Tunnels erlassen (Emission giftiger bzw. krebserzeugender Stoffe). Dieselloks sind zudem auf Bergstrecken aufgrund ihrer geringeren Leistung sowie dem erhöhten Brandrisiko wenig geeignet.</p>
<p>Abbau zollrechtlicher Schranken Die zollrechtlichen Schranken sind abzubauen.</p>	<p>Abbau zollrechtlicher Schranken Die Bahn kennt zum Teil bereits vereinfachte Verfahren. Die Schweiz hat sich indessen klar für den bilateralen Weg entschieden. Ein vollständiger Abbau der Zollschranken ist deshalb nicht möglich und auch nicht sinnvoll.</p>

10. Anhang

10.1 Bahnreformen in Westeuropa

Haushaltspolitische Risiken, hervorgerufen durch die schwindende Konkurrenzfähigkeit der Bahnen bei markanter Zunahme der gesamten Transportbedürfnisse, zwangen dazu, das teilweise über 150 Jahre alte Zusammenspiel von Staat und Bahnen neu zu überdenken. Tatsache war, dass in vielen Ländern die Bahnen - gefangen in den organisatorischen und haushaltsrechtlichen Fesseln einer Staatsbahn - den Anschluss an die Zukunft verschlafen hatten. Gehemmt wurden sie aber auch durch Rahmenbedingungen, mit denen Gesellschaft und organisierte Politik dem Individualverkehr eindeutig Vorfahrt einräumten. Resultat: der Verkehrsträger Schiene schlummerte selig.

Um so schmerzhafter das Erwachen: die Personenbahn war in etlichen Ländern der Europäischen Union zu einem Nischenprodukt des allgemeinen Verkehrs verkommen, das Auto emotional zum Statussymbol aufgebaut worden. Im Güterverkehr fehlten regelmässige jene Dienstleistungen, die Kunden ausserhalb der traditionellen Massengutbranche erwarteten. Die Infrastruktur war meist nicht (mehr) dort, wo die lukrativen Güterströme liefen; Logistik- und Standortentscheidungen wurden – bewusst oder unbewusst - an der Schiene vorbei getroffen.

Mit schwindenden Marktanteilen brachen die Einnahmen zusammen, während der meist behördlich organisierte Aufbau keine entsprechende Reduktion auf der Ausgabenseite ermöglichte. Alljährlich stiegen die Defizite in den Staatskassen und erreichten schliesslich Grössen, die nicht nur Haushaltsexperten schlaflose Nächte bereiteten. In einigen Ländern stand teilweise die Existenz der Bahn auf dem Spiel, was sich im Lichte dramatisch wachsender Wachstumsprognosen allerdings kein Staat leisten wollte und wohl auch nicht leisten konnte.

Alles in allem also genügend Gründe für eine europäische, politische Bewegung, um die altehrwürdigen Staatsbahnen einer Fitnesskur zu unterziehen und zu reformieren. Der Reformwille drückte sich allerdings höchst unterschiedlich in der europäischen Pluralität aus. Ziemlich genau zehn Jahre nach Erlass der EU-Richtlinie 91/440, nämlich am 15. März 2001, verabschiedete die Union das sogenannte "Rail Package". In einem zweiten Anlauf sollen nun angepasste Richtlinien den Umwandlungsprozess der Bahn auf ein einheitlicheres und höheres Niveau beschleunigen.

Wie sehen diese Reformen aus und wie weit sind sie gediehen? Die LITRA ist zurzeit daran, die notwendigen Informationen zu beschaffen, um in einer umfassenden **Übersicht den Stand der Bahnreformen in allen grösseren Ländern Europas** darzustellen. Erste Ergebnisse werden **anfangs 2002** vorliegen.

10.2. Fallbeispiel Grossbritannien

1. Überblick

Die Bahnreform in Grossbritannien trennte die Geister schon früh. Sie diente den einen als Lehrstück¹⁴

- für eine erfolgreiche Bahnreform mit effizienteren, kundenfreundlicheren und billigeren Bahnen
- und den anderen für ein Beispiel, wie ein leidlich funktionierendes Bahnsystem zer- schlagen werden kann.

¹⁴ Vergleiche LITRA: Bahnreform international: Die Lehren für die Schweiz, 1997.

1995 stellt ein Bericht die Schicksalsfrage über den Erfolg des britischen Bahn-Experiments:¹⁵ «*The British case represents a radical attempt at shattering the old vertically integrated railway paradigm and instituting a new system based on almost total separation of right of way from train operations. It creates a great deal of fragmentation and arm's length commercial dealing among separate operating entities. (...) Only the future can tell whether this approach is the right one.*»

Mittlerweile sind sich die meisten Beobachter - und vor allem die Kunden - über den Erfolg der Bahnreform einig. Eine Mehrheit von rund 76 Prozent aller Briten unterstützen gemäss einer Umfrage die Wiederverstaatlichung des Bahnsystems.¹⁶

2. Das Modell

Die britische Bahnreform wurde ab 1994 umgesetzt. Hauptmotiv der damaligen konservativen Regierung war, die Staatskasse zu entlasten. Das britische Modell zeichnet sich durch ein stark desintegriertes System¹⁷ aus. British Rail (BR) wurde in insgesamt 100 private Gesellschaften (ua. 25 Bahngesellschaften, fünf Frachtgesellschaften, drei Leasinggesellschaften, welche die Waggonen und Lokomotiven vermieten, und 19 Unterhaltsgesellschaften, sowie Vielzahl von Firmen, denen Reinigung, Verpflegung, Sicherung, Logistik und andere Dienstleistungen obliegen) aufgesplittet, zwischen denen vertragliche Beziehungen geschaffen wurden.

Im Zentrum steht **Railtrack**, welche am 1. April 1994 die Infrastruktur von British Rail übernahm und im Mai 1996 an die Londoner Börse ging. Ursprünglich war geplant, Railtrack im staatlichen Eigentum zu behalten, schliesslich setzte sich aber doch eine volle Privatisierung durch. Railtrack übernahm auch die 14 grössten Bahnhöfe. Für den Unterhalt und die Erstellung des Schienennetzes schliesst Railtrack Verträge mit Drittfirmen ab. Die erste Version der Netzlizenz von Railtrack musste bereits 1997 geändert werden, da absehbar wurde, dass Railtrack nicht in der Lage war, die abgegebenen Versprechen einzuhalten. Insbesondere nahm Railtrack seine Investitionsversprechen nicht wahr.

Der Verkehr wird durch **Train Operating Companies (TOC)** geführt, welche auch die Mehrzahl der (mittleren und kleineren) Bahnhöfe besitzen. Railtrack erteilt den TOC's den Netzzugang. Die TOC's erhalten vom Amt für Personenverkehrskonzessionen gleichzeitig eine Lizenz (Franchise), welche in einem Ausschreibungswettbewerb vergeben wird. 25 TOC's erhielten eine Franchise, davon waren 24 auf finanzielle Unterstützungen angewiesen. Die 25 Franchisen werden heute von noch 12 Gruppen gehalten. Es hat somit sofort nach der Ausschreibung ein Konzentrationsprozess eingesetzt, der sich fortsetzt.

Belastet war das Modell durch eine Vielzahl von **Regulators**. Nicht weniger als fünf zum Teil neue Behörden wurden mit der Aufsicht betraut: Neben dem bereits bestehenden Railways Directorate im Transportministerium, dem British Railways Board und dem Health and Safety Executive wurden neu das Office of the Rail Regulator und das Office of Passenger Rail Franchising geschaffen. 1998 wurde zudem – vorerst noch ohne formelle Rechtsgrundlage die Strategic Rail Authority (SRA) geschaffen. Von Gesetzeswegen kommt auch den offiziellen Bahnbenutzer-Organisationen (Rail Passenger Councils) ein Mitspracherecht zu.

Wichtig zu betonen ist, dass das englische Modell keinen eigentlichen open access (Netzzugang) kennt. Die Gebietskonzessionen werden in einem periodischen Wettbewerb

¹⁵ Ron Kopicki, Louis S. Thompson: Best Methods of Railway Restructuring and Privatization. CFS Discussion Paper Series, Number 111, 1995, S. 320.

¹⁶ Wochenbericht 10/2001 der Bank Julius Bär.

¹⁷ Das Eisenbahnnetz auf der Insel Wright wird als Ausnahme als integriertes Bahnunternehmen durch die Island Line (Betrieb und Infrastruktur) betrieben

(Ausschreibewettbewerb) ausgeschrieben. Eine Konkurrenzierung zwischen verschiedenen Gesellschaften ist in der Regel nicht möglich. Einzelne Streckenabschnitte werden aber von verschiedenen TOC's befahren.

3. Erfahrungen

Anfänglich galt die Reform als Erfolg. Die neuen Gesellschaften erzielten grosse **Gewinne**. 1998 setzten sie sich wie folgt zusammen:¹⁸

	Pfund
Railtrack (Infrastruktur)	398 Mio.
Rolling-Stock-Companies (Leasing-Gesellschaften)	387 Mio.
Train operators (Bahnbetriebsunternehmen)	124 Mio.
Freight Operators (Güterverkehrsunternehmen)	63 Mio.
Andere Gesellschaften	100 Mio.
Total	1'072 Mio.

Im Bahnbereich wurden damit über 1 Mia. Pfund (oder 2,6 Mia. Franken) Gewinne erzielt. 1997/98 wurden insgesamt 1,8 Mia. Pfund für die TOC's bezahlt, was theoretisch rund 0,2 Mia. Pfund weniger ist, als British Rail für den Betrieb beansprucht hätte. Mit der Bahnreform wurden jedoch zusätzliche Subventionen geschaffen, womit insgesamt mehr Steuergelder ins britische Bahnsystem flossen. Die Zuschüsse stiegen damit auf rund 2,9 Milliarden Franken. Für Kritik sorgte auch die Tatsache, dass das Bahnsystem für einen Bruchteil seines Marktwertes verkauft wurde, um - wie die Bank Julius Bär schreibt, Steuererleichterungen und andere Wahlgeschenke der konservativen Regierung Major zu finanzieren. Neue Konzessionen sollen Rollmaterial- und Netzinvestitionen umfassen, was einer teilweisen Re-Integration gleichkommt:¹⁹ «*And unlike the original franchises, 'investment' includes infrastructure as well as rolling stock.*»

Im **Personenverkehr** hat die Reform (verbunden mit einer zunehmenden und chronischen Verstopfung des Strassennetzes) zu einem starken Wachstum geführt. Die Passagierzahlen wuchsen zwischen 1993 und 2000 um 30 Prozent, allerdings ausgehend von einem tiefen Niveau. Dieses Wachstum war im Modell nicht vorgesehen. Die veraltete Infrastruktur geriet unter zusätzlichen Druck, was zusammen mit den Mängeln des neuen Systems die Angebotsqualität eher sinken liess.

Als Erfolg gilt die Reform im **Güterverkehr**, welcher - allerdings von einem ebenfalls sehr tiefen Niveau aus - massgebliche Marktanteilsgewinne verzeichnen konnte. Der Güterverkehr wird durch die English, Welsh und Scottish Railways (EWS) beherrscht, welche zur amerikanischen Wisconsin-Central-Gruppe gehört. Sie hält rund 80 Prozent des Marktanteils. Im Rahmen der Reform wurden sechs verschiedene Segmente ausgeschrieben, wovon EWS fünf übernahm. Daneben existiert mit Freightliner Ltd ein weiteres Unternehmen, welches sich auf den Containerverkehr zwischen den Seehäfen und Hinterlandterminals spezialisiert hat. Ein drittes Unternehmen 'GB Railfreight' hat eine Lizenz beantragt, den Verkehr aber (noch) nicht aufgenommen. Der Netzzugang hat somit im Güterverkehr die erwartete Wirkung gezeigt, die Zahl der Anbieter ist aber sehr klein geblieben. Da sich die beiden Anbieter auf Sparten spezialisiert haben, sind sie praktisch in einer Monopolsituation.

Für den **Steuerzahler** ist die Reform ein Fiasko. Es wird erwartet, dass die Subventionen von 2,6 Milliarden Franken im Jahr 2001 auf 6,4 Milliarden Franken im Jahr 2006 ansteigen werden. Die Verstaatlichung würde enorme Kosten mit sich bringen: Schon eine Aktien-

¹⁸ The Economist, 3. Juli 1999.

¹⁹ Debugging Britain's unique privatisation modell. Railway Gazette International, December 1999, S. 791 ff.

mehrheit in Railtrack, würde die Regierung 4 Milliarden Franken kosten. Was eine kontrollierende Mehrheit in den anderen 99 Gesellschaften verschlingen würde, wagt kein Regierungsbeamter auszurechnen. Als Alternative allerdings bleibt nur die andauernde Unsicherheit der finanziellen Unterstützung eines privaten Monopols, dessen Management über die vergangenen Jahre die Bahn-Infrastruktur völlig heruntergewirtschaftet hat.²⁰

Zwischen den grossen Bahnbetreibern (First Group, Stagecoach, NationalExpress) und Railtrack wurden Gespräche aufgenommen, **um die Reintegration des Bahnsystems zu erreichen**.²¹ *«Moir Lockhead, chief executive of First Group, one of the three largest operating companies, says his company is exploring with both Railtrack and the SRA the possibility of re-integrating the industry.»*

Im Oktober 2001 hat der High Court entschieden, **Railtrack** unter staatliche Kontrolle zu stellen, um die Infrastrukturbetreiberin vor dem **finanziellen Kollaps** zu bewahren. Dieser Gerichtsbeschluss war eine Folge des Entscheides, dass der Staat nicht bereit war, Railtrack weitere finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Gemäss Aussagen des Verkehrsministeriums soll Railtrack in eine Non-Profit-Organisation umgewandelt werden, deren (allfällige) Profite in das Bahnsystems reinvestiert werden sollen. Mit diesem Schritt ist das **britische Bahnmodell endgültig gescheitert**.

Das britische Bahnsystem wurde am konsequentesten aufgeteilt und in Grossbritannien wird den Ideen der EU-Kommission heute auch am konsequentesten abgeschworen. Grossbritannien ist das Lehrstück für eine verfehlt und gescheiterte Bahnreform.

Erfahrungen 1: Privatisierung gescheitert

Die Experten sind sich über die Beurteilung des britischen Modells weitgehend einig:

«Es muss festgehalten werden, dass die formelle und faktische Privatisierung des natürlichen Monopols 'Schienenverkehr' (in Form des Unternehmens Railtrack) vermutlich einer der wesentlichen Gründe für den Attraktivitätsverlust der britischen Bahnen und die auftretenden Investitionsrückstände ist. Ein weiterer Grund ist die fehlende gegenseitige Integration der Betreiber im Personenverkehr. Die Vergabe von Betreiberkonzessionen im Personenverkehr ist im Prinzip als sinnvolle Massnahmen anzusehen; allerdings sind die Laufzeiten in Grossbritannien zu kurz, so dass auch im Rollmaterialbereich Investitionsrückstände auftreten. Das britische Beispiel zeigt, dass der Güterverkehr von einer Liberalisierung des Netzzugangs stärker profitieren kann als der Personenverkehr.»

In: Prognos: Netzzugang und Trassenpreisbildung im westeuropäischen Schienenverkehr, 2000.

«Die Privatisierung schien – abgesehen von Investmentbankern und Rechtsanwälten – einzig den neuen Managern und Aktionären, nicht aber dem Bahn fahrenden Publikum, zum Vorteil zu gereichen.»

Ivo Kaufmann: Britische Bahnen: Stand der Privatisierung – und Umfeld eines möglichen Engagements der SBB. London 2001 (unveröffentlicht).

«The privatisation back in 1993-95 was seriously flawed but we are where we are. We live with what we have got.»

Sir Alistair Morton, Vorsitzender der Strategic Rail Authority zum englischen Eisenbahnmodell (In: The Independent vom 2. Februar 2001).

²⁰ Vergleiche: Wochenbericht 10/2001 der Bank Julius Bär.

²¹ The Economist vom 17. März 2001.

Hatfield

Im Oktober 2000 veränderte das Bahnunglück in Hatfield (nach verschiedenen anderen Unfällen) das bahnpolitische Klima in Grossbritannien. Bei der Entgleisung eines Zuges starben vier Menschen. Die Ursache des Unglücks lag in einer gebrochenen Schiene, die erst vor fünf Jahren installiert worden war. Railtrack war schon seit Monaten bekannt, dass die Schiene kleine Risse aufwies. Eine zeitgerechte Schadensbehebung in Zusammenarbeit mit den beauftragten Subcontractors war aber nicht möglich. Railtrack verordnete über Nacht drastische Geschwindigkeitseinschränkungen auf weiten Teilen des Streckennetzes. Der Fahrplan wurde während Monaten ausser Kraft gesetzt. Enorme Verspätungen und Zugsausfälle waren die Folge. Railtrack, welche bereits vor diesem Unfall in der Kritik standen, sah sich mit Entschädigungsansprüchen in Millionenhöhe konfrontiert. Hatfield wurde damit zum Zeichen für das Scheitern des englischen Modells:

«And then in mid-October came Hatfield; and as I said at the time the rail industry had ‘a nervous breakdown’. As I saw it, people inside the industry realised within hours and with horror the awful implications of the rupture between operators and maintenance signalled at Hatfield.»

Sir Alistair Morton, Chairman Strategic Rail Authority, IEA-Conference ‘The Future of UK Rail’, London, 2001.

«Ab diesem Moment schien klar, dass das private Infrastrukturmonopol und dessen klare Trennung vom Bahnbetrieb in der 1993 verfügbaren Form gescheitert waren. Es fragte sich bloss, was an seine Stelle treten sollten.»

Yvo Kaufmann: Britische Bahnen: Stand der Privatisierung – und Umfeld eines möglichen Engagements der SBB. London, 2001 (unveröffentlicht).

«Pre-Hatfield, we were impressed by the ability of Britain’s franchises to grow passenger traffic at 6 to 7 % a year – and said so. Clearly some things were right, and the complex structure had been made to work, although day-to-day problems were hard to resolve. But no-one had foreseen just how the collapse would be when it came.»

In: Editorial zur Railway Gazette International vom Juni 2001, Volume 157, Number 6.

Charta für erfolgreiche Bahnen

Der Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA steht für einen erfolgreichen und zukunftsfähigen Schienenverkehr ein, der nachhaltige Lösungen für die Verkehrsprobleme unserer Zeit bietet. Die LITRA unterstützt deshalb folgende Grundsätze:

1. Die Bahnreform in Europa muss sich an den Wünschen der Kunden orientieren und mehr Personen und Güter auf die Bahn bringen. Die Kunden wünschen sich sichere, pünktliche, durchgängige, qualitativ hochstehende und kostengünstige Bahnangebote.
2. Die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen ist durch ein Massnahmenbündel zu erhöhen. Dazu zählen Produktivitätssteigerungen, unternehmerische Autonomie, Sanierung der Bahnen, internationale Kooperationen und verkehrspolitische Rahmenbedingungen.
3. Die Kundenwünsche können durch eine Bahn, welche die Betriebs- und Netzverantwortung in einer Hand hält, effizient erbracht werden. Nur so lässt sich die Optimierung von Angebot (Fahrplan), Rollmaterial und Netz mit dem Ziel eines optimalen Gesamtergebnisses und der Marktfähigkeit des Gesamtproduktes Schienenverkehr erreichen.
4. Der Netzzugang ist ein Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen zu steigern. Seine Wirkung erzielt der Netzzugang vor allem im Güterverkehr, soweit er als Bedarfsverkehr erbracht wird. Deshalb wird die Öffnung der europäischen Netze im internationalen Güterverkehr nach den Beschlüssen der EU unterstützt. Die Bahnen verpflichten sich, diesen Wettbewerb diskriminierungsfrei zu führen. Diese Diskriminierungsfreiheit ist von einer unabhängigen Stelle zu kontrollieren.
5. Im Personenverkehr überwiegen die Vorteile eines abgestimmten, durchgängigen Systems für die Kunden. Die Planung und Optimierung von ganzen Netzen hat durch ein systemführendes Unternehmen zu erfolgen. Die integrierten Netze können im Rahmen von Ausschreibewettbewerben öffentlich ausgeschrieben werden, wobei dem Investitionsschutz Rechnung zu tragen ist.
6. Die Netze (Infrastruktur) der Bahnen sind als marktnah geführte Unternehmen innerhalb einer Bahnunternehmung zu führen. Wesentliche Erfolgsfaktoren der Bahn (Sicherheit, Pünktlichkeit, Anschlüsse, Kosten) werden aus dem Zusammenspiel von Betrieb und Netz erreicht. Diese Verantwortung muss in einer Hand bleiben.
7. Für den Erfolg der Bahnen im europäischen Umfeld ist die netz- und grenzüberschreitende Zusammenarbeit entscheidend. Diese Zusammenarbeit ist im Rahmen der Wettbewerbs- und Kartellgesetzgebung zu ermöglichen, solange damit die Effizienz der Bahnen im intermodalen Wettbewerb verbessert werden kann.
8. Die Bahnen sind in Europa aufgrund des verkehrspolitischen Umfelds längerfristig auf eine Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen. Nur durch die Integration von Netz und Verkehr können diese Mittel effizient und zielgerichtet verwendet werden. Die verschiedenen Beispiele getrennter Bahnen haben sich für die Steuerzahler bisher ungünstig entwickelt.