

Positionspapier für eine zukunftsgerichtete öV-Regulierung

Verabschiedet durch den VöV-Vorstand am 2. Juli 2019



Inhaltsverzeichnis

0	öV-Regulierung – Positionen des VöV	4
1	Ziel und Zweck des Positionspapiers	7
2	Ausgangslage	8
2.1	Errungenschaften des öV-Schweiz	8
2.2	Aktuelle Herausforderungen für den öV-Schweiz – und Antworten der Branche	9
2.3	Die aktuelle Wettbewerbssituation im öV Schweiz	11
2.3.1	Intramodaler Wettbewerb	11
2.3.2	Intermodaler Wettbewerb	13
2.3.3	Mögliche Auswirkungen eines verstärkten intramodalen Wettbewerbs	14
3	Eine optimale Regulation für den öV anstreben	16
3.1	Braucht es weitere regulative Reformen?	16
3.2	öV-Errungenschaften erhalten	16
3.3	Branchenzusammenarbeit/Kooperation stärken	17
3.3.1	Gute Branchenzusammenarbeit/Kooperation	17
3.3.2	Wettbewerb der Ideen	18
4	Themen mit regulatorischem Handlungsbedarf	19
4.1	Bereiche mit nur punktuellm Handlungsbedarf	19
4.1.1	Infrastruktur	19
4.1.2	Güterverkehr	19
4.1.3	Errungenschaften des Landverkehrsabkommens	20
4.2	Bereiche mit grundsätzlichem Handlungsbedarf	20
4.2.1	Unternehmerischer Handlungsspielraum der Transportunternehmen	20
4.2.2	Regionaler Personenverkehr	22
4.2.3	Intermodaler Wettbewerb	24
4.2.4	Koordination zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung	25
4.2.5	Förderung nichtfossiler Antriebe im Strassen-öV	25
4.2.6	Nationaler Schienenfernverkehr	27
4.2.7	Internationaler Schienenpersonenverkehr	28
4.2.8	Öffnung der Vertriebssysteme/Vertrieb durch Dritte	30
4.2.9	Datenschutz	30
	Anhänge	32

0 öV-Regulierung – Positionen des VöV

Für die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse in der Schweiz wird der öffentliche Verkehr (öV) auch in Zukunft eine unverzichtbar wichtige Rolle spielen. Der öV steht dabei vor grossen Herausforderungen: Namentlich der [Klimawandel](#), der [intermodale Wettbewerb](#) und die [Bezahlbarkeit](#) des öV sind Themen, die die öV-Branche fordern.

Die öV-Branche geht diese Themen jedoch aktiv an: Mit einer Steigerung der Qualität im Bereich Pünktlichkeit-Angebot-Baustellen, mit diversen Kostenmanagementmassnahmen und mit dem Ziel, mit einem im Durchschnitt stabilen Preisniveau für die Kundinnen und Kunden einen bezahlbaren öV anzubieten, unternimmt die Branche grosse Anstrengungen. Weiter wollen die öV-Unternehmen sich aktiv in die Mobilitätsgestaltung einbringen, um für die Kundschaft gute Tür-zu-Tür-Lösungen anzubieten.

Ohne [Steigerung des öV-Anteils](#) sind die Klimaziele und diejenigen der Energiestrategie nicht erreichbar. Die Bedeutung des öV wird somit mittel- bis langfristig noch zunehmen. Der öV ist Teil der Lösung und nicht des Problems.

Der VöV ist deshalb bestrebt, basierend auf einer guten Branchenzusammenarbeit – heute und in Zukunft – möglichst gute Leistungen für die Kundinnen und Kunden zu erbringen, damit der öV als ein gut aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem wahrgenommen wird. Er möchte die Branchenzusammenarbeit weiterentwickeln.

Betreffend Themen, die im Zusammenhang mit «[Regulation](#)» stehen, nimmt der VöV die folgenden [Positionen](#) ein:

1. Der VöV steht zu den bestehenden [öV-Errungenschaften](#) (vgl. Ziff. 2.1 und Ziff. 3.3). Diese sind zu erhalten. Namentlich die [gute Branchenzusammenarbeit/Kooperation](#) und der «[Wettbewerb der Ideen](#)» sind wichtige öV-Errungenschaften, die dazu führen, dass die Transportunternehmen (TU) zwar nicht im direkten Wettbewerb um einzelne Kunden stehen, sich aber indirekt an Qualität, neuen Innovationen und Effizienz messen. Dieser indirekte Wettbewerb steigert die Qualität des öV-Gesamtsystems, da «best practice» und innovative Ansätze übernommen und weiterentwickelt werden. Diese brancheninterne Zusammenarbeit wäre in einem Wettbewerbssystem mit einem vollkommen liberalisierten Personenverkehrsmarkt nicht möglich, weshalb der VöV ein solches System ablehnt.
2. Um die [Branchenzusammenarbeit](#) zu stärken, ist die öV-Branche auch selbst gefordert. Mit der erfolgten institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Verbänden, im Bildungsbereich, dem nationalen Direkten Verkehr und der gemeinsamen IT-Plattform NOVA beweist die Branche, dass sie auf sich stellende Herausforderungen konkrete Lösungen hat.

-
3. In folgenden Bereichen sieht der VöV nur punktuellen Handlungsbedarf:
 - Infrastruktur
 - Güterverkehr
 - Eckwerte des Landverkehrsabkommens
 4. Die TU müssen über [unternehmerischen Spielraum](#) verfügen, um Innovationen vorantreiben zu können. Konkret verlangt der VöV, dass im Rahmen der anstehenden [Reform des Regionalen Personenverkehrs](#) (RPV) die Besteller den TU finanzielle Spielräume gewähren, damit diese [Innovationen](#) vorantreiben können. Die Besteller könnten den Unternehmen noch mehr Anreize zur Nutzung von Effizienz- und Synergiepotentialen setzen. Ebenfalls ist das administrierte Bestellverfahren signifikant zu vereinfachen.
 5. [Intermodaler Wettbewerb](#): Da der öV sehr energieeffizient und die Umweltbelastung tief ist, ist der [öV-Anteil am Modalsplit](#) zu steigern. Ohne diese Massnahme sind die Klimaziele kaum zu erreichen. Aus diesem Grund unterstützt der VöV eine CO₂-Abgabe auf Treibstoffen und fordert auch eine CO₂-Lenkungsabgabe auf Flugtickets.
 6. Verbesserte [Koordination](#) zwischen [Raumordnung und Verkehrsplanung](#): Der Bund soll zusammen mit den Kantonen auf eine gut aufeinander abgestimmte Raumordnung und Verkehrsplanung hinwirken.
 7. [Förderung nichtfossiler Antriebe im Strassen-öV](#): Der Bund soll befristet – im Sinne einer Anschubfinanzierung – einen Teil der Mehrkosten übernehmen, die durch die Ablösung von Dieseln auf umweltfreundliche Busse entstehen.
 8. Im [Fernverkehr](#) ist die aktuelle Regelung im Personenbeförderungsgesetz (PBG) unklar. Der VöV erwartet, dass der [Gesetzgeber](#) (Parlament) betreffend den [nationalen Schienenfernverkehr](#) die offenen Fragen und die Eckwerte von künftigen Konzessionsvergaben [festlegt](#). Dabei sind die Spielregeln klar, d. h. mit so wenig wie möglich auslegungsbedürftigem Interpretationsspielraum zu definieren, damit künftige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden können.
 9. Im [internationalen Schienenpersonenverkehr](#) sieht der VöV keinen Handlungsbedarf für eine Änderung der regulatorischen Rahmenbedingungen. Diese sind im potentiellen Rahmenabkommen CH/EU bestmöglich abzusichern.
 10. Der VöV unterstützt, dass auch Dritte [Zugang zu den öV-Vertriebssystemen](#) erhalten. Da hierzu schon eine Branchenregelung vorliegt, welche diesen Zugang für Dritte unter Bedingungen ermöglicht, lehnt der VöV entsprechende zusätzliche

gesetzliche Bestimmungen ab. Wichtig ist, dass die öV-Branche die Bedingungen des Zugangs zu seiner Plattform selbst regeln kann. Nicht nur die öV-Anbieter, sondern auch andere Mobilitätsdienstleister sollen verpflichtet werden, ihre Systeme zum Verkauf ihrer Leistungen/Tickets für Dritte zu öffnen (Reziprozität).

11. Betreffend **Datenschutz** verlangt der VöV eine Gleichbehandlung zwischen TU und Dritten. Aus diesem Grund sind die heute bestehenden und weitergehenden branchenspezifischen Datenschutzbestimmungen denjenigen von Drittunternehmen anzupassen.

1 Ziel und Zweck des Positionspapiers

Qualität und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs (öV) in der Schweiz sind eine Erfolgsgeschichte. Dies bedeutet nicht, dass das System perfekt ist. So versteht der VöV bzw. die TU es als Daueraufgabe zu prüfen, wie das öV-System namentlich für die Kundinnen und Kunden verbessert werden könnte und gleichzeitig bezahlbar bleibt. Im Auge zu behalten sind u. a. die Kostenentwicklung, die Attraktivität und das Preis-/Leistungsverhältnis für Kunden und Besteller, der schnelle technologische Wandel sowie die mit dem Klimawandel und der Energiewende sich stellenden neuen Herausforderungen. Alle diese Elemente können Auswirkungen auf den öV haben.

Deshalb stellt sich die Frage der künftigen Positionierung des öV in der Mobilitäts- und Logistikkette, die sich auch durch den Eintritt neuer Akteure beispielsweise im digitalen Vertrieb verändern kann. Eine Schlüsselfrage ist, wie stark Kooperation und intramodaler Wettbewerb zusammenpassen. Ausgangspunkt ist dabei das bewährte kooperative öV-Ökosystem Schweiz. [Wieviel Wettbewerb verträgt eine Branche, zu deren DNA eine gute Zusammenarbeit gehört?](#) Wesentliche Erfolgsfaktoren und Errungenschaften des öV («eine Reise, ein Ticket», Anschlusskooperation, Systemführerschaften, integrierte Kundeninformation, Planungstiefe, Unterstützung im Störfall) setzen zwingend eine gute Zusammenarbeit voraus.

Der öV sieht sich in verschiedenen Bereichen mit regulatorischen Fragen konfrontiert. Als Treiber können die Digitalisierung, die Rechtsentwicklung der EU, die Entwicklungen des nationalen und internationalen Fernbusverkehrs, die unterschiedlichen Interessen im Schienenfernverkehr (Konzessionsgesuche mehrerer TU) neue Kundenbedürfnisse und Regulationsbestrebungen genannt werden. Ebenso werden die zu lösenden Herausforderungen bei der Umsetzung der Klimaziele starken Einfluss auf die Mobilität haben, was für den öV als äusserst energieeffizientes und raumsparendes Transportmittel eine grosse Chance darstellt.

Im vorliegenden Positionspapier werden einerseits diese Herausforderungen umschrieben und die Massnahmen, mit denen die öV-Branche darauf antwortet, dargestellt, und andererseits entsprechende Positionen an eine öV-Regulierung formuliert.

2 Ausgangslage

2.1 Errungenschaften des öV-Schweiz

Der öV in der Schweiz hat zwischen 2000 und 2009 ein ungebrochenes, starkes Nachfragewachstum erlebt. Obwohl seither das öV-Wachstum am Gesamtverkehr stagniert, weisen praktisch alle Verkehrsmittel gegenüber dem Jahr 2000 eine wesentlich höhere Verkehrsleistung auf. Insbesondere im Eisenbahnverkehr ist eine enorme Zunahme der Personenkilometer zu verzeichnen: Seit 2000 haben sie sich beinahe verdoppelt. Dies widerspiegelt sich im Angebot, welches stetig wächst. Ebenso hatten die Bahnreformen starken Einfluss auf die Entwicklung des öV-Systems, aber auch auf das Selbstverständnis der öV-Unternehmen (vgl. Anhang 1).

Eine Fortschreibung dieses Trends ist nicht zwingend gegeben. Nebst sinkenden Kosten für den Individualverkehr bringt der schnelle technologische Wandel neue Player auf den Markt, die schnell auf die veränderten Kundenbedürfnisse reagieren und das Geschäftsmodell des öV verändern können. Entsprechend gilt es, das [System weiterzuentwickeln](#), [neue Mobilitätslösungen zu integrieren](#) und auf gesellschaftliche Entwicklungen angemessen zu reagieren.

Insbesondere sind es die folgenden [Errungenschaften](#), die wesentlich zum heutigen Erfolg des öV beitragen:

- Der öV ist ein äusserst [energieeffizientes](#) Transportmittel, das wenig Raum erfordert.
- Taktfahrplan und ein [flächendeckendes öV-Angebot](#) mit Anschlusskooperation für Anschlüsse in den Knoten
- Offenes Tarifsystem: Eine Reise, ein Ticket: Schweizweite und regionale Tickets und Abonnemente über die Grenzen der TU hinweg
- [Wettbewerb der Ideen innerhalb der öV-Branche](#)
- Kooperationsstrategie international
- Integrierte Kundeninformation
- [Sichergestellte Finanzierung](#): Bedeutend sind die von Bund und den Kantonen bestellten jährlichen Leistungen für mehrere Milliarden für Betrieb und Unterhalt der Schieneninfrastruktur und für den Regionalverkehr. Ohne diese dank dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) für die Infrastruktur langfristige sichergestellte Finanzierung ist selbst der Fernverkehr in der Schweiz nicht kostendeckend betreibbar.

-
- Systemaufgaben: Im Auftrag des Bundes erbringen verschiedene Unternehmen «Systemaufgaben» wie GSM-R, Energie, ETCS, etc. Die dabei bereits hohe Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit wurde 2018 mit der Verabschiedung der Gesetzesrevision «Organisation Bahninfrastruktur» weiter gestärkt.
 - Branchenzusammenarbeit/Kooperation: Ein ganz wichtiges Element, das den öV in der Schweiz auszeichnet, ist die gute [Zusammenarbeit innerhalb der öV-Branche](#) (Bsp.: Direkter Verkehr, Bildungsbereich, abgestimmter Fahrplan, Unterstützung im Störfall etc., vgl. auch Ziff. 3.3).

Alle diese Errungenschaften sind aus Kundensicht sehr wertvolle Elemente, deren Bewahrung es in der Diskussion um die Weiterentwicklung des öV Schweiz einzufordern gilt. Sie dürfen keinesfalls leichtfertig über Bord geworfen werden.

2.2 Aktuelle Herausforderungen für den öV-Schweiz – und Antworten der Branche

Die öV-Branche listet im Folgenden nicht nur Herausforderungen auf und stellt entsprechende Forderungen. Die öV-Branche unternimmt auch selbst grossen Anstrengungen, um auf diese Herausforderungen geeignete Antworten aufzuzeigen und zielführende Lösungen umzusetzen.

- [Intermodaler Wettbewerb](#): Je nach Strecke konkurrenziert die Eisenbahn beispielsweise mit Fernbussen, Flugzeugen oder dem motorisierten Individualverkehr. Namentlich der Flugverkehr stellt wegen der äusserst günstigen und nicht mit Abgaben belasteten Flugpreise für den internationalen Schienenfernverkehr eine grosse Konkurrenz dar (vgl. Ziff. 4.2.3). Im Nahverkehr besteht durch ein breitgefächertes Angebot an neuen Mobilitätsformen (u. a. E-Bikes) und durch die Förderung des Langsamverkehrs ebenfalls eine gewisse Konkurrenzierung bzw. eine Ergänzung des Angebots.
 - Die TU arbeiten auf diversen Ebenen mit Anbietern von Multimodalitätslösungen zusammen, um zu erreichen, dass für die Kundinnen und Kunden gute Tür-zu-Tür-Lösungen angeboten werden. Ebenso soll das Angebot an internationalen Verbindungen ausgebaut werden.

-
- **Koordination von Raumordnung und Verkehrsplanung:** Je besser die Raumordnung und die Verkehrsplanung aufeinander abgestimmt werden, indem z. B. Nutzungen mit hoher Dichte bei öV-Knoten –und nicht auf der grünen Wiese – zugelassen werden, desto höher ist der Modalsplit des öV. Der Raum- und Energieverbrauch kann bei einer guten auf die öV-Knoten abgestimmten Raumordnungspolitik erheblich reduziert werden.
 - **Klimaerwärmung/Energiestrategie des Bundes:** Die Erreichung der Klimaziele und jene der Energiestrategie sind ambitiös, aber notwendig. Dank seiner Energieeffizienz und seiner geringen Umweltbelastung ist **der öV** betreffend Erreichung dieser Ziele **Teil der Lösung**, und nicht des Problems. Für den öV, vorab die Schiene, sprechen ebenfalls der wesentlich geringere Platzbedarf und damit der kleinere Raumverbrauch.
 - Die öV-Branche sieht die Klimadiskussion als grosse Chance. Die öV-Branche ist aber auch selbst gefordert und unternimmt grosse Anstrengungen, um die Energieeffizienz weiter zu fördern, damit der Vorsprung auf andere Mobilitäts-träger gehalten werden kann. Die Nachhaltigkeit wird verstärkt in die öV-Produkte integriert, sei es bei der Verpflegung, beim Pricing und bei der kombinierten Mobilität. Mit der Energiestrategie 2050 hat sich der VöV das Ziel gesetzt, bis 2050 die **Energieeffizienz um 30 Prozent zu steigern**.
 - **Bezahlbarkeit des öV:** Der beste öffentliche Verkehr nützt nichts, wenn er für die Kundinnen und Kunden oder die Besteller nicht bezahlbar ist. Der öV muss sich deshalb nach den finanziellen Möglichkeiten der in der Schweiz wohnenden Bevölkerung ausrichten und die finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Kantone im Auge behalten.
 - Die öV-Branche ist sich dieser Herausforderung bewusst. Einerseits wird mit diversen Effizienzmassnahmen erreicht, dass Leistungen der TU günstiger erbracht werden können. Der öV soll bezahlbar bleiben, d. h. die Preise sollen im Durchschnitt stabil sein. Weiter wird z. B. mit Sparbilletten und dem Ausflugsabo bewusst versucht, neue Kundinnen und Kunden auf den öV zu bringen. Um den öV im **Freizeitbereich** preislich attraktiver zu machen, werden diese Anstrengungen intensiviert.
 - **Unternehmerischer Handlungsspielraum/Finanzierung von Innovationen:** Insbesondere im Bereich des regionalen Personenverkehrs (RPV) sind die finanziellen Mittel für die Entwicklung und Implementierung von Innovationen beschränkt. Für viele TU sind deshalb Innovationen kaum möglich (vgl. Ziff. 4.2.1).

-
- **Multimodalität:** Multimodale Mobilitätsdienstleistungen werden in Zukunft an Bedeutung zunehmen. Die Grundidee lautet «Eine Reise – eine Buchung». Die Digitalisierung ermöglicht es den Reisenden, unterschiedliche Verkehrsmittel wie den öV, Velo- und Fussverkehr, Auto, Taxi oder Sharing-Angebote einfacher und gezielter als bisher zu kombinieren.
 - Die öV-Branche ist hier aktiv, da sie diese Entwicklung als Chance sieht und dazu auch ihre diesbezügliche Kundenplattform schrittweise für Dritte öffnen wird. Denn die meisten Kundinnen und Kunden, die kombinierte Verkehrsangebote nutzen, sind auch regelmässige Kundinnen und Kunden des öV.
 - **Bahninfrastruktur-Ausbau:** Für immer mehr Reisende braucht es neue Ausbauten, zugleich aber auch neue Lösungen für ein effizienteres Bahnsystem. Deswegen wollen der Bund und die TU das Angebot und die Infrastruktur mit dem STEP Ausbauschritt 2035 kundenorientiert und nachhaltig ausbauen. Dabei investiert die Schweiz 12,9 Milliarden Franken ins Bahnnetz. Die Ausbauten sollen bis 2035 realisiert werden.
 - Die TU brauchen diese Kapazitätserweiterungen und Engpassbeseitigungen. Künftig wollen sie mit neuen Technologien mehr aus dem Netz herausholen. Mit dem Branchen-Innovationsprogramm «smartrail 4.0» wollen die TU die Kapazität im Schienennetz um bis zu 30 Prozent steigern und die Kosten im Vergleich zur traditionellen Technologie um 450 Millionen Franken pro Jahr senken. Wegen den langen Vorlaufzeiten der Realisierung muss das öV-System schon heute für die ferne Zukunft ausgerichtet werden, obwohl viele Entwicklungen gar nicht bekannt sind.

2.3 Die aktuelle Wettbewerbssituation im öV Schweiz

Im öV herrschen in unterschiedlichen Bereichen «Wettbewerb» oder wettbewerbsähnliche Beziehungen. Der Wettbewerb lässt sich grob in einen intramodalen und einen intermodalen Wettbewerb unterteilen.

2.3.1 Intramodaler Wettbewerb

Von intramodalem Wettbewerb im öV wird gesprochen, wenn Unternehmen des gleichen Verkehrsträgers zueinander in echter Konkurrenz stehen. Dies ist im öV eher selten. Die möglichen Wettbewerbsfelder im öV erstrecken sich von der Infrastruktur bis hin zum Verkehr. Die heutige Rechtsordnung wurde stark durch die Bahnreformen geprägt (vgl. Anhang 1).

Die Wettbewerbssituationen unterscheiden sich je nach Sektor stark voneinander.

Bereich	Wettbewerbssituation	Gesetzliche Grundlagen
Internat. Fernverkehr	Kooperation nationaler Bahnen, jedoch mit Tendenz zur Zersplitterung	Landverkehrsabkommen (LVA)
Fernverkehr	Konzessionsgesuche zweier TU, Verfügung BAV liegt vor. (Die von der SBB angefochtene Verfügung ist beim Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung hängig.)	Art. 6 und 9 PBG
Regionalverkehr	Ausschreibungen auf der Strasse vorgesehen. Aufgrund vieler gesetzlich definierter Ausnahmen wird in der Regel aber nicht ausgeschrieben, da häufig mit Zielvereinbarungen gearbeitet wird. Ausschreibungen auf der Schiene sind theoretisch möglich («kann»-Formulierung). (vgl. auch Ziff. 4.2.2)	Art. 32 PBG
Ortsverkehr	Der Ortsverkehr wird kantonale geregelt. Deshalb können z. B. die Regelungen betreffend Ausschreibung im Ortsverkehr von denjenigen des übrigen abteilungsberechtigten Verkehrs – je nach Kanton – abweichend geregelt sein. Aufgrund kommunalpolitischer Gegebenheiten werden bislang nie «ganze Netze» (= städtischer Verkehr), sondern höchstens einzelne Linien oder Linienpakete ausgeschrieben. Häufig wird auch hier mit Zielvereinbarungen statt Ausschreibungen gearbeitet.	kantonales Recht
Güterverkehr	Freier Wettbewerb im Ganzzugsverkehr und im alpenquerenden Schienengüterverkehr (Netzzugang auch für ausländische Unternehmen); im Bereich des Einzelwagenladungsverkehr erbringt nur SBB Cargo-Leistungen	GüTG, Art. 24 Landverkehrsabkommen (LVA)
Infrastruktur	Kein Wettbewerb, integrierte Unternehmen zulässig, dafür unabhängige Trassenvergabestelle und Beauftragung von systemrelevanten Themen/Arbeiten (z. B. Fahrplanplanung etc.) mittels Systemführerschaften	

Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, besteht in vielen Bereichen kein Wettbewerb am Markt um einzelne Kundinnen oder Kunden. Hingegen besteht in vielen Bereichen ein das öV-System befruchtender «Wettbewerb der Ideen» (vgl. Ziff. 3.3.2).

2.3.2 Intermodaler Wettbewerb

Unter intermodalem Wettbewerb wird der Wettbewerb unterschiedlicher Verkehrsträger um die Beförderung von Personen und Gütern verstanden. Auch diese Wettbewerbssituation wird durch die Politik massgeblich gesteuert, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Besteuerung der Verkehrsträger oder der Bereitstellung von Infrastrukturen. So sind die Infrastrukturbenutzungsgebühren, die Sozial- und Arbeitsstandards, sowie die technischen Vorgaben betreffend Sicherheit zwischen Strasse und Schiene nicht vergleichbar. Im Wesentlichen geht es darum, im Verhältnis zu den anderen Mobilitätsträgern im Preis-/Leistungsverhältnis und im Komfort wettbewerbsfähig zu bleiben. Dies gilt sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr.

Der öV steht wie folgt im intermodalen Wettbewerb:

Bereich	Wettbewerbssituation	Gesetzliche Grundlagen
Internat. Fernverkehr	Konkurrenz durch liberalisierten Flugverkehr (zurzeit ohne steuerliche Belastung des Treibstoffs)	Art. 8 PBG
	Konkurrenz durch liberalisierten Fernbusverkehr (Marktzugang erfordert lediglich Bewilligung), aber Kabotageverbot	LVA Art. 14/20
	Konkurrenz durch motorisierten Individualverkehr	
Fernverkehr	Konkurrenz durch konzessionierten Fernbusverkehr Konkurrenz durch motorisierten Individualverkehr	Art. 9 PBG
Ortsverkehr	Konkurrenz durch motorisierten Individualverkehr; teilweise auch durch E-Bike, neue kombinierte Mobilitätsangebote, Förderung Langsamverkehr	Kantonale und oft auch kommunale Regelungen und Vorgaben
Regional- verkehr	Konkurrenz durch motorisierten Individualverkehr; teilweise auch durch E-Bike, neue kombinierte Mobilitätsangebote, Förderung Langsamverkehr	Art. 9 PBG
Güter- verkehr	Konkurrenz durch Strasse im Binnenverkehr, aber Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs (Verlagerung im alpenquerenden Güterverkehr, LSVA)	Art. 84 BV, GüTG, GVVG
	Kabotageverbot im nationalen Strassengüterverkehr	Art. 14/20 LVA
Infrastruktur	Keine Wettbewerbssituation. Finanzierung ist durch den BIF gesichert	Art. 87a Abs. 2 BV

2.3.3 Mögliche Auswirkungen eines verstärkten intramodalen Wettbewerbs

Während heute der öV im intermodalen Wettbewerb stark gefordert wird, besteht im intramodalen Wettbewerb mit Ausnahme des Güterverkehrs kaum echter Wettbewerb. Vielmehr gilt das Prinzip einer guten Branchenzusammenarbeit (vgl. Ziff. 3.3.1).

Wenn der intramodale Wettbewerb am Markt durch regulatorische Massnahmen verstärkt werden sollte, birgt dies Chancen und Risiken. Analog den Entwicklungen in der EU müsste man sich auf dessen Auswirkungen gut vorbereiten. In einem komplexen System kann die Änderung eines Zahnrades auch Anpassungen bei den anderen nach sich ziehen. Wichtig ist, dass bei einer allfälligen verstärkten Öffnung die Rahmenbedingungen für alle Player die gleichen sind, namentlich auch betreffend dem dafür notwendigen bereitzustellendem «Risikokapital». Sind die Spiesse zu Beginn nicht gleich lang, droht ein unfairer Wettbewerb.

In der Schweiz lassen die kooperative Kultur in der Branche und die (halb)staatlichen, faktisch nicht gewinnorientierten und konkursfähigen (implizite Staatsgarantie) TU eine Verstärkung von echtem Wettbewerb nicht ohne **tiefgreifenden Kulturwandel** zu. Wenn wir in eine Welt eines verstärkten freien Wettbewerbs wechseln oder Elemente davon einführen würden, dann würde das im Kern automatisch dazu führen, dass die Kooperation, durch die sich der öV Schweiz auszeichnet, anders zu gestalten wäre. Zudem ist offen, ob sich ein zusätzlicher Kundennutzen daraus ergeben würde, da jedes TU primär «für sich schauen» würde, womit übergeordnete «systemische» Ziele in den Hintergrund geraten könnten. Die Situation in der Schweiz **unterscheidet sich beträchtlich von derjenigen der EU-Staaten** (vgl. Anhang 2).

In jedem Fall müssen die Auswirkungen, Chancen wie Risiken, gut abgeschätzt werden, weil wir heute ein komplexes, in sich gut austariertes System haben und jede Änderung grosse Folgen haben kann. Durch einen verstärkten Wettbewerb können andere Teilsysteme oder die Erreichung übergeordneter Ziele – gewollt oder ungewollt – unter Druck kommen. Es folgen Fokusverschiebungen und Betreiberwechsel mit potentiell beträchtlichen Nebenwirkungen.

Die Folgen eines verstärkten Wettbewerbs – nicht zu verwechseln mit dem «Wettbewerb der Ideen» (vgl. Ziff. 3.3) – können sein:

- Erhöhter Effizienz- und Innovationsdruck unter den TU. Damit besteht die Chance potentiell neuer Angebote und einer möglichen grösseren Vielfalt im öV-Schweiz.
- Demgegenüber steigen der Koordinationsaufwand und das Risiko von Doppelspurigkeiten aufgrund geringerer Skaleneffekte und Synergien.
- Die wettbewerbliche Vergabe ist mit hohen Kosten für die TU und die Vergabebehörden verbunden (Abrechnung, Administration, Verfahrens- und Wechselkosten etc.). Dies haben Erfahrungen im Ausland gezeigt (z. B. England). Sowohl die TU als auch Vergabebehörden müssen hierzu neue Kompetenzen und Personalressourcen aufbauen. Dies ist dann – aber auch nur dann – zu rechtfertigen, wenn für die Kundinnen und Kunden sowie die öffentliche Hand ein Mehrwert resultiert.
- Echter Wettbewerb setzt – wie einleitend erwähnt – Risikokapital voraus; In der Schweiz verfügt heute kein TU über die Grösse bzw. die finanziellen Möglichkeiten und die Risikobereitschaft seines Eigentümers, um im Personenverkehr in echten Wettbewerb treten zu können. Treten ausländische Unternehmen selbst oder über Beteiligungen in den Markt ein, fliesst Geld aus dem System potentiell auch in das Ausland ab. Eigenkapitalverzinsung und freie Gewinnverwendung müssten möglich sein, sonst könnte ein solcher echter Wettbewerb gar nicht erst stattfinden.
- **Echter Wettbewerb steht in einem grossen Spannungsfeld zum seit Jahrzehnten gelebten Kooperationsmodell.** Statt sich gemeinsam für die besten Lösungen für Kunden, das gesamte öV-System und für die öffentliche Hand einzusetzen, droht, dass aus diesem bewährten Miteinander ein Gegeneinander entsteht (keine Unterstützung in Kundenlenkung, Kundeninformation, Aushilfe bei Dispozügen etc.). Errungenschaften wie der direkte Verkehr (aktuell ein gut koordinierter Fahrplan, optimale Anschlüsse, «eine Reise, ein Ticket») würden erschwert.
- Internationaler Bezug: Wettbewerb bedeutet einen grundlegenden Umbau der Rahmenbedingungen, damit er inter- und intramodal und auch gegen ausländische Wettbewerber fair wäre (Gewinnverwendung, Risikobereitschaft und -fähigkeit bei Unternehmen, Eignern und Bestellern, gleich lange Spiesse, Preisdifferenzierung). Besteller müssen den «Risikoappetit» für Innovationen festlegen (Innovationsbudget). Weiter entstehen finanzielle und politische Kosten durch Betreiberwechsel und neue Mischung von rentablen und unrentablen Linien.

3 Eine optimale Regulation für den öV anstreben

3.1 Braucht es weitere regulative Reformen?

Die Regulation bzw. neue Regelungen dürfen kein Selbstzweck sein. Bei jeder Änderung der regulatorischen Rahmenbedingungen braucht es klare Ziele, die damit erreicht werden sollen. Aus Sicht VöV stehen hier weiterhin die ursprünglichen Ziele der Bahnreform 1 im Zentrum; die Steigerung der Effizienz und der Attraktivität für Kunden, die Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses sowie die Trennung der politischen und unternehmerischen Verantwortung –. Zudem muss es aus Gründen des Klimaschutzes gelingen, den öV-Anteil am Gesamtverkehr wesentlich zu erhöhen.

Im Vordergrund müssen immer die Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden stehen, vorab bezüglich Service, Qualität, Leistungsfähigkeit und Preis. Ebenso sind die Auswirkungen auf die Abteilungen von Bund und Kantonen sowie die nachhaltige Finanzierbarkeit und Risikofähigkeit der Unternehmen zu berücksichtigen. Ideologisch motivierte Prinzipienfeststellungen, wie «Wettbewerb bzw. Öffnung des Marktes» ist per se gut oder schlecht», sind ungeeignet, um ein bestehendes System zu verbessern. Prinzipienfragen tragen wenig zur Lösung von Problemen bei.

Die eigentliche Frage ist daher: [Mit welcher Regulation wird der beste öV \(in Bezug auf Angebot, Qualität, Kosten\) erreicht](#) und wie sind gegebenenfalls die regulatorischen Rahmenbedingungen dahingehend anzupassen? Massgebend muss [der Kundennutzen](#) sein, und nicht die Sicht von einzelnen TU. Dabei ist achtsam vorzugehen, damit nicht bestehende – und von den Kundinnen und Kunden äusserst geliebte – öV-Errungenschaften gewollt oder ungewollt gefährdet werden. Trotz vieler bestehender und zu erhaltender Errungenschaften gibt es auch Bereiche, wo aus Sicht VöV regulatorischer Handlungsbedarf besteht (vgl. Ziff. 4).

3.2 öV-Errungenschaften erhalten

Der öV Schweiz verfügt über viele grosse Errungenschaften. Dazu gehören in erster Linie das [quantitativ wie qualitativ gute Angebot](#) mit Taktfahrplan und die guten Umsteigeverbindungen in den Knoten, aber auch der (in den allermeisten Fällen) sehr zuverlässige und pünktliche Betrieb. Dank den in den letzten beiden Jahrzehnten vorgenommenen öV-Ausbauten und dem dichteren Angebot hat das öV-System stark an Attraktivität gewonnen (vgl. Ziff. 2.1). Zwei weitere wichtige öV-Errungenschaften sind die [gelebte Kultur der Branchenzusammenarbeit](#) und der [«Wettbewerb der Ideen»](#) (vgl. Ziff. 3.3).

3.3 Branchenzusammenarbeit/Kooperation stärken

Für das öV-System ist es von grossem Nutzen, dass es in der Schweiz verschiedene TU gibt, die gut zusammenarbeiten. Das «Mehrbahnensystem» bzw. die Tatsache, dass es viele TU gibt, führt insgesamt zu einem grossen Mehrwert des gesamten Verkehrssystems. Dies vorab aus zwei Gründen:

3.3.1 Gute Branchenzusammenarbeit/Kooperation

In der Schweiz gibt es eine grosse Kultur wie auch die Erwartung der Kundinnen und Kunden an eine sehr gute Zusammenarbeit unter den TU. Das öV-System Schweiz wird als ein System wahrgenommen. Die Kunden erwarten deshalb ein unter den TU abgestimmtes System, das sich u.a. durch gute Anschlüsse in den Knoten, dem Austausch von Verspätungsmeldungen und dem Abwarten von Anschlüssen auszeichnet. Die öV-Branche ist sich dieser Verantwortung bewusst: So arbeiten die verschiedenen TU z. B. auf betrieblicher Ebene (Produktion, Fahrplanplanung, Unterstützung im Störfall) sehr gut zusammen.

Weitere wichtige Beispiele einer guten Branchenzusammenarbeit sind die zahlreichen Branchengremien, die bestrebt sind, gemeinsam das System in technischer oder betrieblicher Hinsicht weiterzuentwickeln, im Bildungsbereich die Zusammenarbeit zu stärken sowie der sogenannte nationale «Direkte Verkehr» mit dem unternehmensübergreifenden Tariffsystem und den äusserst beliebten Abonnements «Generalabonnement» und «Halbtaxabonnements» (auf dem SwissPass), die die Benützung des öV einfach machen. Dasselbe gilt auch für die Abonnemente innerhalb der Verbünde. Was für uns in der Schweiz selbstverständlich ist, nämlich dass von A nach B, unabhängig der involvierten TU ein Ticket gelöst werden kann, ist es international betrachtet nicht. Die in der Schweiz gelebte Branchenzusammenarbeit basiert auf einem guten Austausch untereinander und auf vielen Branchenlösungen und -vereinbarungen. Voraussetzung solcher Lösungen ist die Diskussion und Beschlussfassung auf gleicher Augenhöhe zwischen den TU. Einzelne Unternehmen, oft die SBB, aber auch andere wie Postauto (Schwarzfahrerdatenbank), RhB (im technischen Bereich betreffend Meterspur) erhalten dabei von der Branche ein «Mandat»/Auftrag, um bei gewissen Themen federführend für alle TU Entscheide umzusetzen bzw. Lösungen zu erarbeiten. Wichtig ist dabei, dass die gegenseitigen Erwartungen, Rechte (insbesondere Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte) und Pflichten klar geregelt werden. Dieses Ringen in den Branchengremien um gemeinsame Positionen erfordert Zeit und eine intensive und gute Diskussionskultur, führt dann aber auch zu Lösungen, die breit getragen werden. Demgegenüber stehen die zeitweise sehr

aufwändige und angesichts der anstehenden Herausforderungen und Erwartungen zum Teil schwerfällige Zusammenarbeit und auch die Dauer, bis ein Entscheid zu Stande kommt.

Diese Branchenzusammenarbeit ist ein Dauerprozess, der situationsbedingt auf die neuen Gegebenheiten anzupassen und auszubauen ist, wie z. B. aktuell bezüglich der Nutzungsbestimmungen der gemeinsamen IT-Plattform «NOVA» und im Bildungsbereich betreffend den neu zu definierenden Lehrgängen.

3.3.2 Wettbewerb der Ideen

In der Schweiz gibt es im Personenverkehr keinen Wettbewerb um einzelne Kundinnen und Kunden. Trotzdem bestehen Anreize, dass sich die TU ständig verbessern: So messen sie sich untereinander indirekt an Qualität, neuen Innovationen und Effizienz. Es liegt ein indirekter Wettbewerb vor, ein «Wettbewerb der Ideen». Dieser steigert die Effizienz und Qualität des öV-Gesamtsystems. Oft werden «best practice» von anderen Unternehmen übernommen und weiterentwickelt, da kein Unternehmen im Vergleich zu andern abfallen möchte bzw. selbst interessiert ist, innovative Lösungen zu entwickeln.

→ Diese gute Zusammenarbeit der TU und der Wettbewerb der Ideen führen zu einem effizienten öV-System mit grossem Kundennutzen. Deshalb sind diese beiden Elemente zu stärken.

4 Themen mit regulatorischem Handlungsbedarf

Die stetige Veränderung der Mobilität und die sich wandelnden Kundenbedürfnisse generieren nicht zwingend in jedem Verkehrsfeld einen Handlungsbedarf grundlegender Natur. In vielen Politikbereichen liegen heute befriedigende regulatorische Rahmenbedingungen vor, die auch den neuen Herausforderungen gewachsen sind und die grundsätzlich keiner Anpassung bedürfen. In andern Themengebiete ist der Handlungsbedarf grösser.

4.1 Bereiche mit nur punktuellm Handlungsbedarf

4.1.1 Infrastruktur

Mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) besteht ein sehr sinnvolles Instrument betreffend der Finanzierung der Bahninfrastruktur, dies sowohl für den Unterhalt und den Betrieb als auch für den Ausbau. Auch die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Infrastruktur sind gut geregelt. In der Schweiz hat man auf eine rechtliche Trennung der Infrastruktur von den Verkehrssparten verzichtet. Hauptziel müssen eine optimale Verfügbarkeit und Auslastung der bestehenden Infrastruktur sein, die auf nichtdiskriminierende Art und Weise – namentlich im Güterverkehr – den verschiedenen Verkehrsunternehmen zur Verfügung gestellt werden. Die heute vorliegende rechnerische Trennung sowie die bestehenden Vorgaben, um möglichst eine nichtdiskriminierende Benützung der Schieneninfrastruktur sicherzustellen, genügen. Eine weitergehende Trennung brächte keinen Mehrwert für die Kundinnen und Kunden. Die Diskriminierungsfreiheit der Benützung der Schieneninfrastruktur kann auf andere Art und Weise erreicht werden (u. a. Teilverselbständigung der Trassenvergabestelle [Organisation der Bahninfrastruktur, OBI]). Wird eine Diskriminierung vermutet, kann beim Regulator geklagt werden.

Handlungsbedarf bei der Infrastruktur besteht jedoch darin, dass Anreize für effizientes Bauen, Planen und für eine wirksame Kostensteuerung gestärkt werden und technische Vorschriften auf ein sicherheitsmässig vertretbares Mass reduziert werden. Zudem ist darauf zu achten, dass dort investiert sind, wo dies nach objektiven Kriterien am notwendigsten und sinnvollsten ist.

4.1.2 Güterverkehr

Die Liberalisierung im Güterverkehr ist weitestgehend erfolgt. Auf der Nord-Südachse herrscht auf der Schiene im alpenquerenden Schienengüterverkehr echter Wettbewerb, und der Schienenanteil von gegen 70 Prozent ist sehr hoch.

Der VöV sieht keinen grundsätzlichen Bedarf, diese Liberalisierungsschritte wieder einzuschränken. Andererseits gibt es auch keine Gründe, die Liberalisierung im Güterverkehr zu erweitern. Namentlich eine Aufhebung oder Lockerung des Kabotageverbotes wäre für den schweizerischen Schienen- und LKW-Verkehr nicht zielführend und würde vom VöV entschieden abgelehnt.

In Teilbereichen besteht Handlungsbedarf:

- Die Trassenpreise sind zugunsten einer Entlastung des Güterverkehrs zu überprüfen.
- Im Rahmen der Netznutzungspläne soll ein Tausch von Trassen zwischen G- und P-Trassen ermöglicht und vereinfacht werden.
- Die Raumplanung soll unter aktivem Einbezug des Schienengüterverkehrs erfolgen.
- Der grenzüberschreitende Schienengüterverkehr ist zu vereinfachen.
- Es hat eine Abgrenzung zwischen Ganzzügen und dem Systemwagenladungsverkehr zu erfolgen (gleich lange Spiesse).

4.1.3 Errungenschaften des Landverkehrsabkommens

Die Eckwerte des 1999 zwischen der EU und der Schweiz ausgehandelten Landverkehrsabkommens sind wegweisend für die schweizerische Verkehrspolitik. Hinter diesen Eckwerten steht der VöV voll und ganz. Gerade für den Schienengüterverkehr sind die bestehenden Strassenregulationen, unter anderem die Schwerverkehrsabgabe (LSVA), das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für LKW, die Gewichtslimite und das Kabotageverbot äusserst wichtig und zwingend vollumfänglich beizubehalten.

Aus Sicht VöV ist das Landverkehrsabkommen integral zu erhalten und im Rahmen des institutionellen Abkommens CH/EU abzusichern.

4.2 Bereiche mit grundsätzlichem Handlungsbedarf

4.2.1 Unternehmerischer Handlungsspielraum der Transportunternehmen

Unternehmerische Handlungsspielräume für die TU sind kein Selbstzweck: Innovationen führen dazu, dass die Attraktivität des öV insgesamt durch viele unterschiedliche Entwicklungen gesteigert wird, was zur hohen Qualität des öV in der Schweiz führt. Ebenfalls führen Innovationen sehr oft zu Effizienzsteigerungen. Die TU müssen deshalb über die entsprechenden unternehmerischen Handlungsspielräume verfügen. Werden die TU zu reinen «Fuhrhalter»-Unternehmen zurückgestuft, gibt es keine Weiterentwicklung.

Heute sind die meisten TU Aktiengesellschaften nach Obligationenrecht, d. h. vom Gesellschaftszweck her müssen sie – rechtlich betrachtet – «gewinnorientiert» handeln. Da die allermeisten TU für ihre Leistungen im Regionalen Personenverkehr (RPV) Abteilungen erhalten, begrenzen andererseits Bestimmungen des Subventionsgesetzes und des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) den Rahmen der unternehmerischen Möglichkeiten stark. Die TU befinden sich so in einem Umfeld mit Widersprüchen. Als Folge des seit der Bahnreform angewendeten Bestellverfahrens wird es möglich, dass TU Verluste erzielen. Andererseits droht nach Obligationenrecht bei den nur schwach mit Eigenkapital ausgestatteten TU rasch eine Überschuldung.

Betreffend Verwendung der «Gewinne» sind die heutigen Bestimmungen restriktiv. Zudem besteht in den heutigen Bestimmungen des PBG für die TU kein grosser Anreiz, ihre Leistungen möglichst kostengünstig, das heisst günstiger als in der Offerte angeboten zu erbringen. Denn der «Lohn» für kostenbewusstes Handeln ist in der Regel der, dass die Basis für Neuverhandlungen für die kommenden Offertperioden entsprechend tiefer liegt.

Zu Recht wird von den Unternehmen innovatives Handeln verlangt, die Möglichkeiten (vorab deren Finanzierung) hierzu sind aber beschränkt. Denn die dafür benötigten Mittel sind oft nicht vorhanden bzw. erzielte Überschüsse des RPV dürfen wegen der gesetzlichen Reserve-/Rückstellungspflicht (Art. 36 PBG) oft nicht frei verwendet werden.

Einige dieser Fragen werden aktuell im Rahmen der Reform des RPV angegangen. Hier sind die Erwartungen der TU gross. Die Bereitschaft, den TU wirklich Spielräume für noch unbekannte Innovationsbestrebungen zu gewähren, muss da sein. Freiere Gewinnverwendung beim RPV wollen wir, um Qualität und Mehrwert für unsere Kundinnen und Kunden weiter zu verbessern. Denn es gibt diesbezüglich heute eine Zweiteilung zwischen Unternehmen, die durch gewichtige «Nebengeschäfte», wie z. B. Immobilienentwicklungen auf ehemaligen Betriebsarealen, Gewinne erwirtschaften und diese auch für die Kundinnen und Kunden reinvestieren können, und TU, die ausschliesslich Leistungen des (abgeltungsberechtigten) RPV erbringen. Letztere verfügen heute nur über äusserst begrenzte Mittel für Innovationen. Wenn die TU jedoch nicht über frei verwendbare Mittel verfügen, wird die Suche nach innovativen Lösungen stark erschwert.

Der VöV anerkennt, dass sich das Spannungsfeld zwischen Gewinnorientierung gemäss Obligationenrecht und den – aus nachvollziehbaren Gründen – restriktiven Bestimmungen des Subventionsgesetzes nicht vollständig aufheben lässt.

Dennoch vertritt der VöV dezidiert die Haltung, dass im Rahmen der anstehenden Reform des RPV vorzusehen ist, dass die TU über ein finanzielles Anreizsystem

(bescheidene) frei verwendbare Mittel für Innovationen verfügen. Einerseits sollten die bestehenden Reservebestimmungen von Art. 36 PBG gelockert werden, andererseits sollte im Rahmen des Bestellverfahrens den TU gewisse Freibeträge für Innovationen eingeräumt werden. Innovationen können – im Gegensatz zu klar definierten Verkehrsleistungen – nicht im Voraus definiert werden.

Das wichtige Ziel der Bahnreform, das der «unternehmerischen Verantwortung», ist nun – 20 Jahre später – zu verwirklichen.

4.2.2 Regionaler Personenverkehr

Die heutige Regelung im RPV beruht auf dem Prinzip des «Wettbewerbs der Ideen» (vgl. Ziff. 3.3.2). Der Bund hat mit den Bahnreformen zu Recht darauf verzichtet, in allen Fällen Leistungen des RPV auszuschreiben. Andere Staaten der EU haben dies gemacht. Es wurde dort ein grosser Aufwand betrieben, zahlreiche Linien haben den Betreiber wegen angeblich tieferen Kosten gewechselt. Nach einigen Jahren ist vielerorts eine Ernüchterung eingetreten, weil die Kosten wieder stiegen.

Anders ist die Regelung im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1). Gemäss Art. 32 Abs. 1 PBG schreiben zwar die Besteller (= Bund und Kantone) in der Regel im gegenseitigen Einvernehmen Angebote des gemeinsam bestellten RPV auf der Strasse aus (Ausnahme: Ortsverkehr: Hier gilt kantonales Recht). Abs. 2 des gleichen Artikels enthält jedoch sehr viele Ausnahmen. Namentlich muss nicht ausgeschrieben werden, wenn eine Zielvereinbarung mit einem Unternehmen besteht und dieses die vereinbarten Ziele erreicht: Es sind somit zwar rechtlich Ausschreibungen vorgesehen, insbesondere im strassengebundenen öV. Von diesem Instrument wird aber nur recht selten Gebrauch gemacht. Denn die Besteller (Bund und Kantone) schreiben Linien des Regionalen Personenverkehrs in der Regel nur dann aus, wenn neue Angebote geplant sind. Bei diesem «Ausschreibungswettbewerb» handelt es sich nicht um einen echten Wettbewerb um Kundinnen und Kunden.

Eine gute brancheninterne Zusammenarbeit wäre in einem klassischen Wettbewerbsystem in einem vollkommen liberalisierten Personenverkehrsmarkt nicht möglich. Dies würde den öV stark stören. Deshalb lehnt der VöV ein solches System klar ab.

Die heutige Regelung führt dazu, dass die TU nicht im direkten Wettbewerb um einzelne Kundinnen und Kunden stehen und «ihre» Linien in den allermeisten Fällen auch in den Folgejahren betreiben dürfen – solange sie ihre Sache gut machen (= «Zielwerte einhalten»). Statt eines klassischen Wettbewerbs setzt die Schweiz auf das Modell des

«Benchmark»: Konkret werden verschiedene Kostenstellen bzw. Qualitätskriterien der verschiedenen TU miteinander verglichen.

Dieses System ist auch für die Besteller (und somit die Steuerzahler) äusserst erfolgreich. Die TU erzielten von 2007 bis 2017 jährlich durchschnittliche Effizienzsteigerungen von über einem Prozent. Während ein Personenkilometer im Jahr 2007 noch mit 0,223 Franken abgegolten wurde, waren es im Jahr 2017 noch 0,20 Franken.

Für die Unternehmen droht somit einzig das «Damoklesschwert», dass sie nach Konzessionsablauf eine Linie nicht mehr betreiben dürfen, wenn sie die Leistungen nicht zufriedenstellend erbringen oder die Besteller eine Ausschreibungsplanung durchführen.

Der VöV erachtet es ebenfalls als sinnvoll, wenn die Kantone in der konkreten Anwendung den RPV und den Ortsverkehr gleichbehandeln. Je mehr die Regeln schweizweit für diese beiden Verkehre die gleichen sind, je besser kann ein Angebot ohne unnötige Schnittstellen angeboten werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Rahmenbedingungen im RPV betreffend den Themen «Wettbewerb» und «Ausschreibungen» grundsätzlich bewähren.

In anderen Bereichen besteht jedoch grundsätzlicher Handlungsbedarf:

- Den TU sind finanzielle Spielräume zu gewähren, um Innovationen für die Kundinnen und Kunden voranzutreiben (vgl. Ziff. 4.2.1).
- Die Besteller sollten den Unternehmen mehr Anreize zur Nutzung von Effizienz- und Synergiepotentialen setzen.
- Die Laufzeiten der Verträge/Zielvereinbarungen sollten verlängert werden.
- Der administrative Aufwand ist stark zu reduzieren. So besteht ein grosses Vereinfachungspotential im administrativen Bereich bei Bestellung, Leistungserfassung und Abrechnung (z. B. betreffend Kostenzuscheidung bei der Transportpolizei).
- Es braucht eine verständliche, verbindliche, generische und «vernünftige» Umschreibung, welche Aufwände alles zu den anrechenbaren Kosten des RPV zählen.
- Die verschiedenen Rollen (Eigner, Besteller, Unternehmen) sollen klarer voneinander unterschieden werden.

4.2.3 Intermodaler Wettbewerb

Der öV steht in einem intermodalen Wettbewerb. Beim intermodalen Wettbewerb ist vermehrt zu berücksichtigen, wie stark die einzelnen Verkehrsträger zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Zwei grosse Stärken des öV sind seine Energieeffizienz und sein hoher Grad an Elektrifizierung (Folge: wenig CO₂-Emissionen). Je mehr Verkehrsträger, die wenig energieeffizient sind, mit Abgaben belastet werden, desto mehr wird indirekt der öV unterstützt.

4.2.3.1 Personenverkehr im Inland/Fernbusse

Der VöV stellt sich nicht gegen nationale Fernbusse, solange diese das bestehende öV-Netz ergänzen. Punktuell können solche Fernbuslinien Mehrwerte für die Kundinnen und Kunden bringen. Problematisch ist hingegen die «Rosinenpickerei». Konzentrieren sich die Fernbusanbieter lediglich auf einige gewinnträchtige Kurse, fliessen Erträge aus dem öV-System. Dies gilt es namentlich im regionalen Personenverkehr, welcher durch die öffentliche Hand mitfinanziert wird, zu verhindern. Fernbusse können eine sinnvolle Ergänzung sein, als Konkurrenz zum bestehenden abgeltungsberechtigten Verkehr sollten sie jedoch nicht zugelassen werden dürfen. Deshalb begrüsst es der VöV, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Vorlage OBI mit Neuformulierung von Art. 9 Abs. 2 PBG die Kriterien für die Bewilligung von nationalen Fernbussen konkretisiert und verschärft hat.

4.2.3.2 Motorisierter Individualverkehr

Der Anteil des öV am Modalsplit konnte seit 2010 nicht mehr erhöht werden. Obwohl vorab das Angebot für die Wahl zwischen öV und dem Motorisierten Individualverkehr (MIV) massgebend ist, hat auch die Preisentwicklung im öV einen wesentlichen Einfluss auf die aktuelle Stagnation des relativen Wachstums des öV. Dies lässt sich unter anderem auf die unterschiedliche Preisentwicklung im öV und MIV zurückführen. Während die Preise für öV-Billette überdurchschnittlich gestiegen sind, wurden die Betriebskosten eines Autos seit 2013 im Vergleich zur Teuerung sogar günstiger. Für den VöV ist es wichtig, dass der öV für die Kundinnen und Kunden bezahlbar bleibt. Namentlich im Freizeitverkehr besteht ein grosses Potenzial. Damit der öV neben dem MIV im Wettbewerb bestehen kann, müssen sich die Preisentwicklungen wieder angleichen. Politisch motivierte, einseitige Preiserhöhungen im öV würde der VöV entschieden ablehnen. Aus Gründen des Klimaschutzes befürwortet der VöV eine griffige CO₂-Abgabe auch auf Treibstoffen.

4.2.3.3 Flugverkehr

Der Flugverkehr ist heute viel zu billig. Dies ist nicht nur aus Gründen des Klimaschutzes stossend. Da heute das Fliegen von keinerlei Abgaben belastet wird und zudem dem Flugverkehr die externen Kosten nicht belastet werden, ist das Fliegen zu günstig. Dies ist ein wesentlicher Wettbewerbsnachteil für die Schiene, namentlich im internationalen Schienenfernverkehr. Folge der z. T. verloren gegangenen Kundinnen und Kunden ist, dass das öV-Angebot auf gewissen Relationen auch nicht ausgebaut werden kann, was wieder zum Nachteil der verbleibenden öV-Kundinnen und -Kunden ist. Ohne Gegensteuer befindet sich der Zugverkehr über grössere Distanzen in einer Abwärtsspirale. Der VöV unterstützt deshalb politische Bestrebungen, die auf eine Belastung des Fliegens durch Abgaben (z. B. CO₂-Abgabe auf Flugtickets) hinwirken. Rahmenbedingung für den VöV ist jedoch, dass schweizerische Flugunternehmen nicht schlechter gestellt werden dürfen als ausländische.

4.2.4 Koordination zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung

Während bei der Verkehrsplanung der Bund eine starke Rolle einnimmt und eine nationale Planung (Schiene und Strasse) vorliegt, ist die Raumplanung primär Sache der Kantone. Folge davon ist, dass eine national koordinierte Abstimmung zwischen Raum- und Verkehrsplanung kaum stattfindet. Ebenfalls Folge einer fehlenden Koordination sind oft teure Infrastrukturausbauten zur Behebung von neu entstandenen Engpässen. Eine verbesserte aufeinander abgestimmte nationale Raum- und Verkehrsplanung würde dazu beitragen, dass Neu- und Ausbauten der Verkehrsinfrastrukturen gezielter erfolgen, und dies verbunden mit erheblichen Einsparungen. Ziel muss es sein, «Überraschungen» in Form von neuem Verkehrsaufkommen möglichst zu verhindern. So könnte z. B. Verkehrsaufkommen erheblich reduziert werden, wenn Zonen, die für verkehr-intensive Nutzungen vorgesehen sind, mit gut erschlossenen öV-Knoten verknüpft und andere Standorte für solche Nutzungen ausgeschlossen werden. Eine gut aufeinander abgestimmte Raumordnung und Verkehrsplanung ermöglicht es, Infrastrukturen gezielter zu nutzen und auszubauen, was bei gleicher Qualität zu geringeren Kosten führt.

4.2.5 Förderung nichtfossiler Antriebe im Strassen-öV

Obwohl der Strassen-öV nicht Hauptemittent von CO₂ ist, verursachen auch Dieselbusse relativ viel CO₂-Emissionen. Viele Städte planen deshalb – im Einklang mit der Energiestrategie des Bundes – die mittelfristige Ablösung der Dieselbusse. Zudem hat in den

letzten Jahren die Entwicklung von umweltfreundlichen Bussen, vorab von Elektrobussen mit Batterien, sehr grosse Fortschritte gemacht, namentlich im strassengebundenen öV. Der Grund ist, dass man im öV die maximal geforderte Leistung eines Busses gut kennt und somit die Batterien exakt dimensionieren kann.

Viele TU stehen nun an der Schwelle vom Versuchsbetrieb mit einzelnen Bussen zum Betrieb mit grösseren Flotten. Die grosse Herausforderung besteht nicht primär in der Technik, sondern in der Finanzierung. Da die Technik relativ neu ist und erst kleine Stückzahlen hergestellt werden, sind die Kosten pro Fahrzeug noch höher als die eines Dieselmotors. Zudem braucht es auch neue Ladeinfrastrukturen.

In zahlreichen Ländern der EU unterstützen die Mitgliedstaaten die Umstellung der Busflotten grosszügig mit namhaften Beiträgen. In der Schweiz gibt es bis jetzt keine entsprechende Förderung.

Damit der Strassen-öV auch in der Schweiz künftig eine Vorbildfunktion einnimmt, soll der Bund befristet – im Sinne einer Anschubfinanzierung – einen Teil dieser Mehrkosten übernehmen, um die Durchsetzung von umweltfreundlichen Bussen in der Fläche zu beschleunigen.

Die Unterstützung soll befristet sein, da mittelfristig bei hohen Stückzahlen die Kosten sinken werden. Zudem muss die Unterstützung neutral gegenüber allen Technologien sein und alle umweltfreundlichen Antriebsarten gleichbehandeln. Der VöV begrüsst, dass der Nationalrat ein dahingehend lautendes Postulat in der Frühjahrssession 2019 überwiesen hat¹.

Bei einer Förderung nichtfossiler Antriebe stellt sich die Frage betreffend Rückerstattung der Mineralölsteuer. Für den VöV ist mittelfristig ein Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer denkbar, wenn der Stand der Technik bei Neuanschaffungen eine Umstellung auf Busse mit nichtfossilem Antrieb erlauben würde. Zudem müssen die dann eingesparten Mittel zur Förderung nichtfossiler Antriebe verwendet werden.

¹ Postulat 19.3000 «Nicht fossilen Verkehrsträgern im Strassen-öV zum Durchbruch verhelfen»

4.2.6 Nationaler Schienenfernverkehr

Im nationalen Schienenfernverkehr hat sich faktisch die Situation aufgrund der per Ende 2019 auslaufenden Fernverkehrskonzession geändert: Mehrere TU haben 2017 Konzessionsgesuche für gewisse Fernverkehrslinien eingereicht. Das BAV führte ein förmliches Verfahren durch, das mit einer Verfügung (Konzessionsentscheid) im Mai 2018 endete. Diese Verfügung wurde dann vom unterliegenden TU vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Rekurs angefochten.

Unabhängig davon, wie diese Rechtsstreitigkeit ausgehen wird, verdeutlichen die im Rahmen dieses Verfahrens aufgeworfenen Grundsatzfragen rund um die Vergabe der Fernverkehrskonzession den Handlungsbedarf: Es gibt etliche Punkte, die geklärt werden sollten, um für künftige Vergabeverfahren einen klareren, wenig interpretierbaren Rechtsrahmen zu haben. Namentlich ist die Grundsatzfrage zu klären, wieviel Wettbewerb aus systemischer Sicht sinnvoll ist bzw. wie viele verschiedene Anbieter man will und wo und in welcher Tiefe man weiterhin Kooperation möchte.

Aus diesem Grund sind folgende heute offenen Punkte auf Stufe Gesetz zu klären:

- Klärung, ob eine Linien- oder Netzbetrachtung erfolgen soll,
- Festlegung der Eckwerte betreffend Definition des zulässigen Gewinns/Höhe des Deckungsbeitrages,
- Klärung bzgl. Finanzierung von Betriebsmittelinvestitionen für «Neueinsteiger», Regelung, wie mit (defizitären) Fernverkehrsstrecken umgegangen wird, falls niemand ein entsprechendes Konzessionsgesuch einreicht,
- Festlegung der Eckwerte der Zusammenarbeit zwischen den TU, die Fernverkehr anbieten (gegenseitige Aushilfe, Dispo-Züge, Übernahme/Übergabe von Betriebsmitteln im Falle eines Linienverlustes/Neuübernahme etc.)

Für den VöV ist wichtig, dass der Gesetzgeber diese Punkte möglichst klar festlegt. Es soll künftig nicht mehr Aufgabe einer verfügenden Behörde sein, diese grundsätzlichen Punkte im Rahmen von strittigen Konzessionsverfahren im Einzelfall zu regeln. Vielmehr braucht es hierzu einen abstrakt definierten Rahmen, was einen entsprechenden politischen Willen des Gesetzgebers voraussetzt.

Bei der Frage, ob künftig mehr als ein Unternehmen Inhaber einer Fernverkehrskonzession sein soll, gehen die Meinungen der VöV-Mitglieder auseinander.

Hingegen vertritt der VöV die Haltung, dass ein Mehrbahnsystem auch im Fernverkehr grundsätzlich sinnvoll ist – und zwar unabhängig von der Frage, ob nur die SBB oder mehrere Bahnen Inhaber der Fernverkehrskonzession sind. «Wettbewerb der Ideen» ist auch für den Fernverkehr möglich und sinnvoll.

Ziel muss ein für die Kundinnen und Kunden optimales Angebot sein, das von den TU effizient erbracht werden kann. Grundsätzlich sind verschiedene gesetzliche Regelungen denkbar. Bei allen Varianten sind aus Sicht VöV folgende Eckwerte einzuhalten:

- Erhalt der öV-Errungenschaften und der engen Branchenkooperation: Der Direkte Verkehr (Gültigkeit von Abos auf allen TU, durchgehende Einzeltickets) sowie das offene System (keine Reservationspflicht) und der Taktfahrplan sind Bedingungen.
- Allfällige Gewinne aus einem Fernverkehrsliniennetz müssen dem öV-System bzw. den öV-Kundinnen und -Kunden direkt oder indirekt wieder zu Gute kommen und dürfen höchstens zu einem kleinen Teil den Aktionären zufließen.

4.2.7 Internationaler Schienenpersonenverkehr

Heute werden sämtliche Angebote im internationalen Schienenpersonenverkehr (IPV) von der Schweiz ins Ausland erbracht aufgrund einer Kooperation zwischen den SBB und je nach Destination mit der Deutschen Bahn (DB), den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB), der Trenitalia oder der Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Die Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs (ein Teil des 3. EU-Eisenbahnpaketes) ermöglicht in der EU seit 2010, dass grenzüberschreitende Bahnangebote auch ohne Kooperation von dem TU über die gesamte Linie auf eigene Verantwortung und Rechnung erbracht werden können, sofern das Eisenbahnverkehrsunternehmen auf allen Netzteilen die jeweiligen technischen und betrieblichen Vorgaben erfüllt.

Die im aktuellen Entwurf des institutionellen Abkommens CH-EU vorgesehene Übernahme dieser IPV-Marktöffnung birgt u. a. folgende Risiken:

- Der Einfluss/die Verhandlungsposition CH/SBB würde geschwächt, Kooperationspartner werden potenzielle Konkurrenten.
- Es droht Rosinenpickerei bei rentablen Linien, unrentable könnten wohl kaum mehr querfinanziert werden.

-
- Ausländische Bahnen sind interessiert an optimalem Angebot für ihr Heimatland und nicht an einer Integration in den Schweizer öV.
 - Die SBB hat weder die Grösse noch finanzielle Mittel, um glaubhaft mit Markteintritt in Heimatländer der grossen Bahnen «drohen» zu können.
 - Wettbewerb steht im Spannungsverhältnis zu Kooperationen; Kartell- und Wettbewerbsrecht führen zu Rechtsunsicherheit.
 - Das Schweizer öV-System ist auf eine Marktöffnung nicht vorbereitet. Ein grundlegender Umbau der Rahmenbedingungen wäre erforderlich (u. a. freiere Gewinnverwendung und Preisdifferenzierung).

Für den VöV ist entscheidend, dass für die Kundinnen und Kunden ein möglichst gutes grenzüberschreitendes öV-Angebot auf der Schiene vorhanden ist. Betreffend Angebot sieht der VöV Handlungsbedarf nach zusätzlichen Verbindungen und Direktzügen. Die Anstrengungen der SBB, das internationale Zugsangebot auszubauen, sind sehr zu unterstützen.

In regulatorischer Hinsicht bewährt sich hingegen aus Sicht VöV die aktuelle Regelung, die auf Kooperation zwischen den TU basiert. Der VöV glaubt nicht, dass sich mit einer Öffnung für den internationalen Schienenpersonenverkehr ein zusätzliches Potential eröffnet. Wo heute Angebote auf der Schiene im internationalen Verkehr fehlen, ist dies in der Regel auf fehlende Kundschaft zurückzuführen, nicht zuletzt wegen der sehr tiefen Preise von Flugtickets.

Aus Sicht VöV müssten triftige Gründe vorliegen, um eine bestehende bewährte Ordnung zu ändern. So sind heute die in Kooperation erbrachten Angebote nach Frankreich (Lyria) zum Beispiel sehr gut, ebenso verkehren häufig grenzüberschreitende ICE von Deutschland und der Schweiz. Da selbst nach Auffassung des Bundesrates mit einer Übernahme dieser Richtlinie nicht mit einem zusätzlichen Angebot auf die Schiene zu rechnen ist, sieht der VöV keinen Handlungsbedarf, das heutige System zu ändern.

Wenn der Bundesrat schon eine entsprechende Übernahme dieser Richtlinie ins Auge fasst, sollte er hierfür den ordentlichen Gesetzgebungsprozess bestreiten. Eine Übernahme auf dem Verordnungsweg via gemischten Ausschuss würde der VöV ablehnen. In der Schweiz verfügt zudem heute kein TU über die Grösse bzw. die finanziellen Möglichkeiten und die Risikobereitschaft seines Eigentümers, um auf dem europäischen Markt im Personenverkehr als Mitbewerber auftreten zu können.

4.2.8 Öffnung der Vertriebssysteme/Vertrieb durch Dritte

Im Rahmen der Vorlage «Multimodale Mobilitätsdienstleistungen» (Vernehmlassung: Dezember 2018 – März 2019) möchte der Bundesrat per Gesetz die öV-Unternehmen verpflichten, ihre Vertriebssysteme für Dritte zu öffnen.

Der VöV unterstützt, dass auch Dritte Zugang zu den öV-Vertriebssystemen erhalten. Hierzu liegt schon eine Branchenregelung vor, welche diesen Zugang für Dritte unter Bedingungen ermöglicht (= NOVA 2.0). Wichtig ist dem VöV, dass die ÖV-Branche die Bedingungen des Zugangs zu seiner Plattform selbst regeln kann. Da schon eine entsprechende Branchenregelung vorliegt, ist die Vorlage des Bundesrates nicht notwendig. Aus diesem Grund lehnt der VöV diesen Teil der Vorlage ab (betreffend Datenschutz ist die Vorlage jedoch notwendig; vgl. Ziff. 4.2.9).

Sollte die Vorlage trotzdem dem Parlament unterbreitet werden, verlangt der VöV die Anpassung folgender Punkte:

- Nicht nur die öV-Anbieter, sondern auch andere Mobilitätsdienstleister sollen verpflichtet werden, ihre Systeme zum Verkauf ihrer Leistungen/Tickets für Dritte zu öffnen (Reziprozität).
- Für Dritte soll die Pflicht zur Öffnung der Nutzung der gemeinsamen Vertriebsinfrastruktur (NOVA) auf Einzeltickets beschränkt werden.
- Die freie Preisgestaltung, wie sie neu in Art. 23a Abs. 4 PBG angedacht ist, soll gestrichen werden (= kein Preiswettbewerb bei reinen öV-Leistungen).
- Anstatt eine Änderung des PBG anzustreben, wäre nach Auffassung der öV-Branche der Erlass eines allgemeinen Gesetzes über die multimodale Mobilität für alle multimodalen Mobilitätsdienstleister zielführender. Es würde einen grösseren Wert schaffen und zusätzlich die vom VöV geforderte Gleichbehandlung mit sich bringen.

4.2.9 Datenschutz

Heute bestehen für die öV-Unternehmen und Drittunternehmen betreffend Datennutzung und Datenschutz im Hinblick auf die Beziehung zu Kundinnen und Kunden nicht die gleichen Bestimmungen. Während Drittunternehmen betreffend Verwendung von Daten «nur» die Zustimmung der Betroffenen brauchen, erfordert jegliches Verwenden von Kundendaten durch öV-Unternehmen nebst dem Einverständnis des Kunden bzw. der Kundin zusätzlich eine spezifische gesetzliche Grundlage.

Diese unterschiedliche Behandlung der Unternehmen ist unhaltbar, namentlich im Hinblick darauf, dass auch Drittunternehmen – unter den von der Branche festgelegten Bestimmungen – Tickets verkaufen sollen dürfen.

Der VöV verlangt gleich lange Spiesse, da die bestehende Situation zu Wettbewerbsnachteilen führt: Die branchenspezifischen Datenschutzbestimmungen der TU sind denjenigen von Drittunternehmen anzupassen.

Anhänge

Anhang 1: Bahnreformen: Rückblick und Zwischenfazit

1. Ziele und Elemente der Bahnreformen

Oberstes verkehrspolitisches Ziel der Bahnreformen war die Steigerung der Effizienz im öV und die Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Ein erster Schritt erfolgte 1996: Mit dieser Revision des Eisenbahngesetzes wurde eine Neuordnung der Regionalverkehrsfinanzierung (Bestellprinzip) eingeführt.

Die Bahnreform 1 wurde im Jahr 1999 Wirklichkeit. Sie beinhaltete die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr, die Regelungen für den Netzzugang, die Ausdehnung des Bestellprinzips auf alle Abteilungen und die Liberalisierung des Güterverkehrs. Sie bezweckte zudem die Herauslösung der Staatsbahnen aus der staatlichen Verwaltung und damit die Stärkung des unternehmerischen Handlungsspielraums zur Sicherung der Werthaltigkeit von öV-Unternehmen im öffentlichen Eigentum. Insgesamt war die Bahnreform 1 auch ein klares Zeichen für einen qualitativ hochstehenden, leistungsfähigen öV, der durch nachhaltig aufgestellte und gut gesteuerte und geführte Transportunternehmen (TU) erbracht wird. Die SBB und auch die Post (und damit Postauto) wurden entsprechend verselbstständigt: Die SBB bzw. die Post erhielten je eine neue Rechtsform. Die SBB wurde gleichzeitig entschuldet.

Da einzelne Fragen durch die Bahnreform 1 unbeantwortet blieben, unter anderem die Investitionsfinanzierung und die Neuordnung der Bahnpolizei, entstand die Bahnreform 2. Eine Grundvoraussetzung war die klare Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen sowie Verantwortlichkeiten von Bund und Kanton. Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen daher auf der Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung, dem diskriminierungsfreien Netzzugang, der Interoperabilität und der gesetzlichen Gleichstellung der Verkehrsunternehmen. Ergänzungen zu früheren Reformen sollten die unternehmerischen Freiheiten der TU stärken.

2. Beurteilung der Bahnreformen aus heutiger Sicht

Die Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung – verstärkt durch die Einführung des u. a. wegen Unterfinanzierung des Unterhalts eingeführten Bahninfrastrukturfonds (BIF) im Jahr 2016 – hat der Bahnbranche grossen Nutzen gebracht. Auch andere Schwerpunkte, wie beispielsweise das Bestellwesen, die Interoperabilität und die gesetzliche Gleichstellung der Verkehrsunternehmen hatten einen positiven Einfluss auf den öV.

Betreffend Beurteilung der Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen sind in den letzten Jahren gegenläufige Trends sichtbar. Auf der einen Seite hat die Stimmbevölkerung die «Pro Service Public» Initiative, welche de facto die vollständige

Ausrichtung der TU auf eine reine Service Public Funktion bei gleichzeitig engster Führung durch Behörden und Politik bedeutet hätte, sehr deutlich abgelehnt. Andererseits haben Ereignisse wie das Grounding der Swissair oder die Rettung der UBS durch die Eidgenossenschaft das Vertrauen, dass die Unternehmen «auch ohne Staat» erfolgreich sind, erschüttert. Vorfälle und Diskussionen wie die Falschbuchungen und das Nichteinhalten von Regeln bei Postauto, die Spesenaffäre bei der RUAG, die politische Skepsis gegenüber der Lohnhöhe bei den Bundesunternehmen oder der Abbau der Poststellen in der Fläche haben den politischen Einfluss auf die Unternehmen ebenfalls wieder verstärkt. Zudem machen Bund und Kantone als Besteller und Eigner entsprechend ihren Einfluss wieder vermehrt geltend.

Gleichzeitig haben viele öV-Unternehmen in den letzten Jahren aus eigener Kraft grosse Anstrengungen zur Reduktion von Kosten, Steigerung der Effizienz, der Implementierung von neuen Technologien oder der Förderung von Innovationen in und entlang der Mobilitätskette unternommen, um so Attraktivität, Einfachheit sowie das Preis/Leistungsverhältnis für Kunden zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern mindestens zu stabilisieren.

Nun braucht es aber grosse Anstrengungen, damit die unternehmerischen Handlungsspielräume in Zukunft nicht kleiner werden oder die Regulierungsdichte aufgrund des Postautoskandals noch dichter werden. Eine Einengung der unternehmerischen Freiheit würde im Widerspruch zu den ursprünglichen Zielen der Bahnreformen stehen. Diese unternehmerische Freiheit ist zwingende Voraussetzung, um die Unternehmen nachhaltig weiter entwickeln zu können. Diese Handlungsspielräume dürfen auch nicht zu eng sein. Die Eigner sollten gegenüber den Unternehmen klar aussprechen und auch Bereitschaft signalisieren, in einem gewissen Rahmen Risiken einzugehen, um so mögliche Potenziale wirklich realisieren zu können. Selbstredend bedingt dies im Gegenzug verbindliche und geklärte Zielvorgaben an die Unternehmen (z. B. bezüglich Gewinnverwendung und -höhe), Transparenz und Integrität bei Mitteleinsatz und -verwendung.

Anhang 2: Verhältnis Schweiz und EU

1. Unterschiede Schweiz und EU

Die gesetzlichen Voraussetzungen und vor allem die Ausgestaltung des öV in der Schweiz unterscheiden sich stark von denjenigen der EU². Die EU setzt auf Wettbewerb, wohingegen die Schweiz auf Kooperation setzt. Gemäss verschiedener europäischer Studien sind die grössten Unterschiede bezüglich Qualität, Angebote sowie bezahlbare Preise eine direkte Folge der Höhe der öffentlichen Investitionen. Die Schweiz hat u. a. mit dem von Volk und Ständen angenommenen BIF eine herausragende Ausgangslage. Das öV-System der Schweiz verfügt über die Mittel, die in vielen anderen europäischen Staaten fehlen.

	EU	CH
Ausgangslage (vor den Reformen)	In etlichen Staaten der EU herrscht eine Unzufriedenheit mit den staatlichen Bahngesellschaften (schlechte Leistungen) → grosser politischer Druck nach Veränderung	Der öV wird als gut erachtet (Taktfahrplan). Der Ausbau ist schon beschlossen (NEAT, Bahn 2000) → grundsätzlich kein oder kein grosser politischer Druck für regulatorische Veränderungen (Druck vor allem infolge EU-Vorgaben)
Politische Zielsetzung	Primäre Ziele waren Wettbewerb und Industriepolitik. Für eine starke Stellung im Markt und zur Schaffung internationaler Champions wurden die grossen Bahnen Europas für Expansionen mit entsprechendem Risikokapital («Kriegskassen») ausgestattet. Der Eigentümer erwartet mittel- bis langfristig eine Rendite. Grosse Industriekonzerne (u. a. Autoindustrie) dominieren politische Entscheide.	Verkehrspolitik, d. h. guter öV als Standort- und Wirtschaftsvorteil. Verlagerungspolitik von der Strasse auf die Schiene, begünstigt durch das Fehlen einer Autoindustrie. Die öV-Unternehmen werden im Abgeltungssystem «knapp» gehalten. Sie haben weder Expansions-Know-how noch Risikokapital.
Gesellschaft	In zahlreichen EU-Staaten ist der öV «Mittel zum Zweck» für wenig Verdienende: wer es sich leisten kann, besitzt ein Auto.	Der öV verbindet die Schweiz und hält sie auch zusammen. Er ist identitätsstiftend: Aufgrund des guten Angebots (v. a. in städtischen Gebieten) bewusster Entscheid gegen eigenes Auto oder beide Verkehrsträger in Kombination.

² Obwohl im EU-Raum die gesetzlichen Grundlagen für alle Mitgliedsländer gleich sind, unterscheidet sich das Angebot des öV von Land zu Land (teilweise sogar von Region zu Region). Die Aufzählung bezieht sich daher vor allem auf die Nachbarländer der Schweiz.

Zusammenarbeit	Ausgeprägter Wettbewerbsgedanke, wenig Zusammenarbeit unter den TU	Branchenzusammenarbeit, institutionalisierte Zusammenarbeit unter den TU
Infrastruktur	Flächendeckend nicht genügend Mittel vorhanden	Mittel sind dank dem BIF gesichert (Unterhalt, Betrieb, Ausbau)
Regionalverkehr	Keine EU-(resp. Länder-)weite Regelung der Finanzierung	Nationales Bestellprinzip mit geregelter Finanzierung im RPV (und gestützt auf kantonale Regelungen auch im Ortsverkehr)
Güterverkehr	Wettbewerb, diskriminierungsfreier Netzzugang	Wettbewerb, diskriminierungsfreier Netzzugang

2. Liberalisierungen in der EU (Eisenbahnpakete)

2.1 Entwicklung in der EU

Die Staatsbahnen in der EU waren in den 1980/1990er-Jahren nicht auf Erfolgskurs. Die Eisenbahn hat in vielen europäischen Staaten einen jahrzehntelangen Niedergang erfahren, und die Verschuldung führte zu Investitionsstau und Mangel an Innovation. Der Modalsplit-Anteil verharrte seit Jahren auf einem Niveau deutlich unter der Schweiz. Grundsätzliche Änderungen waren nötig. Umfassender «Wettbewerb» wurde als Lösung gesehen und als Wachstumstreiber und Instrument der Industriepolitik eingesetzt. Anders als in der Schweiz stand in vielen Mitgliedsstaaten in der Verkehrspolitik nicht ein Service public-Gedanke im Vordergrund, sondern ein (aus öffentlichen Mitteln bezahlter) Anreiz für die privaten Investoren. Industriepolitik war wichtiger als Verkehrspolitik.

Die EU hat mit diversen Eisenbahnpaketen die Liberalisierungen schrittweise umgesetzt (Trennung Verkehr und Infrastruktur, freier Netzzugang, Marktöffnung [Kobotage] etc.). Zwar lässt sich seither in vielen EU-Ländern einerseits eine kontinuierliche Zunahme der Personenkilometer verzeichnen, andererseits wurde trotz dieser Liberalisierungen der Güterverkehr auf der Schiene EU-weit betrachtet nicht gestärkt, sondern höchstens in einigen wenigen EU-Staaten.

Gewisse EU-Mitgliedsstaaten gingen in ihrer nationalen Gesetzgebung über die Mindestvorgaben der EU hinaus. So gibt es beispielsweise auf der Schiene in Deutschland intramodalen Wettbewerb seit der Bahnreform von 1994. Das gesamte öffentliche Schienennetz in Deutschland steht allen zugelassenen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) offen. Während in Deutschland die DB zwar formal nicht desintegriert (keine vollständige

Trennung von Verkehr und Infrastruktur), in Vorbereitung des [gescheiterten] Börsengangs jedoch rechtlich fragmentiert wurde, haben Schweden und Grossbritannien den Verkehr von der Infrastruktur vollständig getrennt und neue wettbewerbsneutrale Organisationen für Querschnitts- und Integrationsaufgaben geschaffen. Seit 2007 ist auch in der Europäischen Union das gesamte Schienennetz geöffnet, allerdings zunächst nur für den Schienengüterverkehr. 2010 wurde auch der grenzüberschreitende Personenverkehr in die Netzöffnung einbezogen. Trotz der formalen Netzöffnung ist der Netzzugang in vielen EU-Mitgliedstaaten in der Praxis immer noch schwierig und der Markt spielt nicht richtig.

Der Wettbewerb führte in der EU in einer ersten Phase zum Eintritt kleiner «Newcomer». Seither ist eine Abnahme der Anzahl Wettbewerber zu verzeichnen. Wenige, grosse Player – hinter denen oft staatsnahe Betriebe stehen – dominieren den Markt. Entsprechend ist davon auszugehen, dass nicht junge Start-ups die bestehenden TU konkurrieren, sondern staatsnahe Unternehmen aus anderen Ländern. Denkbar ist weiter eine mittelfristige Teilnahme von Unternehmen aus östlichen Staaten am Eisenbahnmarkt.

Im November 2017 legte die EU-Kommission einen Vorschlag (COM(2017) 647 final) zur Überarbeitung der Verordnung (EG) 1073/2009 vor. Dieser sieht vor, dass die nationalen Fernbusmärkte in den EU-Mitgliedstaaten liberalisiert werden. In vielen Ländern, so in Deutschland und Frankreich ist dies jedoch schon lange im nationalen Recht verankert. Der Vorschlag enthält zudem Regelungen, die auch auf den Nahverkehr massive Auswirkungen hätten. Unter anderem ist vorgesehen, dass Kabotage im Nahverkehr zugelassen wird. Dieser Vorschlag wird von der öV-Branche in den Nachbarländern entschieden abgelehnt.

2.2 Auswirkungen auf die Schweiz

Die Voraussetzungen des öV-Schweiz unterscheiden sich stark von den Rahmenbedingungen und der Ausgangssituation in der EU. So war in der Schweiz fehlende Qualität und Leistungsfähigkeit des öV bzw. der Schiene nie ein Problem. Im Gegenteil wurde die Situation in der Schweiz von der EU immer als Vorbild für die in der EU zu erreichenden Ziele angesehen.

Für die Integration des öV-Netzes Schweiz in die angrenzenden Länder und die Förderung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs übernahm die Schweiz richtigerweise viele Regelungen der EU. Diese fokussieren sich bis heute primär auf die Gewährleistung der technischen Interoperabilität, Zulassungen, Sicherheit und die diskriminierungsfreie Aufstellung der Infrastruktur und der bestellten Verkehre.

Im Rahmen der Bahnreform 1 und der diversen Teilpakete der Bahnreform 2 wurden wichtige Themen der EU-Eisenbahnpakete im nationalen Recht umgesetzt. Mit dem Landverkehrsabkommen hat sich die Schweiz gegenüber der EU dazu bekannt, ihr Recht dem EU-Recht punktuell anzupassen. Eine echte Verpflichtung kann darunter jedoch nicht verstanden werden. So erfolgte in gewissen Punkten bewusst keine Übernahme des EU-Rechts (z. B. Kabotage, LSWA, Internationaler Personenverkehr).

In einem nächsten Schritt soll gemäss den Plänen des Bundesrates³ das dritte EU-Eisenbahnpaket übernommen werden. Dieses umfasst die Marktöffnung für den grenzüberschreitenden Schienenverkehr, die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern sowie die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr. Die Übernahme der Richtlinie über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern ist bereits 2015 erfolgt. Die Fahrgastrechte wurden im Rahmen der OBI-Vorlage (teilweise) umgesetzt.

Der Bundesrat prüft zurzeit die Marktöffnung im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr. Stände- und Nationalrat stehen sowohl der Notwendigkeit dieses Schrittes als auch der Entscheidungskompetenz des Bundesrates skeptisch gegenüber⁴.

Zugleich ist aber nicht davon auszugehen, dass die EU in absehbarer Zukunft den Druck auf die Schweiz bezüglich weiterer Liberalisierungen im öV erhöhen wird. Dennoch sieht der Entwurf des «Rahmenabkommens» zwischen der Schweiz und der EU im Zuge der dynamischen Rechtsübernahme zwingend vor, dass die Schweiz den IPV öffnet. Zu diesem Schritt sind die schweizerischen TU aber nicht vorbereitet, so steht ihnen namentlich das notwendige Risikokapital nicht zur Verfügung.

³ Bericht des Bundesrates vom 18. Oktober 2017 zum internationalen Personenverkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3673, KVF-N vom 1. September 2014 und 15.3707, Häsler vom 19. Juni 2015

⁴ Motion 18.4105 «Kooperationsmodell anstelle der Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs» (Annahme durch den Ständerat am 18. März 2019 bzw. Nationalrat am 4. Juni 2019)



Verband öffentlicher Verkehr
Union des transports publics
Unione dei trasporti pubblici

Dählhölzliweg 12
CH-3000 Bern 6
+41 (0)31 359 23 23
info@voev.ch
www.voev.ch