

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 4168
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
Telefax 041 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Paketadresse:
Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern

Bundesamt für Verkehr
Herr Max Friedli, Direktor
3003 Bern

Luzern, 20. Oktober 2009 / RRB-Nr. 1196

Vernehmlassung zum zweiten Schritt der Bahnreform 2

Sehr geehrter Herr Direktor

Mit Schreiben vom 3. Juli 2009 unterbreitet der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Kantonsregierungen die im Rahmen des zweiten Schrittes der Bahnreform 2 vorgesehenen Gesetzesänderungen. Im Vordergrund stehen die Regelungen zum diskriminierungsfreien Netzzugang, zur Interoperabilität der Eisenbahnen, zu den Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr und zur Finanzierung der Wehrdienste. Innert der freundlicherweise erstreckten Vernehmlassungsfrist nehmen wir im Auftrag des Regierungsrates zur Vorlage dem Fragenkatalog entsprechend wie folgt Stellung:

Diskriminierungsfreier Netzzugang

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

Gemäss den Ausführungen im Erläuterungsbericht entspricht die heute bestehende Trasse Schweiz AG wegen der fehlenden Unabhängigkeit nicht den einschlägigen Richtlinien der EG, weshalb eine andere Lösung zu suchen sei. Diese Lösung muss jedoch zwingend in allen Teilen den bestehenden Interessenskonflikten zwischen Infrastrukturbetreiber, Verkehrsunternehmen und Bestellern Rechnung tragen. Ebenso darf eine solche Lösung bestehende, vorteilhafte Abläufe zwischen Bereitstellung und Vergabe von Trassen nicht unnötig erschweren. Schliesslich muss die künftige Lösung den dringend nötigen Ausbau der Infrastruktur zielgerichtet unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist eine geeignete Lösung zu bestimmen. Insbesondere ist zu beachten, dass die Vergabe von Trassen durchaus eine unternehmerische Aufgabe ist, die nur dann effizient und diskriminierungsfrei ausgeführt werden kann, wenn die Vergabeabläufe einen Anreiz schaffen, eine möglichst grosse Anzahl von Trassen bereitzustellen.

Vor diesem Hintergrund kann der in der Vorlage vorgeschlagenen unabhängigen Anstalt des Bundes grundsätzlich zugestimmt werden. Die folgenden Aspekte sind aber zu beachten:

- Eine diskriminierungsfreie Vergabe setzt eine diskriminierungsfreie Bereitstellung der Trassen voraus. In den noch integrierten Eisenbahnunternehmungen sind entsprechende

Mechanismen aufzubauen, welche die Weisungsbefugnis der Konzernleitung betreffend Bereitstellung der Trassen und Massnahmen zur Erhöhung der Kapazitäten beschränkt. In Art. 9 des Entwurfs eines revidierten Eisenbahngesetzes (EBG-Entwurf) ist eine entsprechende Ergänzung vorzusehen.

- Als Behörde zur Vergabe von Trassen darf die vorgeschlagene unabhängige Anstalt nicht vom Bund dominiert werden, da sonst die Gefahr besteht, dass die Interessen der bundeseigenen SBB AG vergleichsweise zu starke Berücksichtigung finden. Deshalb muss eine Einflussnahme der Kantone als Mitbesteller des Regionalverkehrs (z.B. durch Einsitz im Verwaltungsrat) sichergestellt sein. Die Art. 9a ff. EBG-Entwurf sind dahingehend zu präzisieren.
- Die Abgaben zur Finanzierung der Vergabestelle dürfen nicht zu einer Erhöhung des Trassenpreises und damit der Abgeltungen für den Regionalverkehr führen.
- Die Infrastruktur muss nach den verkehrlichen Belangen diskriminierungsfrei weiterentwickelt werden können. Die enge Zusammenarbeit zwischen den Bestellern des Verkehrs und den Infrastrukturunternehmen darf nicht durch zusätzliche Schnittstellen belastet werden.

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

Die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur setzt bei den Verkehrsunternehmungen eine Netzzugangsbewilligung und eine Sicherheitsbescheinigung voraus. Um sicherzustellen, dass bestellte Trassen tatsächlich befahren werden, sollten Trassen nur von Unternehmen bestellt werden können, die nachweislich in der Lage sind, diese Trassen auch nutzen zu können. Art. 9 EBG-Entwurf in der vorgeschlagenen Fassung ist daher zuzustimmen. Es gilt zu verhindern, dass ein Handel mit Trassen entsteht oder dass Trassen auf Vorrat blockiert werden, was der Netzeffizienz zuwider liefe.

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

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zur Trassenvergabestelle in der Antwort zur ersten Frage.

Interoperabilität der Eisenbahnen

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

Die Liste im Anhang 1 ist nach unserer Ansicht unvollständig. Unter den Hochgeschwindigkeitsstrecken ist zwar der Abschnitt Olten-Luzern-Rotkreuz aufgeführt, es fehlen aber die anschliessenden Abschnitte Rotkreuz-Zug und Rotkreuz-Arth-Goldau.

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

Gemäss Erläuterungsbericht sollen als Konformitätsbewertungsstellen sowohl private als auch staatliche Stellen zugelassen werden. Der Gesetzesentwurf lässt dementsprechend beides zu (Art. 23j f. EBG-Entwurf).

Welches System zu bevorzugen ist, kann an dieser Stelle nicht gesagt werden. Die Zulassung von privaten Konformitätsbewertungsstellen macht nur Sinn, wenn überhaupt ein entsprechendes Marktpotenzial besteht, was es vorweg zu klären gilt. Insbesondere darf keine Monopolstruktur entstehen. So oder so wird der Staat (wohl das BAV) eine ergänzende Kontrolle vornehmen müssen. Sollte sich zeigen, dass kein Markt für solche Konformitätsbewertungen entstehen wird, dürfte es zweckmässig sein, wenn das BAV diese Aufgabe übernimmt.

Ausschreibungen im Busbereich

Begrüssen Sie die neue Möglichkeit, dass nach Ablauf einer Konzession gewählt werden kann, ob das Angebot im Busbereich ausgeschrieben und mit der Gewinnerin eine Langzeitvereinbarung abgeschlossen werden kann oder ob es weiter dem herkömmlichen Bestellverfahren unterstellt werden soll?

Wir unterstützen die Möglichkeit der Ausschreibung. Eine zwingende Ausschreibung für alle neuen Linien, wie es sich aus Art. 33b Abs. 1 des Entwurfs eines revidierten Personenbeförderungsgesetzes (PBG-Entwurf) ergibt, schränkt die Flexibilität allerdings zu stark ein. Pilot- und Versuchsbetriebe müssen (weiterhin) unkompliziert und in kurzer Zeit ohne Ausschreibungspflicht, ohne 10-jährige Konzessionierung und ohne Verpflichtung zum Abschluss einer Langzeitvereinbarung eingerichtet und wieder eingestellt werden können. Zudem muss eine zeitlich beschränkte Verlängerung eines Versuchsbetriebs möglich sein, um in dieser Zeit ein allfälliges Ausschreibungsverfahren vorzubereiten. Soweit solche Ausnahmen nicht bereits auf Gesetzesstufe vorzusehen sind, hat der Bundesrat gestützt auf seine Kompetenz in Art. 33b Abs. 4 PBG-Entwurf entsprechende Ausnahmen nach vorgängiger Konsultation der Kantone vorzusehen.

Erachten Sie die zwei neuen Instrumente „Langzeitvereinbarung“ und „Ausschreibungsplanung“ für den Busbereich als zweckmässig?

Es bleibt zu fragen, ob eine institutionalisierte Ausschreibungsplanung, wie sie in Art. 33i PBG-Entwurf vorgesehen ist, erforderlich und zweckmässig ist. Für welche Linien in welchem Zeitpunkt eine Ausschreibung vorgesehen werden soll, kann zwischen Bund und Kantonen auch informell (auf einer dafür geeigneten Internetplattform) ausgetauscht werden, zumal die Ausschreibungsplanung auch nach dem Gesetzeswortlaut als rollende Planung konzipiert ist. Zu verhindern gilt es eine zu formal angelegte Planung, die unnötig Ressourcen bindet. Unklar bleibt bei der vorgeschlagenen Ausschreibungsplanung in jedem Fall, welche Möglichkeiten die Kantone haben, wenn der Bund dieser Planung nicht zustimmt (vgl. Art. 33i Abs. 5 PBG-Entwurf).

Das Instrument der Langzeitvereinbarung in der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Form (Art. 33h PBG-Entwurf) wird abgelehnt. Sie führt zu einem übermässigen Schutz der Transportunternehmen während der Dauer der Konzession und schränkt die Besteller zu stark ein. Es ist schlicht unmöglich, auf die Dauer von 10 Jahren eine verbindliche Angebotsplanung und Kosten-/Erlösabschätzung vorzunehmen, wie das die Langzeitvereinbarung vorzusehen hätte. Der Risikozuschlag, der eingerechnet werden muss, wäre für die Besteller nicht finanzierbar. Das Anführen einer Vielzahl von Gründen, die ein Abweichen von den vereinbarten Leistungen erlauben, wird dazu führen, dass sich die Einhaltung der Vereinbarung gar nicht mehr prüfen lässt. Wir befürchten mit dem Nebeneinander von Langzeitvereinbarung, Zielvereinbarung und Angebotsvereinbarung auch eine unnötige Überreglementierung, was Tür und Tor für juristische Auseinandersetzungen öffnet. Die Konzession in der heutigen Ausgestaltung genügt. Im Ausschreibungsverfahren sollen die eingereichten Offerten als Basis

für die Zielvereinbarungen gelten. Damit erübrigen sich nicht nur Langzeit- (Art. 33h PBG-Entwurf), sondern auch zusätzliche Zielvereinbarungen (Art. 32a PBG-Entwurf).

Finden Sie es sinnvoll, wenn der Zuschlag sowie die Konzessionserteilung / -erneuerung in derselben Verfügung geregelt werden?

Es ist sinnvoll, für die Konzessionserteilung und den Zuschlag grundsätzlich nur noch eine Verfügung vorzusehen. Fraglich ist, ob im Einzelfall (etwa bei gegebenen unterschiedlichen Laufzeiten) Abweichungen zugelassen werden sollen.

Finanzierung der Wehrdienste

Teilen Sie den Grundsatz, dass sich die Infrastrukturbetreiberinnen an den Vorhaltekosten der Wehrdienste beteiligen müssen?

Keine Bemerkungen.

Weitere Bemerkungen

Gemäss Art. 32 Abs. 1 PBG-Entwurf wird die Abgeltung für die einzelnen Sparten aufgrund von Planrechnungen festgelegt. Es sollte aber weiterhin möglich sein, Pauschalabgeltungen festzulegen. Diese sind insbesondere gerechtfertigt für Angebote, die nur teilweise abgeltungsberechtigt sind und wo daher die Zuscheidung der Erlöse für das abgeltungsberechtigte Teilangebot sehr schwierig ist.

Mit der Einführung des Wettbewerbs auf gesetzlicher Stufe ist dafür zu sorgen, dass die Unternehmen diskriminierungsfrei und mit gleichen Bedingungen an diesem Wettbewerb teilnehmen können. Daher sind auch die übrigen, einschlägigen gesetzlichen Regelungen in dieser Hinsicht zu überprüfen.

Abschliessend danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie, unsere Anträge und Einwände bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Max Pfister
Regierungsrat