



Die zukünftige Marktordnung im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenfernverkehr

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates
14.3259 (Regazzi) vom 21. März 2014

und

Beantwortung der Interpellationen

18.3584 (Hardegger) vom 14. Juni 2018,

18.3605 (Burkart) vom 14. Juni 2018,

18.3661 (Hadorn) vom 15. Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag.....	3
2. Grundlagen	4
2.1 Rechtliche Grundlagen.....	4
2.2 Rechtliche Instrumente	4
2.2.1 Personenbeförderungskonzession	4
2.2.2 Bewilligung	5
2.3 Vergabearten.....	5
3. Marktordnung im Personenverkehr	6
3.1 Überblick	6
3.2 Vergabe der Fernverkehrskonzession	8
3.2.1 Ausgangslage	8
3.2.2 Qualitative Vorgaben	9
3.2.3 Mehrbahnenlösung oder Gesamtnetzvergabe	10
3.2.4 Einheitskonzession mit der Möglichkeit von Kooperationen.....	11
3.2.5 Optimierungsbedarf bei der Vergabe von Fernverkehrsangeboten	12
3.2.6 Stossrichtung für die Fernverkehrskonzession 2029.....	12
3.3 Erweiterte Zugangsrechte im internationalen Schienenpersonenverkehr	13
3.3.1 Ausgangslage	13
3.3.2 Marktzugang mit Auflagen	13
3.3.3 Rechtliche Zuständigkeit.....	13
3.3.4 Beurteilung der Marktordnung und Empfehlung	13
3.4 Reform des Regionalen Personenverkehrs	14
3.4.1 Ausgangslage	14
3.4.2 Marktordnung.....	14
3.4.3 Empfehlung	15
4. Zusammenfassung.....	15
5. Beantwortung der Interpellationen.....	16
5.1 Interpellation Hardegger (18.3584 vom 14. Juni 2018).....	16
5.2 Interpellation Burkart (18.3605 vom 14. Juni 2018).....	18
5.3 Interpellation Hadorn (18.3661 vom 15. Juni 2018).....	18

1. Auftrag

Am 21. März 2014 reichte der Nationalrat Fabio Regazzi das Postulat «*Marktordnung im Personenverkehr. Wie weiter nach dem Ablauf der SBB-Konzession 2017?*» ein.

Wortlaut:

Der Bundesrat wird beauftragt, Bericht zu erstatten, wie die Marktordnung im nationalen Personenverkehr nach Ablauf der SBB-Konzession im Jahr 2017 gestaltet werden soll.»

Mit dem 4. Eisenbahnpaket will die EU-Kommission weiter in Richtung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums arbeiten. Bis 2019 soll der freie Zugang zum nationalen Personenverkehr geschaffen werden. Die Schweiz hat in den letzten Jahren gewisse Teile des EU-Eisenbahnrechts nachvollzogen. Im öffentlichen Busverkehr erfolgten Ausschreibungen, die zu erheblichen Kostensenkungen für die Besteller geführt haben. Schweizerische Transportunternehmen beteiligen sich erfolgreich an öffentlichen Ausschreibungen im Ausland. Im Zuge der Bahnreform 2.2 hat schliesslich das Parlament die Möglichkeit von Ausschreibungen auch im Regionalverkehr auf der Schiene eingeführt. Die Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (Eobi) des Bundes hat vor dem Hintergrund der Entwicklungen in der EU untersucht, welcher Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung des Systems Infrastruktur Schiene in der Schweiz besteht, und verschiedene Vorschläge unterbreitet. Sie stellte fest, dass die Weiterentwicklung der Organisation der Bahninfrastruktur von der künftigen Marktordnung insbesondere im Personenverkehr abhängt, ohne jedoch Aussagen hierzu zu machen. Die Frage weiterer Marktöffnungen müsse der Politik überlassen bleiben. 2017 läuft die Monopolkonzession der SBB im Personenfernverkehr aus. In einem Bericht sollen die verschiedenen Vor- und Nachteile einer Marktöffnung diskutiert werden. Es gilt, die Vorteile der im Taktfahrplan und im nationalen Tarif abgestimmten Transportdienstleistungen zu bewahren und gleichzeitig die Vorteile eines effizienten Wettbewerbs zwischen Transportanbietern zu realisieren. Auch systemrelevante Dienstleistungen und Ressourcen wie z. B. IT- und Vertriebssysteme, Aus- und Weiterbildung, aber auch offiziell gemäss Leistungsvereinbarung an die SBB delegierte Systemfunktionen wie Kapazitätsplanung und Fahrplanerstellung usw. sind zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs zwischen Transportanbietern verbindlich zu regeln und allen Wettbewerbern diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen. Der Bericht soll eine Grundlage schaffen, um die langfristige Marktordnung im nationalen und internationalen Personenverkehr zu definieren und die Organisation des Bahnsystems darauf auszurichten.

Der Postulant erwartet, dass die Marktordnung im Personenverkehr aufgezeigt wird. Es sollen die Vor- und Nachteile einer Marktöffnung diskutiert werden, wobei die Vorteile der im Taktfahrplan und im nationalen Tarif abgestimmten Transportdienstleistungen zu bewahren und gleichzeitig die Vorteile eines effizienten Wettbewerbs zwischen Transportanbietern zu realisieren seien. Der Bericht soll eine Grundlage schaffen, um die langfristige Marktordnung im nationalen und internationalen Personenverkehr zu definieren und die Organisation des Bahnsystems darauf auszurichten.

Im Zusammenhang mit der Vergabe der Fernverkehrskonzession wurden am 14. und 15. Juni 2018 die drei Interpellationen Hardegger, Burkart und Hadorn eingereicht, die Fragen zum Konzessionsverfahren selbst und zu Folgerungen daraus aufwarfen. Bei der formalen Antwort auf die Interpellationen hat der Bundesrat eine materielle Antwort im Rahmen des Berichtes in Erfüllung des Postulates 14.3259 in Aussicht gestellt.

Der nachfolgende Bericht beschreibt und begründet die Marktordnung im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr und beantwortet die Fragen der Interpellanten. Der Bericht bezieht auch die Überlegungen zur Vergabe der Fernverkehrskonzession, zu erweiterten Zugangsrechten im internationalen Personenverkehr sowie der anstehenden Reform des regionalen Personenverkehrs (RPV) mit ein.

2. Grundlagen

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Marktordnung im regelmässigen, gewerbsmässigen Personenverkehr finden sich im Personenbeförderungsgesetz (PBG)¹. Es enthält die wesentlichen Grundanforderungen an die Leistungserbringung. Diese sind insbesondere Pflichten, welche eine hohe Systemintegration des öffentlichen Verkehrs gewährleisten:

- Transportpflicht
- Fahrplanpflicht
- Betriebspflicht
- Tarifpflicht
- Teilnahme am Direkten Verkehr (Tarifintegration)
- Organisationspflicht (d.h. gemeinsame Regelung von Tarifstrukturen, Einnahmenverteilung etc.)
- Wahrung der Gesamtinteressen des öffentlichen Verkehrs
- Koordinationspflicht
- Einhaltung von Mindeststandards bezüglich Qualität, Sicherheit und Stellung der Beschäftigten
- Fahrgastrechte

Das Schweizer Recht beinhaltet einlässliche Vorschriften zur Gewährleistung eines qualitativ hochstehenden öffentlichen Verkehrs (öV) mit durchgängigen Angeboten für die Kundinnen und Kunden. Diese Vorschriften gelten grundsätzlich für alle gestützt auf das PBG konzessionierten Leistungserbringer gleichermassen, unabhängig davon, ob die Leistung direkt vergeben wurde, aus einer Ausschreibung resultiert, oder ob sie subventioniert oder eigenwirtschaftlich erbracht wird.

2.2 Rechtliche Instrumente

Das PBG sieht im Rahmen des Personenbeförderungsregals des Bundes² für die Übertragung des Transportrechts auf interessierte Unternehmen zwei Instrumente vor:

- Im Inland wird das Recht zur regelmässigen, gewerbsmässigen Personenbeförderung mittels *Konzession* übertragen. Davon ausgenommen sind Rundfahrten und Fahrten im Rahmen von Pauschalangeboten sowie Fahrten mit Fahrzeugen, die nicht dazu geeignet sind, mehr als neun Personen zu befördern. Sie sind vom Personenbeförderungsregal befreit.
- Für die ausschliesslich grenzüberschreitende Beförderung von Personen ist eine *Bewilligung* des Bundes erforderlich, ausgenommen davon sind wiederum die Fahrten mit weniger als neun Personen.

Die beiden Instrumente sind ähnlich ausgestaltet. Ein wesentlicher Unterschied liegt jedoch in der Maximaldauer und dem Integrationsgrad in das nationale öV-System.

2.2.1 Personenbeförderungskonzession

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) kann einem interessierten Transportunternehmen eine Konzession erteilen. Dabei hört es vorgängig die betroffenen Kantone und weitere Kreise an. Die Konzession wird in Form einer anfechtbaren Verfügung erlassen. Sie beinhaltet das Recht, die zugestandenen Linien für eine Dauer von üblicherweise 10 Jahren und längstens 25 Jahre zu betreiben³. Während dieser Zeit geniesst das Unternehmen einen gewissen Konkurrenzschutz. Das ermöglicht ihm, nachfragegerechte Transportleistungen anzubieten und Investitionen zu tätigen, ohne sich finanziell zu verausga-

¹ Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20. März 2009 (SR 745.1)

² Art. 4 PBG

³ Art. 6 PBG i.V.m. Art. 15 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11)

ben. Damit einhergehend wird eine Stabilität des gesamten öV-Netzes erreicht, was auch einem wesentlichen Kundenbedürfnis entspricht. Die in der Konzession verfüigten Pflichten (vgl. Ziff. 2.1) stellen die Integration des konzessionierten Angebotes in das Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs sicher. Beispielhaft seien hier das Anbieten des Direkten Verkehrs (ein Ticket für eine Reise, die über das Netz verschiedener Transportunternehmen führt)⁴, die Pflicht der Unternehmen, ihre Leistungen mit den anderen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs zu koordinieren oder das Einhalten von Qualitätsvorgaben zu erwähnen.⁵ Verstösst eine Konzessionärin gegen die verfüigten Auflagen oder verletzt sie anderweitig das PBG, so kann sie gebüsst werden⁶. In schwerwiegenden Fällen kann ihr die Konzession entzogen werden.⁷ Die Konzession ist für die Behörde das Instrument, um die im öffentlichen Interesse liegende Marktordnung im konkreten Einzelfall durchzusetzen und einen schweizweit koordinierten Service public zu gewährleisten.

Im Rahmen einer im 2019/2020 von einem externen Büro durchgeführten Evaluation über das Konzessionsrecht in den Bereichen Bahninfrastruktur und Personenbeförderung wurde analysiert, inwiefern der ursprüngliche Zweck der Konzession noch konsistent und sachdienlich ist, ob sich Konzessionen bewährt haben und wie Konzessionen die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs beeinflussen. Die Evaluation zeigte auf, dass die Konzession sich grundsätzlich bewährt hat und verschiedene Vorteile bietet wie Planungs- und Rechtssicherheit sowie Investitionsschutz. Verbesserungspotenzial wurde bezüglich Verfahren und Inhalt (Regelungstiefe, Geltungsbereich) identifiziert. Im Laufe des 2021 werden die Evaluationsergebnisse vertieft analysiert und Umsetzungsempfehlungen erarbeitet.

2.2.2 Bewilligung

Hauptanwendungsfall der eidgenössischen Bewilligung ist der mit Bussen erbrachte internationale Linienverkehr. Hier ist zu unterscheiden zwischen Verkehr mit EU-Staaten, wo das Landverkehrsabkommen Anwendung findet (EU-Genehmigungen), und solchem mit sogenannten Drittstaaten, wo jeweils bilaterale Staatsverträge gelten (eidgenössische Bewilligungen). Die eidgenössische Bewilligung wird für höchstens fünf Jahre erteilt. Zuständig für die Erteilung ist das UVEK, für die Änderung und Erneuerung das BAV.⁸ Die Integrationspflicht der zu bewilligenden Verkehre geht deutlich weniger weit als beim konzessionierten Verkehr. Das zeigt sich bereits darin, dass bei internationalen Linienverkehren keine Passagiere auf Teilstrecken innerhalb der Schweiz befördert werden dürfen (Kabotageverbot⁹). Eidgenössisch bewilligte Verkehre sind vom Anbieten des Direkten Verkehrs befreit und geniessen Erleichterungen u.a. bezüglich Fahrplanpflicht. Verstösse gegen die Auflagen in der Bewilligung werden mit Busse oder Entzug geahndet.¹⁰

2.3 Vergabearten

Seit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 und der verschiedenen Bahnreformen ist die Marktordnung im regelmässigen, gewerbsmässigen Personenverkehr weitgehend stabil geblieben. Während vor dieser Zeit teilweise effektive oder faktische Monopole bei der Leistungserbringung bestanden, erfolgt die Vergabe von Leistungen heute in aller Regel als Direktvergabe an den bisherigen Leistungserbringer – im eigenwirtschaftlichen Teil ausschliesslich über die Erteilung von Konzessionen, im Regional- und Ortsverkehr zusätzlich über Angebotsbestellungen von Bund und Kantonen. Die Leistungen werden durch Transportunternehmen auf der Schiene oder der Strasse sowie durch Schiffe oder Seilbahnen erbracht. In Form des möglichen Ausschreibungswettbewerbs wurden einzelne Wettbewerbselemente aufgenommen. Die Vergabe kann entweder einzellinienweise, in Form von Linienbündeln (bzw. Teilnetzen) oder als Gesamtnetz erfolgen.

⁴ Art. 16 PBG

⁵ Art. 18 PBG

⁶ Art. 57 Abs. 1 und 2 PBG

⁷ Art. 9 Abs. 3 und 4 PBG

⁸ Art. 8 PBG

⁹ Art. 20 Abs. 1 LVA, bilaterale Staatsverträge oder Art. 8 Abs. 1 PBG i.V.m. Art. 37 Abs. 2 VPB;

¹⁰ Art. 9 Abs. 3 und 4 PBG resp. Art. 57 Abs. 1 und 2 PBG

Im regionalen Personenverkehr (RPV) erfolgt die Bestellung eines konkreten Angebots und somit die Vergabe im Rahmen des Bestellverfahrens. Mit Abschluss einer Angebotsvereinbarung zwischen dem Bund und den mitbestellenden Kantonen mit den Unternehmen werden diesen für jeweils zwei Jahre¹¹ finanzielle Leistungen in Höhe der Differenz zwischen geplanten Erlösen und Kosten je Linie zugesichert. In der Regel werden diese Leistungen direkt vergeben. Gemäss PBG können Leistungen im bestellten RPV auch ausgeschrieben werden, wenn bestimmte Kriterien gegeben sind:

- Ausschreibungsplanung gemäss Art. 31c PBG
- Grundsätzliche Ausschreibung von Busangeboten gemäss Art. 32 Abs. 1 PBG
- Verzicht auf Ausschreibungen (Art. 32 Abs. 2 PBG), wenn
 - eine Zielvereinbarung mit einem Unternehmen besteht und dieses die Ziele erreicht;
 - der Abgeltungsbetrag eine bestimmte Höhe nicht erreicht;
 - keine Ausschreibungsplanung vorliegt;
 - das neue Verkehrsangebot Bestandteil eines bestehenden regionalen Netzes wird;
 - für ein Verkehrsangebot aus technischen, betrieblichen oder regionalen Gründen nicht mehr als eine Offerte zu erwarten ist;
 - es sich um die Änderung einer bestehenden Konzession handelt;
 - eine Konzession unverändert auf ein neues Unternehmen übertragen wird.
- Ausschreibung von Bahnangeboten ist möglich gemäss Art. 32 Abs. 3 PBG

Diese einschränkenden Bestimmungen führten dazu, dass nur wenige Leistungen im Busverkehr ausgeschrieben wurden. Zwischen 1996 und 2021 fanden schweizweit 42 Ausschreibungen von Buslinien oder Linienbündeln mit Beteiligung des Bundes statt. Im Schienenverkehr wurde keine Linie im Wettbewerb ausgeschrieben.

Eine Deregulierung, d.h. die freie Leistungserbringung ohne staatliche Auflagen, ist in der Schweiz - abgesehen des unbedeutenden, nicht konzessionspflichtigen Verkehrs - unbekannt. Grund dafür ist das Regal des Bundes für die regelmässige, gewerbsmässige Beförderung von Personen, mit dem ein koordiniertes, integriertes und sicheres Gesamtsystem verfolgt wird.

Anhand dieses einfachen Marktmodells wird im Folgenden die Marktordnung im Personenverkehr dargestellt und diskutiert:

- Wettbewerb:
 - Deregulierung
 - Ausschreibung
- Direktvergabe
 - Linien
 - Teilnetze
 - Gesamtnetz

3. Marktordnung im Personenverkehr

3.1 Überblick

Der Gesetzgeber gestaltet die Marktordnung über die Art der Vergabe der Leistungen und über die Intensität der Auflagen (wie Fahrplanpflicht oder Tarifintegration). Graphisch kann die Marktordnung im Personenverkehr pro Verkehrsart¹² aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlage (Stand 2021) wie folgt aufgezeigt werden:

¹¹ Art. 31b PBG

¹² Zur Vereinfachung wird die Leistungserbringung durch Schiffe und Seilbahnen der Verkehrsart 'Schiene' zugeordnet.

Verkehrsart			Wettbewerb		Direktvergabe			Rechtliche Instrumente		
			Deregulierung	Ausschreibung	Linien	Teilnetze	Gesamtnetz	Konzession	Bestellung	Bewilligung
Fernverkehr	International	Schiene								
		Strasse			Kabotageverbot					
	National	Schiene					Fernverkehrskonzession			
		Strasse								
Regionalverkehr	National	Schiene								
		Strasse		eingeschränkt						

 Marktordnungsspielraum gemäss geltendem Recht

Abb. 1: Marktordnung im Personenverkehr, Stand 2021

Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens haben der Bund und die Kantone einen Ermessensspielraum für die Konzessionierung, Bewilligung und Bestellung von Leistungen. Leistungen im regelmässigen, gewerbsmässigen Personenverkehr wurden mehrheitlich pro Linie direkt vergeben und unterliegen der Konzessionspflicht. Nach Verkehrsart zeigt sich folgendes Bild:

- Internationaler Schienenverkehr
Der Verkehr erfolgt in Kooperation mit einer ausländischen Bahn. In der Schweiz ist die SBB alleinige Betreiberin von internationalen Verkehren. Für die schweizerischen Linienabschnitte verfügt sie über eine Konzession, welche die Einbindung in das schweizerische öV-System sicherstellt. Bei Linien ohne innerschweizerische Verbindungen wird der grenzüberschreitende Schienenverkehr mit einer eidgenössischen Bewilligung geregelt.¹³
- Internationale Fernbusse
Internationale Fernbusse werden gestützt auf das Landverkehrsabkommen mit der EU oder bilateralen Abkommen mit einer EU-Genehmigung bzw. eidgenössischen Bewilligung genehmigt. Es gilt das Kabotageverbot, d.h. ausländische Transportunternehmen dürfen keine innerschweizerischen Leistungen erbringen. Die Transportunternehmen sind in der Festlegung der Tarife frei und sind nicht in das schweizerische Tarifsysteem eingebunden. Neue Angebote dürfen bestehende konzessionierte Angebote nicht existenziell gefährden und im Regionalverkehr die bestellten Angebote lediglich ergänzen.
- Nationaler Fernverkehr auf der Schiene
Bis Dezember 2004 bzw. Dezember 2009 erbrachten auch die BLS und die Cisalpino AG¹⁴ unter eigener Konzession einzelne Fernverkehrsleistungen. Bis 2019 verfügte die SBB allein über eine Fernverkehrskonzession, wobei diese Marktordnung nicht auf einem Entscheid der Konzessionsbehörde, sondern auf einer Absprache der SBB und BLS basierte. Im Rahmen der Erneuerung der Fernverkehrskonzession der SBB erhielt die SBB die Konzession praktisch für das gesamte Netz bis Dezember 2029. Einzig die Fernverkehrslinien Bern – Biel und Bern – Burgdorf – Olten wurden der BLS zugeschrieben. Die SBB forcht diesen Entscheid vor dem Bundesgericht an. Das Bestreben aller Beteiligten einen langjährigen Rechtsstreit zu vermeiden, führte zu einer Einigung der Bahnen über den zukünftigen Betrieb des Fernverkehrsnetzes: Die BLS verzichtete auf ihre Konzession der beiden Linien, wodurch die SBB alleinige Konzessionärin des gesamten Fernverkehrsnetzes wurde. Im Gegenzug hat die SBB der BLS

¹³ Dies gilt für die Linien:

- Basel SBB* – Grenze (* Richtung Mulhouse – Frankreich)
- Lausanne* – Vallorbe – Grenze (* Richtung Frasne – Frankreich)
- Vallorbe* – Grenze (* Richtung Frasne – Frankreich)
- Genève* – Grenze (* Richtung Bellegarde Frankreich)
- Brig* – Iselle, nördliche Einfahrweiche (* Richtung Iselle – Italien)
- Zürich HB – Basel SBB – Basel Bad Bf* – Grenze (* Richtung Freiburg i.B. – Deutschland)
- Zürich HB – Sargans – Buchs* – Grenze (* Richtung Feldkirch – Österreich)

¹⁴ Das 1993 gegründete Gemeinschaftsunternehmen von SBB und Trenitalia wurde 2009 aufgelöst. Der internationale Fernverkehr nach Italien erfolgt seit 2010 auf den schweizerischen Abschnitten im Rahmen der Fernverkehrskonzession der SBB.

zugestanden, diese beiden Linien sowie die Linie Bern – Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds unter der Konzession der SBB ab Dezember 2019 resp. Dezember 2020 zu betreiben. Schon im Vorfeld hatte die SBB mit der SOB einen Vertrag für den Betrieb einzelner Fernverkehrslinien ab Dezember 2020 abgeschlossen. Der nationale Fernverkehr ist durch die Konzession vollständig in das Schweizer öV-System eingebunden.

- Nationale Fernbusse
2018 wurde erstmals einem Gesuchsteller eine Konzession für den Betrieb von drei Fernbuslinien innerhalb der Schweiz ausgestellt. Das Angebot schaffte den Durchbruch am Markt jedoch nicht und wurde in der Zwischenzeit eingestellt. Über die Konzession waren die Leistungen in das Schweizer Tarifsysteem integriert, d.h. es kamen vollumfänglich die Vorgaben des PBG zur Anwendung (Tarifpflicht, Fahrplanpflicht, Betriebspflicht etc.). Auch bei Fernbussen gilt der Grundsatz, dass neue Angebote bestehende konzessionierte Angebote (unabhängig von welchem Verkehrsträger sie erbracht werden) nicht existenziell gefährden und im Regionalverkehr die bestellten Angebote lediglich ergänzen dürfen.
- Regionaler Schienenverkehr
Der regionale Schienenverkehr ist über die Konzession und das Bestellverfahren vollständig in das öV-System integriert. Die Vergabe der Transportleistungen erfolgt bei dem im Rahmen des Bestellverfahrens von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Angebotes direkt (Direktvergabe).
- Regionale Busangebote
Der regionale Busverkehr ist über die Konzession und das Bestellverfahren ebenfalls vollständig in das öV-System integriert. Die Vergabe der Transportleistungen erfolgt entweder direkt oder mittels Ausschreibungen bei dem im Rahmen des Bestellverfahrens von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Angebotes. Gemäss Art. 32 Abs. 1 PBG können Leistungen unter bestimmten Bedingungen ausgeschrieben werden. Kantone und teils Gemeinden bestellen in analoger Weise Leistungen des Ortsverkehrs, wobei auch diese der Konzessionspflicht unterliegen.

3.2 Vergabe der Fernverkehrskonzession

3.2.1 Ausgangslage

Die Aufteilung der Transportrechte in den eigenwirtschaftlichen Fernverkehr und den bestellten regionalen Personenverkehr (RPV) war historisch gewachsen. Sie basierte nicht auf einer klaren Definition, sondern orientierte sich vor allem an Angeboten, welche sich durch Infrastrukturausbauten ergaben, wie dem Konzept Bahn 2000. Sie hat sich im Laufe der Zeit mit den Gesuchen der Konzessionärin im Fernverkehr weiterentwickelt, wobei einzelfallweise entschieden wurde, ob neue Angebote zum Fern- oder zum RPV gehören sollen. Berücksichtigt wurden dabei oft auch finanzielle Überlegungen. So sollte und soll der Fernverkehr insgesamt eigenwirtschaftlich betrieben werden können, obwohl das PBG grundsätzlich die Bestellung nationaler Angebote durch den Bund vorsieht.¹⁵ Angebote, welche dieses Ziel aufgrund ihrer Unrentabilität gefährdeten, wurden daher eher dem bestellten RPV zugeschrieben. Entsprechend gab es auch Linien, bei welchen Züge alternierend dem eigenwirtschaftlichen Fernverkehr und dem bestellten RPV zugerechnet wurden (z.B. Rheintal-Express Chur – St. Gallen, Biel – La Chaux-de-Fonds). Diese Aufteilung wurde jeweils in der Fernverkehrskonzession der SBB und in der Konzession für den RPV der SBB abgebildet. Der grösste Teil der Fernverkehrskonzession der SBB lief per 9. Dezember 2017 aus und die Konzession musste auf diesen Zeitpunkt hin neu vergeben werden. Mit der Neuvergabe der Fernverkehrskonzession drängte sich eine Überarbeitung der Grundlagen auf.

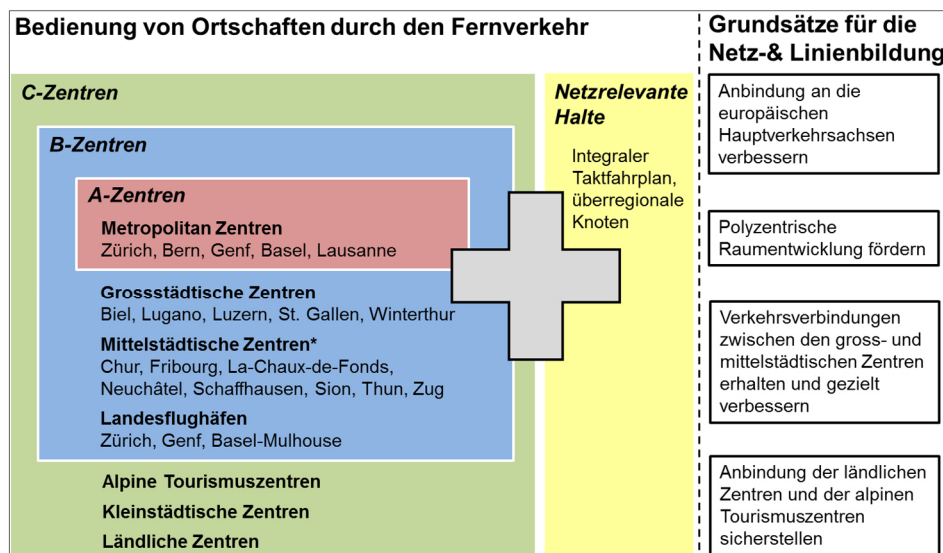
¹⁵ Art. 28 Abs. 3 PBG

3.2.2 Qualitative Vorgaben

Im Hinblick auf die Erneuerung der Fernverkehrskonzession hat das BAV eine Wegleitung¹⁶ über die Grundsätze und Kriterien des Fernverkehrs erstellt. Diese dient dem BAV als Basis sowohl für die zukünftigen Fernverkehrskonzessionen als auch für die Planung des Fernverkehrs im Rahmen des Strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahnen (STEP) mit seinen Ausbauschritten. Der Grundsatz, wonach der Fernverkehr insgesamt eigenwirtschaftlich zu sein habe, wurde beibehalten.

Bislang fehlte eine Definition, was die Ziele, Grundsätze und Kriterien des Fernverkehrs sind und wie dieser sich insbesondere gegen den Regionalverkehr abgrenzt. Zweck der Wegleitung ist die Definition des nationalen Fernverkehrs sowie dessen Erläuterung. Aus der Anwendung der Grundsätze und Kriterien ergibt sich das Zielbild für die Ausrichtung des Fernverkehrsnetzes.

Die Netz- und Linienbildung des Fernverkehrs soll die Grundsätze des Raumkonzepts Schweiz (RKCH)¹⁷ unterstützen. Durch ein räumlich abgestuftes, leistungsfähiges Verkehrsnetz soll die polyzentrische Raumentwicklung der Schweiz gefördert werden. Primär sollen die Verkehrsverbindungen der übergeordneten Zentren, das heisst der metropolitanen, gross- und mittelstädtischen Zentren und der einwohnerstarken Agglomerationen gezielt gestärkt und an die Landesflughäfen angebunden werden sowie die internationale Erreichbarkeit verbessert werden. Die Erschliessung der kleineren Zentren an die übergeordneten Zentren soll gewährleistet sein.



*Ergänzt mit Zentren der einwohnerstarken Agglomerationen: Baden-Brugg, Olten-Zofingen, Vevey-Montreux, Solothurn, Aarau, Wil.

Abb. 2 Zentrenhierarchie und Grundsätzen für die Netz- und Linienbildung gemäss Raumordnungskonzept

In der Wegleitung hat das BAV verschiedene Kriterien definiert, die als wesentliche Beurteilungsmassstäbe für die Vergabe der Fernverkehrskonzession dienen:

Kategorie	Merkmal	im Detail	FV-Inter-city-Netz	FV-Basis-Netz	nicht vorgegeben
Sitzplatzpolitik	Sitzplatz für alle Fahrgäste		X	X	
Zugänglichkeit für mobilitätseingeschränkte Personen	Einmal pro Stunde uneingeschränkter Zugang für mobilitätseingeschränkte Personen		X	X	
	Uneingeschränkter Zugang auf dem <u>ersten und letzten Zug</u> .		X	X	
Rollmaterial	Sitzteiler	2+2-Bestuhlung 2. Klasse	X	X	

¹⁶ Vergleiche [Bundesamt für Verkehr BAV Fernverkehr \(admin.ch\)](https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehr/fernverkehr/admin.ch)

¹⁷ Vergleiche <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz.html>

Kategorie	Merkmal	im Detail	FV-Inter-city-Netz	FV-Basis-Netz	nicht vorgegeben
		2+1-Bestuhlung 1. Klasse	X		
	Toilette		X	X	
	Multifunktionszone		X	X	
Empfang von Mobilfunkleistungen im Zug					X
Zugbegleitung			X		
Verpflegungsangebot	Speisewagen / Minibar		X		
Tarife			X	X	
Freier Zugang zum System / Platzreservation	Reservationspflicht				X
	Reservationsmöglichkeit		X		
Mindestangebot	½-Std.-Takt sofern betrieblich möglich		X		
	1-Std.-Takt			X	
Betriebszeiten	Mindestvorgabe		6-23 Uhr	6-23 Uhr	
Finanzielle Kriterien	Eigenwirtschaftlichkeit des Netzes		X	X	
	Deckungsbeitrag im Trassenpreis		Finanzielle Leistungsfähigkeit	Finanzielle Leistungsfähigkeit	

Abb.3: Kriterien Fernverkehrsnetz

3.2.3 Mehrbahnenlösung oder Gesamtnetzvergabe

Im Rahmen der Vorbereitungen des Konzessionsentscheids im Jahre 2018 hat das BAV die Frage der Vor- und Nachteile des Betriebs des Fernverkehrs durch einen oder mehrere Betreiber beurteilt.

	Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
Mehrere Anbieterinnen	- Wettbewerb der Ideen, Konkurrenzdruck, Innovation - Benchmarking - stärkere Kundenorientierung	- höhere Komplexität im Betrieb - höhere Integrationsleistung im Rahmen des Konzessionsverfahrens - höherer Rollmaterialbedarf - Wechsel von Mitarbeitenden nötig
Eine Anbieterin	- Skaleneffekte, Synergien - eine verantwortliche Unternehmung - geringere Komplexität in Betrieb und Planung	- geringerer Optimierungsanreiz - kein direkter Vergleich möglich - geringere Kundenorientierung

Folgende Aspekte wurden dabei beachtet:

- (Teil-)Netzkonzessionen**
 Bei der Bündelung der Linien in einer einzigen Konzession bleiben wesentliche Netzvorteile im übergeordneten Fernverkehrsnetz erhalten. Aus unternehmerischer Sicht ist zu erwarten, dass die Interessentin für ein Teilnetz ein Linienbündel wählen würde, das einen möglichst effizienten Betrieb erlaubt (d.h. Netz aus einem Knoten heraus, optimale Nutzung von Werkstätten und Unterhaltseinrichtung, homogenes Rollmaterial).
- Einbindung Fernverkehr in das öV-System Schweiz**
 Alle Fernverkehrslinien sind in das öV-System Schweiz eingebettet. Sie profitieren von den Systemvorteilen. Dazu zählen etwa die Trassenbestellung und -zuteilung (durch SBB Infrastruktur bzw. Trassenvergabestelle ehemals Trasse.ch), das Tarifsystem (ch-direct), Vertriebssysteme (öV-weit für alle Verkehrsarten) oder die Planung der Netzausbau (über den FABI-Prozess).
- Vertikale Synergien zum RPV**
 Das öV-System basiert auf dem Takt- und Knotensystem, welches schlanke Anschlüsse zu allen

Verkehrsträgern bietet. Durch die regionale Verknüpfung von Angeboten entstehen Synergien zu regionalen Leistungserbringern. Betreiberinnen von Teilnetzen des Fernverkehrs könnten unter Umständen mit Durchbindungen und der optimalen Abstimmung mit RPV-Leistungen zusätzliche, vertikale Synergien schaffen.

- **Wettbewerb und Innovation**

Die Leistungen im öV-System Schweiz werden durch eine Vielzahl von Unternehmen erbracht. Im RPV, im Ortsverkehr oder im eigenwirtschaftlichen touristischen Verkehr können sich die Unternehmen durch Innovation gegenseitig weiterbringen. Dieser Wettbewerb der Ideen funktioniert unabhängig von der Frage, ob es eine oder mehrere Fernverkehrskonzessionen hat.

- **Optimierung des öV-Systems**

Ein im öV-System dominierender Monopolanbieter könnte versucht sein, das betriebswirtschaftliche Ergebnis zu optimieren, indem er möglichst viele Vorteile dem gewinnbringenden Fernverkehr zufließen lässt. Dazu zählen zum Beispiel die Verfügbarkeit der Trassen (tendenziell Benachteiligung des Güterverkehrs und des RPV), die Zuschreibung von Tarifeinnahmen (über die Gestaltung des Tarifsystems) oder die Zuschreibung von Linien (unrentable Linien zum abgeltungsberechtigten RPV). Konzessionsbehörde, RailCom und Preisüberwachung können diesbezüglich allfällige Fehlentwicklungen verhindern.

Die Mehrbahnenlösung, welche erfolgreich im Regional- und touristischen Verkehr funktioniert, hat Vorteile bei der Kundenorientierung, Effizienz und Innovation. Sie ist indes nicht ohne weiteres auf das Fernverkehrsnetz übertragbar. Die Kohärenz des öV-Systems ist durch abgestimmte Trassenbestellung, einheitliches Tarifsystem oder koordinierten Netzausbau zu gewährleisten. Je kleinräumiger ein öV-Netz ist, desto herausfordernder ist ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz, inkl. die Vorhaltung von Reservefahrzeugen. Einzelne sehr rentable Linien im Wettbewerb oder auch direkt zu vergeben, würde die Austarierung von rentablen und unrentablen Linien im definierten Fernverkehrsnetz gefährden. Die Prämisse der Eigenwirtschaftlichkeit eines Fernverkehrsnetzes wäre dadurch und auch bei einer Aufteilung des Netzes nur schwerlich zu erreichen. Dies zeigte sich gerade bei der im Dez. 2017 respektive 2019 angestandenen Fernverkehrskonzessionserneuerung der SBB. Würden eher unrentable Linien ausgeschrieben, bestünde die Gefahr, dass das Angebot infolge fehlender Gewinne nach kurzer Zeit eingestellt würde. Dies wäre weder im Interesse der Kundinnen und Kunden noch der öffentlichen Hand.

3.2.4 Einheitskonzession mit der Möglichkeit von Kooperationen

Im Rahmen der Konzessionserneuerung hat die SBB betont, dass es aus ihrer Sicht nötig sei, den Fernverkehr aus einer Hand planen zu können. Sie wäre bereit gewesen, die SOB und die BLS einzelne Linien betreiben zu lassen, wenn konzessionsrechtlich das ganze Fernverkehrsnetz bei der SBB geblieben wäre. Das BAV hat in der Folge mit den Bahnen (SBB, BLS, SOB) Gespräche für eine einvernehmliche Lösung geführt.

Aus dieser Situation heraus ist zwischen der SBB und der SOB eine Kooperation entstanden: Ab dem Fahrplanwechsel 2020 bzw. 2021 betreibt die SOB unter der Fernverkehrskonzession der SBB die Linien über die Gotthard-Bergstrecke sowie eine neu geschaffene IR-Verbindung zwischen Bern und Chur.

Zwischen der SBB und der BLS war eine einvernehmliche Lösung im Rahmen des Konzessionsverfahrens im Fernverkehr vorerst nicht möglich. Nachdem die BLS eine eigene Fernverkehrskonzession für die Fernverkehrslinien Bern – Biel und Bern – Olten erhalten hat, reichte die SBB eine Beschwerde ein. Erst während diesem Beschwerdeverfahren kam auf Vermittlung des UVEK eine Kooperationslösung zustande, bei der die BLS die Linien ihrer Fernverkehrskonzession auf die SBB übertrug, dafür aber zusätzlich zu den beiden Linien die Linie Bern – Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds gegen eine finanzielle Entschädigung im Auftrag der SBB betreiben wird.

Diese Lösung entspricht einer Kooperation unter einer Einheitskonzession. Mit dieser können die Vorteile der Mehrbahnenlösung mit den Vorteilen der Fernverkehrsplanung aus einer Hand sowie einer gewissen finanziellen Absicherung kombiniert werden.

Im Laufe des Konzessionierungsprozesses konnten für die Kundinnen und Kunden folgende Angebotsverbesserungen erreicht werden:

- Fernverkehrszüge auf Gotthard-Bergstrecke (statt der von der SBB geplanten Verschiebung in den RPV)¹⁸;
- Neue Direktverbindung Chur – Bern;
- Fernverkehrszüge der SBB grundsätzlich mit Begleitung durch Zugspersonal (= Nachbesserung zum ursprünglichen Angebot der SBB.)
- Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten durch flächendeckenden Mobilfunkempfang und besseres Verpflegungsangebot

Auch für die öffentliche Hand konnte ein Nutzen erzielt werden: In finanzieller Hinsicht werden die Besteller Bund und Kantone seit 2020 um Abgeltungen in der Höhe von rund 25 Mio. Franken jährlich entlastet (neue Fernverkehrslinie Bern – Neuenburg – La Chaux-de-Fonds und Fernverkehrsstunden statt Zweistundentakt Chur – St. Gallen). Zudem fallen die Deckungsbeiträge im Fernverkehr, welche der Finanzierung der Bahninfrastruktur dienen, insgesamt um rund 50 Mio. Franken höher aus. Damit wird der Steuerzahler im Umfang von 75 Mio. Franken pro Jahr entlastet.¹⁹

3.2.5 Optimierungsbedarf bei der Vergabe von Fernverkehrsangeboten

Aus der Vergabe der Fernverkehrsangebote können folgende Lehren gezogen:

- **Erarbeitung der Grundlagen**
Für den Fernverkehr fehlten sachliche Definitionen und Kriterien. Die Zusage der Linien zum Fernverkehr und zum RPV brachte planerische, konzessionsrechtliche und finanzielle Konsequenzen mit sich. Die Erarbeitung und die Bereinigung mit den Beteiligten erwies sich als aufwändiger als geplant. Für weitere Vergaben liegen diese Grundlagen nun vor.
- **Wahl des Verfahrens**
Nachdem sich mehrere Bahnen für eine Fernverkehrskonzession interessiert haben, hat das BAV mit den Bahnen (SBB, BLS, SOB) ab Oktober 2015 Gespräche für eine einvernehmliche Vergabe der Linien geführt. Im Februar 2017 wurde diese Gespräche ohne Ergebnis abgebrochen. In der Folge wurden zwei sich überschneidende Gesuche eingereicht. Diese mussten vergleichbar gemacht und anschliessend bewertet werden. In Zukunft ist das Verfahren so auszugestalten, dass das konkrete Vergabeverfahren klar ist und Interessensbekundungen frühzeitig möglich sind.
- **Gesetzliche Fristen**
Gemäss Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) vom 4. November 2009 muss das Unternehmen das Konzessionsgesuch frühestens zehn und spätestens drei Monate vor dem Zeitpunkt, auf den die Fahrten aufgenommen werden sollen, beim BAV einreichen. Diese Fristen sind auf eine einvernehmliche Vergabe von Konzessionen ausgerichtet. Unternehmen, welche noch nicht im Fernverkehr tätig sind, benötigen für die Ressourcenbeschaffung (Personal, Rollmaterial etc.) mehrere Jahre. Der Behörde bleiben lediglich wenige Monate, um dieses zu prüfen und die Konzessionsverfügung zu erlassen. Die auf Verordnungsstufe definierten Fristen sind entsprechend anzupassen. Dies soll bei einer kommenden Revision des PBG erfolgen.

3.2.6 Stossrichtung für die Fernverkehrskonzession 2029

Aufgrund der gemachten Erfahrungen wird für die Erneuerung der Fernverkehrskonzession 2029 eine Direktvergabe des gesamten Netzes an die SBB angestrebt. Gleichzeitig soll die SBB - unter vorgängig definierten Voraussetzungen - zur Untervergabe von einzelnen Teilangeboten an andere interessierte Transportunternehmen verpflichtet werden («Kooperationsmodell»). Wie ein solches Modell umgesetzt werden soll, ob mit oder ohne Gesetzesanpassung, muss in den nächsten Jahren unter Berücksichtigung der politischen, rechtlichen und verfahrensmässigen sowie finanziellen Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken vertieft abgeklärt werden.

¹⁸ Vergleiche Artikel vom 15.02.2021 in der Sonntagszeitung des Tages-Anzeigers: www.tagesanzeiger.ch/Neuer_Zug_am_Gotthard_-_was-die-suedostbahn-besser-macht-als-die-sbb

¹⁹ Covid-19-bedingt wird sich dieses Ergebnis kurzfristig verschlechtern.

3.3 Erweiterte Zugangsrechte im internationalen Schienenpersonenverkehr

3.3.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat in seinem Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus) vom 18. Oktober 2017²⁰ festgehalten, dass durch die Erweiterung der Zugangsrechte im internationalen Schienenpersonenverkehr die Schweiz noch besser mit dem Ausland verknüpft werden könnte.

3.3.2 Marktzugang mit Auflagen

Bei einer Umsetzung der Marktzugangsrechte gemäss dem 3. EU-Eisenbahnpaket kann ein schweizerisches oder europäisches Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) auf eigene Verantwortung ein grenzüberschreitendes Angebot erbringen. Dabei kann es als Nebenzweck Personen auch zwischen zwei Halten innerhalb der Schweiz bzw. europäischen Destinationen befördern (Kabotage), soweit der Hauptzweck der Leistung im grenzüberschreitenden Verkehr verbleibt.

3.3.3 Rechtliche Zuständigkeit

Zur Umsetzung dieser Lösung müsste der Anhang 1 des LVA durch den Gemischten Ausschuss angepasst werden. Seitens der Schweiz kann die Ermächtigung zu dieser Anpassung auf Basis von Art. 8 Abs. 3 PBG durch den Bundesrat erfolgen. Zu dieser Bestimmung liegt ein von der SBB in Auftrag gegebenes Gutachten der Universität Freiburg vor (Prof. Dr. Astrid Epiney, Dr. Nula Frei). Dieses stellt die Anwendbarkeit von Art. 8 Abs. 3 PBG für diesen Fall in Frage.

In der Folge wurde am 12. November 2018 von der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats die Motion «18.4105 Kooperationsmodell anstelle der Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs» eingereicht. Mit dieser wurde der Bundesrat beauftragt, eine allfällige Öffnung des Marktes für den internationalen Schienenpersonenverkehr nicht in eigener Kompetenz zu beschliessen, sondern dem Parlament in geeigneter Form zum Entscheid vorzulegen. Am 4. Juni 2019 wurde die Motion angenommen.

3.3.4 Beurteilung der Marktordnung und Empfehlung

Die Erweiterung der Zugangsrechte kann wie folgt beurteilt werden:

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
- Bessere Einbindung der Schweiz dank neuen Angeboten - Qualitätsdruck für bestehende Anbieter - Marktzugang für Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen in der EU mit dem Hauptzweck der grenzüberschreitenden Personenbeförderung	- Qualitätsrisiken beim Zugang von europäischen EVU - Zunahme der Trassenkonflikte - Durchsetzung der Sozialstandards bei durchgehendem Personaleinsatz - Geringe Wirkung aufgrund der weiterhin vorherrschenden Kooperationen (Erfahrung aus der Öffnung innerhalb der EU) - Kabotage als Gefährdung für den nationalen Eisenbahnverkehr

Mit den erweiterten Zugangsrechten würde bezweckt, die Bahnverbindungen zwischen der Schweiz und dem Ausland zu verbessern. Dabei müsste sichergestellt werden, dass die Errungenschaften des schweizerischen öV-Systems nicht gefährdet werden. Mit den Instrumenten zur Trassensicherung (Überlastet-Erklärung, Massnahmenplanung, Kapazitätsausbau, Netznutzungsplan) hat die Schweiz starke Steuerungsmechanismen, um das schweizerische Taktsystem ausreichend und diskriminierungsfrei zu schützen. Für Schweizer EVU böte sich die Gelegenheit, Angebote im internationalen

²⁰ Vergleiche <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49994.pdf>

Schienenverkehr in eigener Verantwortung im EU-Markt anzubieten. Gleichzeitig bliebe die Möglichkeit bestehen, Angebote in Kooperation mit einem Transportunternehmen in anderen Ländern zu betreiben.

In der EU wurde der internationale Schienenpersonenverkehr bereits im Jahr 2010 geöffnet. Obschon es den europäischen EVU seit damals möglich ist, neue grenzüberschreitende Angebote in Eigenverantwortung anzubieten, basiert der grenzüberschreitende Eisenbahnverkehr mit wenigen Ausnahmen auch heute auf Kooperationen. Die von der EU angestrebten Vorteile der Marktöffnung wurde in der Praxis damit verfehlt. Diesem unsicheren Mehrnutzen stehen mögliche Nachteile für die nationalen Eisenbahnunternehmen gegenüber. Ausländische Bahnen könnten der SBB lukrative internationale Strecken streitig machen, indem sie bisherige, in Kooperation mit der SBB betriebene Verkehre in eigener Verantwortung anbieten könnten. Für die Schweizer Bahnkunden können daraus Unsicherheiten bei der Benutzung von internationalen Zügen im nationalen Verkehr entstehen, da sich Unterschiede im Tarifniveau oder bei der Reservationspflicht ergeben. Entsprechend erwartet der Bundesrat als Eigner von der SBB, dass sie ihre Marktstellung im internationalen Personenfernverkehr insbesondere durch Kooperationen stärken soll. So können ohne Anpassungen des rechtlichen Rahmens schnell Verbesserungen in der internationalen Anbindung der Schweiz erreicht werden.

Auch auf europäischer Ebene steht die Förderung des internationalen Schienenpersonenverkehrs verstärkt im Fokus. So sollen Kooperationen unterstützt werden, wie es zum Beispiel mit dem Konzept TEE 2.0 des deutschen Verkehrsministers vorgesehen ist. Die Bahnen sollen ein europäisches Netz von qualitativ hochstehenden Verbindungen betreiben. Weiter sollen grenzüberschreitend einfach zugängliche Vertriebssysteme und eine bessere Stabilität in der Fahrplanplanung angestrebt werden. Diese Arbeiten werden vom BAV aktiv begleitet.

Aufgrund dieser Erfahrungen und Entwicklungen wird im internationalen Schienenpersonenverkehr keine Öffnung angestrebt und weiterhin auf Kooperationen zwischen Eisenbahnunternehmen aus den verschiedenen Ländern gesetzt.

3.4 Reform des Regionalen Personenverkehrs

3.4.1 Ausgangslage

Zur Erfüllung der Motion 13.3663 hat der Bundesrat im Sommer 2016 beschlossen, dass das UVEK mit der Konferenz der öV-Direktoren der Kantone (KöV) Arbeiten für eine Reform des Regionalen Personenverkehrs (RPV) aufnehmen soll.

Im Rahmen dieser Vorarbeiten wurden zwei Varianten ausgearbeitet. Beide bauten auf dem heutigen Bestellverfahren auf. Die Variante "Optimierung" stärkt das Zusammenspiel von Angebotsplanung und der dafür benötigten Finanzierung sowie die Instrumente der Zielvereinbarungen und des Benchmarkings. Die Variante "Teilentflechtung", welche die Bestellverantwortung für Busangebote allein den Kantonen überträgt, ermöglicht im Busbereich Synergien zwischen dem Ortsverkehr und dem RPV. Unverändert bleibt die gemeinsame Bestellung des RPV auf der Schiene.

Die Vernehmlassung von 2019 zeigte, dass grossmehrheitlich die Variante «Optimierung» favorisiert wird. Der Bundesrat hat daher im Juni 2020 das UVEK beauftragt, dem Parlament eine Vorlage auf Basis dieser Variante zu unterbreiten. Diese Botschaft hat der Bundesrat am 4. Juni 2021 verabschiedet.

3.4.2 Marktordnung

Im Rahmen der Auslegeordnung, welche durch eine Expertengruppe vorgängig zur Erarbeitung der Reform RPV vorgenommen hat, wurde die Stossrichtung bezüglich der Marktordnung evaluiert (Expertenbericht)²¹. Dabei wurden Varianten, welche über die heutige Wettbewerbsintensität hinausgehen, verworfen.

²¹ Vergleiche : [Bundesamt für Verkehr BAV Regionaler Personenverkehr \(RPV\) \(admin.ch\)](#) (Kasten unten)

Modell des Wettbewerbs		geschlossener Markt							Bestellermarkt							kommerzieller Markt
Markttyp		geschlossener Markt							Bestellermarkt							kommerzieller Markt
																
ZV/DV	kein Wettbewerb															
WB-Vergabe	ideale Staatswirtschaft															
	preußische Staatswirtschaft															
	Hamburger Modell															
	Hamburger Modell plus															
	Schweizer Modell															
	Schwedisches Modell															
	Ausschreibungs-quote															
	Ausschreibungsquote für schlechteste Leistungen															
	Australischer NPBC															
	Ausschreibungspflicht mit Ausnahmen															
	Ausschreibungs-pflicht															
	Ausschreibungen und partielle Deregulierung															
	Deregulierung															

Abb. 4: Marktmodelle im Regionalverkehr (Quelle: kcw GmbH, Berlin)

Die Experten schlugen vor, zu prüfen, ob die bestehenden Regelungen zu Ausschreibungen im Busbereich auf den Bahnbereich übertragen werden können. Nicht weiter zu verfolgen sei aber eine generelle Ausschreibungspflicht oder -quote im Sinne von obligatorischen, für Dritte offene Wettbewerbsverfahren (Expertenbericht, S. 58).

Der Bundesrat stellt fest, dass der bestellte RPV gut funktioniert und seinen Kostendeckungsgrad über die Jahre kontinuierlich verbessern konnte. Die Unternehmen haben sich auf den Bestellprozess mit überwiegenden Direktvergaben in einem geschlossenen Markt ausgerichtet. Eine Marktordnung mit einer höheren Wettbewerbsintensität würde einen Wechsel der inneren Logik bedeuten, vom Primat der Kooperation hin zur Konkurrenz. Dafür müsste die Risikotragfähigkeit der Transportunternehmen erhöht werden. Diese befinden sich oft im Besitz der öffentlichen Hand. Sie müssten mit einem entsprechenden Risikokapital ausgestattet werden.

3.4.3 Empfehlung

Der Bundesrat sieht keinen Anlass, die Marktordnung im bestellten RPV anzupassen. Im Schienenverkehr soll wie bis anhin auf Ausschreibungen verzichtet werden. Im Busverkehr sind die geltenden, gesetzlichen Möglichkeiten vermehrt auszuschöpfen, um die Effizienz kontinuierlich zu verbessern.

4. Zusammenfassung

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Marktordnung im öffentlichen Verkehr im Rahmen des geltenden gesetzlichen Rahmens punktuell entwickelt werden soll.

Seit 1996 basiert die Marktordnung im Wesentlichen auf linienweisen Direktvergaben. Die Systemintegration und die hohe Qualität des öV werden durch die gesetzlichen Vorgaben des PBG sowie durch Auflagen in den Personenbeförderungskonzessionen gewährleistet. Im bestellten Busverkehr können Leistungen ausgeschrieben werden. Die 2018 vorübergehend eingeführten nationalen Fernbussangebote wurden in das Marktmodell integriert, indem sie linienweise vergeben und über Auflagen in der Konzession in das öV-Tarifsystem eingebunden wurden.

Zwei Entwicklungen prägen in naher Zukunft das Bild: Im nationalen Fernverkehr führte die Neuvergabe der Fernverkehrskonzessionen zu einem Kooperationsmodell unter einer Einheitskonzession. Dieses Modell soll auch in Zukunft einen erfolgreichen, mit dem übrigen Verkehr abgestimmten und innovativen Fernverkehr in der Schweiz gewährleisten. Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung dieses Modells sind in Prüfung.

Im internationalen Schienenfernverkehr besitzt die SBB ein Monopol, wobei die grenzüberschreitenden Angebote jeweils in Kooperation mit verschiedenen Partnerunternehmen im Ausland erbracht werden. Der Bundesrat vertritt die Haltung, dass die SBB ihr internationales Angebot in Zukunft insbesondere mittels Kooperationen ausbauen soll. Dadurch können die Kräfte gebündelt und Reformen zur Vereinfachung und Harmonisierung von technischen und organisatorischen Lösungen im grenzüberschreitenden Schienenpersonenfernverkehr effizient unterstützt werden. Auf eine Anpassung der Marktordnung im internationalen Schienenpersonenverkehr wird verzichtet.

Insgesamt ist der Bundesrat der Ansicht, dass sich das Marktmodell im Personenverkehr bewährt hat und im heutigen gesetzlichen Rahmen weitergeführt werden soll. Die Spielräume für mehr Kundenorientierung, Effizienz und Innovation sind zu nutzen.

5. Beantwortung der Interpellationen

5.1 Interpellation Hardegger (18.3584 vom 14. Juni 2018)

Wortlaut der Interpellation

Im Zusammenhang mit der Vergabe der Fernverkehrskonzessionen im Schienenverkehr für die Periode 2019 -2029 stellen sich nachfolgende Fragen:

Frage 1

Wann hat das Parlament, das 2005 die Bahnreform 2, welche die Auftrennung des Schweizer Schienennetzes in ein Fernverkehrs- und ein Ergänzungsnetz vorsah, an den Bundesrat zurückgewiesen hat, dem BAV den Auftrag gegeben, dieses Konzept mit sich konkurrenzierenden Fernverkehrsalternativen zu installieren?

Frage 2

Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass ein Systemwechsel von so grosser Tragweite im Bereich des Service public politisch umfassend diskutiert werden müsste im Hinblick auf Risiken und Chancen?

Frage 3

Der angestrebte Systemwechsel wäre wegen der langen Investitionshorizonte quasi irreversibel. Welche Vorkehrungen trifft der Bundesrat, sollte sich zeigen, dass der Systemwechsel nicht den gewünschten Erfolg bringt bzw. Schaden anrichtet?

Frage 4

Hätte das BAV nach Scheitern der Konsenslösung im Februar 2017 auf Grund der unklaren gesetzlichen Grundlage und der kurzen Frist nicht besser am bisherigen System festgehalten?

Antwort des Bundesrats zu Fragen 1 bis 4

Die Erteilung der Fernverkehrskonzessionen 2019-2029 an die SBB und die BLS basiert auf den geltenden Bestimmungen des PBG. Das BAV hat die Gesuche geprüft und mittels Verfügung entschieden. Die Bahnreform 2 im Jahre 2005 beinhaltete eine Aufteilung der finanziellen Zuständigkeiten bezüglich des Infrastrukturnetzes der Bahnen zwischen Bund und Kantonen²² und betraf den Fernverkehr nicht. Es fand kein Systemwechsel statt.

Frage 5

Worauf basiert die Annahme des BAV, dass die Aufgabe der Einheitskonzession im Fernverkehr keine negativen Auswirkungen auf das Netz, die Qualität und die Preise hat?

Antwort des Bundesrats

²² Vergleiche Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/310.pdf>).

Die Vorgaben des PBG sowie die Auflagen in der Konzession stellen die Qualität und die Integration des Fernverkehrs in das öV-System Schweiz sicher. Dies gilt für die Vielzahl von Anbietern im RPV gleich wie für mehrere Betreiberinnen im Fernverkehr.

Frage 6

Worauf basiert die Annahme des BAV, dass mit der Aufteilung des Fernverkehrsnetzes auf mehrere Konzessionäre der Auftrag aus Artikel 6 Absatz 2a der Organisationsverordnung des UVEK besser erfüllt wird?

Antwort des Bundesrats

Die Vergabe der Fernverkehrskonzession unterstützt das Ziel einer Erhöhung des Anteils des öffentlichen Landverkehrs am nationalen Personenverkehr durch die Gewährleistung eines attraktiven und bedarfsgerechten Angebots. Die Vergabe hat zu neuen Direktverbindungen, qualitativ besserer Leistungserbringung (wie Zugsbegleitung, Verpflegungsangebot, WLAN) und der Beschaffung von neuem Rollmaterial geführt.

Frage 7

Worauf basiert die Annahme des BAV, dass die vorgeschlagene Anpassung in der Finanzierung des öV mit der Plafonierung der Umsatzrendite die Qualität verbessert, den Deckungsbeitrag an die Transportpreise erhöht und keine Fehlanreize für eine Angebotsverschlechterung setzt?

Frage 8

Welchen Einfluss hat die Plafonierung der Umsatzrendite auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Fernverkehrsanbieter angesichts der absehbaren internationalen Konkurrenz im Fernverkehr?

Antwort des Bundesrats zu Fragen 7 und 8

Die Festlegung des Deckungsbeitrags im Fernverkehr ist gemäss VPB Teil der Konzessionserteilung. Die Umsatzrendite wird als Bemessungsgrundlage gewählt, um in unterschiedlichen Netzen den Deckungsbeitrag nach gleichen Kriterien festzulegen. Die Steuerung über die Umsatzrendite führt dazu, dass keine übermässigen Renditen erzielt und als Gewinne aus dem öV-System abgezogen werden. Die Bahnen haben den Anreiz, Mittel zu reinvestieren und so das Angebot zu verbessern oder die Tarife zu senken. Verkehre im internationalen Verkehr unterliegen auch der Konzessions- resp. Bewilligungspflicht und der Deckungsbeitrag wird nach gleichen Kriterien festgelegt, so dass keine Wettbewerbsverzerrungen zum internationalen Schienenverkehr entstehen.

Frage 9

Inwieweit gefährdet der eingeschlagene Rechtsweg der Konzessionsbewerber die rechtzeitige Umsetzung der beantragten Vergabe der Konzessionen?

Antwort des Bundesrats

Die SBB und die BLS haben vor dem Fahrplanwechsel 2019 eine Einigung erzielt und die SBB haben ihre Beschwerde zurückgezogen.

Frage 10

Das BAV hat angekündigt, die rechtlichen Vorgaben für die Vergabe von Fernverkehrskonzessionen zu überprüfen, damit das Verfahren angepasst und die nächste Vergabe mit einem längeren Vorlauf ausgelöst werden kann. Wie sinnvoll ist es, einen Systemwechsel vorzunehmen, bevor diese Frage diskutiert wurde?

Antwort des Bundesrats

Der Bundesrat beabsichtigt keine Änderung des Marktmodells. Zu klären ist das Verfahren zur Erteilung einer Fernverkehrskonzession. Es soll eine frühzeitige Interessenabklärung ermöglichen. Zudem sind die Fristen zur Konzessionseingabe anzupassen. Bei Bedarf werden dem Parlament zu gegebener Zeit die entsprechenden Anpassungen unterbreitet.

5.2 Interpellation Burkart (18.3605 vom 14. Juni 2018)

Wortlaut der Interpellation

Beim Fernverkehr zielt das BAV darauf ab, mit einem Mehrbahnen-Modell einen möglichst hohen Kundennutzen durch zusätzliche Angebote zu erreichen. Mit dem Entscheid vom 12. Juni, der BLS zwei Fernverkehrslinien zu gewähren, bestätigt das BAV diesen Grundgedanken. Positiv zu beurteilen ist, dass die BLS nun die Gelegenheit erhält, aufzuzeigen, ob mehr Wettbewerb im Fernverkehr zu einem besseren Angebot für die Kunden führt. Bereits der Prozess der Konzessionsvergabe hat aber offengelegt, dass Optimierungspotenzial besteht. Die Frist für die Einreichung, Evaluation und Bekanntgabe war offensichtlich zu kurz: Erst im Herbst 2017 konnten die Eisenbahnunternehmen Gesuche für einen Betriebsstart Ende 2019 einreichen. Die Kommunikation der betroffenen Akteure hat gezeigt, dass niemand wirklich mit diesem Vorgehen zufrieden ist. Deshalb stellen sich folgende Fragen:

Frage 1

Wird der Bundesrat eine Evaluation der Konzessionsvergabe durchführen? Und falls ja, wie soll diese aussehen?

Antwort des Bundesrats

Das Bundesamt für Verkehr hat 2019/2020 eine umfassende Evaluation des Konzessionsrechts in den Bereichen Bahninfrastruktur und Personenbeförderung vorgenommen (vgl. Ziffer 2.2.1). Der Bundesrat sieht keinen Bedarf für eine Anpassung des Marktmodells im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr. Zu klären ist jedoch das Verfahren zur Erteilung einer Fernverkehrskonzession. Insbesondere soll eine frühzeitige Interessenabklärung ermöglicht werden.

Frage 2

Der Betrieb von Fernverkehrslinien beansprucht bedeutende Investitionen über mehrere Jahre hinweg. Das gewählte Verfahren für die Vergabe der Fernverkehrskonzessionen in der Zeitperiode 2020-2030 hatte sehr kurze Fristen und war offensichtlich nicht das geeignetste Mittel, um das bundesrätliche Ziel von mehr Wettbewerb im Fernverkehr zu erreichen. Wäre es nicht angebrachter, das Verfahren der Konzessionsvergabe mindestens fünf Jahre vor der Inbetriebnahme zu beginnen, um einen Wettbewerb mit gleich langen Spiessen zu ermöglichen?

Antwort des Bundesrats

Die Frist von 10 Monaten für die frühestmögliche und 3 Monaten für die spätmöglichste Einreichung des Gesuchs bis zur Betriebsaufnahme war im abgeschlossenen Konzessionsverfahren ein problematischer Punkt. Eine Anpassung der Fristen für die Eingaben von Gesuchen bei Fernverkehrskonzessionen ist zu prüfen.

Frage 3

Das Wichtigste ist, dass die Kunden tatsächlich vom grösseren Wettbewerb profitieren. Wie will der Bundesrat den angestrebten zusätzlichen Nutzen für die Kunden gewährleisten? Wie soll das Erreichen dieses Zieles in den nächsten Jahren evaluiert werden?

Antwort des Bundesrats

In den Bestimmungen der Konzession ist ein jährliches Reporting zur Leistungserbringung vorgesehen. Dies erlaubt neuerdings die Qualität der Leistungserbringung besser zu beurteilen und die qualitativen Vorgaben im Fernverkehr durchzusetzen.

5.3 Interpellation Hadorn (18.3661 vom 15. Juni 2018)

Wortlaut der Interpellation:

Die Vergabe der Fernverkehrskonzessionen im Personenverkehr 2019-2029 durch das BAV führte zu enormer Unruhe in der ganzen öV-Branche und Aufwänden bei allen involvierten Parteien. Bereits beim Ansinnen des BAV, die bisherige Vergabe-Praxis zu verändern, waren warnende Stimmen zu vernehmen. Die Kritik betraf und betrifft das Verfahren, die (Vorlauf-)Fristen, die Kosten und den in Frage gestellten Nutzen.

Im Zusammenhang mit den Kosten bitte ich den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

Frage 1

Welche Kosten entstanden beim BAV bis heute durch das Prozedere der Verfahren der Fernverkehrskonzessionen 2019-2029?

Antwort des Bundesrats

Für die Durchführung des Konzessionsverfahrens Fernverkehr mit mehreren Gesuchen wurden ca. 70 bis 80 Stellenprozent während rund sechs Monaten benötigt. Nicht darin eingerechnet ist der Aufwand im Rahmen der eingegangenen Beschwerde der SBB. Der Aufwand für die externe Unterstützung betrug rund CHF 70'000. Dieser bestand insbesondere in der Erstellung des Beurteilungsrasters sowie in der Unterstützung bei der Beurteilung der Gesuche.

Frage 2

Welche Kosten verursachten die Vergaben beim BAV bei den jetzt auslaufenden Konzessionen?

Antwort des Bundesrats

Es handelte sich um Standardverfahren mit leicht erhöhtem Aufwand aufgrund des nationalen Anhörungskreises. Es wurden ca. 20 Stellenprozente während einem Monat benötigt.

Frage 3

Welche Kosten verursachten die Verfahren bei den konzessionsersuchenden Bahnen? (Durch die Aufsichtsfunktion des BAV müssen diese Zahlen für das BAV erkennbar sein.)

Antwort des Bundesrats

Zu den Kosten bei den Transportunternehmen hat das BAV die SBB und die BLS zur Stellungnahme aufgefordert. Diese haben wie folgt geantwortet:

SBB:

«Das Verfahren zur Erneuerung der Fernverkehrskonzession per Ende 2017 hat im Zeitraum von 2016 bis 2018 im Fernverkehr SBB durchschnittlich drei Vollzeitstellen absorbiert. Dazu wurden seitens SBB keine neuen Mitarbeitenden angestellt, sondern bestehende Ressourcen ohne direkte Kostenfolgen neu priorisiert. Diese Zusatzaufwände führten insbesondere zur Verzögerung resp. Sistierung von Projekten zur Steigerung des Kundennutzens und der Weiterentwicklung des Bahnsystems. Ergänzend hat der SBB Fernverkehr für die juristische Unterstützung sowie zur Erstellung von kommunikativen Massnahmen externe Leistungen im unteren sechsstelligen Frankenbereich in Anspruch genommen».

BLS:

«Die BLS geht aktuell von Projektkosten für die Erarbeitung der eingereichten Konzepte und Unterlagen (Konzessionsantrag für 5 Fernverkehrslinien), wie auch die noch laufende Begleitung des von der SBB angestrebten Beschwerdeverfahrens in Höhe von ca. 3 Mio. Franken aus. Dies entspricht normal hohen Vorinvestitionen für eine Geschäftsausweitung einer Unternehmung, wie es auch der Fernverkehrseinstieg für die BLS ab Dezember 2019 darstellen wird».

Frage 4

Welche Kostenrisiken entstehen durch veränderte «Konzessionserteilungen» bei den Bahnunternehmen, welche diese erhalten, was

- a) betriebliche Abläufe,
- b) Bedarf an Rollmaterial, sowie
- c) Planung,
- d) Ausbildung und
- e) Einsatz von Personal und
- f) Personalabbau oder –verschiebungen

betrifft?

Antwort des Bundesrats:

Durch den Betrieb von zwei Linien durch die BLS änderten sich die Umläufe der Züge marginal. Anpassungen ergeben sich durch die neuen Direktzüge von Chur nach Bern. Dies wurde von der SBB so im Konzessionsgesuch eingegeben und mit optimierten Zugsläufen begründet. Die Konzessionserteilung wird auf einzelnen Linien benutzt, um neue Konzepte mit neuem Rollmaterial umzusetzen. Dies verbessert die Qualität des Angebots. Durch den Betrieb einzelner Linien durch die BLS wurde der Planungsaufwand, der Ausbildungsbedarf und der Einsatz von Personal nur marginal beeinflusst.

Frage 5

Welche zusätzlichen Investitionen (Rollmaterial, Unterhaltsanlagen) resultieren durch die vorgesehene Aufteilung der Fernverkehrslinien auf mehrere Konzessionäre und welche Investitionsrisiken entstehen für die Konzessionäre auf Grund der befristeten Konzessionen?

Antwort des Bundesrats:

Für die Umsetzung der neuen Angebote haben sowohl die SBB, die BLS und die SOB als Beauftragte der SBB neues Rollmaterial bestellt. Durch den Betrieb einzelner Fernverkehrslinien durch die SOB und die BLS entstand kein Mehrbedarf an Rollmaterial oder Unterhaltsanlagen. Dass die Konzessionen befristet sind, ist normal. Beim bestellten Rollmaterial handelt es sich verbreitete Standardprodukte, die auch anderweitig eingesetzt werden können. Es bestehen nur geringe Investitionsrisiken.