



Bern, 18. Oktober 2017

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3673, KVF-N vom 1. September 2014 und 15.3707, Häsler vom 19. Juni 2015

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag / Inhalt des Postulates	3
2	Ausgangslage	4
	Internationaler Schienenpersonenverkehr.....	4
	Internationaler Fernbusverkehr	6
	Nationaler Fernbusverkehr	6
3	Studie zum internationalen Personenverkehr	7
4	Fragen aus dem KVF-N-Postulat 14.3673	7
	Frage 1	7
	Frage 2	12
	Frage 3	17
	Frage 4	21
	Frage 5	24
	Frage 6	26
	Frage 7	28
	Frage 8	30
	Frage 9	31
5	Nationaler Fernbusverkehr	32
	Integriertes öV-System	32
	Anlass: Zielsetzung der Motion Nantermod.....	33
	Möglichkeiten des geltenden Rechts	33
	Erkenntnisse aus der Studie der KCW	34
	Potenzial	35
	Beurteilung	36
	Stossrichtung	36
6	Erschliessung des alpinen Raums (Postulat Häsler)	38
7	Fazit	40
	Internationaler Schienenpersonenverkehr.....	40
	Internationaler Fernbusverkehr	41
	Nationaler Fernbusverkehr	41
	Tourismusregionen.....	42
	Anhang	43

1 Auftrag / Inhalt des Postulates

Mit ihrem Postulat vom 1. September 2014 (14.3673, Bericht zum internationalen Personenverkehr [Bahn/Bus]) verlangt die Nationalrats- Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen vom Bundesrat einen Bericht zum internationalen Personenverkehr auf Schiene und Strasse. Der Bericht soll eine Auslegeordnung über den Ist-Zustand und den angestrebten Soll-Zustand enthalten. Weiter sei aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen der Soll-Zustand erreicht werden kann und wie eine Chance-/Risikobeurteilung dieser Massnahmen aussieht. Explizit vom Wortlaut des Postulates verlangt wird die Beantwortung der nachfolgend in Ziffer 4 enthaltenen Fragestellungen. Der Wortlaut des Postulates wird aufgrund dessen Umfangs im Anhang dieses Berichts wiedergegeben.

Ebenfalls im Rahmen dieses Berichts werden Fragestellungen aus der Motion Nantermod vom 17. Dezember 2015 (15.4173, Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz) aufgegriffen, um dem Parlament bessere Entscheidungsgrundlagen zu unterbreiten. Zudem wird das Postulat Häsler vom 19. Juni 2015 (15.3707, Förderung des öffentlichen Verkehrs für den alpinen Raum) erfüllt. Der Bericht soll aufzuzeigen, welche Möglichkeiten (u. a. mehr Direktzüge Ausland-Alpenraum) der Bund besitzt, um den öffentlichen Verkehr für den Tourismus attraktiver zu gestalten, und welche dieser Massnahmen er umsetzen möchte. Auf weitere parlamentarische Vorstösse¹, welche ähnliche Anliegen vertreten, wird im Bericht nicht weiter eingegangen. Ihre Anliegen sind jedoch berücksichtigt.

In der Motion Nantermod wird der Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes zu erarbeiten, die eine neue Ausnahme vom Personenbeförderungsregal einführt, um den Fernbusverkehr in der Schweiz zu liberalisieren. Der Bundesrat hat die Motion zur Ablehnung beantragt und in Aussicht gestellt, die Thematik des nationalen Fernbusverkehrs im Rahmen des Berichts zur Erfüllung des Postulates 14.3673 darzulegen. Der Nationalrat hat am 14. März 2017 als Erstrat die

¹ Zusammenstellung der parlamentarischen Vorstösse:

- Ip. 14.3889 Müller-Altermatt: Wie kompliziert kann Bahnreisen sein?
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20143889>
- Fragestunde 14.5528 Riklin Kathy: Fernbusse. Billigkonkurrenz zu internationalen Bahnverbindungen
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20145528>
- Ip. 15.3178 Trede: Klimapolitische Auswirkungen der Streichung von Nachtzugverbindungen
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153178>
- Ip. 15.4234 Regula Rytz: Was tut der Bundesrat, damit die Nachtzüge der Deutschen Bahn nicht aufs Abstellgleis kommen?
<https://www.parlament.ch/de/suche#k=15.4234>
- Ip. 16.3551 Masshardt: Gleich lange Spiesse für den internationalen Bahnverkehr. Stopp der steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs
<https://www.parlament.ch/de/suche#k=16.3551>
- Ip. 17.3092 Pieren: Auswirkungen von Fernbusverbindungen
<https://www.parlament.ch/de/suche#k=17.3092>
- Ip. 17.3085 Rechsteiner: Fernverkehr. Erfolgsmodell Schweizerische Bundesbahnen nicht aufs Spiel setzen
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173085>

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Motion mit 102 zu 84 Stimmen angenommen. Die Verkehrskommission des Ständerats hat an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2017 die Behandlung der Motion bis zur Unterbreitung des vorliegenden Berichts verschoben.

Im vom Nationalrat am 25. September 2015 angenommenen Postulat Häsler wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzulegen, welche Möglichkeiten (u.a. mehr Direktzüge Ausland – Alpenraum) dem Bund offen stehen, um den öffentlichen Verkehr für den Tourismus attraktiver zu gestalten und welche dieser Massnahmen er umsetzen möchte.

Aufgrund der Aufnahme der Fragestellungen aus den Vorstössen Nantermod und Häsler hat sich das Themenfeld des vorliegenden Berichts erweitert. Er betrachtet nicht allein den internationalen Personenverkehr, sondern auch Fragestellungen zum nationalen Fernbusverkehr einbezieht (Ziffer 5). Entsprechend dem parlamentarischen Auftrag ist der internationale Luftpersonenverkehr nicht Gegenstand des Berichts.

2 Ausgangslage

Internationaler Schienenpersonenverkehr

Im internationalen Eisenbahnverkehr liegt die Ausgestaltung des Verkehrsangebots gemäss den geltenden Rahmenbedingungen in der Verantwortung der Transportunternehmen. Dabei spielen die Bestimmungen des Landverkehrsabkommens (LVA)² zwischen der Schweiz und der EU, in dem es den grenzüberschreitenden Verkehr auf der Schiene nur für internationale Gruppierungen und für Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr zulässt, eine wichtige Rolle. Das bedeutet, dass heute grenzüberschreitende Personenverkehrsleistungen ausschliesslich in Kooperation zwischen einem schweizerischen und einem ausländischen Transportunternehmen möglich sind, wobei solche Kooperationen nicht nur von Staatsbahnen, sondern auch von privaten Anbietern gebildet werden können. Bisher basieren jedoch sämtliche Angebote im internationalen Schienenpersonenverkehr von der Schweiz ins Ausland auf einer Kooperation zwischen der SBB und je nach Destination der Deutschen Bahn (DB), den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB), der Trenitalia oder der Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Im Gegensatz zur Schweiz ist in der EU und damit auch in den Nachbarländern (inkl. Lichtenstein) der internationale Schienenpersonenverkehr liberalisiert, d.h. jede Bahn

² Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72)

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

kann Leistungen erbringen, ohne dass dafür eine Kooperation mit einer nationalen Bahngesellschaft vorausgesetzt wird. Die Regelungen dazu sind in der Richtlinie 2007/58/EG des 3. EU-Eisenbahnpakets enthalten, welches seit 4.12.2007 in der EU in Kraft ist. Die EU-Mitgliedstaaten müssen demnach spätestens seit dem 1.1.2010 grundsätzlich allen Eisenbahnverkehrsunternehmen aus den anderen EU-Mitgliedstaaten das Recht auf Zugang zur Infrastruktur erteilen, damit diese grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste mit Kabotage erbringen können. Der Hauptzweck des Verkehrsdienstes muss jedoch in der Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten liegen. Einschränkungen dieses Rechts sind nur möglich, wenn dadurch das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gefährdet würde. Die nationale Regulierungsstelle legt die Kriterien fest, wann das wirtschaftliche Gleichgewicht als gefährdet gilt.

Das 3. EU-Eisenbahnpaket enthält ausserdem Vorschriften zu den Passagierrechten (Verordnung (EG) Nr. 1371/2007) sowie zur Zertifizierung von Triebfahrzeugführern (Richtlinie 2007/59/EG). Gemäss Art. 52 Abs. 6 LVA wendet die Schweiz in ihren gegenseitigen Beziehungen mit der EU das Prinzip der gleichwertigen Rechtsvorschriften (Äquivalenz) an. Aufgrund dieser Bestimmung fordert die EU von der Schweiz, das 3. EU-Eisenbahnpaket zu übernehmen. Die Schweiz ist frei zu entscheiden, wie und wann sie diesbezüglich vorgehen will.

Für den nationalen Schienenverkehr sind in erster Linie die Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes und der Personenbeförderungsverordnung³ massgeblich. Gemäss diesen Vorschriften bedarf es für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung eine Konzession des Bundes. Die Erlasse treffen dabei keine Unterscheidung zwischen Personenverkehr auf der Schiene oder auf der Strasse. Weiter sind im Eisenbahngesetz die Bestimmungen über den Netzzugang sowie die Netzzugangsverordnung von Bedeutung⁴, wonach für den Zugang zum Eisenbahnmarkt ein Sitz des Eisenbahnunternehmens in der Schweiz erforderlich ist. Davon ausgenommen sind die in einer BAV-Richtlinie explizit aufgeführten grenznahen Strecken, auf denen auch eine ausländische Netzzugangsbewilligung anerkannt wird⁵.

Zudem sind die Ziele des Bundesrates in seiner Rolle als Eigner der SBB zu berücksichtigen, welche u.a. allgemeine Vorgaben zum internationalen Personenfernverkehr umfassen.

³ Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1) sowie Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11)

⁴ Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101), Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV; SR 742.122) sowie Verordnung des BAV vom 14. Mai 2012 über den Eisenbahn-Netzzugang (NZV-BAV; SR 742.122.4)

⁵ vgl. Richtlinie zum Erlangen von Netzzugangsbewilligung und Sicherheitsbescheinigung sowie Sicherheitsgenehmigung vom 1. Juli 2013; Anhang 1 (Grenznahe Strecken)

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Internationaler Fernbusverkehr

Im internationalen Fernbusverkehr ist aufgrund der rechtlichen Grundlagen zu unterscheiden, ob es sich um Verkehr zwischen der Schweiz und einem EU-Staat (sog. EU-Verkehr) oder der Schweiz und einem sog. Drittstaat (also einem Nicht-EU-Staat, sogenannter Drittstaatenverkehr) handelt. Im EU-Verkehr kommt das LVA zur Anwendung, im Drittstaatenverkehr kommen jeweils bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und dem Drittstaat zur Anwendung. Eine für alle Drittstaatenverkehre gemeinsame rechtliche Grundlage analog dem LVA gibt es nicht.

Unabhängig der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen ist ein wichtiges Merkmal aller internationalen Fernbusverkehre in Bezug auf die Schweiz gleich: Es gilt das sogenannte "Kabotageverbot", d. h. das Verbot der Binnenbeförderungen von Personen innerhalb der Schweiz. Dieses Verbot ist sowohl im LVA (Art. 20 Abs. 1 LVA) als auch in den bilateralen Abkommen mit Drittstaaten (beispielsweise Abkommen zwischen der Schweiz und Mazedonien⁶) und in Art. 8 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG; SR 745.1) i.V.m. Art. 37 Abs. 2 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11) statuiert. Das Kabotageverbot dient dem Schutz schweizerischer Marktakteure im nationalen Verkehr vor ausländischer Konkurrenz.

Im Gegensatz zur Schweiz ist der internationale Fernbusverkehr innerhalb der EU liberalisiert. Das bedeutet, dass jedes Transportunternehmen ohne Kooperationspflicht selbständig Fernbuslinien anbieten kann. Zudem dürfen in- wie auch ausländische Transportunternehmen unter gewissen Voraussetzungen Binnenverkehre durchführen. Das bedeutet, dass Unternehmen aus der EU sowohl zwischen zwei EU-Staaten als auch innerhalb eines EU-Staates Beförderungen durchführen dürfen. Im Fernbusverkehr zwischen der Schweiz und den Drittstaaten hingegen herrscht die sogenannten Kooperationspflicht, d.h., dass internationale Linienbusverkehre zwischen der Schweiz und einem Drittstaat nur durch eine Kooperation eines schweizerischen Transportunternehmens und eines im betreffenden Drittstaat ansässigen Unternehmens durchgeführt werden dürfen. Wie bereits dargelegt gilt im internationalen Fernbusverkehr innerhalb der Schweiz das Kabotageverbot.

Nationaler Fernbusverkehr

In der Schweiz basiert der öffentliche Verkehr auf dem Personenbeförderungsregal des Bundes, bei dem durch die Vergabe von Konzessionen das Recht zur regelmässigen und gewerbsmässigen Beförderung von Personen an Transportunternehmen

⁶ vgl. Art. 6 des Abkommens vom 22. April 1997 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der mazedonischen Regierung über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Strasse (SR 0.741.619.520)

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

übertragen wird (PBG, Art. 4 ff.). Die Rechtsgrundlage für die Erteilung der Konzession unterscheidet dabei weder nach Verkehrsträger (Bahn, Bus, Schiff, Seilbahn) noch nach Verkehrsart (Fernverkehr, regionaler Personenverkehr, Ortsverkehr). Mit der Konzession werden den Betreibern auch Pflichten auferlegt. Nach Art. 16 PBG beruht das öV-System der Schweiz auf betrieblicher Koordination und tariflicher Integration in den Direkten Verkehr (DV / nationales Tarifsysteem des öffentlichen Verkehrs)⁷. Die Betreiber müssen ihre Fahrpläne veröffentlichen und den Transport aller Personen garantieren, welche über ein gültiges Billet verfügen. Sie müssen weiter die Bestimmung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG; SR 151.3) einhalten und die Kunden können Ansprüche (d.h. Fahrgastrechte) geltend machen, wenn ein Transport nicht durchgeführt wird. Weiter sind die Betreiber verpflichtet, die Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen nachzuweisen. Dieses gesamte System, insbesondere der Direkte Verkehr, war in den letzten Jahrzehnten einer der wichtigen Faktoren für die gute Qualität des öV und damit für eine sehr hohe Nachfrage. Es erfreut sich landesweit einer grossen gesellschaftlichen und politischen Anerkennung. Daneben findet es auch im Ausland Beachtung und wird häufig zum Vorbild für die Optimierung ausländischer öV-Systeme genommen.

3 Studie zum internationalen Personenverkehr

Um in Ergänzung zur konkreten Beantwortung der Fragen aus dem Postulat 14.3673 eine umfassende Auslegeordnung über den Ist- und Sollzustand des internationalen Personenverkehrs zu erhalten, gab das BAV eine Studie in Auftrag. Diese wurde am 26. Mai 2016 an die KCW GmbH in Berlin in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern vergeben. Der Bericht dieser Studie vom 10. Februar 2017 (nachfolgend KCW-Bericht genannt) wurde am xxx auf der Website des BAV unter xxx veröffentlicht und bildet eine Grundlage für diesen Postulatsbericht.

4 Fragen aus dem KVF-N-Postulat 14.3673

Frage 1

Wie stellt sich die heutige Situation bei den internationalen Schienenpersonenverkehrsangeboten dar? Wie beurteilt der Bundesrat diese Situation? Welche Herausforderungen gibt es?

⁷ Transportunternehmen, welche im Besitze einer Personenbeförderungskonzession sind, haben im Fern-, Regional- und Ortsverkehr in der Regel der Kundschaft für Verbindungen, die über das Netz verschiedener Unternehmen führen, einen einzigen Transportvertrag anzubieten (1 Reise = 1 Ticket). Sie erstellen dafür gemeinsame Tarife und Fahrausweise.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Ländern innerhalb der EU ist die Kooperation trotz der Liberalisierung immer noch das mit Abstand meistverbreitete Marktmodell. Angebote im grenzüberschreitenden Eisenbahnlinienverkehr, bei denen Eisenbahnunternehmen auf eigene Verantwortung und Kosten in andere Länder fahren, gibt es in Europa nur sehr wenige (z.B., Thello-Nachtzug u.a. mit Verbindung Venedig – Paris). Soweit solche Angebote existieren sind oft eine oder mehrere Staatsbahnen daran beteiligt. Aktiv ist beispielsweise die SNCF, die an Eurostar (Verkehre zwischen Grossbritannien, Frankreich und Belgien) beteiligt ist. Auch die Lyria, welche TGV-Verbindungen zwischen der Schweiz und Frankreich anbietet, ist eine Kooperation zwischen der SNCF und der SBB. Die Cisalpino AG, ein Gemeinschaftsunternehmen der SBB und der italienischen Trenitalia, ist ein Beispiel für die Entwicklung in den letzten Jahren. 1993 wurde die Gesellschaft gegründet, mit dem Ziel, den internationalen Verkehr zwischen der Schweiz und Italien mit Neigezügen zu beschleunigen. 2009 wurde die Gesellschaft aufgelöst und mittlerweile werden die internationalen Züge wieder in Kooperation durch die nationalen Bahnen erbracht. Insbesondere waren die Interessen der Aktionäre zu unterschiedlich und die Differenzen der Müttergesellschaften über Verantwortlichkeiten bezüglich Rollmaterial zu gross, als dass das Geschäftsmodell nachhaltig und rentabel weiter betrieben hätte können. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass sowohl die staatlichen als auch die wenigen privaten Eisenbahnunternehmen den nationalen Verkehr im Fokus haben. Einer vergleichsweise geringen Nachfrage nach internationalen Schienenverkehrsleistungen stehen hohe Markteintrittskosten gegenüber. Kooperationen erleichtern die Integration von Angeboten in den Binnenverkehr: Dank dem abgestimmten Vorgehen mit dem nationalen Angebot werden die internationalen Angebote attraktiv und können wirtschaftlich betrieben werden. So gesehen dienen die grenzüberschreitenden Linien primär der Zulieferung von Kunden an die nationalen Eisenbahnnetze. Aus Schweizer Sicht sind durch die Kooperation der SBB mit Eisenbahnverkehrsunternehmen aus den Nachbarstaaten die meisten bedeutenden Knotenpunkte des Schienenpersonenverkehrs in den Nachbarstaaten mit Direktverbindungen ab der Schweiz gut erreichbar (Frankfurt, Köln, Hamburg, Berlin, Stuttgart, Paris, Lyon, Strassburg, Innsbruck, Salzburg, Wien, Mailand). Durch Umsteigen an diesen Knotenpunkten lassen sich viele Teile Westeuropas von der Schweiz aus mit der Eisenbahn erreichen.

Die Entwicklung der nationalen (Hochgeschwindigkeits-) Netze hat in den letzten Jahren zu einem Wandel im Reiseverhalten und beim Angebot im grenzüberschreitenden Eisenbahnlinienverkehr geführt. Durch den laufenden Ausbau der nationalen Fernverkehrsnetze und in den meisten Ländern auch durch höhere Geschwindigkeiten sind weitere und durch die Verbindung von schweizerischen mit ausländischen Bahnknoten auch häufigere Tagesreisen möglich. Der internationale Eisenbahnverkehr trat damit zunehmend in Konkurrenz mit dem innereuropäischen Flugverkehr.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Trotz des Wegfalls von einzelnen Angeboten (z.B. TGV Bern – Paris via Neuchâtel, Schweiz – Brüssel, Nachtzüge nach Kopenhagen und Dresden) kann nicht von einer Verschlechterung beim grenzüberschreitenden Reisen mit der Eisenbahn, wohl aber von einer Anpassung des Angebots an die Kundennachfrage gesprochen werden. Es gab einerseits eine Verlagerung von den Nacht- zu den Tagesreisen, andererseits von langsameren Direktverbindungen (z.B. Eurocity-Angebote mit konventionellen Rollmaterial) zu schnelleren Umsteigeverbindungen mit den nationalen Hochgeschwindigkeitsangeboten. Bei den unmittelbar grenzüberschreitenden Verbindungen werden von den Staatsbahnen neuerdings wieder Verbesserungen angestrebt (z.B. durchgehende Züge Deutschland – Schweiz – Italien). Für solche langläufigen Verbindungen direkt in die europäischen Metropolen werden heute überwiegend die in die nationalen Taktsysteme integrierten und über die Grenze verlängerten nationalen Linien angeboten. Dies ist speziell in der Schweiz erforderlich, da angesichts der hier sehr hohen Taktdichte kaum Trassenkapazitäten für ein regelmässiges Zusatzangebot vorhanden sind. Solche Verkehre erlauben ein dichtes Angebot mit guten Anschlüssen, werden aber teilweise den unterschiedlichen Ansprüchen der Reisenden nicht gerecht. Während international Reisende möglichst schnelle Verbindungen, grosse Gepäckablagen, bediente Züge und ein Verpflegungsangebot erwarten, verlangen Pendler ein grosses Sitzplatzangebot.

Beim Nachtverkehr ist in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Rückgang festzustellen, da die Tagesverbindungen und die Konkurrenz des Luftverkehrs immer attraktiver wurden. Verschiedene Bahnen, so auch die SBB, betreiben keine Nachtzüge mehr. Nachdem eine vollständige Einstellung des Nachtverkehrs in West- und Mitteleuropa zu befürchten war, wurde das Angebot der Deutschen Bahn teilweise durch die Österreichischen Bundesbahnen übernommen und an die veränderten Umstände angepasst.

Deutlich verbessert wurden und werden in der Schweiz und im Ausland die Angebote im grenznahen internationalen Eisenbahnverkehr. Es handelt sich um Projekte in grenzüberschreitenden S-Bahnsystemen wie zum Beispiel im Raum Genf mit dem Léman Express und der Bahnstrecke Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA), im Tessin mit dem S-Bahnsystem TILO und der neuen Strecke zwischen Mendrisio–Varese (MEVA). Weiter werden die Angebote zwischen Biel und Belfort sowie auf der Hochrhein-Strecke ausgebaut.

Für die Zukunft steht sowohl für den Bundesrat als auch für die Transportunternehmen ein marktfähiges und damit eigenwirtschaftliches, attraktives internationales Schienenpersonenverkehrsangebot im Zentrum des Interesses. Die Aufgabe des Staates ist es in erster Linie, den Ausbau der Infrastruktur zu planen und zu finanzieren.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

ren und die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Angebote zu schaffen. Die Infrastruktur wird über das Programm der Hochgeschwindigkeits-Anschlüsse (HGV), das Agglomerationsprogramm sowie die Ausbauschritte 2025 und 2030/35, welche auch grenzüberschreitende Projekte berücksichtigen, sichergestellt. Nach Ansicht des Bundesrates ist es am Markt zu entscheiden, ob die Angebote wirtschaftlich betrieben, beibehalten, verdichtet oder erweitert werden können oder ob das Angebot abgebaut wird. Voraussetzung dazu ist, dass der Markt spielen kann. Es darf keine technischen oder regulatorischen Markteintrittsbarrieren geben.

Für den Bundesrat stellt sich die Frage, ob die regulatorischen Rahmenbedingungen anzupassen sind, um den internationalen Schienenpersonenverkehr weiter zu fördern. Dieser ist zwischen den EU-Staaten liberalisiert, d.h. jede Bahn kann Leistungen erbringen, ohne dass dafür eine Kooperation mit einer nationalen Bahngesellschaft vorausgesetzt wird (sog. Open Access).

Aus Sicht des Bundesrates gibt es drei Handlungsmöglichkeiten:

- Internationale Verkehre in Kooperation (Status quo)
- Internationale Verkehre ausserhalb von Kooperationen für taktüberlagerte Verkehre
- Internationale Verkehre vollständig liberalisieren

Wie bereits ausgeführt hat das Kooperationsmodell im internationalen Schienenverkehr zusammen mit den Infrastrukturmassnahmen des Bundes zu einer guten verkehrlichen Einbindung der Schweiz geführt. Aus der Schweiz sind alle wesentlichen Zentren in Westeuropa per Bahn zu erreichen. Die weitgehende Taktintegration verbindet die Vorteile der nationalen Systeme mit den internationalen Verkehren.

Eine Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs eröffnet ein zusätzliches Potenzial. Neue Anbieter können die bisherigen Angebote ergänzen und durch den Konkurrenzdruck zu einer generellen Verbesserung der Angebote führen. Dies könnte insbesondere von Vorteil sein, wenn die in Kooperation erbrachten Leistungen nicht weitergeführt werden sollen, wie zum Beispiel beim Abbau von direkten TGV-Verbindungen von Bern über Neuenburg nach Paris. In solchen Fällen wäre es denkbar, dass Drittanbieter ein marktfähiges Angebot in eigener Verantwortung erbringen könnten.

Würde die Öffnung für internationale Verkehre nur soweit ermöglicht, dass eigenständige Eisenbahnverkehrsleistungen von schweizerischen oder ausländischen Unternehmen über den gesamten internationalen Linienverlauf nur ausserhalb des nationalen Taktsystems erbracht werden könnten, führte dies zu einer Ungleichbehandlung zwischen Schweizer Eisenbahnunternehmen und solchen der EU. Denn die

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Schweizer Eisenbahnunternehmen könnten (in der Schweiz) alle Verkehre (auch solche im Takt) anbieten, die EU-Eisenbahnunternehmen jedoch nur taktüberlagernde. Ein solches Vorgehen würde gegen den in Art. 1 Abs. 3 und Art. 32 LVA vorgesehenen Grundsatz der Nicht-Diskriminierung zwischen nationalen und EU-Verkehrsunternehmen verstossen.

Einer vollen Öffnung sind dennoch Grenzen gesetzt. Das Knoten- und Taktsystem sind wesentliche Elemente des öV-Erfolgsmodelles in der Schweiz. Es erlaubt den Kunden eine einfache Orientierung und ermöglicht durch die systematische Produktion des Schienenverkehrs eine hohe Netzauslastung. In einem ersten Schritt ist deshalb zu prüfen, ob der Markt für internationale Verkehre geöffnet werden kann, welche das nationale Angebot und die internationalen Kooperationsverkehre sinnvoll ergänzen, ohne damit das Schweizer öV-System zu gefährden.

Die Angebote im internationalen Schienenfernverkehr sollen weiterhin aufgrund der Marktentwicklung durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen selbst definiert werden. Sie dürften auch längerfristig mehrheitlich in Kooperation mit ausländischen Bahnen erbracht werden.

Um weitere Optionen für die Verbesserung des Angebots zu schaffen, empfiehlt der Bundesrat, die Liberalisierung grenzüberschreitender Verkehre, welche internationale Verbindungen auch ohne Kooperationen ermöglichen würden, zu prüfen. Mit dieser Zielsetzung würde die Schweiz, die Teile des 3. EU-Eisenbahnpakets übernehmen, welche die Marktöffnung des Schienenpersonenverkehrs beinhalten. Im Sinne eines Gegenrechtes würde es dadurch auch schweizerischen Unternehmen ermöglicht, solche Verkehre ins Ausland anzubieten. Inwieweit der Markt diese in der EU erst selten genutzte Möglichkeit auch in Angeboten ab bzw. in die Schweiz aufnehmen wird, wird sich zeigen. Einschränkend auswirken könnte sich in der Schweiz vor allem die limitierte Trassenverfügbarkeit. Es ist davon auszugehen, dass internationale Verbindungen ohne Kooperationen trotz voller Liberalisierung hauptsächlich ausserhalb des schweizerischen Taktsystems erbracht werden. Dennoch ist der Bundesrat der Meinung, dass eine Marktöffnung für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr ein wichtiges Signal an die Adresse der heutigen Bahn-Kooperationen darstellen würde. Sie wären dadurch zumindest einem gewissen Wettbewerbsdruck ausgesetzt: Alternativangebote im Falle eines Wegfalls oder einer schlechten Qualität des von ihnen erbrachten Angebots wären möglich. Dadurch erhöht sich der Druck, möglichst optimale und qualitativ hochwertige Angebote zu erbringen.

Die Bestimmungen über die Fahrgastrechte, welche auch zum 3. EU-Eisenbahnpaket gehören, sind bereits Gegenstand der OBI-Vorlage (Botschaft zur Organisation

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

der Bahninfrastruktur; BBl 2016 8661 ff). In der Antwort zu Frage 7 wird darauf näher eingegangen.

Frage 2

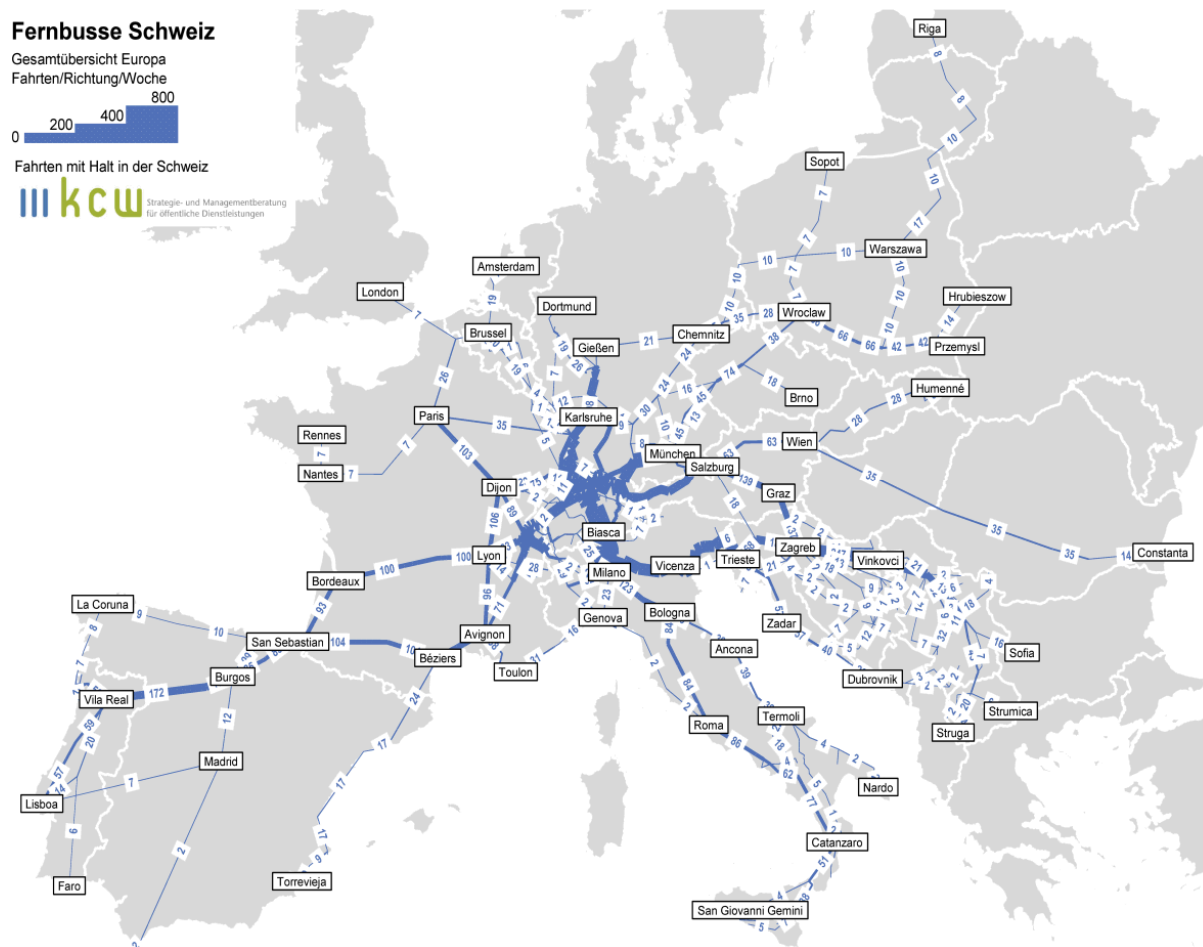
Wie stellt sich die heutige Situation im internationalen Fernbusverkehr dar? Wie beurteilt der Bundesrat diese Situation? Welche Herausforderungen gibt es?

Der internationale Fernbusverkehr in Europa und insbesondere in der Schweiz existiert bereits seit mehreren Jahrzehnten. Er war bis vor wenigen Jahren vor allem als Transportmittel in südeuropäische Länder wie Portugal, Spanien, Italien und auch in die Balkanstaaten beliebt. Der Grund dafür ist, dass für diese Angebote echte Alternativen zum Busverkehr fehlen, da praktisch kaum umsteigefreie Zugverbindungen zu diesen Destinationen existieren. Mangels tatsächlicher Alternativen auf der Schiene ist kaum Wettbewerb durch einen anderen Verkehrsträger im Landverkehr vorhanden. Die Busverkehre bieten günstige (in der Regel Tür-zu-Tür-) Verbindungen ohne Umstiege (oftmals auch in kleinere und mittelgrosse Städte sowie ländliche Regionen) sowie die Möglichkeit der Mitnahme von viel Reisegepäck an. Sie werden so den Bedürfnissen ihrer Nutzer in hohem Masse gerecht. Diese Verkehre sind durch die Anbieter im Markt meist gut organisiert und haben sich etabliert.

Die für die Schweiz wichtigsten Zielländer im grenzüberschreitenden Busverkehr sind die direkten Nachbarländer der Schweiz (Frankreich, Deutschland und Italien) sowie die Staaten des Westbalkans, Spanien und Portugal.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Die folgende Grafik zeigt die wichtigsten Relationen der in die Schweiz führenden internationalen Linien.



Europäische Fernbuslinien, welche in die Schweiz führen (Stand: 10. Juni 2016); entnommen aus dem KCW-Bericht Seite 27.

Durch die Liberalisierung der nationalen Fernbusverkehre in verschiedenen EU-Staaten, zuletzt insbesondere in Deutschland und Frankreich, haben die Fernbusverkehre in diesen Ländern und in der Folge zwischen diesen Ländern und der Schweiz erheblich an Beliebtheit gewonnen. Halteorte in der Schweiz wurden in das Netzwerk der verschiedenen Anbieter aus Frankreich und Deutschland aufgenommen, so dass eine Vielzahl neuer Verbindungen entstand⁸.

Auf vielen Destinationen hat sich der grenzüberschreitende Fernbusmarkt bereits etabliert, auf anderen ist er im Wachstum und wird in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter zunehmen. Der Fernbusmarkt in Europa ist nach wie vor äusserst dynamisch und hat sich noch nicht konsolidiert. Insbesondere wurden neue Fernbusverbindungen aus der Schweiz in die umliegenden Länder aufgenommen (ohne Kabotage in der Schweiz).

⁸ Als nomineller Anhaltspunkt hierfür kann dienen, dass die Anzahl Bewilligungen und Genehmigungen für grenzüberschreitende Linienverkehre ab der/in die Schweiz sich zwischen 2011 und 2017 mehr als verdoppelt hat.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Es kann im internationalen "Fernbusverkehr" allgemein zwischen vier Verkehrstypen unterschieden werden:

- a) Verkehr, der durch die Herkunft der Passagiere motiviert ist. Diese Passagiere nutzen die internationalen Fernbusse, um ihre Herkunftsländer zu besuchen. Hierbei handelt es sich i.d.R. um Verkehre in die Staaten des Westbalkans, nach Süditalien, Portugal und Spanien.
- b) Sogenannte "Rennstrecken-Verkehre" zwischen europäischen Metropolen und Ballungsräumen (i.d.R. beträgt die Distanz zwischen 250 und 400 km). Hierunter fallen beispielsweise Verkehre zwischen Zürich und München.
- c) Grenzüberschreitende Nahverkehre (Regional- und Ortsverkehre). Hierbei handelt es sich nicht um eigentlichen Fernbusverkehr sondern um Regionalverkehre, welche über Staatsgrenzen hinaus erfolgen, z.B. im Raum Genf mit Frankreich oder im Tessin mit Italien.
- d) Grenzüberschreitende Flughafenzubringer. Hierbei handelt es sich ebenfalls nicht um klassischen Fernbusverkehr, sondern um Verkehre an Flughäfen in Grenznähe, entweder in der Schweiz oder im Ausland mit Nähe zur Schweiz, z.B. Basel/Mülhausen, Milano-Malpensa oder Genf.

Der Bundesrat erachtet den grenzüberschreitenden Fernbusverkehr grundsätzlich als eine sinnvolle Ergänzung zu anderen grenzüberschreitenden Verkehrsmitteln, weil dadurch weitere Destinationen und eine andere Kundschaft angesprochen werden als mit den übrigen (öffentlichen) Verkehrsmitteln. Er trägt damit zur Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr bei und damit auch zu einer effizienten Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse.

Aus Sicht des Bundesrats bestehen folgende Herausforderungen in Verbindung mit dem internationalen Fernbusverkehr:

- a) Zusammenspiel von Angeboten im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr

Der Bundesrat erachtet die Entwicklung der internationalen Personenverkehrsangebote grundsätzlich als Sache der Marktakteure. Nur so ist gewährleistet, dass sich Schienen- und Fernbusangebote gemäss ihrer jeweiligen Vorteile und an den Bedürfnissen der Kunden orientiert entwickeln können. Diese Vorteile zu identifizieren, muss den Marktakteuren als Nachfrager und Anbieter der Verkehrsleistungen überlassen werden.

Einige Marktakteure stehen dem internationalen Fernbusverkehr kritisch gegenüber

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

und sehen in diesen Verkehren eine Konkurrenzierung und Gefährdung für die bestehenden grenzüberschreitenden Angebote auf der Schiene. Sie verlangen deshalb einen regulativen Schutz vor Konkurrenz. Aus Sicht des Bundesrats sieht die Gesetzgebung diesen Schutz bereits in ausreichendem Umfang vor⁹. Einen weiteren Schutz bietet zudem das Kabotageverbot, das im internationalen Fernbusverkehr innerhalb der Schweiz gilt.

Somit besteht die Herausforderung darin, dass sich das Zusammenspiel von internationalen Schienen- und Fernbusangeboten in eine Richtung entwickelt, die den tatsächlichen Bedürfnissen der Nachfrage am besten entspricht. Dieses Zusammenspiel kann aus Sicht des Bundesrats unterstützt werden, indem eine integrative Anbindung an das bestehende national ausgerichtete öV-System Schweiz erfolgt. Ein Beispiel für diese Integration könnte sein, dass Knotenpunkte des Schienenpersonenverkehrs gleichzeitig für den Fernbusverkehr genutzt werden.

b) Verhältnis zum Kabotageverbot

Eine weitere Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass die Bewilligungen für den grenzüberschreitenden Personenverkehr nicht dazu missbraucht werden, um Personenbeförderungen innerhalb der Schweiz durchzuführen (sogenannte Kabotage). Das Kabotageverbot (vgl. dazu Ausführungen unter 2. Ausgangslage, Internationaler Fernbusverkehr) hat u.a. den Zweck, eine Konkurrenzierung nationaler Angebote durch internationale Angebote zu verhindern. Solche Beförderungen sind ohne entsprechende nationale Konzession unzulässig. Als Instrumente zur Durchsetzung stehen gegenüber den Fernbusunternehmen verwaltungsrechtliche Sanktionen bis hin zum Widerruf der Bewilligung für den grenzüberschreitenden Personenverkehr und strafrechtliche Sanktionen zur Verfügung. Gegenüber den Fahrgästen bestehen hingegen keine Sanktionsmöglichkeiten. Das Instrumentarium wird jedoch als ausreichend erachtet, um einen Missbrauch grenzüberschreitender Angebote zum Zweck der Binnenbeförderung in nennenswertem Umfang zu verhindern.

c) Arbeitsrechtliche Vorschriften und Sozialstandards

Das Kabotageverbot dient zudem dem Schutz des Schweizer Marktes vor Billigkonkurrenz. Durch das Verbot von innerschweizerischen Transporten durch ausländische Busunternehmen werden die schweizerischen Unternehmen nachhaltig ge-

⁹ Gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. c VPB kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn die Funktionsfähigkeit eines vergleichbaren Verkehrsangebotes im Rahmen eines oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf den betreffenden direkten Teilstrecken ernsthaft beeinträchtigt würde.

Gemäss Art. 4 Abs. 4 Bst. d des Anhangs 7 LVA kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn die Funktionsfähigkeit eines vergleichbaren Dienstes ernsthaft beeinträchtigt würde, der im Rahmen einer oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge durchgeführt wird.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

schützt (Art. 20 Abs. 1 LVA). Zudem finden bei Bustransporten die ausländerrechtlichen Bestimmungen Anwendung (ausländerrechtliche Bewilligungspflicht für Dienstleistungserbringer, welche grenzüberschreitende Buslinienverkehre in der Schweiz durchführen).

Eine spezielle Bedeutung nehmen im Wettbewerbsvergleich die Sozialstandards ein. Während die Leistungserbringung bei der Bahn heute ausschliesslich national erfolgt, werden insbesondere die Lohnverhältnisse bei den internationalen Fernbussen durch die Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern bestimmt.

Mit dem 2017 veröffentlichten Mobilitäts-Paket der Europäischen Union nimmt sich die EU-Kommission dem Problem ungleicher Lohnverhältnisse an. Das Mobilitäts-Paket umfasst insbesondere Vorschriften zum Umgang mit Minimallöhnen, zur Kabotage- und Tageregelung sowie zu den Ruhezeiten. Der Bundesrat prüft in diesem Zusammenhang einen Beitritt zur Road Alliance. Diese Allianz umfasst neun Länder, darunter die Nachbarstaaten Frankreich, Deutschland, Österreich und Italien. Sie hat zum Ziel, die Interessen der Länder im Bereich Sozialvorschriften, Fahrt- und Ruhezeiten, leichte Nutzfahrzeuge, Entsendung von mobilen Arbeitnehmern sowie Kontrollen zur Umsetzung der Vorschriften besser zu verteidigen.

d) Abstimmung der Infrastrukturentwicklung auf die Marktentwicklung

Die mangelhafte oder bisweilen fehlende Infrastruktur für grenzüberschreitende Busverkehre in der Schweiz ist eine weitere Herausforderung im internationalen Fernbusverkehr. Zum einen sollten Busbahnhöfe in der Regel an Verkehrsknoten angebunden sein, um den Fahrgästen den Anschluss an andere Verkehrsmittel zu gewährleisten und so die Integration der Angebote zu verbessern, zum anderen fehlen in den bislang als Busbahnhöfe fungierenden Installationen teilweise rudimentäre Einrichtungen wie z.B. Toiletten oder gedeckte und beheizte Warteräume. Der Bundesrat erachtet es als Vorteil, wenn einheitliche Standards für Haltestellen und Busbahnhöfe im internationalen Fernbusverkehr gesetzt werden. Diese Aufgabe kommt in erster Linie den Marktakteuren zu, aber auch den Kantonen und Gemeinden, die Haltestellen zur Verfügung stellen. Sind solche einheitliche Standards anerkannt, sieht der Bundesrat die Möglichkeit, gewisse Standards zu Busbahnhöfen auch in den bestehenden Instrumenten der Raumplanungspolitik (Sachpläne, Genehmigung von Richtplänen) durchzusetzen. Der Bund unterstützt in diesem Kontext ein trinationales Projekt (Deutschland, Österreich, Schweiz) zum Reise- und Fernbusmanagement, in dessen Rahmen Standards erarbeitet werden. Alternativ könnte der Bund solche Standards setzen; dies wäre jedoch voraussichtlich mit finanziellen Lasten für den Bund verbunden.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Der Bundesrat sieht den internationalen Fernbusverkehr als wesentliches Element, um die Schweiz mit den umliegenden europäischen Agglomerationen und Städten zu verbinden. Er kann die anderen Verkehrsangebote sinnvoll ergänzen. Für die Verbindung mit einigen europäischen Regionen (insbesondere Balkan) ist der Fernbusverkehr die einzige regelmässige und öffentlich zugängliche Alternative zum Luftverkehr oder motorisierten Individualverkehr. Mit der nationalen Öffnung des Fernbusverkehrs in Nachbarländern der Schweiz (Deutschland, Frankreich) haben sich die Angebote für diese Länder wesentlich erweitert. Diese Verbesserung wird vom Bundesrat begrüsst.

Als Herausforderungen sieht der Bundesrat zum einen insbesondere die Durchsetzung von Kabotageverbot und arbeitsrechtlichen Bestimmungen sowie die Angleichung der Sozialstandards. Bei den Sozialstandards wird der Bundesrat die weitere Entwicklung bezüglich des EU-Mobilitäts-Pakets verfolgen und nach der Beschlussfassung in der EU über allfällige Massnahmen entscheiden. Zum anderen ist auch die Entwicklung einer für diesen Verkehr angemessenen Infrastruktur eine Herausforderung. Der Bund unterstützt die Schaffung von gemeinsamen Standards und deren Durchsetzung über die Instrumente der Raumplanungspolitik.

Frage 3

Auf welchen Relationen erwartet der Bundesrat welches Potential? Welche Qualität, welcher Takt, welche Direktverbindungen möchte man auf welchen Relationen erreichen?

Internationaler Schienenpersonenverkehr

Die Hauptrelationen im grenzüberschreitenden Eisenbahnlinienverkehr sind auf Basis des aktuellen Angebots (jeweils ungefähr mit einem 2-Stunden-Takt) und/oder ihrer Bedeutung für die Marktakteure folgende:

Deutschland

- Basel SBB – Freiburg i.B.
- Basel SBB – Köln
- Zürich – Basel SBB – Frankfurt
- Zürich – Stuttgart
- Zürich – Basel – Hamburg

Frankreich

- Zürich – Basel SBB – Paris

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

- Basel SBB – Strassburg
- Lausanne – Paris
- Genf – Paris
- Genf – Lyon
- Basel – Strassburg

Italien

- Zürich – Mailand

Österreich

- Zürich – Wien
- Zürich – Salzburg
- Zürich – Innsbruck

Bei den meisten der mit diesen Relationen verbundenen Bahnhöfen handelt es sich um wichtige Umsteigeknoten für die jeweiligen nationalen Netze in den Nachbarstaaten, insbesondere bei Frankfurt, Stuttgart, Strassburg, Lyon, Mailand, Innsbruck und Salzburg. Diese Erkenntnis deckt sich mit derjenigen aus Frage 1, wonach durch den massiven Ausbau der nationalen Bahnnetze in den Nachbarländern die grenzüberschreitenden Verbindungen in die gute Anschlüsse bietenden Knotenpunkte eine Hauptbedeutung haben. Daneben können auch die Direktverbindungen in europäische Metropolen wie Wien, Hamburg oder Paris zu den Hauptrelationen gezählt werden, solange diese per Bahn in einer akzeptablen oder zumindest gegenüber der Strasse kürzeren Fahrzeit zu erreichen sind.

Auch im grenznahen, internationalen S-Bahnverkehr ist ein grosses Potenzial vorhanden und es wird entsprechend in Infrastruktur- und Verkehrsangebotsausbauten investiert (CEVA, MEVA etc.).

Der Bundesrat hat im Rahmen von Staatsverträgen¹⁰ und mit dem «Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahnhochleistungsnetz (HGV-Anschlüsse)»¹¹ für verschiedene Relationen Zielsetzungen definiert. Diese sind für alle Nachbarländer:

- Verkürzung der Reisezeiten und Erhöhung der Angebotsqualität zwischen dem Städtesystem Schweiz und den Metropolen im Osten und Westen unseres Landes. Dadurch wird der Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt und Verkehr von der Luft auf die Schiene verlagert.

¹⁰ z.B. die Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der französischen Republik zum Anschluss der Schweiz an das französische Eisenbahnnetz, insbesondere an die Hochgeschwindigkeitslinien, abgeschlossen am 5. November 1999 (SR 0.742.140.334.97)

¹¹ SR 742.140.3

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

- Netzartige Verbesserung des Anschlusses der Ost- und der Westschweiz an den internationalen Personenfernverkehr. Mit dem Einbezug der Klein- und Mittelzentren beidseits der Grenzen werden freie Schienenkapazitäten ausgenutzt, die Tourismusdestination Schweiz im Wettbewerb auf internationaler und interregionaler Ebene gefördert und Verkehr von der Strasse auf die Bahn umgelagert.

Für die einzelnen Länder werden insbesondere folgende Ziele angestrebt:

Deutschland

- Sichern des grenzüberschreitenden Eisenbahnpersonen- und -güterverkehrs zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auf der Haupt-Zulaufstrecke zur NEAT Karlsruhe-Freiburg im Breisgau-Basel, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten durch aufeinander abgestimmte Massnahmen der Schieneninfrastruktur in seiner Leistungsfähigkeit.
- Die Strecke Zürich – München ist in der bilateralen Vereinbarung mit Deutschland ausdrücklich mit einer Zielfahrzeit von 3:15 erwähnt.
- Die Strecke Zürich – Stuttgart ist in der bilateralen Vereinbarung mit Deutschland ausdrücklich mit einer Zielfahrzeit von 2:15 erwähnt.

Italien

- Gewährleisten eines optimalen Schienenanschlusses der NEAT an das italienische Schienennetz, insbesondere das Hochleistungsnetz (HLN).
- Sicherstellen der nötigen Kapazität im internationalen Personen- und Güterverkehr auf der Schiene zwischen der Schweiz und Italien.
- Fahrzeit zwischen Zürich HB und Milano Centrale von ca. 3 Stunden nach vollständiger Inbetriebnahme NEAT.

Frankreich

- Optimaler Anschluss des schweizerischen Eisenbahnnetzes an das französische Eisenbahnnetz und im Besonderen an die Hochgeschwindigkeitslinien.
- Ziel ist ein Stundentakt mit guten Anschlüssen in Genf. Für die Tagesrandverbindungen ohne Halt Genf – Paris wird eine Fahrzeit von 3:00 angestrebt.

Der Bundesrat erachtet es nicht als zweckmässig, für einzelne Hauptrelationen umfassend Takt- oder Qualitätsvorgaben zu machen. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen, die diese Verbindungen anbieten, steuern und optimieren das Angebot laufend

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

aufgrund der jeweiligen Markt-, aber auch Infrastrukturentwicklung. Zu detaillierte staatliche Eingriffe bei der Angebotsdefinition im internationalen Fernverkehr auf der Schiene sind aus Sicht des Bundesrats nicht zielführend.

Das Parlament hat insbesondere mit dem Bundesbeschluss zu den HGV-Anschlüssen die Anbindung der Schweiz ans Ausland massgeblich verbessert. Die Umsetzung dieser Beschlüsse wird voraussichtlich 2020 abgeschlossen. Zum jetzigen Zeitpunkt erachtet der Bundesrat die Qualität der Infrastrukturanbindung im Schienenverkehr als ausreichend. Einzelne Projekte (z.B. Elektrifizierung der Hochrheinstraße) können im Rahmen weiterer Ausbauschritte dem Parlament zum Entscheid unterbreitet werden.

Internationaler Fernbusverkehr

Der Erfolg der Fernbusverkehre kann von Land zu Land unterschiedlich sein. In denjenigen Ländern, in welchen der (Fern-)Busverkehr bereits auf nationaler oder regionaler Ebene besteht und akzeptiert ist, wird er auch für internationale Reisen genutzt. Einen massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung hat auch eine nationale Liberalisierung, wie sie in Deutschland 2013 und in Frankreich 2015 eingeführt wurde. Eine Zunahme der nationalen Fernbusverkehre führt in aller Regel zu einer Zunahme der internationalen Busverkehre, da internationale Verbindungen in die Netzwerke der nationalen Anbieter eingebunden werden. Diese Erfahrungen zeigen, dass mit den zunehmenden Möglichkeiten von nationalen und internationalen Busverkehren die Akzeptanz dieser Angebote in der Bevölkerung steigt.

Aufgrund des günstigen Preis-Reisezeit-Verhältnisses besteht das grösste Potential auf Relationen zwischen 250 und 400 Kilometern, wobei auch Verbindungen von über 1000 Kilometer eine gewisse Attraktivität haben können, insofern sie oftmals Tür-zu-Tür-Angebote selbst in kleinere Städte oder ländliche Räume umfassen.

Im grenzüberschreitenden Fernbusverkehr ist der Markt in der EU weitestgehend geöffnet. Die Unternehmen dürfen nationale Kobotageverkehre durchführen, sofern sie nicht der Hauptzweck des Angebots ist. Zwischen der Schweiz und der EU sowie Drittstaaten ist der grenzüberschreitende Fernbusverkehr liberalisiert, dies jedoch mit der Einschränkung des Kobotageverbots. Es handelt sich dabei um nicht bestellte oder subventionierte Verkehre. Der Marktzugang bedarf einer Bewilligung/Genehmigung. Mit den EU-Ländern ist der Marktzugang im Landverkehrsabkommen festgelegt, mit Drittstaaten bestehen bilaterale Abkommen. Während Busunternehmen aus EU-Ländern selbständig einen Antrag stellen können, ist im Drittstaatenverkehr ein gemeinsames Gesuch einer schweizerischen und eines ausländischen Busunternehmens erforderlich. Die Busunternehmen haben jeweils die einschlägigen Sozialstandards ihrer jeweiligen Herkunftsländer zu erfüllen.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Der Bundesrat erachtet es in diesem eigenfinanzierten und liberalisierten Markt nicht als sinnvoll, Takt oder andere Angebotsbedingungen vorzugeben oder Vorgaben für die Etablierung bestimmter Verbindungen zu machen.

Aus Sicht des Bundesrats ist es den Busunternehmen zu überlassen, welche Qualitätsstandards diese im internationalen Verkehr setzen und anbieten wollen. Regulierungs- und Kontrollbedarf sieht er bei der Frage der Sicherheit und der Überprüfung der Einhaltung der geltenden Vorschriften. Deshalb wird auch der Beitritt zur Road Alliance geprüft (s. Antwort zu Frage 2).

Frage 4

Wie beurteilt der Bundesrat die Wettbewerbssituation zwischen internationalem Fernbus- und internationalem Schienenverkehr? Wo stellt das Fernbusangebot eine Ergänzung zum internationalen Schienenverkehr, wo eine Konkurrenz dar? Wie sieht der Bundesrat die Arbeitsteilung zwischen Schienen- und Fernbusverkehr?

Die Wettbewerbssituation zwischen internationalem Fernbusverkehr und internationalem Schienenpersonenverkehr wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Dementsprechend sind verschiedene Aspekte zur Beantwortung dieser Frage in Betracht zu ziehen. Normalerweise ist nicht allein ein Faktor (z.B. der Preis) entscheidungsrelevant. Die Verkehrsmittelwahl im internationalen Personenverkehr erfolgt vielmehr nach drei übergeordneten Kriterien:

- Verkehrssystemabhängige Faktoren: verfügbare Alternativen und deren Eigenschaften wie Preis, Frequenz, Reisedauer, Netzwerkdichte, Verfügbarkeit, Komfort, Zuverlässigkeit, Distanz.
- Reisesituationsabhängige Faktoren: Reisezweck, Grösse der Reisegruppe, Reisegepäck, konkretes Reiseziel.
- Personenabhängige Faktoren: Gewohnheiten, Ängste, Informationslage, Erfahrungen, Mobilitätskompetenzen, Einstellungen, Einkommen.

Bildungsstand, Ausprägungen im Mobilitätsverhalten, Alter und konkrete Wohnsituation sind zusätzliche Faktoren, welche darüber entscheiden können, ob bei der Wahl des Verkehrsmittels auch Alternativen einbezogen werden.

Unter Einbezug der verschiedenen für den Entscheid massgebenden Faktoren ergibt sich für die vier unter Frage 2 beschriebenen Verkehrstypen des grenzüberschreitenden Fernbusverkehrs folgendes Fazit zur Wettbewerbssituation zur Schiene:

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

- a) Verkehr, der durch die Herkunft motiviert ist: Mangels Alternativen beim Schienenverkehrsangebot ist kaum Wettbewerb zwischen Fernbusverkehr und Schienenverkehrsangeboten vorhanden. Konkurrenz besteht vielmehr durch den motorisierten Individualverkehr und den Luftverkehr.
- b) Sogenannte "Rennstrecken-Verkehre" zwischen Metropolen und Ballungsräumen (i.d.R. beträgt die Distanz zwischen 250 und 400 km): Hier besteht ein grosses Potenzial für den Fernbus, wenn er bezüglich Reisezeit und Preis mit der Bahn vergleichbar ist. Ausserdem spricht der Fernbusverkehr insbesondere preissensible Kunden an, und diese Verkehre werden dadurch begünstigt, dass die Bahnen ihrerseits teilweise keine attraktiven Alternativen anbieten, welche alle Kundensegmente ansprechen. Bus und Bahn (sowie Flugzeug) konkurrenzieren sich. Die Bahn ist vor allem dann gegenüber dem Fernbus stark, wenn sie eine grosse Anzahl Passagiere mit grosser Geschwindigkeit nach bzw. von grösseren Zentren/Hubs transportieren kann. Da die Kunden bei der Bahn die Zuverlässigkeit, Schnelligkeit, Komfort sowie Vernetzung (Zentralität der Bahnhöfe) schätzen, nehmen sie höhere Preise in Kauf.

Aufgrund seiner kleinen Gefässgrösse ist der Fernbus auch bei geringerem Passagieraufkommen stark, zudem vor allem für Kunden, welchen die Geschwindigkeit, die Zuverlässigkeit und die Vernetzung weniger wichtig sind. Dafür fallen die Punkt-zu-Punkt-Verbindungen und die Erschliessung von kleineren und mittleren Ortschaften wie auch die rasche und flexible Reaktion auf sich ändernde Nachfragebedürfnisse positiv ins Gewicht.

- c) Grenzüberschreitende Nahverkehre (Regional- und Ortsverkehre): Im grenzüberschreitenden Nahverkehr sind vor allem der Ortsverkehr sowie der Regionalverkehr betroffen. Hier besteht kein Wettbewerb zwischen Bus- und Schienenverkehrsangeboten, vielmehr sind die Angebote im Bus- und Bahnverkehr in der Regel aufeinander abgestimmt. In jedem Fall wird bei der Konzessionserteilung die Situation bezüglich einer allfälligen Konkurrenzierung von bestehenden Angeboten geprüft.

Zwischen der Schweiz und Deutschland, Frankreich und Österreich¹² bestehen seit den 50-er-Jahren bilaterale Abkommen über den grenzüberschreitenden Strassenverkehr, die auch den grenzüberschreitenden Linienverkehr umfassen. Die nach diesen bilateralen Abkommen geltenden Rechte können explizit auch nach Einführung des Kabotageverbots durch das LVA im Jahre

¹² beispielsweise Abkommen mit Deutschland oder Vereinbarung mit Frankreich:

- Vereinbarung vom 17. Dezember 1953 zwischen dem Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland über den gewerblichen Strassenpersonen- und -güterverkehr (SR 0.740.619.136)
- Vereinbarung betreffend Strassentransporte von Personen und Waren zwischen der Schweiz und Frankreich (SR 0.741.619.349.1)

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

2002 wahrgenommen werden (Art. 20 Abs. 2 LVA). Einzig mit Italien fehlt ein entsprechendes bilaterales Abkommen. Die Schweiz ist zurzeit im Gespräch mit Italien, um ein solches Abkommen zu verhandeln.

- d) Grenzüberschreitende Flughafenzubringer: Der (Fern-)Bus ist in der Anbindung einer Ortschaft an einen Flughafen insbesondere dann erfolgreich, wenn er die schnellste Verbindung zwischen diesen beiden Orten herstellen kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine verstärkte Wettbewerbssituation insbesondere dann entsteht, wenn Bahn und Bus in punkto Reisezeit und/oder Preise vergleichbar sind.

Studienergebnisse und Einschätzungen der Branche über die Zusammensetzung der Nutzer von neuen Fernbusangeboten weichen zwar teilweise stark voneinander ab; jedoch kann davon ausgegangen werden, dass im Mittel 35% der Fernbus-Nutzer Umsteiger von der Schiene sind, ca. 25% vom motorisierten Individualverkehr, ca. 20% von Mitfahrgelegenheiten, ca. 10% vom Luftverkehr. Ca. 10% ist induzierter Verkehr, also Verkehr, der neu aufgrund des Angebots entsteht. Die Studie der KCW geht davon aus, dass sich das Total der Fahrgastzahlen im Schienenpersonenfernverkehr in der Schweiz durch die Liberalisierung des internationalen Fernbusverkehrs kaum verändert hat, da das Total der Fernbuspassagiere im Vergleich zu den Passagieren im Schienenpersonenfernverkehr weiterhin gering ist.

Zusammenfassend hält der Bundesrat fest, dass die Arbeitsteilung zwischen internationalem Schienenverkehr, welcher durch beträchtliche Investitionen in die Infrastruktur gefördert wird und dem internationalen Fernbusverkehr, dessen Einsatzgebiet durch das Kabotageverbot auf internationale Verbindungen begrenzt wird, in einem vernünftigen Verhältnis steht. Die Verkehre ergänzen sich gut. Beide haben das Potential, sich innerhalb ihrem Geschäftsfeld weiterzuentwickeln.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)**Frage 5**

Wie beurteilt der Bundesrat die volkswirtschaftlichen und ökologischen Aspekte von Fernbusangeboten und internationalem Schienenverkehr?

a) Volkswirtschaftliche Aspekte

Die volkswirtschaftlichen Vorteile des internationalen Fernbusverkehrs gründen in der Ergänzung des Mobilitätsangebots und der Erschliessung und Erreichbarkeit der Schweiz im internationalen Kontext. Dabei nimmt das Angebot sowohl eine komplementäre als auch konkurrierende Funktion gegenüber Schiene, Flugzeug und motorisierten Individualverkehr wahr. Wie in der Antwort zu Frage 4 beschrieben, schafft der Fernbus in vielen Fällen Direktverbindungen auf Strecken, die durch den Schienen- und Luftverkehr nur schlecht abgedeckt sind. Zugleich tritt der Fernbus auf stark frequentierten Verbindungen in direkte Konkurrenz, insbesondere zum Schienenverkehr.

Der volkswirtschaftliche Vorteil solcher Konkurrenzangebote liegt in der Möglichkeit des Kunden, zwischen mehreren Optionen das Angebot wählen zu können, welches am besten seinen Bedürfnissen entspricht. Grundsätzlich wirkt sich ein solcher intermodaler Wettbewerb positiv auf die generellen Angebotsbedingungen (Preis, Qualität etc.) im Personenverkehr aus, indem eine Wettbewerbssituation bessere Angebote bzw. Konditionen für den Kunden bzw. für bestimmte Kundensegmente stimulieren kann.

Nachgelagert führt ein so verbessertes Transportangebot im internationalen Personenverkehr zu einer Verbesserung der allgemeinen Standortvorteile der Schweiz, da die Erreichbarkeit der Schweiz sowohl im Bereich des Tourismus als auch im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung verbessert wird.

Damit der Nutzen des internationalen Personenverkehrs auf einem volkswirtschaftlich optimalen Niveau realisiert werden kann, muss sichergestellt sein, dass die verschiedenen Verkehrsträger unter vergleichbaren Rahmenbedingungen ihre Potenziale entfalten können. In diesem Kontext sind Sozialstandards (s. Frage 2) und ökologische Aspekte von besonderer Relevanz.

b) Ökologische Aspekte

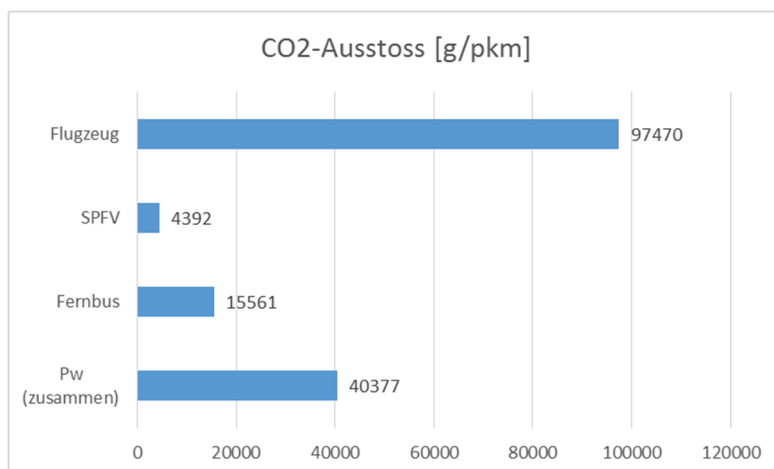
Zur Ermittlung der Umweltauswirkungen des Fernbusverkehrs im Vergleich zu Schiene, Flugzeug und motorisierten Individualverkehr wurden im Rahmen der Studie KCW die Emissionen des Klimagases CO₂ und der Schadstoffe Stickstoff (NO_x) und Feinstaub differenziert betrachtet.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Als Grundlage für die Berechnung der durchschnittlichen Emissionen pro Fahrzeug der verschiedenen Verkehrsmittel wurden die durch CITEPA (Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique) im April 2016 veröffentlichten Emissionen für Frankreich herangezogen und diese Resultate für die Schweiz und Deutschland bezüglich der Besetzungsgrade angepasst, da sich diese nach Ländern unterscheiden. Berücksichtigt wurde zudem die unterschiedliche Herkunft der Elektrizität in den drei Ländern.

Bezüglich sämtlicher Emissionen ist der elektrische Schienenpersonenfernverkehr das umweltfreundlichste Verkehrsmittel. Jedoch dürfen die ökologischen Auswirkungen des Wechsels auf den Fernbus nicht ausser Acht gelassen werden; zumal Fernbusnutzer auch vom eigenen PW oder Flugzeug auf den Fernbus umsteigen. Insofern werden wiederum auf den anderen Verkehrsmitteln Emissionen vermindert. Auch der vermehrte Einsatz von Bussen der Abgasnorm Euro 6 dürfte in Zukunft für eine Verminderung des Stickoxidausstosses sorgen.

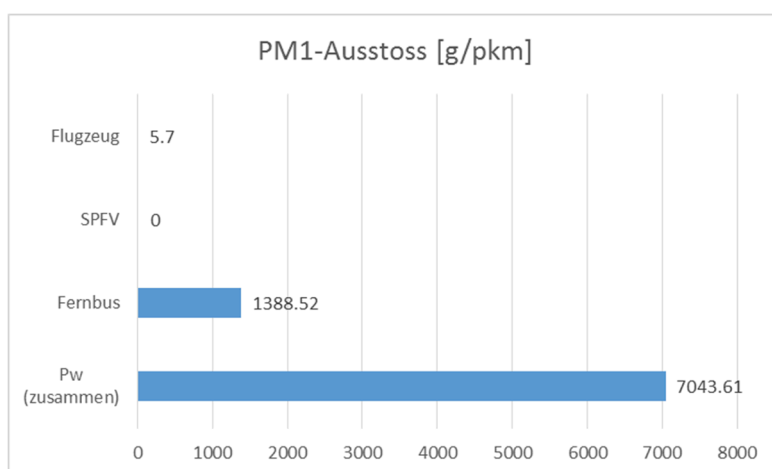
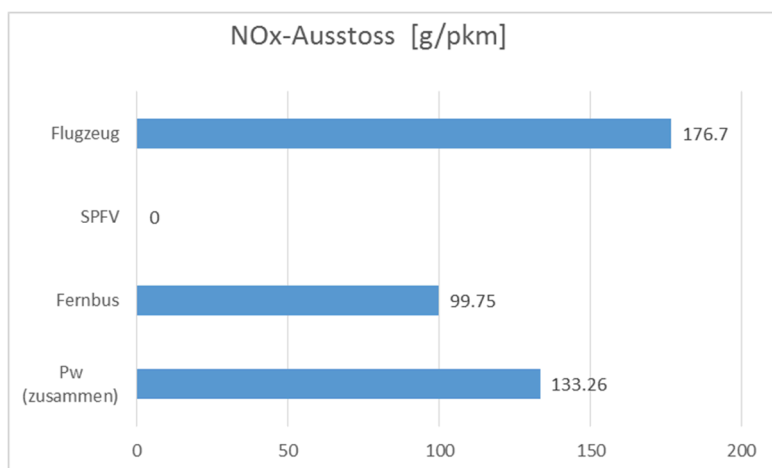
Auf der Grundlage der gemäss KCW-Bericht errechneten Emissionswerte ergeben sich am Beispiel für die Strecke Zürich (CH) – Frankfurt am Main (D) die folgenden Umwelteinflüsse der verschiedenen Verkehrsmittel¹³ (Flugzeug, SPFV, Fernbus und PW¹⁴):



¹³ Eine Änderung des Auslastungsgrades der verschiedenen Transportmittel hat keine spürbaren Auswirkungen auf die verschiedenen Umwelteinflüsse bzw. die Rangfolge zwischen den Verkehrsmitteln, sodass auf diese Angaben vorliegend verzichtet wird.

¹⁴ Beim PW wurden die Werte für Benzin und Diesel zusammen angenommen gemäss KCW-Bericht.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)



Frage 6

Welche Auswirkungen erwartet der Bundesrat vom 3. Eisenbahnpaket auf den Wettbewerb? Auf die Passagiere?

Das 3. EU-Eisenbahnpaket 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 2015 erfolgt und erlaubt die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen, was den administrative Aufwand im grenzüberschreitenden Schienenverkehr reduziert sowie hohe Qualitätsstandards gewährleistet.

Die Fahrgastrechte sollen in der Schweiz im Rahmen der OBI-Vorlage (Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur; BBl 2016 8661 ff.) umgesetzt werden (vgl. hierzu Frage 7). Die Stärkung der Fahrgastrechte sollte sich durch eine Qualitätssteigerung direkt auf die Passagiere auswirken, insbesondere durch eine grössere Pünktlichkeit

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

– der Druck auf die Transportunternehmen, ihre Angebote ohne grosse Verspätungen zu erbringen, nimmt zu.

Betreffend die Marktöffnung für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr können die Erwartungen anhand der Entwicklungen im bereits liberalisierten grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr zwischen den verschiedenen EU-Ländern abgeschätzt werden. Hier hat sich gezeigt, dass die Auswirkungen seit der Marktöffnung im Jahre 2010 bescheiden sind. Es ist nur eine geringe Anzahl an Open-access-Leistungen entstanden. Gemäss KCW-Bericht lag dies an den noch nicht liberalisierten Bahnmärkten (z.B. Frankreich und Belgien) und an den ungünstigen Rahmenbedingungen, während die Richtlinie in den bereits geöffneten Märkten überflüssig war. Selbst die Europäische Kommission kam 2013 zum Schluss, dass "voraussichtlich eher die Öffnung des Inlandmarktes zu neuen grenzüberschreitenden Diensten führen wird als umgekehrt." Dies hängt insbesondere mit dem in Frage 1 erwähnten Fokus der Bahnunternehmen auf die Binnenverkehrsmärkte sowie den nach wie vor hohen technischen Hürden zur Produktion eines grenzüberschreitenden Angebots zusammen.

Aufgrund erster Einschätzungen der Erfahrungen innerhalb der EU geht der Bundesrat davon aus, dass durch eine Übernahme der Teile des 3. EU-Eisenbahnpakets, welche die Marktöffnung des Schienenpersonenverkehrs vorsehen, kein unmittelbarer Ausbau des grenzüberschreitenden Angebots erfolgen würde. Er ist jedoch der Meinung, dass eine Marktöffnung für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr trotzdem ein wichtiges Signal darstellen würde, um eine weitere Attraktivitätssteigerung im internationalen Schienenpersonenverkehr zu ermöglichen. Gleichzeitig wäre es auch ein Signal an die Bahnen, dass ein Alternativangebot im Falle eines Wegfalls oder einer schlechten Qualität des heute in Kooperationen erbrachten Angebots möglich ist. Durch die Zunahme des Drucks auf die heutigen Kooperationen erwartet der Bundesrat eine positive Wirkung für die Passagiere.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Frage 7

Wie gedenkt der Bundesrat die Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs, der Verordnung (EG) 1371/2007¹⁵ zu den Fahrgastrechten im Eisenbahnverkehr und die Verordnung (EG) 181/2011¹⁶ zu den Fahrgastrechten im Fernbusverkehr umzusetzen?

Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs

Die Richtlinie 2007/58/EG¹⁷ zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs ermöglicht seit 2010, dass grenzüberschreitende Bahnangebote auch ohne Kooperation von den Transportunternehmen über die gesamte Linie auf eigene Verantwortung und Rechnung erbracht werden können, sofern sie auf allen Netzteilen die jeweiligen technischen und betrieblichen Vorgaben erfüllen. Zudem ist es den Unternehmen erlaubt, im Rahmen dieser Fahrten Binnenverkehr innerhalb des Auslandes zu erbringen (Kabotage), sofern der Hauptzweck der Leistung im grenzüberschreitenden Verkehr verbleibt. Ausnahmen werden den Mitgliedstaaten dort gestattet, wo das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsvertrages gefährdet ist. Diese Grundsätze wurden dann 2012 in Art. 10 und 11 der Richtlinie 2012/34/EU¹⁸ („Recast“) übernommen.

Der Bundesrat prüft die Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs. Der Markteinstieg wird anspruchsvoll bleiben. So könnte zwar ein ausländisches Unternehmen grundsätzlich eine *Leistung innerhalb* des CH-Taktes erbringen. Das schweizerische Schienennetz ist jedoch kapazitätsmässig stark ausgelastet. Zudem räumt das geltende Recht mittels Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan dem nationalen Schienenverkehr eine sehr hohe Priorität bei der Festlegung der Trassen ein. Die Trassen werden nach den Vorgaben der Netznutzungspläne zugeteilt. Soweit freie Kapazitäten bestehen, hat der vertaktete Personenverkehr Vorrang (Art. 9b EBG i.V.m. Art. 12b bzw. 12c NZV). Für ein ausländisches Unternehmen wird es daher nicht einfach sein, eine Trasse genau im nationalen Takt zu erhalten. Das heisst, dass dieses Unternehmen nur *zwischen* den nationalen Taktzügen eine Trasse finden wird. Ob daher auf eine vollständige Integration in das schweizerische öV-System verzichtet werden kann, wird der Bundesrat in einem Aussprachepapier darlegen. Insbesondere bezüglich Teilnahme am nationalen Tarifsysteem oder Zugang zu den Zügen (wie Reservationspflicht) sollten spezifische Lösungen zulässig sein. Überlegungen gehen dahingehend, dass, diese Bedingungen mittels des Instruments

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. [1371/2007](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. [181/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1

¹⁷ Änderung der [RL 91/440/EWG](#): Zugangsrechte; zuletzt aufgehoben bzw. geändert durch [RL 2012/34/EU](#)

¹⁸ Richtlinie (EU) Nr. 2012/34 vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. L 343/32 vom 14. Dezember 2012

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

der Eidgenössischen Bewilligung auf Schweizer Seite verfügt würden. Eine solche Praxis entspräche den Erleichterungen, welche bereits heute dem internationalen Fernbusverkehr, basierend auf Artikel 8 PBG, zugestanden werden. Einzig im Umgang mit dem Kabotageverbot würde internationaler Verkehr auf der Schiene und auf der Strasse unterschiedlich geregelt bleiben: Beim grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr wäre inskünftig Kabotage im Grundsatz erlaubt. Eine Einschränkung könnte nur aufgrund konkreter Umstände verfügt werden. Hingegen gilt im internationalen Fernbusverkehr weiterhin das Kabotageverbot. Diese unterschiedliche Regelung ist aus rechtlicher Sicht zulässig. Denn Art. 8 Abs. 3 PBG sieht vor, dass der Bundesrat mit anderen Staaten Vereinbarungen abschliessen kann, die "von diesem Gesetz abweichende Bestimmungen vorsehen". Abgesehen davon erhielte der Schienenverkehr ähnliche Marktbedingungen wie der Busverkehr und könnte damit in direkte Konkurrenz zu Letzterem treten.

Die Zugangsrechte zum Eisenbahnfahrweg sind im LVA durch einen Verweis auf die im Anhang 1 aufgeführten EU-Richtlinien definiert. Somit könnten die Zugangsrechte für den grenzüberschreitenden Schienenverkehr aus dem 3. EU-Eisenbahnpaket durch die Schweiz mittels Anpassung des Anhangs 1 erfolgen. Im Gemischten Ausschuss LVA wäre darzulegen, dass die Schweiz künftig EU-Unternehmen, die die Bedingungen von Art. 10/11 Recast und die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen, solche Zugangsrechte erteilen wird. Nationale Rechtsanpassungen wären nicht notwendig. Selbstverständlich kommt für den Bundesrat eine Öffnung nur in Frage, wenn die Reziprozität sicher gestellt ist und Schweizer Unternehmen die gleichen rechtlichen Möglichkeiten in den Nachbarländern offen stehen werden.

Aufgrund der politischen Dimension der Frage betreffend Marktöffnung wird die Übernahme des 3. EU-Eisenbahnpaketes (Marktöffnung) dem Bundesrat 2018 in einem Aussprachepapier vorgelegt. Zugleich wird den SBB Gelegenheit gegeben, die von ihnen bereits geäusserten Bedenken zu substantiieren. Gestützt darauf wird der Übernahmebeschluss nach Genehmigung durch den Bundesrat durch den Gemischten Ausschuss erfolgen. Eine Genehmigung oder Beratung durch das Parlament ist aufgrund der Kompetenzregelung (Art. 8 Abs. 3 PBG) nicht erforderlich, zumal für die Öffnung keine Anpassungen im nationalen Recht notwendig sind.

Fahrgastrechte im Eisenbahn- und Fernbusverkehr

Mit der Verordnung (EG) 1371/2007 und der Verordnung (EG) 181/2011 garantiert die EU den Bahn- und Busspassagieren derzeit weitergehende Rechte als die Schweiz, insbesondere in den Bereichen Entschädigung, Haftung und Informationspflicht.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Die vom Bundesrat verabschiedete Botschaft OBI enthält Vorschläge zur Anpassung des schweizerischen Rechts an die Vorschriften der EU. Derzeit berät das Parlament die Vorlage. Zur Übernahme der EU-Vorschriften über die Passagierrechte im Landverkehr sind zudem Anpassungen auf Verordnungsebene notwendig. Der Bundesrat beabsichtigt, die Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (SR 745.11) entsprechend den EU-Vorschriften anzupassen, sofern die gesetzlichen Grundlagen mit OBI geschaffen werden. Wie weit sie schlussendlich harmonisiert sein werden, hängt insbesondere vom Verlauf des Gesetzgebungsprozesses ab.

Frage 8

Wie beurteilt der Bundesrat die Marktstruktur? Was sollen die SBB selbst anbieten, was zusammen mit Partnern (Lyria, DB)? Welche Aspekte sprechen dafür und dagegen, den Markt für Dritte zu erleichtern?

Die heutige Marktstruktur ist durch die nationalen Bahnen geprägt, welche die internationalen Leistungen in Kooperation erbringen.

Wie bereits in der Antwort zur Frage 1 erwähnt, sind die Kooperationen trotz der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs in der EU immer noch das dominierende Marktmodell. Angebote im grenzüberschreitenden Eisenbahnlinienverkehr, bei denen Eisenbahnverkehrsunternehmen auf eigene Verantwortung und Kosten in andere Länder fahren, gibt es nur wenige – einer vergleichsweise geringen Nachfrage nach internationalen Schienenverkehrsleistungen stehen hohe Markteintrittskosten gegenüber, während Kooperationen die Integration von Angeboten in den Binnenverkehr erleichtern. Gemäss der vorgesehenen Anpassung des LVA müsste bei eigenständigen Fahrten durch ein schweizerisches Transportunternehmen ins Ausland der Hauptzweck der Fahrt die grenzüberschreitende Beförderung von Passagieren sein, d.h. der Anteil der grenzüberschreitenden Passagiere müsste grösser sein als der Passagiere, die nur innerhalb eines Staates unterwegs sind. Es ist somit fraglich, ob grenzüberschreitende Dienstleistungen wirtschaftlich zu erbringen sind. Zudem wäre bei einer eigenständigen Leistung eines Transportunternehmens (aus der Schweiz oder aus dem Ausland) eine Integration in die nationalen Taktsysteme kaum beidseits der Grenze möglich, wodurch viele aus dem Taktsystem ergebende Anschlussmöglichkeiten nicht oder nur in schlechterem Ausmass vorhanden wären. Bei den Kooperationen handelt es sich hingegen häufig um Verlängerungen von Binnenverkehrslinien, die über die Grenze hinaus ins Ausland verlängert und dort ins nationale System integriert werden. Auf diese Weise wird die Trassenknappheit nicht noch zusätzlich verschärft und in beide Richtungen werden viele Anschlussmöglichkeiten geschaffen.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das bestehende Kooperationsmodell viele Vorteile bietet und deshalb auch in Zukunft der überwiegende Teil der Angebote aus der Schweiz durch die SBB in Kooperationen mit den ausländischen Bahnen erbracht wird. Dennoch könnte durch die Öffnung des Marktes durch Dritte die Schweiz noch besser mit ausländischen Destinationen verknüpft werden. Die Schaffung einer solchen Möglichkeit würde die heutigen Bahn-Kooperationen unter Druck setzen, ihr Angebot kundenorientiert zu erbringen. Der Bundesrat beabsichtigt daher, durch die Übernahme der Teile des 3. EU-Eisenbahnpakets, welche die Marktöffnung des Schienenpersonenverkehrs vorsehen, den internationalen Schienenpersonenverkehr auch für Angebote zu öffnen, die nicht in Kooperation gefahren werden. Dabei gilt es Sorge zu tragen, dass das Knoten- und Taktsystem des schweizerischen Verkehrs nicht geschwächt wird. Mittels den bereits bestehenden Instrumenten zur Trassensicherung (Überlastet-Erklärung, Massnahmenplanung, Kapazitätsausbau, Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan) verfügt die Schweiz über starke Steuerungsmechanismen, um das schweizerische Taktsystem ausreichend und diskriminierungsfrei zu schützen. Da trotz Öffnung das Transportrecht für diese internationale Verkehre mit einer Eidgenössischen Bewilligung zu erteilen sein wird, können auch Fragestellungen zur Tarifintegration oder zu Löhnen und Sozialvorgaben im Sinne der Schweizer Gesetzgebung geregelt und durchgesetzt werden.

Frage 9

Wie und mit welchen Massnahmen kann der Bund die gesteckten Ziele erreichen (z.B. im Rahmen von Staatsverträgen und Festlegung der Eigenerziele SBB)?

Wie in Frage 3 aufgezeigt, hat der Bundesrat für den Infrastrukturausbau mit verschiedenen Nachbarländern Staatsverträge abgeschlossen und die Umsetzung von Massnahmen über die HGV-Anschlüsse und weitere Ausbauschnitte gesichert. Mit der Umsetzung der Interoperabilität im Schienenverkehr, aufgrund der Übernahme dieses Teils des 2. EU-Eisenbahnpakets in Anhang I des Landverkehrsabkommens, wird der grenzüberschreitende Einsatz von Schienenfahrzeugen erleichtert.

Die Ausgestaltung der Angebote im internationalen Schienenverkehr soll auch in Zukunft aufgrund der Marktentwicklung durch die Bahnunternehmen selbst definiert werden. Um die Markteintrittshürde zu minimieren, beabsichtigt der Bundesrat durch die Übernahme des 3. EU-Eisenbahnpaketes und unter Beachtung des heute geltenden nationalen Rechts, den grenzüberschreitenden Schienenverkehr so zu öffnen, dass dieser auch ohne Kooperation möglich sein wird.

Der Bundesrat steuert die SBB als deren Eigner über strategische Ziele, die u.a. auch allgemeine Vorgaben zum internationalen Personenfernverkehr umfassen. Im

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Rahmen dieser Ziele hat der Bundesrat die SBB beispielsweise beauftragt, ihre Marktstellung im internationalen Personenfernverkehr zu stärken, die Integration der Schweiz ins europäische Hochgeschwindigkeitsnetz voranzutreiben und gute Verbindungen zu den wichtigen Wirtschaftszentren sicherstellen. Auf operative Fragen wie die konkrete Ausgestaltung des Angebotes im internationalen Fernverkehr nimmt der Bundesrat jedoch keinen Einfluss, diese liegen im alleinigen Zuständigkeitsbereich der SBB.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Massnahmen ausreichen, um eine gute verkehrliche Einbindung der Schweiz in Europa sicherzustellen.

5 Nationaler Fernbusverkehr

Integriertes öV-System

Im schweizerischen Binnenverkehr ergänzen sich Regional- und Fernverkehr. Der Fernverkehr wird nicht von der öffentlichen Hand bestellt und ist eigenwirtschaftlich. Die Bahnen beantragen im Rahmen eines Konzessionsgesuchs das Angebot. Der Regionalverkehr wird von Kantonen und Bund bestellt und abgegolten und von verschiedenen Transportunternehmen erbracht. Durch die marktspezifische Haltepolitik der verschiedenen Zuggattungen (IC, IR, RE, S-Bahnen, Regionalzüge) ergänzen sie sich zusammen mit dem Ortsverkehr und dem touristischen Verkehr zu einem koordinierten und optimierten öV-System. Dieses basiert auf betrieblicher Koordination und tariflicher Integration in den Direkten Verkehr und einer gemeinsamen Planung im Rahmen der langfristigen Angebotsplanung. Dieses "offene" System hat sich in den letzten Jahrzehnten als sehr erfolgreich erwiesen, ist in der Schweiz tief verwurzelt und findet auch im Ausland positive Beachtung. Das engmaschige und oftmals in dichtem Takt gefahrene Angebot hat jedoch seinen Preis: Die öffentliche Hand leistet im Rahmen der Bestellungen des Regional- und Ortsverkehrs jährlich Abgeltungen in Milliardenhöhe.

Mittels Personenbeförderungskonzessionen werden den einzelnen Transportunternehmen vom Bund die Rechte für die Ausübung ihrer Tätigkeiten übertragen (Art. 6 PBG). Mit diesen Konzessionsrechten ist zwar ein gewisser Schutz der Angebote und somit der dafür vorzukehrenden Investitionen verbunden, jedoch kein absoluter. Bei konzessionierten Linienangeboten handelt es sich nicht um einen abgeschotteten Markt mit strengem Monopolcharakter, sondern um einen regulierten, auf Koordination und Integration beruhenden Markt, bei dem die Grundpflichten für die konzessionierten Unternehmen im Zentrum stehen: Transportpflicht, Fahrplanpflicht, Betriebspflicht und Tarifpflicht mit zwingender Teilnahme am Direkten Verkehr im Fern- und

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Regionalverkehr (Art. 12-16 PBG). Die Konzessionspflicht ermöglicht dem BAV als Konzessionsbehörde eine volkswirtschaftlich vorteilhafte Weiterentwicklung des öV-Angebotes und die Vermeidung von unkoordiniertem Wildwuchs. Über das Prinzip des durchgehenden Tarifs sowie eines gemeinsamen Vertriebssystems hat die Zusammenarbeit zwischen den Transportunternehmen in der Schweiz traditionell einen hohen Stellenwert. In diesen Bereichen koordiniert sich die Branche in gemeinsamen Gremien (wie z.B. Steuerungsausschuss Direkter Verkehr). Mit der Einführung von Tarifverbänden ab 1987 hat sich der Koordinationsaufwand deutlich erhöht und die öV-weite Steuerung im Bereich Tarife und Vertrieb wurde wesentlich anspruchsvoller. Mit dem Aufkommen von nationalen Fernbusverbindungen ist die Einbindung auch dieser Anbieter in das integrierte öV-System sicherzustellen.

Anlass: Zielsetzung der Motion Nantermod

Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes zu erarbeiten, die den Fernbusverkehr unter die Ausnahmetatbestände des Personenbeförderungsregals stellen würde. Gemäss Gesetz wird dem Bundesrat die Kompetenz zu einer solchen Befreiung vom Personenbeförderungsregal zugestanden (Art. 5 PBG). Die Ausnahmetatbestände sind in Artikel 8 VPB aufgeführt. Falls die Gesetzgebung wie von der Motion beantragt angepasst würde, wäre der gesamte Fernbusverkehr vom Personenbeförderungsregal ausgenommen und jedes Fernbusunternehmen könnte ohne jegliche Steuermöglichkeit durch den Bund seine Leistungen erbringen. Der Fernbusverkehr wäre damit auch ausserhalb jeglicher Integration in das öV-Gesamtsystem der Schweiz. Damit würde es sich bei den Fernbussen nicht mehr um öffentlichen Verkehr im Sinne der angestrebten Transportketten handeln, sondern um ein isoliertes, eigenständiges Parallelsystem.

Möglichkeiten des geltenden Rechts

Das geltende Recht erlaubt bereits heute, dass nationale Fernbusse verkehren dürfen. Eine Ausnahme zum Personenbeförderungsregal ist deshalb aus Sicht des Bundesrats der falsche Weg. Eine Personenbeförderungskonzession stellt sicher, dass nationale Busverbindungen wichtige Rahmenbedingungen des öV-Systems sicherstellen wie branchenübliche Löhne oder die Einbindung in das Tarifsystem (z.B. Anerkennung GA und Halbtax). Das heutige schweizerische Konzessionsrecht sorgt damit für einen regulierten, aber nicht für einen geschlossenen Markt. Die Konzession stellt sicher, dass die Grundpflichten für die konzessionierten öV-Unternehmen verbindlich vorgegeben werden. Dazu zählen die Transportpflicht, die Fahrplanpflicht, die Betriebspflicht und die Tarifpflicht mit für Fernverkehr und

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Regionalen Personenverkehr zwingender Teilnahme am "Direkten Verkehr". Nebst all dieser Verpflichtungen gewährt eine Konzession auch einen gewissen Schutz der Konzessionärin vor zu grosser Konkurrenz, damit die Funktionsfähigkeit des konzessionierten Angebots nicht ernsthaft beeinträchtigt wird.

Würde der Fernbusverkehr vom Personenbeförderungsregal ausgenommen, müsste er diese systemimmanenten Pflichten nicht erfüllen. Damit hätte er gegenüber dem konzessionierten Personenverkehr einen wesentlichen betriebswirtschaftlichen Wettbewerbsvorteil und könnte dessen Funktionsfähigkeit gefährden. Gleichzeitig wären die Vorteile des heutigen öV-Systems aus Kundensicht in Frage gestellt.

Für Relationen, auf denen keine guten Bahnverbindungen bestehen, können Busunternehmen seit jeher auch für längere Strecken konzessionierte Linien beantragen und betreiben. So bestehen etwa Buslinien zwischen Chur und Bellinzona, zwischen Luzern und Altdorf oder zwischen Bremgarten AG und Zürich Enge. Eine rechtlich verankerte Definition, was Fernverkehr ist, gibt es nicht. Ausser verschärften Vorgaben für den Fernverkehr zum Anbieten des direkten Verkehrs sind die gesetzlich verankerten Pflichten und Rechte für die Leistungen des Fernverkehrs, des Regional- oder Ortsverkehrs gleich. Zukünftig können jedoch Linien des Personenverkehrs auf der Schiene eindeutig dem Fern- oder der Regionalverkehr zugeordnet werden, was das Vorgeben von spezifischen Qualitäts- und Angebotsvorgaben für den Schienenfernverkehr ermöglichen wird. Die Zuteilungskriterien sind in der Wegleitung BAV *Grundsätze für den Fernverkehr*¹⁹ umschrieben.

Erkenntnisse aus der Studie der KCW

Die Merkmale des heutigen öffentlichen Verkehrs in der Schweiz basieren zum einen auf der räumlichen Enge der Schweiz und zum anderen auf der seit Jahren sehr intensiven und erfolgreichen Verkehrspolitik. Die Nachfrage ist im Vergleich zu allen Nachbarländern sehr hoch. Der schweizerische Fernverkehr besteht wie der Regionalverkehr zu einem grossen Teil aus Pendlern, Personen in Ausbildung oder dem Freizeitverkehr, während Reisen über 300 km, die in grossen Ländern den Hauptteil des Fernverkehrs ausmachen, in der Schweiz wenig bedeutend sind. Weiter bietet der öffentliche Verkehr in der Schweiz schon heute eine sehr hohe Erschliessungsdichte – es gibt kaum eine Region, die vom öV nicht erschlossen ist. Demgegenüber ist der liberalisierte Fernbusverkehr in Deutschland und Frankreich vor allem auf eher

¹⁹ Wegleitung BAV Grundsätze für den Fernverkehr (Version 2 Stand August 2017; homepage BAV: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung/finanzierung-verkehr/personenverkehr/fernverkehr-fv.html>): Demnach basiert das Fernverkehrsnetz auf Kriterien, die aus dem Raumkonzept Schweiz abgeleitet sind. Rückgrat des Fernverkehrsnetzes ist das Basis-Netz, welches die Feinerschliessung des Landes mittels Fernverkehr sicherstellt: Es erschliesst alle Handlungsräume und bindet die gross- und mittelstädtischen Zentren, die einwohnerstarken Agglomerationen und die nationalen Flughäfen an die metropolitanen Zentren an. Dazu kommt das Intercity-Netz (IC-Netz), das die metropolitanen Zentren verbindet und die Anbindung an die europäischen Hauptverkehrsachsen sicherstellt.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

lange Distanzen und tendenziell Freizeit- statt Pendlerverkehr ausgerichtet. Eine all-fällige Öffnung des nationalen Fernbusmarktes würde sich demnach mit grosser Wahrscheinlichkeit anders auswirken als in den Nachbarländern.

Gemäss den Erfahrungen im Ausland werden nationale Fernbusse einerseits von einem jüngeren und eher einkommensschwachen, dafür aber zeitlich nicht gross eingeschränkten Kundenkreis benutzt, andererseits von einer etwas älteren Kundschaft, welche die umsteigefreien Verbindungen der Fernbusse schätzt.

Der Preis konnte in der Studie der KCW als für den Fernbusverkehr wichtiges Kriterium identifiziert werden. In Deutschland, wo sich der Fernbusmarkt extrem stark entwickelt hat, ist die Differenz zwischen den tiefen Buspreisen und den Bahntarifen sehr gross. Dies ist insbesondere deshalb möglich, weil die Fernbusse relativ zur Kapazität zwar hohe Personalkosten (weniger Plätze im Bus als in der Bahn), dafür viel tiefere Fixkosten haben. So kann durch die Reservationspflicht eine hohe Auslastung erzielt werden, ohne dass Verstärkungskurse gefahren werden müssen (wenn der fahrplanmässige Kurs voll ist, wird kein zusätzlicher Bus bereitgestellt). Dadurch kann ein optimal auf das Angebot abgestimmter, "schlanker" Fahrzeugpark betrieben werden. Ausserdem haben die Fernbusunternehmen im Gegensatz zu den Bahnunternehmen keine direkten Beiträge an die Infrastruktur zu leisten. Sie haben jedoch eine pauschale Schwerverkehrsabgabe zu entrichten.

Potenzial

In der Schweiz wird das Potenzial für eigenwirtschaftliche nationale Fernbusleistungen als gering betrachtet. Allgemein gilt das Potenzial für Fernbusse generell dort als gut, wo es eine grosse Nachfrage gibt und der Anteil des öV im Modal-Split tief ist. Die Nachfrage ist jedoch genau dann am grössten, wenn die Busse aufgrund des grossen Verkehrsaufkommens das grösste Staurisiko haben. Und dort, wo der Anteil des öV am Modal-Split tief ist, ist meist auch die Nachfrage nach öV-Leistungen bescheiden. Um Fernbusangebote eigenwirtschaftlich zu betreiben, müssten demnach Verbindungen gesucht werden, die bei bereits hoher Nachfrage einen sehr grossen Preisvorteil bieten oder die aufgrund von fehlenden direkten (umsteigefreien) öV-Verbindungen heute einen tiefen Modal-Split-Anteil des öV aufweisen und für die Fernbusse deshalb ein erfolgversprechendes Nischenprodukt darstellen.

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Beurteilung

In der Schweiz basiert der erfolgreiche öV auf einem kooperativen System, das dem von den Fernbussen praktizierten Verdrängungswettbewerb entgegenläuft. Eine Zulassung von Fernbussen im Sinne des deutschen Fernbusmarktes würde dem offenen System innerhalb der Schweiz, bei welchem eine Fahrkarte unabhängig vom jeweils benutzten Transportunternehmen und von der Zugskategorie und auch ohne zeitliche Einschränkung und ohne vorgängige Reservation benutzt werden kann, zuwiderlaufen. In Deutschland hat sich gezeigt, dass die Deutsche Bahn im Fernverkehr durch die Konkurrenzierung der Fernbusse zu wirtschaftlicherem und innovativerem Handeln gezwungen wurde (z.B. Ausbau der Sparpreise, WLAN in der 1. und 2. Klasse). In der Schweiz ist jedoch ein solcher Innovationsschub aufgrund des bereits hohen Qualitätsniveaus des hiesigen Schienenfernverkehrs nicht zu erwarten.

Gemäss Studie der KCW würde die Bahn durch Fernbusangebote einen Teil ihrer Kunden verlieren, jedoch in der Schweiz nicht so viele wie im nicht direkt vergleichbaren deutschen Markt. Es würden nicht nur Kunden bei der Bahn wegfallen, sondern auch die durchschnittlichen Kilometererlöse könnten bei der Bahn sinken. Dadurch würde allenfalls ein Ausgleich von rentablen mit unrentablen Linien, wie er heute im Fernverkehr sinnvollerweise gemacht wird, bei einem geöffneten Fernbusmarkt erschwert. Entsprechend wird eine Liberalisierung des Fernbusmarktes von den Stakeholdern der öV-Branche generell abgelehnt.

Andererseits werden Fernbusleistungen im Sinne von punktuellen Ergänzungen als sinnvoll erachtet, so z.B. für bestimmte mit der Bahn nicht optimale Tangentialverbindungen, Verbindungen zu nächtlichen Randzeiten oder Flughafentransfers auf bestimmten Destinationen. Vorstellbar wäre auch dank eines besonderen Services, welcher sich qualitativ positiv von den Service-Leistungen der Bahn abheben könnte, neue Kundensegmente anzusprechen. Dies könnte insbesondere bei längeren Strecken mit vielen Zugwechsellern bzw. mit gewöhnlich viel mitgeführtem Gepäck der Fall sein (z.B. Strecke Bern - Tessin). Weiter wären die Automobilisten ein Zielpublikum der Fernbusse. Durch das Umsteigen vom PW auf einen Fernbus könnten die Autobahnen entlastet werden. Busse könnten zudem eine Art 3. Klasse im Fernverkehr darstellen – eine Klasse, bei der die Reisenden zugunsten eines möglichst tiefen Preises längere Fahrzeiten sowie ein recht hohes Staurisiko in Kauf zu nehmen bereit sind.

Stossrichtung

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, um neue nationale Fernbusangebote zu ermöglichen:

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

a) Bei einer vollständigen Liberalisierung würde der Fernbusmarkt – wie in der Motion Nantermod gefordert – vom Personenbeförderungsregal ausgenommen, d.h. er wäre komplett frei und jedes Busunternehmen könnte überall beliebig oft Transportleistungen anbieten. Bezüglich der anzuwendenden Tarife und der Koordination mit anderen Transportunternehmen könnten den Fernbusanbietern keine Vorgaben mehr gemacht werden. Die Folgen für den bestehenden öffentlichen Verkehr wären so am gravierendsten, würde doch das offene öV-System gefährdet. Um diese Variante zu realisieren bräuchte es eine Gesetzesanpassung.

b) Innerhalb des heutigen gesetzlichen Rahmens ist die Konzessionierung neuer Fernbusverbindungen mit einer gewissen Integrationspflicht in den heute bestehenden öffentlichen Verkehr möglich. Dabei ist das Anbieten des Direkten Verkehrs als Grundsatz weiterhin zu erfüllen, doch können bei der Tarifintegration, insbesondere bei Tarifverbänden, gewisse Zugeständnisse und Ausnahmen gemacht werden. Mittels Konzession kann der öV-Markt für Fernbusangebote zugänglich gemacht und die notwendigen Ausnahmen individuell konkret verfügt werden. Dadurch wird das bestehende und bewährte offene System im öV bewahrt. Neue Angebote können zwar eine gewisse Konkurrenz zu den bestehenden Angeboten darstellen, in erster Linie müssen sie sich aber im bewährten System integrieren und können dieses bei entsprechendem Bedarf in sinnvoller Weise ergänzen.

Position Bundesrat

Der Bundesrat ist der Meinung, dass neue Fernbusleistungen in der Schweiz im bestehenden Rechtsrahmen ermöglicht werden können und sollen. Das heute bestehende Konzessionsrecht soll konsequent angewendet und neue Fernbuslinien sollen bei Erfüllung der entsprechenden Kriterien konzessioniert werden. Mit einer solchen Konzession sind die gleichen Rechte und Pflichten verbunden, wie sie die Transportunternehmen des Fern-, Regional- und Ortsverkehrs haben. Der Direkte Verkehr soll zur Anwendung kommen, damit Bahn- und Fernbusfahrten gemeinsam in eine Reisekette eingeplant werden können. Zudem kommen bei neuen Fernbusangeboten bezüglich der arbeitsrechtlichen Vorschriften, der Arbeitsbedingungen, der Behindertengleichstellung und der Fahrzeugsicherheit die gleichen Voraussetzungen zur Anwendung wie beim bestehenden öffentlichen Verkehr. Einzig bei der Preisbildung sollen weniger enge Vorgaben gelten als für die subventionierten Verkehrsangebote und für den Eisenbahnfernverkehr. Auf diese Weise soll die bewährte schweizweite und von anderen Staaten als Vorbild betrachtete Integration des öffentlichen Verkehrsangebots weiter gestärkt werden. Eine vollständige Liberalisierung von Fernbussen würde die Wettbewerbsverhältnisse einseitig zu Ungunsten des konzessionierten Verkehrs verschieben.

6 Erschliessung des alpinen Raums (Postulat Häsler)

Im Postulat Häsler wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzulegen, welche Möglichkeiten der Bund besitzt, um den öffentlichen Verkehr für den Tourismus attraktiver zu gestalten und welche dieser Massnahmen er umsetzen möchte. Hierzu sollen vom Bund für eine attraktive und bequeme Erreichbarkeit der Schweiz mit dem öV zusätzliche Verbindungen vom Ausland direkt in den Alpenraum geprüft und in die Wege geleitet werden.

In seiner Stellungnahme zum angenommenen Postulat hat sich der Bundesrat bereit erklärt, die Thematik der Verbindungen in Tourismusregionen im Rahmen des Berichtes zum internationalen Personenverkehr in Erfüllung des Postulats KVF-N 14.3673 zu behandeln.

Im schweizerischen Fernverkehr wird das Angebot eigenwirtschaftlich, nach unternehmensspezifischen Kriterien erbracht. Dort wo es möglich und zweckmässig ist, werden die nationalen Angebote ins benachbarte Ausland weitergeführt und bieten an vielen Knotenpunkten gute Weiterreisemöglichkeiten. Ebenso verhält es sich innerhalb des schweizerischen Taktsystems, wo die vom Ausland herkommenden Züge gute Anschlüsse für die Weiterreise in der Schweiz bieten. Doch gibt es auch einige Verbindungen, die vom Ausland direkt in Ortschaften im Alpenraum führen. Dabei handelt es sich um folgende Verbindungen:

- ICE Berlin – Frankfurt – Basel SBB – **Interlaken Ost**
- EC Hamburg – Köln – Frankfurt – Basel SBB – **Interlaken Ost**
- TGV Paris – Dijon – Basel SBB – **Interlaken Ost**
- EC Milano – **Luzern** – Basel
- EC Milano – **Brig** – **Spiez** – **Thun** – Bern – Basel SBB
- EC Milano – **Brig** – **Sion** – **Montreux** – Lausanne – Genève
- EC Milano – **Bellinzona** – **Arth-Goldau** – Zürich
- RE Milano – **Bellinzona** – **Airolo** – **Göschenen** – Erstfeld
- ICE (Kiel –) Hamburg – Köln – Frankfurt – **Chur**
- RJ Wien – Salzburg – Innsbruck – **Sargans** – Zürich
- EN (Budapest –/ Prag –) Wien – Salzburg – Innsbruck – **Sargans** – Zürich
- EN Graz – Innsbruck – **Sargans** – Zürich
- EN Zagreb – Villach – Innsbruck – **Sargans** – Zürich

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Etliche Ortschaften im Alpenraum sind damit direkt mit dem Ausland verbunden: Dort wo die Rahmenbedingungen passen, werden Auslandverbindungen von den Transportunternehmen heute schon angeboten. Solche Verbindungen sind dann möglich, wenn die Rollmaterialverfügbarkeit, die Kundennachfrage auf den einzelnen Teilstücken oder die Trassenverfügbarkeit sowohl auf den Strecken als auch in den meist stark ausgelasteten Bahnhöfen. Mit den aufgelegten FABI-Ausbausritten 2025 und 2030/35 (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur; FABI) werden u.a. auch der Alpenraum und die Tourismusregionen besser erschlossen werden. Nicht vernachlässigbar ist bei Verbindungen aus dem Ausland in die Schweiz einerseits der Vorteil der umsteigefreien Verbindungen, andererseits der Nachteil, dass die schweizerischen Teilstücke der grenzüberschreitenden Linien von im Ausland eingefahrenen Verspätungen betroffen sind.

Eine Möglichkeit für direkte Verbindungen vom Ausland in die Schweiz besteht bereits heute im internationalen Fernbusverkehr. Mit Erlangen einer EU-Genehmigung, welche gestützt auf das Landverkehrsabkommen Schweiz – EU erteilt wird, können diese bereits heute aus dem Ausland unter Einhaltung des Kabotageverbots direkt Ziele in der Schweiz anfahren. Insbesondere von und nach Chur bestehen mehrere solche Angebote, bei deren Förderung der Kanton Graubünden eine aktive Rolle einnimmt.

Wie bereits in der Antwort zur Frage 1 erläutert wurde, ist der Bundesrat der Meinung, Angebote im internationalen Schienenverkehr sollen auch in Zukunft aufgrund der Marktentwicklung durch die Bahnunternehmen selbst definiert werden. Für einen staatlichen Eingriff fehlen einerseits die rechtlichen und finanziellen Mittel, andererseits liegt ein marktfähiges, attraktives internationales Schienenverkehrsangebot im Interesse der Eisenbahnunternehmen. Aus Sicht des Bundesrats soll der Staat seinen Einfluss weiterhin in der Förderung der Interoperabilität und der Diskriminierungsfreiheit sowie bei Bedarf durch einen Ausbau der Infrastruktur geltend machen. Nebst der technischen Harmonisierung der Eisenbahnsysteme soll der grenzüberschreitende Verkehr geöffnet werden, so dass internationale Verbindungen auch ohne Kooperation möglich sind. Auf diese Weise könnte ein ausländisches Eisenbahnverkehrsunternehmen selbständig und auf eigene Verantwortung Verbindungen direkt in ein alpines Zentrum anbieten. Der Bundesrat setzt sich weiterhin für möglichst gute Rahmenbedingungen ein, während die konkreten Schienenverkehrsangebote durch die Marktteilnehmer selbst eingeführt werden sollen. Dies gilt auch für die oben erwähnten internationalen Busangebote im Rahmen des Landverkehrsabkommens.

7 Fazit

Internationaler Schienenpersonenverkehr

Mit dem gezielten Ausbau von grenzüberschreitenden Verbindungen sowie der Übernahme der europäischen Interoperabilitätsvorschriften (Teil des 2. EU-Eisenbahnpaket in Anhang I des Landverkehrsabkommens) wurden in den letzten Jahren die Voraussetzungen geschaffen, dass die Verkehre mit weniger technischen Barrieren grenzüberschreitend verkehren können. Die Netze sind damit sukzessive zusammengewachsen.

Der internationale Fernverkehr auf der Schiene hat sich durch die Entwicklungen in den Binnenverkehrsmärkten gewandelt. Direkte Züge, welche mehrheitlich auf den internationalen Verkehr ausgerichtet waren, wurden zunehmend ersetzt durch eine stärkere Integration der jeweiligen nationalen Fernverkehrsnetze. Der internationale Schienenpersonenverkehr wird weitgehend in Kooperation der verschiedenen nationalen Bahnen erbracht.

Die wichtigsten Metropolen und Umsteigeknoten sind von der Schweiz aus regelmässig und direkt erreichbar. Die Angebote wurden durch die Transportunternehmen im Rahmen ihrer unternehmerischen Verantwortung laufend an die Entwicklungen des Marktes angepasst, das Angebot ist insgesamt gut. Im internationalen Schienenpersonenverkehr soll die Angebotsplanung und -entwicklung weiterhin durch die Transportunternehmen gestützt auf die jeweilige Marktentwicklung erfolgen. Im grenznahen, internationalen S-Bahnverkehr wird das grosse Potenzial zunehmend durch grenzüberschreitende S-Bahnen genutzt. Der Bund hat massgeblich in entsprechende Projekte investiert (z.B. CEVA oder MEVA). Zudem hat er im Rahmen des Ausbauprogramms HGV namhafte Summen in die für grenzüberschreitenden Verkehre relevante Bahninfrastrukturen investiert und dabei namentlich Projekte in Frankreich mit direktem Nutzen für die Schweiz finanziert (Haut-Bugey, TGV Rhin-Rhône). Mit den FABI-Ausbausritten besteht die Möglichkeit, entsprechend der Nachfrage und Dringlichkeit weitere Massnahmen zu beschliessen und umzusetzen.

Um insbesondere auf Seite des Angebotes weitere Potenziale zu schaffen, prüft der Bundesrat das 3. EU-Eisenbahnpaket (Teil Marktöffnung) im Rahmen des Landverkehrsabkommens zu übernehmen, um den internationalen Schienenpersonenverkehr zu öffnen. Das würde auch die Möglichkeit der Kabotage beinhalten, sofern der Hauptzweck in der Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten liegt. Die Öffnung ist unter unveränderter Beibehaltung des heute geltenden nationalen Rechts realisierbar und es können damit neue Angebote

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

geschaffen werden, soweit diese nicht im Rahmen von Kooperationen umgesetzt werden können. Gleichzeitig könnten die Schweizer Eisenbahnunternehmen im Rahmen von grenzüberschreitenden Angeboten auch Binnenverkehr innerhalb der anderen Länder betreiben.

Aufgrund der politischen Dimension der Frage betreffend Marktöffnung wird die Übernahme des 3. EU-Eisenbahnpaketes (Marktöffnung) dem Bundesrat 2018 in einem Aussprachepapier vorgelegt. Gestützt darauf wird der Übernahmebeschluss nach Genehmigung durch den Bundesrat durch den Gemischten Ausschuss erfolgen. Eine Genehmigung oder Beratung durch das Parlament ist aufgrund der Kompetenzregelung (Art. 8 Abs. 3 PBG) nicht erforderlich, zumal für die Öffnung keine Anpassungen im nationalen Recht notwendig sind.

Internationaler Fernbusverkehr

Der internationale Fernbusverkehr ist durch die Liberalisierung in Deutschland und Frankreich grossen Veränderungen unterworfen. Der Markt ist sehr dynamisch und wird sich voraussichtlich weiter entwickeln. Der seit Jahrzehnten etablierte Verkehr in die Balkan- und südeuropäischen Staaten funktioniert gut und dürfte sich in absehbarer Zeit nicht gross verändern. Es obliegt den Unternehmen, ihre Angebote an die Entwicklungen im Markt anzupassen. Der internationale Fernbusverkehr ist durch bi- und multilaterale Abkommen geregelt und die Aufgabe des Bundes besteht insbesondere darin, für die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu sorgen. Bezüglich der Frage der Infrastruktur der Haltestellen und Busbahnhöfe müssen einheitliche Standards geschaffen werden. Diese Aufgabe kommt in erster Linie den Marktakteuren als auch den Standort-Kantonen und -Gemeinden zu.

Mit der Beibehaltung des Kabotageverbots und der Durchsetzung der einschlägigen Sozialbedingungen soll sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Sozialstandards nicht zu einer Verzerrung des innerschweizerischen Marktes führen. Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung des EU-Mobilitäts-Paketes, welche diese Problematik aufnimmt und er wird die Situation weiter beobachten.

Nationaler Fernbusverkehr

Der öffentliche Verkehr in der Schweiz basiert auf Kooperation und auf sinnvoll aufeinander abgestimmten Angebotskonzepten. Zu diesem öffentlichen Verkehr sollen auch die Fernbusse gehören. Diese sollen den bestehenden öV zweckmässig ergänzen und hierzu in das nationale öV-System integriert werden. Wie bei den heute be-

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

stehenden öV-Angeboten soll zwischen Fernbus- und anderen Angeboten keine wesentliche Konkurrenzierung stattfinden. Jedoch soll umgekehrt nicht jede Konkurrenzierung ausgeschlossen werden.

Fernbusse sollen wie der traditionelle öV in das schweizerische Tarifsysteem eingebunden werden, so dass die in der Schweiz stark verankerten unternehmensübergreifenden Transportketten (offenes System) durch die Fernbusse ausgebaut und dadurch neue Reisemöglichkeiten geschaffen werden. Auf diese Weise soll das erfolgreiche öV-System Schweiz weiter gestärkt und als benutzerfreundliche Alternative zum motorisierten Individualverkehr positioniert werden. Der Bundesrat wird diese Stossrichtung im Rahmen des bestehenden Rechts umsetzen.

Tourismusregionen

Die Tourismusregionen sind heute gut an das nationale und internationale Verkehrsnetz angeschlossen und mit dem öffentlichen Verkehr gut erreichbar. Der Bundesrat wird sich weiterhin für möglichst gute Rahmenbedingungen einsetzen, sei es im Rahmen der gemeinsamen Bestellung von Bund und Kanton im regionalen Personenverkehr, die Beseitigung von Engpässen in der Infrastruktur oder durch die beabsichtigte Öffnung für internationale Schienenverkehrsangebote. Jedoch haben die Marktteilnehmer die konkreten Schienenverkehrsangebote selbst einzuführen. Im internationalen Fernbusverkehr können bei entsprechendem Marktpotential jederzeit neue direkte Verbindungen eingeführt werden. Es besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

Anhang

Wortlaut des Postulates 14.3673, Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zum internationalen Personenverkehr auf Schiene und Strasse zu erstellen. Der Bericht soll eine Auslegeordnung über den Ist-Zustand und den anzustrebenden Soll-Zustand enthalten. Weiter ist aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen der Soll-Zustand erreicht werden kann und wie eine Chancen- und Risikobeurteilung dieser Massnahmen aussieht.

Der Bundesrat wird beauftragt, in seinem Bericht folgende Themen darzustellen:

1. Wie stellt sich die heutige Situation bei den internationalen Schienenpersonenverkehrsangeboten dar? Wie beurteilt der Bundesrat diese Situation? Welche Herausforderungen gibt es?
2. Wie stellt sich die heutige Situation im internationalen Fernbusverkehr dar? Wie beurteilt der Bundesrat diese Situation? Welche Herausforderungen gibt es?
3. Auf welchen Relationen erwartet der Bundesrat welches Potenzial? Welche Qualität, welchen Takt, welche Direktverbindungen möchte man auf welchen Relationen erreichen?
4. Wie beurteilt der Bundesrat die Wettbewerbssituation zwischen internationalem Fernbus- und internationalem Schienenverkehr? Wo stellt das Fernbusangebot eine Ergänzung zum internationalem Schienenverkehr, wo eine Konkurrenz dar? Wie sieht der Bundesrat die Arbeitsteilung zwischen Schienen- und Fernbusverkehr?
5. Wie beurteilt der Bundesrat die volkswirtschaftlichen und ökologischen Aspekte von Fernbusangeboten und internationalem Schienenverkehr?
6. Welche Auswirkungen erwartet der Bundesrat vom dritten Eisenbahnpaket auf den Wettbewerb? Auf die Passagiere?
7. Wie gedenkt der Bundesrat die Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs, die Verordnung (EG) 1371/2007 zu den Fahrgastrechten im Eisenbahnverkehr und die Verordnung (EG) 181/2011 zu den Fahrgastrechten im Fernbusverkehr umzusetzen?
8. Wie beurteilt der Bundesrat die Marktstruktur? Was sollen die SBB selbst anbieten, was zusammen mit Partnern (Lyria, DB)? Welche Aspekte sprechen dafür und dagegen, den Marktzutritt für Dritte zu erleichtern?

Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

9. Wie und mit welchen Massnahmen kann der Bund die gesteckten Ziele erreichen (z. B. im Rahmen von Staatsverträgen und Festlegung der Eigenerziele SBB)?

Der Bundesrat bezieht alle betroffenen Kreise in die Erarbeitung des Berichtes ein.