



Gewerkschaft des Verkehrspersonals
Syndicat du personnel des transports
Sindacato del personale dei trasporti

SEV Zentralsekretariat
Steinerstrasse 35
Postfach 1008
3000 Bern 6

Telefon +41 31 357 57 57
info@sev-online.ch
www.sev-online.ch

Simon Burgunder
Direkt +41 31 357 57 24
Mobil +41 76 603 57 93
simon.burgunder@sev-online.ch

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Herr Bundesrat Albert Rösti
3003 Bern

Bern, 14. Februar 2024
MAH/SIB

Verhandlungsmandat mit der EU: Stellungnahme des SEV zur Konsultation

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti
Sehr geehrte Frauen Bundesrätinnen und Herren Bundesräte

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Mandats für Verhandlungen mit der EU Stellung nehmen zu können.

Der SEV setzt sich für faire Arbeitsbedingungen und fortschrittliche Sozialstandards im Öffentlichen Verkehr (ÖV) ein. Wir stehen für gelebte und verlässliche Sozialpartnerschaft, Solidarität, soziale Gerechtigkeit, Gleichstellung und Demokratie. Das sind unsere Grundwerte, nach denen wir konsequent handeln. Wir setzen uns ein für eine gerechte, soziale und offene Gesellschaft in der Schweiz und Europa. Züge verbinden Menschen und Gesellschaften seit jeher, sie überwinden Grenzen. Ein zuverlässiges, leistungsfähiges und funktionierendes ÖV-System in der Schweiz und ganz Europa ist unser Ziel. Dafür arbeiten wir eng mit unseren europäischen Schwestergewerkschaften zusammen und beteiligen uns auch aktiv am europäischen sozialen Dialog innerhalb der DG Move. Der ÖV ist Teil der Lösung der Klimakrise, weltweit.

SEV ist für Europa – aber nicht um jeden Preis!

Dass das Verhältnis mit der EU für die Schweiz, sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus politischen Überlegungen, von zentraler Bedeutung ist, anerkennt der SEV. Gute, stabile, freundschaftliche Beziehungen mit der EU sind unabdingbar für eine prosperierende Schweiz. Der SEV unterstützt denn auch den bilateralen Weg. Auch im Eisenbahnverkehr ist eine intensive Zusammenarbeit mit der EU wichtig und zum Nutzen der Schweiz, nicht nur für grenzüberschreitende Verbindungen. Die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen, ein europaweites Zugsicherungs- (ECTS) und Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS) oder der vollständige Beitritt zur Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) sind bedeutend für das Eisenbahnsystem, die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und die Eisenbahnindustrie in der Schweiz. Der SEV begrüsst deshalb eine enge Kooperation mit der EU und lehnt Verhandlungen im Landverkehr nicht grundsätzlich ab. Aus Sicht des SEV ist es richtig, den internationalen Personenschienenverkehr (IPV) auszubauen und das Angebot an internationalen Verkehrsverbindungen insgesamt zu verbessern.

Ziel der Zusammenarbeit mit der EU muss es unseres Erachtens (u. E.) sein, das schweizerische Eisenbahnsystem zu erhalten und zu verbessern. Eine Zusammenarbeit macht also vor allem dann Sinn, wenn die Schweiz bzw. das schweizerische ÖV-System und letztlich die Fahrgäste

daraus einen Nutzen ziehen können. Ausserdem ist sicherzustellen, dass durch die Zusammenarbeit mit der EU die Arbeitsbedingungen nicht verschlechtert und die Qualität und die Errungenschaften des schweizerischen Eisenbahnsystems nicht gefährdet werden.

Schweizerisches ÖV-System: Kooperation statt Konkurrenz!

Die Schweiz gilt als Europameisterin im Bahnfahren. Sowohl bei der Anzahl zurückgelegter Kilometer pro Einwohner:in als auch der Anzahl Bahnfahrten pro Einwohner:in belegt die Schweiz gemäss Auswertung der LITRA den Spitzenplatz¹, nicht von ungefähr. Ähnliches gilt übrigens auch für den Schienengüterverkehr, wo die Schweiz ebenfalls einen Spitzenplatz im europäischen Vergleich einnimmt. Die Schweiz verfügt über ein gut ausgebautes, leistungsfähiges, funktionierendes, integriertes ÖV-System. Die Grundpfeiler dieses Systems sind betriebliche Koordination entlang des Taktfahrplans mit Knotenpunkten, Tarifintegration in den Direkten Verkehr und eine gemeinsame langfristige Angebotsplanung². Zu erwähnen ist ausserdem die gute Infrastruktur. Die solide und langfristige Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und der koordinierte langfristige Ausbau der Infrastruktur über die Ausbauprogramme gewährleisten ein funktionierendes Schienennetz, das derart engmaschige und dicht vertaktete Verbindungen wie in der Schweiz überhaupt erst möglich macht. Das ÖV-System der Schweiz ist mithin ein Erfolgsmodell. Das Eisenbahnsystem ist die tragende Säule dieses Systems. Ohne den leistungsfähigen ÖV wäre die Strasseninfrastruktur in der Schweiz vollständig überlastet; der Verkehr würde vermehrt individualisiert und auf die Strasse abwandern.

Der Erfolg des ÖV-Systems der Schweiz beruht auf der Kooperation zwischen den involvierten Akteuren, sei es bei der Finanzierung, der Planung oder der Leistungserbringung. Wichtige Elemente dieses kooperativen Systems sind u.a. die Direktvergabe im Schienenverkehr, die Einheitskonzession und Systemführerschaft der SBB im Fernverkehr mit Beteiligung von potentiellen Mitbewerbern, unabhängige Trassenvergabe und die Konzessionspflicht. Auf diese Weise kann das ÖV-Angebot koordiniert und volkswirtschaftlich sinnvoll und vorteilhaft weiterentwickelt werden. Im Fernverkehr führt das kooperative System zu einem Ausgleich zwischen rentablen und unrentablen Linien³ und Strecken. Das engmaschige, dicht getaktete Angebot an Eisenbahnfernverkehr ist nur aufgrund dieses systemimmanenten Ausgleichs möglich. Zu guter Letzt tragen die in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) kollektiv geregelten Arbeitsbedingungen und -verhältnisse zwischen den Sozialpartnern einen wichtigen Teil zum Erfolg des ÖV-Systems bei.

Auf Konkurrenz und Verdrängungswettbewerb beruhende Systeme laufen dem Kooperationsgedanken zuwider. Sie sind nicht kompatibel mit dem integrierten ÖV-System der Schweiz, insbesondere dem Konzept des Direkten Verkehrs. Zudem untergräbt der Wettbewerb um einzelne rentable Linie den wirtschaftlichen Ausgleich über das gesamte Fernverkehrsnetz.

Das bedeutet in der Quintessenz, dass der SEV Verhandlungen mit der EU zu den Bilateralen III, insbesondere im Landverkehr, unter der Bedingung unterstützt, dass auf Schweizer Schienen Schweizer Löhne zu bezahlen sind und das Schweizer Eisenbahnsystem langfristig wirksam vor möglichen negativen Folgen einer Marktöffnung des IPV geschützt wird. Bislang sind diese Bedingungen aber nicht erfüllt. Das vom BAV ausgearbeitete Umsetzungskonzept einer "kontrollierten

¹ <https://litra.ch/de/aktuelles/bahnfahrtenstatistik-europa-2022/>

² Bundesrat: Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus). In Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707 (18. Oktober 2017).

³ Bundesrat: Die zukünftige Marktordnung im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenfernverkehr. In Erfüllung des Postulats 14.3259. S. 11.

Öffnung des IPV“ bietet keinen langfristigen wirksamen Schutz, und dies weder bei den Arbeitsbedingungen noch beim oben beschriebenen schweizerischen Eisenbahnsystem insgesamt.

Grundsatzfrage: Öffnung im IPV oder Schutz des Eisenbahnsystems?

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche mit der EU erhob das BAV die Öffnung des IPV zur Grundsatzfrage für das Fortbestehen des Landverkehrsabkommen in der jetzigen Form. Aus Sicht des BAV ist es zwingend, dass die Schweiz der im LVA festgeschriebenen Verpflichtung, den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenverkehrsmarkt zu liberalisieren⁴, nunmehr zeitnah nachkommt. Im grenzüberschreitenden Güterverkehr wurde der Zugang bereits mit den Bahnreformen 1⁵ und 2⁶ liberalisiert, nicht aber im IPV. Die EU-Richtlinie 2012/34 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums⁷ wurde bisher durch die Schweiz nicht übernommen. Der Bundesrat hat 2021 im Bericht zur zukünftigen Marktordnung folgerichtig und korrekt entschieden, den IPV nicht zu öffnen und stattdessen am bestehenden Kooperationsmodell festzuhalten⁸. Das BAV stellt sich nun auf den Standpunkt, einen definitiven Verzicht auf die Liberalisierung des freien Zugangs zum IPV bedinge eine Anpassung des Geltungsbereichs des LVA. Dazu müsste im LVA der IPV explizit als Ausnahme festgeschrieben werden, für die der freie Marktzugang nicht gewährt werden muss. Weil das BAV befürchtet, bei einer Öffnung des LVA könnten die bestehenden Ausnahmen in Frage gestellt werden, will es Änderungen am LVA unbedingt verhindern. Deshalb schlägt das BAV vor, im Rahmen der anstehenden Verhandlungen die dynamische Rechtsübernahme und die Verankerung von EU-Beihilferegeln im Landverkehr in Zusatzprotokollen zu regeln.

Aus Sicht des SEV besteht hingegen kein akuter Zwang zur Öffnung des IPV. Vielmehr soll die Schweiz am Bundesratsentscheid von 2021 festhalten, d. h. vorerst den gegenseitigen freien Zugang im IPV für EVU aus der EU nicht gewähren. Stattdessen soll der IPV wie bisher in Kooperation mit den SBB durchgeführt werden.

Es macht den Anschein, als nehme das BAV hinsichtlich der anstehenden Verhandlungen mit der EU alte Vorschläge wieder auf, die vom Bundesrat und Parlament bereits einmal abgelehnt wurden. Das Umsetzungskonzept des BAV einer “kontrollierten Öffnung im IPV“ stützt sich auf die Überlegungen aus dem Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus) von 2017 ab. Es ist dort bereits skizziert⁹. Allerdings ist der Bericht in seiner Einschätzung einer möglichen IPV-Öffnung in sich widersprüchlich. So wird auf der einen Seite der Schutz des schweizerischen Taktsystems mittels der vorhandenen Instrumente zur Trassensicherung als ausreichend und

⁴ Art. 1 Allgemeine Grundsätze und Ziele LVA

(1) Ziel dieses Abkommens zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz ist es, einerseits den Zugang der Vertragsparteien zum Güter- und Personenverkehrsmarkt auf der Strasse und auf der Schiene zu liberalisieren, damit eine effizientere Verkehrsabwicklung auf jener Route gewährleistet ist, die technisch, geographisch und wirtschaftlich am besten auf die unter dieses Abkommen fallenden Verkehrsträger abgestimmt ist. Andererseits soll es die Bedingungen für eine abgestimmte Verkehrspolitik festlegen.

(2) Die Bestimmungen dieses Abkommens und ihre Anwendung beruhen auf den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und der freien Wahl des Verkehrsträgers.

(3) Die Vertragsparteien verpflichten sich, im Rahmen der Anwendung dieses Abkommens keine diskriminierenden Massnahmen zu ergreifen.

⁵ s. Bundesratsgeschäft 96.090; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=19960090>

⁶ s. Bundesratsgeschäft 05.028; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20050028>

⁷ s. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0034&qid=1707813768615>

⁸ Bundesrat: Die zukünftige Marktordnung im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenfernverkehr. In Erfüllung des Postulats 14.3259. S. 14

⁹ s. Bundesrat: Bericht zum internationalen Personenfernverkehr (Bahn/Bus). In Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707 (18. Oktober 2017), S. 28 ff.

diskriminierungsfrei beurteilt¹⁰, auf der anderen Seite wird aber darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass ausländische EVU infolge Taktvorrangs und fehlender Trassenkapazitäten eigenständige Bahnverbindungen nur ausserhalb des Taktsystems erbringen können, zu einer Ungleichbehandlung zwischen schweizerischen und ausländischen EVU führe, die gegen das Diskriminierungsverbot verstösst¹¹. Die entscheidende Frage, ob und wie der Taktvorrang diskriminierungsfrei umgesetzt werden könnte, lässt der Bericht unbeantwortet. Bezeichnend ist, dass im Bericht mehrmals ausdrücklich erwähnt wird, eine Marktöffnung bringe gewissen Wettbewerbsdruck für die aktuellen EVU, ihre in Kooperationen erbrachten internationalen Bahnverbindungen zu verbessern. Eine allfällige Marktöffnung wird deshalb als wichtiges Signal an die aktuellen Marktteilnehmenden im IPV qualifiziert.¹² Zu den Konsequenzen einer allfälligen Marktöffnung im IPV liefert der Bericht keine Informationen. Obwohl der Bericht mehrfach zum Schluss kommt, dass das Kooperationsmodell gewichtige Vorteile bringt, wird die Prüfung einer IPV-Öffnung vorgeschlagen.

Mit dem Bericht zur zukünftigen Marktordnung im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenfernverkehr von 2021 nimmt der Bundesrat diesen Vorschlag auf. Im Bericht werden Chancen und Risiken einer IPV-Öffnung aufgelistet und gegeneinander abgewogen. In seiner Beurteilung kommt der Bundesrat letztlich zum Entschluss, auf eine Marktöffnung zu verzichten und im IPV weiterhin auf das Kooperationsmodell zu setzen.¹³

Mit diesem Bericht liegt zum ersten Mal eine Analyse einer IPV-Öffnung vor, welche die Chancen und Risiken eindeutig benennt und erörtert. Als Risiken werden Qualitätseinbussen, Zunahme von Trassenkonflikten, mangelnde Durchsetzung der Sozialstandards und Gefährdung der nationalen Verkehre durch Kabotage aufgeführt. Sowohl im Vorfeld als auch im Nachgang zu den exploratorischen Gesprächen hat das BAV keine weiteren Berichte zu den Konsequenzen einer IPV-Öffnung veröffentlicht. Es fehlt deshalb eine fundierte Risikoanalyse als Diskussionsgrundlage. Zudem hat sich das BAV lange standhaft einem Dialog mit den Sozialpartnern verweigert. Anstatt die Bedenken und Anliegen der ÖV-Branche und Gewerkschaften aufzunehmen und zu versuchen, diesen mit vertieften Abklärungen wie Studien oder Rechtsgutachten zu begegnen, redet das BAV die Bedenken klein und versucht, die Auswirkungen einer Marktöffnung zu verharmlosen.

Für den SEV ist die Grundsatzfrage nicht, Marktöffnung im IPV ja oder nein, sondern wie können das gut funktionierende und zuverlässige Eisenbahnsystem und die Arbeitsbedingungen des Verkehrspersonals in der Schweiz langfristig abgesichert und vor negativen Einflüssen aus der EU wirksam geschützt werden. Das vorliegende Umsetzungskonzept des BAV einer "kontrollierten IPV-Öffnung" bietet keine zweifelsfreie Absicherung vor negativen Konsequenzen einer Marktöffnung.

"Kontrollierte Öffnung" garantiert nicht unangreifbaren, wirksamen Schutz des ÖV-Systems

Zwar zielt das Umsetzungskonzept der "kontrollierten Öffnung" darauf ab, zentrale Elemente des schweizerischen Eisenbahnsystems abzusichern, indem Taktvorrang, Tarifintegration und die Bewilligungs- und Konzessionspflicht als Einschränkungen des freien Marktzugangs im IPV in einem Zusatz zum LVA festgeschrieben werden. Doch selbst mit einem derart eingeschränkten

¹⁰s. Bundesrat: Bericht zum internationalen Personenfernverkehr (Bahn/Bus). In Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707 (18. Oktober 2017). S. 31

¹¹s. Bundesrat: Bericht zum internationalen Personenfernverkehr (Bahn/Bus). In Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707 (18. Oktober 2017). S. 10 f.

¹²s. Bundesrat: Bericht zum internationalen Personenfernverkehr (Bahn/Bus). In Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707 (18. Oktober 2017). S. 11, S. 27

¹³Bundesrat: Die zukünftige Marktordnung im regelmässigen und gewerbsmässigen Personenfernverkehr. In Erfüllung des Postulats 14.3259. S. 11, S. 14

Marktzugang im IPV lassen sich weitreichende negative Konsequenzen für das Schweizer ÖV-System als Ganzes nicht ausschliessen. Insbesondere lässt sich die prinzipielle Inkompatibilität der Eisenbahnsysteme der Schweiz und der EU nicht überwinden. Nach unserer Einschätzung bringt eine Marktöffnung im IPV unabwägbare Risiken mit sich.

Im Folgenden führen wir unsere Vorbehalte gegen eine solche "kontrollierte" Marktöffnung im Detail aus:

- Erosion der Kooperation auch im nationalen Verkehr und Verschärfung der Trassenkonflikte
Die Marktöffnung im IPV – auch eine eingeschränkte – bedeutet einen Paradigmenwechsel. Dieser Schritt stellt eine irreversible Richtungsänderung im ÖV-System der Schweiz und im Verhältnis zur EU dar. Durch die Marktöffnung wird dem Konkurrenzsystem der EU Zugang zum bislang auf Kooperation basierenden integrierten ÖV-System der Schweiz gewährt. Das hat zur Folge, dass das Schweizer ÖV-System auf lange Sicht unterwandert wird. Mit dem Zugang von systemfremden Zügen zum Schweizer Bahnnetz wird der Wettbewerb um rentable Linien im IPV angeheizt. Das führt zwangsläufig zu einer Verschärfung der bestehenden Trassenknappheit. Die koordinierte und kooperative Trassenallokation wird so erschwert. Die Profite einzelner EVU auf einigen wenigen rentablen Linien stehen im direkten Konflikt zur Optimierung des Gesamtsystems. Es ist deshalb zu erwarten, dass bei einer Marktöffnung die Trassenkonflikte mittel- und langfristig zunehmen werden. Die Zahlen zu Trassenkonflikten in Österreich und Deutschland sind die Vorböten für die zu erwartende Entwicklung in der Schweiz, wenn der IPV auf die vorgeschlagene Weise geöffnet wird. Inwiefern sich der Paradigmenwechsel auf die Vergabepaxis im nationalen Fernverkehr auswirkt, ist nicht absehbar. Aber bereits heute kommt es zu Konflikten zwischen EVU, wie die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen SBB und BLS aufzeigen.

- Kabotage schwächt das integrierte Bahnsystem
Mit der Marktöffnung im IPV wird Kabotage fremder EVUs auch im nationalen Eisenbahnverkehr zulässig. Das schafft eine Konkurrenzsituation daher auch im nationalen Verkehr. Es ist zwar richtig, dass der Hauptzweck einer Bahnverbindung im IPV gemäss EU-Richtlinie 2012/34 in der grenzüberschreitenden Beförderung liegen muss, aber den EVU wird das Recht eingeräumt, Fahrgäste auch innerstaatlich zu befördern¹⁴. Aus Sicht der EVU ist es naheliegend, die Strecken so festzulegen, dass möglichst mehrere Städte und Bahnhöfe miteinander verbunden werden können. Denn es ist zu ihrem wirtschaftlichen Vorteil, wenn die Züge gut ausgelastet sind und mithin Sitze im Gesamtverlauf der Strecke mehrfach verkauft werden. Aufgrund der Ausgestaltung des Bahnnetzes und der Geografie der Schweiz ist zu erwarten, dass die ausländischen EVU nicht nur nach Basel, Zürich oder Genf fahren, sondern die Strecke nach Bern oder Lausanne verlängern. Ausserdem dürfen Züge erweitert und/oder geteilt werden. Mit einer Marktöffnung entstehen also zwangsläufig Konkurrenzverbindungen auch im nationalen Fernverkehr, aus wirtschaftlichen und betrieblichen Gründen. Zu meinen, diese neuen eigenständigen Bahnverbindungen würden zusätzliche Fahrgäste auf die Züge bringen, scheint nur teilweise realistisch. Mit Sicherheit wird ein Teil der Fahrgäste umsteigen, gerade aus Kostenüberlegungen. Die Angebotsausweitung durch den Markteintritt von weiteren EVU bei unterproportional wachsender Nachfrage hätte zur Folge, dass die Marktanteile der bisherigen im Fernverkehr vertretenen EVU logischerweise kleiner würden. Die Konkurrenz um die Fahrgäste auf den rentablen nationalen und internationalen

¹⁴s. Art. 3 Abs. 5 EU-Richtlinie 2012/34: „grenzüberschreitender Personenverkehrsdienst“ einen Verkehrsdienst zur Beförderung von Fahrgästen, bei dem der Zug mindestens eine Grenze eines Mitgliedstaats überquert und dessen Hauptzweck die Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten ist; der Zug kann erweitert und/oder geteilt werden, und die verschiedenen Zugteile können unterschiedliche Abfahrts- oder Bestimmungsorte haben, sofern alle Wagen mindestens eine Grenze überqueren;

s. Art. 10 Abs. 2 EU-Richtlinie 2012/34: Eisenbahnunternehmen erhalten das Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen Mitgliedstaaten, um grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste zu erbringen. Bei der Durchführung eines grenzüberschreitenden Personenverkehrsdienstes haben die Eisenbahnunternehmen das Recht, Fahrgäste an beliebigen Bahnhöfen auf der grenzüberschreitenden Strecke aufzunehmen und an einem anderen abzusetzen, auch an Bahnhöfen in demselben Mitgliedstaat.

Personenfernverkehrslinien schränkt die Ertragsmöglichkeiten der Schweizer EVU im Fernverkehr ein. Das wird sich wiederum negativ auf deren Eigenwirtschaftlichkeit auswirken.

- **Preisdumping trotz Tarifintegration**

Obwohl das Umsetzungskonzept vorsieht, für den Marktzugang zum IPV die Tarifintegration vorzuschreiben, sofern Fahrgäste innerschweizerisch befördert werden, soll die Preisgestaltungshoheit bei den EVU belassen werden¹⁵. Damit würden die ausländischen EVU verpflichtet, sich in der Schweiz am Direkten Verkehr im konzessionierten Verkehr¹⁶ zu beteiligen. Sie müssten also zwar die Tickets anderer EVU in ihren Zügen anerkennen sowie auch General- und Halbtaxabonnemente oder Strecken- und Verbundsabonnemente. Jedoch billigere zuggebundene Sparbillette sind erlaubt, wie das BAV in seinen Unterlagen selbst festhält. Trotz Tarifintegration würde also bei einer Marktöffnung nicht verhindert, dass das Tarifsysteem mit Preisdumping unterwandert werden kann. Vor dem Eindruck der anhaltenden Diskussion über die (zu) teuren Zugbillette ist sicher, dass mit zuggebundenen Sparbilletten Kunden gewonnen werden können. Bereits heutzutage sind Sparbillette bei den Fahrgästen stark nachgefragt. Über den Preis können Marktanteile gewonnen werden. Das behördlich bewilligte Preisdumping verschärft einerseits den Konkurrenzkampf zwischen den EVU, andererseits kommen die Arbeitsbedingungen infolge des Kostenwettbewerbs unter Druck. Die dem schweizerischen Fernverkehrssystem innewohnende Logik des Ausgleichs zwischen rentablen und unrentablen Linien wird durch einen verschärften Preiskampf zwischen EVU ausgehebelt. Das Prinzip, dass der Fernverkehr als Gesamtsystem wirtschaftlich sein muss und nicht die einzelnen Linien, wird bei einer Marktöffnung direkt angegriffen. Die Personalkosten sind ein bestimmender Kostenfaktor für die EVU. Müssen aufgrund des Preiskampfs Ticketpreise und somit Kosten gesenkt werden, führt dies zu Kostensenkungen beim Personal, wie bspw. Personaleinsparungen oder Druck auf die Löhne.

- **Lohndumping trotz Bewilligungs- und Konzessionspflicht**

Die Marktöffnung leistet dem Lohndumping Vorschub, da erstens die Tätigkeiten von EVU nicht unter das Entsendegesetz fallen¹⁷ und zweitens nicht geregelt ist, was denn die „branchenüblichen Arbeitsbedingungen“ sind. Die bestehenden Schutzmechanismen in Bezug auf die Personenfreizügigkeit, die sogenannten flankierenden Massnahmen, sind in der ÖV-Branche nicht anwendbar. Zudem gibt es in der ÖV-Branche keine allgemeinverbindlich erklärten GAV und auch keinen Branchen-GAV für den Fernverkehr. Was die branchenüblichen Arbeitsbedingungen denn unter diesen Bedingungen sein sollen, ist deshalb nicht klar festgelegt. Dem Vorschlag des BAV, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen in einer Richtlinie festzusetzen, stehen wir aufgrund der Erfahrungen aus dem Fall Crossrail AG¹⁸ kritisch gegenüber. Die Berechnungsmethode des BAV zur Festlegung des branchenüblichen Standardbruttolohns¹⁹, lehnt der SEV entschieden ab²⁰. U. E. müssen die Arbeitsbedingungen zwischen den Sozialpartnern kollektiv ausgehandelt und in GAV verbindlich festgehalten werden. Auch wenn das BAV vorschlägt, die Arbeitsbedingungen künftig mit Audits und Betriebskontrollen zu überwachen und die Gewerkschaften am Kontrollsystem zu beteiligen, analog des Systems der tripartiten Kommissionen, bleibt die Frage offen, wie die Arbeitsbedingungen des Verkehrspersonals konkret stichhaltig geschützt werden sollen.

¹⁵s. Common Understanding EU-Schweiz (27.10.2023), S.10 f.: «The possibility of obliging passenger transport companies to participate in public transport price integration, i.e. to offer a single transport contract to a passenger who have to use the network of different public transport companies, provided that pricesetting powers remain with the companies.»

¹⁶s. Art. 16 PBG

¹⁷s. BVGer Urteil A-3434/2015 E 4.3.2., S. 15

¹⁸s. Medienmitteilung SEV vom 21.12.2015 Schlappe für BAV und Crossrail. <https://sev-online.ch/de/medien/medienmitteilung/2015/sev-gewinnt-vor-bundesverwaltungsgericht-schweizer-loehne-auf-schweizer-schiene/>
s. BVGer Urteil A-3434/2015

¹⁹s. Verfügung BAV 10.01.2017 Crossrail AG betr. branchenübliche Arbeitsbedingungen. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/rechtliches/verfuegungen-des-amtes/sonstige-verfuegungen.html>

²⁰s. SEV-Zeitung 01/17, 26.01.2017, S. 2. https://sev-online.ch/site/assets/files/223526/kontakt_sev-2017-01-1.pdf

- **Rechtsunsicherheit**

Die auszubedingenden Einschränkungen des Marktzugangs zum IPV, wie Taktvorrang, Tarifintegration und Bewilligungs- und Konzessionspflicht, welche das Eisenbahnsystem der Schweiz wirksam absichern sollen, schaffen Rechtsunsicherheit, weil bis dato unklar ist, wie sie umzusetzen sind, und weil ihre Formulierung unpräzise ist, was Interpretationsspielraum offenlässt. So haben sich die EU und die Schweiz im Common Understanding (CU) bspw. darauf verständigt, dass sowohl der Taktvorrang als auch die Verknüpfung der Transportrechterteilung mit der Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen diskriminierungsfrei umgesetzt werden müssen²¹. Was die diskriminierungsfreie Umsetzung konkret bedeutet und wie eine solche aussehen könnte, beantwortet das BAV mit seinem Umsetzungskonzept aber nicht. Abzuschätzen, ob und wie die skizzierten Einschränkungen wirken könnten, ist vor diesem Hintergrund schlicht nicht möglich. Das Umsetzungskonzept des BAV setzt an dieser Stelle also auf das Prinzip Hoffnung, indem davon ausgegangen wird, dass keine attraktiven Trassen für eigenständige Bahnverbindungen im IPV verfügbar sind und allfällige Beschwerdefälle nach Schweizer Recht beurteilt werden müssen. Sicherheit hat das BAV in diesem Punkt bisher nicht schaffen können.

Gerade was den Taktvorrang betrifft, sind die Formulierungen im CU sehr schwammig. Was unter «... to companies submitting comparable applications in terms of service frequency» zu verstehen ist, ist nur insofern weiter ausgeführt, als das BAV in seinen Unterlagen diesen Passus mit neuen, sporadischen Verbindungen umschreibt. Wie verhält es sich, wenn ein ausländisches EVU eine eigenständige Bahnverbindung bspw. in einem Zweistundenakt anbieten möchte?

Die vorgesehene Marktöffnung im IPV führt zwangsläufig zu Konflikten bei der Trassenallokation, da bereits heute zu wenige freie Kapazitäten bestehen. Die zusätzlichen Begehrlichkeiten nach attraktiven Trassen erhöhen somit das Klagerisiko. Inwieweit die EU die Schweizer Rechtsvorschriften zur Trassenvergabe akzeptieren wird und ob diese Konflikte nach Schweizer Recht zu beurteilen sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht sicher beantwortet werden. Die Ausführungen im CU zur Streitbeilegung halten klar fest, dass der EuGH zwingend beizuziehen ist, wenn es um die Spielregeln des EU-Binnenmarkts geht. Letztlich schafft die Marktöffnung im Schweizer Bahnsystem Inseln fremden Rechts. Mit dem Zugeständnis einer nicht-diskriminierenden Umsetzung des Konzepts gibt die Schweiz die Kompetenz, eigenständig Bedingungen für den Eisenbahnverkehr und die Personenbeförderung festzusetzen, auf, weil der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung integrales EU-Binnenmarktrecht darstellt, womit letztendlich der EuGH in die Streitbeilegung involviert werden muss.

- **Kooperationsmodell unter Druck**

Die Marktöffnung im IPV gefährdet das heute bestehende Kooperationsmodell der SBB im grenzüberschreitenden Verkehr. Zuerst stellt sich die Frage, ob Kooperationen unter den Bedingungen einer Marktöffnung überhaupt noch zulässig wären. Als Konsequenz des Taktvorrangs müsste das Problem gelöst werden, dass in Kooperation angebotene internationale Verbindungen in der Schweiz einen privilegierten Trassenzugang haben, weil sie in den nationalen Fernverkehrstakt integriert sind. Der Lösungsvorschlag des BAV, solche Verbindungen künftig als Aneinanderreihung nationaler Angebote zu qualifizieren, überzeugt nicht. Ein weiteres Problem für das

²¹s. Common Understanding EU-Schweiz (27.10.2023), S.11: The possibility of giving priority to passenger traffic according to the interval-service timetable applicable to rail services and postbus services throughout the territory of Switzerland. This criterion should be applied in a non-discriminatory manner for the allocation of train paths to companies submitting comparable applications in terms of service frequency.;

s. Common Understanding EU-Schweiz (27.10.2023), S.10: Regarding international passenger transport, which is included in the scope, Swiss purely domestic transport (i.e. national long-distance, regional and local transport), as well as the right to include nondiscriminatory provisions in authorisations and concessions for transport undertakings on social standards such as local and sector-specific salary and working conditions should not be affected.

bestehende Kooperationsmodell ergibt sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen. Zudem steigt der Wettbewerbsdruck mit zusätzlichen eigenständigen Bahnverbindungen.

Das Kooperationsmodell würde durch eine Marktöffnung substantiell geschwächt, obwohl es durch seine Vorteile überzeugt. Weil in Kooperation angebotene Verbindungen weitgehend taktintegriert sind, verbinden sie die Vorteile der nationalen Systeme mit den internationalen Verkehren. Dadurch werden bessere, attraktivere und schnellere Verbindungen möglich. Ausserdem steigert das Kooperationsmodell die Auslastung und damit die Wirtschaftlichkeit der Züge. Es verhindert eine weitere Verknappung der Trassenkapazität und reduziert den Investitionsbedarf der EVU in Rollmaterial.²²

Dem Kooperationsmodell droht aber auch Ungemach innerhalb der EU. Die DG Move als zuständige Direktion für Mobilität und Verkehr führt eine Kampagne gegen das Kooperationsmodell, denn trotz Liberalisierung werden auch in der EU die internationalen Personenfernverkehre häufig immer noch in Kooperationen erbracht. DG Move setzt alles daran, die Liberalisierung gegen alle Widerstände durchzusetzen. Die Auseinandersetzungen gerade auch in Österreich und der Widerstand der dortigen Bahnen und Gewerkschaften sprechen hier eine deutliche Sprache.

- Beihilferegeln gefährden bestehende Finanzierungsinstrumente

Mit der Übernahme von EU-Beihilferecht wären Tresoreriedarlehen des Bundes, die Befreiung von der Bundessteuer und die konzerninterne Verrechnung resp. die Quersubventionierung für Unternehmensbereiche der EVU im IPV voraussichtlich nicht mehr zulässig. Das BAV bestätigt in seinen Unterlagen diese Einschätzung. Welche Implikationen diese Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die SBB hätten, führt das BAV in seinen Unterlagen nicht aus. Es kommt in seiner Einschätzung zum Schluss, dass die Subventionierung des ÖV in der Schweiz durch die EU-Beihilferegulungen nicht tangiert würde. Diese Einschätzung überzeugt allerdings nicht. Wie das BAV selber schreibt, wird die Finanzierung der SBB durch die Übernahme von EU-Beihilferecht unmittelbar betroffen, was Auswirkungen auf die Eigenwirtschaftlichkeit des Fernverkehrs haben wird. Im Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU wird bspw. die organisatorische und rechnerische Abgrenzung der internationalen Tätigkeiten der SBB von den nationalen vorgeschlagen.²³ Inwieweit die grenzüberschreitenden Regionalverkehre von der Übernahme von EU-Beihilferecht betroffen sein werden, ist nicht geklärt. Zwar stützt sich das BAV darauf ab, dass sich der Geltungsbereich des LVA ausschliesslich auf grenzüberschreitende Personenfernverkehre bezieht und Nah- und Regionalverkehr ausdrücklich ausschliesst. Dennoch besteht das Risiko, dass die EU oder ein ausländisches EVU irgendwann geltend machen wird, die in der Schweiz gängige Direktvergabe von Angeboten trage dem Kooperationspartner in der EU einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil ein. Ähnliches gilt umso mehr für die Aktivitäten der SBB GmbH in Baden-Württemberg als Regionallinienbetreiberin.

- Was sagt das Common Understanding? Unterschiedliche Verhandlungsschwerpunkte und Sichtweisen

Die Lektüre der offiziellen Unterlagen der Schweiz und der EU zu den exploratorischen Gesprächen zeigt deutlich auf, dass die Verhandlungsschwerpunkte und die Gewichtungen der bisherigen Gesprächsergebnisse auf den beiden Seiten verschieden sind. Während seitens der EU nach wie vor die institutionelle Entwicklung der bestehenden Marktzugangsabkommen und zukünftiger Abkommen im Fokus steht, zielt die Schweiz auf sektorielle Abkommen in für sie interessanten Bereichen. Dabei geht es ihr darum, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu sichern, aber gleichzeitig in innenpolitisch sensiblen Bereichen Ausnahmen auszubedingen. Die im CU festgehaltenen

²²Bundesrat: Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus). In Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707 (18. Oktober 2017). S. 8.

²³Bundesrat: Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen (15.12.2023), S. 15.

Ergebnisse der exploratorischen Gespräche zwischen der Schweiz und der EU sind vor diesem Hintergrund einzuordnen. In den Kommentierungen der EU zum CU fehlen die Ausnahmebestimmungen Tarifintegration und Taktvorrang gänzlich; so gesehen, könnte man die Lesart des BAV auch als „Wunschdenken“ charakterisieren. Die Einschätzung des BAV, dass Taktvorrang, Tarifintegration und Bewilligungs- und Konzessionspflicht von der EU bereits akzeptiert, zugesichert und diskriminierungsfrei umsetzbar seien, spiegelt lediglich die Interpretation oder besser die Wünsche des BAV wider. Die Schlussfolgerung des BAV, mit dem CU liege die Grundlage für einen wirksamen langfristigen Schutz des integrierten ÖV-Systems der Schweiz vor, weil damit quasi zugesichert sei, dass das geltende Schweizer Recht auch auf den geöffneten IPV angewendet werden könne, ist vorschnell und unangebracht. Das vom BAV entworfene Konzept eines „kontrolliert geöffneten“ IPV ist eine de facto nur auf dem Papier existierende Marktöffnung. Dass die EU eine solche (Schein-)Lösung tatsächlich akzeptiert, ist nur schwer vorstellbar. Denn aufgrund der Dokumente der EU muss davon ausgegangen werden, dass die EU den Verhandlungsschwerpunkt auf die institutionellen Elemente legt. Zentral ist dabei die einheitliche Auslegung und Anwendung von EU-Binnenmarktrecht. Die EU verfolgt damit einen dogmatischen Ansatz, der auf die Durchsetzung des Rechtsprinzips des freien Marktzugangs zum IPV abzielt. Dementsprechend stipuliert die EU-Richtlinie 2012/34 die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. Es ist deshalb zu befürchten, dass sich die EU mit einer „kontrollierten“ Marktöffnung im IPV nicht zufriedengeben wird. Die angestrebten Verhandlungen im Landverkehr über die Marktöffnung im IPV, die dynamische Rechtsübernahme und die Anwendung von EU-Beihilferecht bergen hingegen die Gefahr, einen Prozess oder eine Lawine in Gang zu setzen, die nicht mehr gestoppt werden können. Der SEV warnt deshalb vor einer allzu optimistischen Interpretation des CU. Es gilt sich vor Augen zu halten, dass das CU lediglich eine gemeinsame Auslegeordnung darstellt und keinesfalls eine Zusicherung ist.

Fazit

Für den SEV drängt sich die Frage auf, ob es sinnvoll ist, im Landverkehr überhaupt Verhandlungen aufzunehmen, wenn von vornherein klar scheint, dass kein für die Schweiz vorteilhaftes Verhandlungsergebnis erzielt werden kann. Die Befürchtung, die derzeitigen Verhandlungen mit der EU über ein neues bilaterales Abkommen könnten an der Frage über den liberalisierten Marktzugang zum grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr scheitern oder das LVA müsste deswegen neu verhandelt werden, teilen wir nicht. Ausserdem bringt eine „kontrollierte Öffnung“ des IPV im Vergleich zum heutigen Kooperationsmodell den EVU keine wirtschaftlichen Vorteile, mit Ausnahme von Vorteilen für einige wenige Billiganbieter. Es sollte darum am Bundesratsentscheid von 2021 festgehalten werden, den IPV nicht zu öffnen. Die Übernahme der EU-Richtlinie 2012/34 sollte weiterhin ausgesetzt werden. Stattdessen sollte die Schweiz versuchen, der EU die Vorteile des kooperativen Schweizer ÖV-Systems argumentativ näherzubringen.

Für den SEV ist das Schweizer Bahnsystem nicht verhandelbar. Das integrierte ÖV-System ist zu wichtig, sowohl gesellschaftlich als auch volkswirtschaftlich. Das ÖV-System bildet ein zentrales Element des Service public. Tag für Tag nutzen Millionen Menschen den ÖV, um zur Arbeit zu gelangen, zum Einkaufen oder in der Freizeit. Gleichzeitig werden erfolgreich und umweltfreundlich massenhaft Güter im Binnen- und im Transitverkehr auf der Schiene befördert. Um dieses funktionierende und gute System beneiden uns unsere Nachbarn; anerkennend blickt ganz Europa auf den ÖV der Schweiz. Menschen und Güter gelangen zuverlässig, pünktlich und umweltfreundlich an ihre Ziele. Darauf können wir stolz sein. Es gibt also keinen Grund, dieses System infrage zu stellen, auch nicht anlässlich von Verhandlungen mit der EU. Deshalb ist es für den SEV unannehmbar, dass die Schweiz die Marktöffnung im IPV als Verhandlungsgegenstand einsetzt, um in anderen Bereichen Zugeständnisse seitens der EU zu erwirken. Das Verhandlungsrisiko ist zu gross. Der Schweizer ÖV ist vorbildhaft und muss es bleiben; auch innerhalb Europas.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen im Voraus bestens. Gerne stehen wir Ihnen bei Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüße

SEV – Gewerkschaft
des Verkehrspersonals



Matthias Hartwich
Präsident SEV



Simon Burgunder
Koordinator Politik