

Bundesamt für Verkehr
Abteilung Infrastruktur
Herrn Toni Eder
3003 Bern

St. Gallen, 23. Dezember 2015

Stellungnahme zu Verordnungsanpassungen für die neuen Instrumente Netznutzungskonzept (NNK) und Netznutzungsplan (NNP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zu den oben genannten Verordnungsanpassungen Stellung nehmen zu dürfen und äussern uns dazu gerne wie folgt.

1. Einordnung / Kontext

Die neuen Instrumente Netznutzungskonzept (NNK) und Netznutzungsplan (NNP) sind Elemente der Vorlage „Totalrevision des Gütertransportgesetzes (GüTG); Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche“. Bereits mit der Stellungnahme zur Vernehmlassung der Totalrevision des GüTG vom 14. August 2013 hat sich die SVI positiv zu den neuen Instrumenten NNK und NNP geäussert. Die rollende Planung und periodische Überprüfung des Netznutzungskonzepts verbessert das strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur STEP und stärkt die angestrebte Qualität und Kontinuität bei der Planung.

Die Instrumente sind auch vor dem Hintergrund der Finanzierung und dem Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) und dem schrittweisen Ausbau (STEP) einzuordnen. Die beiden Instrumente NNK und NNP sind Instrumente der Kapazitätssicherung in der Planungsphase der Eisenbahninfrastruktur und bei der Trassenvergabe. Ihre Funktionsweise muss demzufolge auch im Kontext von FABI und STEP beleuchtet werden.

2. Positive Elemente bei den Grundsätzen – offene Fragen bezüglich der wesensgerechten Umsetzung der Instrumente

Als positiv beurteilt die SVI das Commitment des Bundes zum Güterverkehr auf der Schiene. Der Wirtschaftsverkehr und im Speziellen der Güterwirtschaftsverkehr ist auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen. Durch die Gleichbehandlung von Personen- und Güterverkehr und die Kapazitätssicherung von Gütertrassen auf der Schiene kann die Infrastrukturentwicklung noch besser auch aus der Optik des Gesamtverkehrs gesteuert und Interessenkonflikte können aufgezeigt werden.

Offene Fragen stellen sich hingegen bei der konkreten Anwendung und Umsetzung der neuen Instrumente. Erlauben Sie uns, folgende Vorbehalte anzubringen:

- **Beim Instrument handelt es sich um eine Netzkapazitätssicherung nach Nutzungskategorie und nicht um eine Netznutzungssicherung. Es gibt keine Sicherung der Nutzung.** Ob ein Nutzer die gesicherte Kapazität beansprucht, ist nicht sicher. Der Güterverkehr ist dem Wettbewerb ausgesetzt und den Marktentwicklungen unterworfen. 2014 sind die Verkehrsleistungen des Schienengüterverkehrs gemäss BfS wieder auf dem Niveau, welches vor der Krise 2008 bereits erreicht wurde. Das Instrument suggeriert, eine Nutzung sichern zu können, welche möglicherweise nicht eintreten wird, womit die Gefahr besteht, die Infrastruktur auf eine Kapazität hin zu dimensionieren, welche nicht nachgefragt wird. Zur Nutzungssicherung müssten auch die Themenbereiche der Anreizsysteme und der Einbindung der Nutzer behandelt werden. Beim Güterverkehr sind die Verlagerer aus Industrie und Handel sowie die Logistikdienstleister die relevanten Nutzergruppen, welche wiederum je nach Branche sehr heterogene Nutzerbedürfnisse aufweisen.
- Das Instrument der Netzkapazitätssicherung ist von der Planungslogik her nachvollziehbar, weil die Netzentwicklung die langfristigen Ansprüche verschiedener **Bedarfsgruppen** (Fernverkehr, Regionalverkehr, Güterverkehr) berücksichtigen muss und dem Güterverkehr eine Kapazität zugewiesen werden muss. Beim Güterverkehr gibt es allerdings keine einzige Branche, welche den langfristigen Kapazitätsbedarf ausweisen kann, wie sich das das BAV oft wünscht. Diese **nicht wesensgerechte Vereinfachung des Güterverkehrs** erscheint problematisch. Die SVI macht auf die durch das Schwesteramt im UVEK federführend begleiteten Forschungsprojekte zum wesensgerechten Güterverkehr aufmerksam, bei denen die güterverkehrsintensiven Branchen und die Logistikkonzepte in den Branchen vertieft untersucht wurden. Durch die Berücksichtigung der Erkenntnisse zu den verschiedenen güterverkehrsintensiven Branchen könnten die bahnaffinen Nutzergruppen des Güterverkehrs identifiziert und noch stärker in den Prozess der Bedarfsermittlung einbezogen werden.
- Ob die Instrumente zur gewünschten Verbesserung, nämlich der Sicherung von genügend Trassen in geeigneter Qualität und **letztendlich auch zur Steigerung der Nachfrage im Schienengüterverkehr** beitragen werden, hängt massgebend von den vorgelagerten Planungsprozessen (z.B. Bedarfsermittlung, Angebotskonzeption) und den Angeboten der EVU ab.
- Weiter ortet die SVI im Bereich der „Institutionalisierung“ der Planung des Güterverkehrs einen erheblichen Handlungsbedarf, welcher sich in der Umsetzung dieser Verordnungsanpassung zeigt. Die Zuständigkeiten und Aufgaben auf Ebene Bund und bei den Kantonen in Bezug auf den Güterverkehr sind zu wenig definiert. Nochmals verweisen wir als Fachvereinigung auf das Handbuch Güterverkehrsplanung, welches als Ergebnis des Nationalen Forschungsprogramms 54 Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung im Sommer 2013 vorgelegt wurde und auch den Handlungsbedarf bezüglich Institutionalisierung des Güterverkehrs in der Verwaltung benennt.

3. Kritische Elemente beim Verfahren

Bei der Umsetzung der Einführung der neuen Instrumente auf Verordnungsstufe erkennt die SVI noch Optimierungsbedarf. Etliche Verfahrensfragen bleiben sehr unscharf. Wir nehmen nun primär Bezug auf Art 19d aus der KPFV:

3.1 Keine Aussage zur Entwicklung des NNK

Wir orten zwischen dem Anspruch aus dem GÜTG, einen institutionalisierten Planungsprozess zu schaffen, und der reinen Konsultation/Anhörung von interessierten Kreisen, eine Inkonsistenz. Der Prozess der Entwicklung des NNK sollte zumindest in den Eckpunkten beschrieben werden. Es kann wohl kaum zielführend sein, wenn das Bundesamt oder beauftragte Infrastrukturentwickler die Kapazität für den Wirtschaftsverkehr dimensionieren, ohne die Auslastungsrisiken im Markt zu adressieren. Gemäss Informationen des BAV existiert bereits ein Prozess zur Entwicklung eines Angebotskonzepts im Güterverkehr. Wünschbar wäre, Querbezüge zu den Planungsgefässen zu schaffen, aus denen das Netznutzungskonzept hervorgeht. Es sollte dargestellt werden, in welcher Beziehung das Netznutzungskonzept mit dem Konzept für den Schienengütertransport steht.

Das Angebotskonzept des Güterverkehrs und das NNK sind wichtige planerische Instrumente. Derzeit ist für die SVI nicht ersichtlich, wie die Abstimmung untereinander und mit dem Konzept für den Gütertransport auf der Schiene gemäss GÜTG Art. 3. erfolgt.



Art. 3 Konzept für den Gütertransport auf der Schiene

¹ Der Bundesrat erarbeitet für den Gütertransport auf der Schiene ein Konzept nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979³.

² Er legt darin die Grundlagen fest für die Entwicklung:

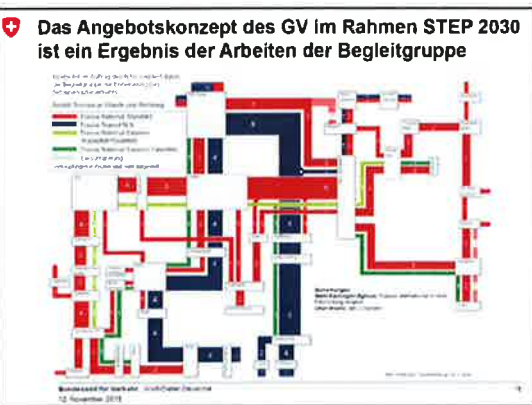
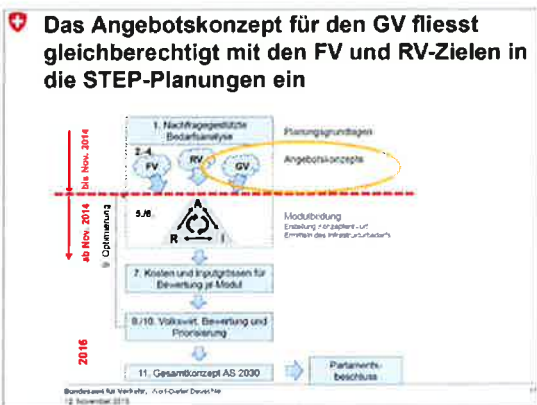
- der Rangierbahnhöfe und weiteren Anlagen nach Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe e des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957⁴ (EBG);
- der Freiverlade nach Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe f EBG;
- der KV-Umschlagsanlagen;
- der Anschlussgleise;
- weiterer für den Gütertransport bedeutender Einrichtungen.

³ Er stimmt das Konzept mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur, dem Sachplan Verkehr, den weiteren Sachplänen des Bundes und der kantonalen Richtplanung ab.

⁴ Er bezieht die Kantone und die betroffenen Akteure frühzeitig in die Erarbeitung des Konzepts ein.

3.2 Bedarfsschätzung nach Trassen und Qualität der Trassen

Im erläuternden Bericht zum Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan steht, dass das Netznutzungskonzept die im Planungsprozess definierte Kapazität aufgrund der Nachfrage enthalte. Der Prozess, wie das Angebotskonzept und somit der Trassenbedarf entwickelt wird, ist nicht transparent dargestellt. Aktuell präsentiert das BAV das Angebotskonzept als Resultat der Begleitgruppe Güterverkehr. Wir erinnern an die Entwicklungen beim Güterverkehr in den vergangenen Jahren. Die Nachfrage nach Gütertransporten auf der Schiene reagiert nicht gleich wie die Nachfrage im Schienenpersonenverkehr auf modale Angebotsveränderungen und die Wirtschaftsentwicklung.



Welche verkehringenieurmässigen Planungsmethoden und Ansätze kommen bei der Bedarfsschätzung zur Anwendung? Ob nun eher technische und ingenieurmässige Methoden zum Einsatz gelangen oder gruppodynamische Prozesse moderiert werden, das sollte aus Sicht der SVI benannt und transparent gemacht werden. Es sollte möglichst klar dargestellt werden, dass die Trassenkapazität auf eine bezeichnete und identifizierte Verkehrsleistung hin dimensioniert ist. Unklar ist, wie und von wem in welchem Prozess die Bedarfsschätzung nach Trassen durchgeführt wird und wie die Bedarfsträger der Wirtschaft in diesen Prozess mit Committed Traffic-Zusagen einbezogen werden. Worin besteht die Gleichberechtigung des Güterverkehrs mit dem Personenverkehr?

3.3 Bewertung der Konzepte

Die SVI begrüsst die Schaffung einer Möglichkeit, aufgrund der Rückmeldungen von interessierten Kreisen, Varianten des Netznutzungskonzeptes zu erarbeiten und zu bewerten.

Die SVI bezweifelt, ob eine Schieneninfrastrukturbetreiberin in der Lage ist, die in der unter 19d genannten Bewertungskriterien umfassend, transparent und ausgewogen zu charakterisieren, damit das BAV eine Bewertung der Varianten vornehmen kann. Die SVI bemängelt, dass das Bewertungsverfahren auf Verordnungsstufe erst im Falle einer Intervention und für das BAV freiwillig vorgesehen ist. Eine **Bewertung von Varianten** gehört aus **Sicht einer Fachvereinigung zwingend** bereits in die Phase der Angebotskonzeption, damit sichergestellt ist, dass eine Interessenabwägung erfolgt und ein institutionalisierter Planungsprozess entsteht. Unklar ist auch, wie mit den vorgeschlagenen Bewertungskriterien eine „Gleichbehandlung“ von Personen- und Güterverkehr sichergestellt werden kann. Mit der vorgesehenen Regelung unter Art. 19d wird nicht klar, wie das BAV seinen planerischen und prozessualen Gestaltungsanspruch für den Schienengüterverkehr zum Ausdruck bringt.

4. Fazit

Der grössere Zusammenhang und die Einordnung der Instrumente NNK und NNP zur Netzkapazitätssicherung in eine bedarfs- und marktorientierten Güterverkehrsplanung und den Ausbau der Schieneninfrastruktur sollte für die betroffenen Akteure klarer und im Gesamtzusammenhang der Planung der Schieneninfrastruktur dargestellt werden. Es reicht aus Sicht SVI nicht aus, diese strategische Planung mit erheblichem verkehrspolitischem Ausmass lediglich sektoral und quasi bilateral zwischen dem BAV und den Infrastrukturbetreibern im Rahmen einer Anpassung der KPVF verfahrensmässig umzusetzen. Die SVI regt an, die KPVF um folgende inhaltlichen Präzisierungen/Erläuterungen zu ergänzen:

1. Die Entwicklung des Angebotskonzeptes, des Netznutzungskonzeptes und des Güterverkehrskonzeptes sollten aufeinander abgestimmt sein, die Querbezüge dazwischen müssen definiert und klarer benannt werden.
2. Die Bewertung sollte als zwingendes Element eingebaut werden. Die Bewertungskriterien und die Bewertungsmethodik für die Beurteilung von Netznutzungskonzeptvarianten sind zu definieren.
3. Die „Gleichwertigkeit“ beider Verkehre in der Planung muss sich auch in einer stärkeren Institutionalisierung der Planung des Güterverkehrs auf Ebene Bund und bei den Kantonen niederschlagen. Insbesondere die Kantone sollten zu einer Stellungnahme zu den Netznutzungskonzepten aktiv aufgefordert werden, damit sie als Träger der Raumplanung frühzeitig in relevante Planungen des Schienengüterverkehrs einbezogen werden.
4. Die Rolle und die Aufgaben des Bundesamtes, welches den Güterverkehr als gestaltendes, verkehrsträgerübergreifend denkendes und planendes Amt zukunftsorientiert und mit einem institu-

tionalisierten Planungsprozess, unter Einbezug der Akteure aus der Wirtschaft und der Kantone entwickeln will, sollte klarer aus den Verordnungen hervorgehen.

Wir bitten Sie um wohlwollende Prüfung unserer Begehren und Empfehlungen und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne sind wir bereit, unsere Anliegen in einem persönlichen Gespräch zu erläutern und Sie in der weiteren Konkretisierung der Arbeiten zu unterstützen.

Freundliche Grüsse

SVI Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten



Andreas Brunner, Geschäftsführer