



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Verkehr BAV
Abteilung Politik

Anhang 4

Bericht Regulator

Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-02-14/266



16.1.2013 - Version 1.0

Expertengruppe Organisation der Bahninfrastruktur

Bericht Regulator

Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Die heutige SKE	3
2.1. Auftrag, rechtlicher Rahmen und Zuständigkeiten	3
2.2. Organisation und Governance	5
2.3. Mitwirkung in internationalen Gremien	5
3. Anforderungen	6
4. Handlungsbedarf und Ziele	9
4.1. Stärken und Schwächen der heutigen SKE	9
4.2. Diskriminierungspotentiale	10
4.3. Ziele für die Ausgestaltung eines Bahn-Regulators	11
4.4. Handlungsbedarf	11
5. Handlungsoptionen	12
5.1. Rahmenbedingungen und Optionen	12



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

5.2.	Rolle und Kompetenzen des Regulators	14
5.3.	Organisatorische und rechtliche Ausgestaltung des Regulators	19
5.4.	Personelle und finanzielle Ausstattung des Regulators	19
6.	Empfehlungen	21
Anhang	23
	A 1 Entwurf möglicher Gesetzesanpassung (Änderung des Eisenbahngesetzes EBG; SR 742.101)	23



1. Ausgangslage

Die Infrastrukturbetreiberinnen sind in der Schweiz gemäss Eisenbahngesetz verpflichtet, den diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten. Gibt es diesbezüglich Streitigkeiten, entscheidet die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) auf Antrag der Parteien. Die SKE wurde mit der Bahnreform 1 geschaffen, um einen Teil der Regulierungsfunktionen im schweizerischen Eisenbahnsystem wahrzunehmen (diskriminierungsfreier Netzzugang). Sie erhielt die Kompetenz, über Streitigkeiten betreffend der Gewährung des Netzzugangs sowie betreffend der Berechnung des Trassenpreises zu entscheiden. Sie konnte aber nur auf Gesuch hin tätig werden. Per freiwilliger, privatrechtlicher Vereinbarung überwachte die SKE seit 2004 die Trassenvergabe der Infrastrukturbetreiberinnen SBB und BLS, sowie seit deren Gründung 2006 neben Trasse.ch auch die Trassenvergabe der SOB.

Mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 wurden folgende Neuerungen beschlossen: Die Schiedskommission erhält das Recht, von Amtes wegen Untersuchungen einzuleiten und Sanktionen auszusprechen, wenn der Verdacht besteht, dass der Netzzugang verhindert oder nicht diskriminierungsfrei gewährt wird. Sie überwacht zudem die Trassenvergabe und den Markt. Diese Änderungen treten voraussichtlich auf den 1.7.2013 in Kraft.

Die Aufgabenteilung zwischen der SKE und der Wettbewerbskommission WEKO bleibt auch mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 bestehen. Die WEKO befasst sich mit dem Verhalten marktmächtiger Unternehmen im Wettbewerbsbereich ausserhalb des Netzzugangs, also insbesondere mit dem Verhältnis zwischen zwei Verkehrsunternehmen oder zwischen zwei Infrastrukturbetreiberinnen. Das BAV ist auch weiterhin für die Policy im Bereich diskriminierungsfreier Netzzugang zuständig, Trasse.ch für die diskriminierungsfreie Trassenvergabe.

2. Die heutige SKE

2.1. Auftrag, rechtlicher Rahmen und Zuständigkeiten

SKE heute (2012¹)

Mit der Bahnreform 1 wurde der diskriminierungsfreie Netzzugang angestrebt. Zu diesem Zweck wurden die rechnerische und organisatorische Trennung von Verkehr und Infrastruktur eingeführt und die unabhängige Schiedskommission eingerichtet.

Grundsätzlich übt das BAV die Aufsicht über den Netzzugang aus. Gewisse Kompetenzen stehen aber schon heute der SKE nach Artikel 40a EBG² sowie der Wettbewerbskommission (WEKO) zu.

¹ Näheres siehe Verordnung des UVEK vom 5. März 2007 über die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr; http://www.admin.ch/ch/d/sr/c742_122_7.html

² <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/742.101.de.pdf>



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Kontrollrechte werden zudem den Infrastrukturbetreiberinnen eingeräumt; wie weit diese auch Kontrollpflichten umfassen, ist teilweise umstritten.

Nach dem Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995 (KG) werden wettbewerbsrechtliche Fragen, insbesondere die missbräuchliche Preisbildung im Sinne von Artikel 7 KG (Massnahmen, welche geeignet sind, die Konkurrenz zu behindern oder bestimmte Verkehre trotz freier Trassenkapazitäten zu verhindern), von der WEKO behandelt. Davon ausgenommen ist im Sinne von Artikel 3 KG die Bestimmung der Trassenpreise, soweit sie durch das BAV oder das UVEK erfolgt.

Viele Fragen der Personenbeförderung sind im Rahmen der entsprechenden Konzessionen (Zuständigkeit BAV oder UVEK) zu regeln und damit der Beurteilung durch die WEKO entzogen. Schliesslich ist die SKE zuständig für alle Streitigkeiten zwischen der Netzbenutzerin und der Infrastrukturbetreiberin. Die SKE kann Netzzugangsvereinbarungen ändern oder gegen den Willen der Infrastrukturbetreiberin in Kraft setzen.

Ihre gegenwärtigen Aufgaben sind wie folgt umschrieben:

- a. Die SKE entscheidet nach Artikel 40a EBG über Streitigkeiten in Fragen der Gewährung des Netzzugangs und die Berechnung des Entgeltes für die Benützung der Infrastruktur. Sie entscheidet auf Gesuch der Parteien alle Streitigkeiten, soweit eine Verletzung des Diskriminierungsverbots im Zusammenhang mit tarifären (Berechnung des Trassenpreises) oder nicht tarifären Massnahmen (z.B. Trassenzuteilung) gerügt wird.
- b. Die SKE beaufsichtigt die Infrastrukturbetreiberinnen im Hinblick auf eine diskriminierungsfreie Vergabe. Die Aufsicht beruht gegenwärtig auf einer freiwilligen, privatrechtlichen Vereinbarung zwischen der SKE und der Trassenvergabestelle. Auch die Trassenvergabestelle selbst besteht heute ausschliesslich auf privatrechtlicher vereinbarter Basis, in Form einer Aktiengesellschaft, an der SBB, BLS, SOB und VöV je einen Viertel halten.
- c. Die SKE wird bei der Bestimmung der Trassenpreise zu ihrer Information einbezogen. Hiermit wird gewährleistet, dass sie die Grundlagenkenntnis für entsprechende Entscheide im Streitfall hat.
- d. Die SKE pflegt Kontakte und tauscht Erfahrungen aus mit den europäischen Regulierungsbehörden.

SKE nach Inkraftsetzung Bahnreform 2.2

Die SKE soll neben ihren Entscheidkompetenzen bei Streitigkeiten zwischen Eisenbahnunternehmen neu auch die Wettbewerbsaufsicht ausüben. In der Botschaft zur Bahnreform 2 ist vorgesehen, die Kompetenzen der SKE in Richtung einer Wettbewerbsaufsicht auszuweiten. Das von der SKE präventiv zu überwachende, möglicherweise diskriminierende Verhalten kann sich dabei nicht nur auf die Gewährung des Netzzugangs im engeren Sinne beziehen, sondern auf jedes Verhalten, das geeignet ist, den diskriminierungsfreien Netzzugang zu behindern.

Die SKE wird mit der Bahnreform 2.2 ermächtigt, nicht nur auf Gesuch hin, sondern auch von Amtes wegen Untersuchungen einzuleiten und Entscheide zu treffen, wenn der Verdacht besteht, dass der Netzzugang verhindert oder nicht diskriminierungsfrei gewährt wird. Entscheide der SKE können mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Übersicht über die Zuständigkeiten beim Netzzugang heute und nach Bahnreform 2.2

	Heute	Nach Änderung des EBG im Rahmen der Bahnreform 2.2
Bund	<ul style="list-style-type: none">– Gesetzgebung– Festlegung der Trassenpreise– Netzzugangsbewilligung (NZB)– Sicherheitsbescheinigung (SiBe)	– unverändert
Infrastrukturbetreiberin	<ul style="list-style-type: none">– Bau und Betrieb der Infrastruktur– Netzfahrplan– Trassenvergabe– Festlegung des Preises für Zusatzleistungen)– Inkasso– Kontrollrechte (operativ)	– unverändert
Trassenvergabestelle	<i>im Auftrag von SBB, BLS, SOB und VÖV:</i> Trassenzuteilung auf Strecken der SBB, BLS und SOB <ul style="list-style-type: none">– Überprüfung der Trassenkataloge– Bereinigung von Trassenkonflikten– Genehmigung des Netzfahrplans– Überlastenerklärung von Strecken– Engpass- bzw. Kapazitätsanalyse	– unverändert
SKE	<ul style="list-style-type: none">– entscheidet über Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Netzzugang	<ul style="list-style-type: none">– unverändert– überprüft den Markt auf diskriminierendes Verhalten von Infrastrukturbetreibern, leitet von Amtes wegen Verfahren ein und fällt Entscheide
Bundesverwaltungsgericht	<ul style="list-style-type: none">– Rekursinstanz gegen Entscheide der SKE	– unverändert

2.2. Organisation und Governance

Die SKE besteht aus fünf rechts- oder fachkundigen Mitgliedern, einem/r Präsidenten/in und einem Vizepräsidenten, die vom Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gewählt werden. Organisatorisch ist sie dem UVEK zugeordnet. Der Sitz der Kommission und ihr Sekretariat sind in Bern. Das Präsidium bestimmt nach Anhörung der Kommission die Leitung des Sekretariats.

Die Schiedskommission wird heute nur auf Antrag aktiv. Das Verfahren wird mit der Bestätigung der Klage durch den Präsidenten oder die Präsidentin eingeleitet. In der Regel entscheiden drei Mitglieder. Diese werden vom Präsidium bestimmt und den Parteien bekanntgegeben. Über grundsätzliche Rechtsfragen oder auf Antrag eines Mitglieds entscheiden fünf Mitglieder. Die Parteien können ein Mitglied ablehnen, der Ausstand wird von der mit drei Mitgliedern besetzten Kommission beschlossen.

2.3. Mitwirkung in internationalen Gremien

Die SKE pflegt Kontakte und tauscht Erfahrungen aus mit den europäischen Regulierungsbehörden. Sie wirkt in der Arbeitsgruppe der Regulierungsbehörden der Korridore A/ und B/2 mit und unterstützt



die Bemühungen der politischen Behörden, die Qualität auf dem Korridor Rotterdam–Genua zu optimieren. Zudem arbeitet sie in der Independent Regulators Group Rail IRG-Rail mit.

3. Anforderungen

Typische Regulierungsfunktionen

Generell fallen mit der Liberalisierung der Infrastrukturen – Elektrizität, Gas, Luftfahrt, Post, Telekommunikation und eben auch Eisenbahn – vier verschiedene Regulierungsfunktionen an. Diese Regulierungsfunktionen sind die Folge der Schaffung von Wettbewerb und sind unabhängig von Eigentum und Finanzierung.

1. *Die Überwachung der Nicht-Diskriminierung.*

Diskriminierungspotentiale in den Infrastrukturen gibt es theoretisch in vier verschiedenen Bereichen:

- beim Zugang zur und beim Betrieb der monopolistischen Infrastruktur
- bei der Zuteilung der beschränkten Netzkapazitäten
- im Wettbewerb unter den Marktteilnehmern (auf einer monopolistischen Infrastruktur) und
- bei Unterhalt, Ausbau und Planung der Infrastruktur

2. *Die Überwachung des Pricings der monopolistischen Infrastruktur.*

Diese Überwachung verfolgt im Prinzip zwei sich widersprechende Ziele. Es gilt hier einen Kompromiss zwischen folgenden Zielsetzungen zu finden:

- einerseits im Hinblick auf ein "effizientes Netz", d.h. heisst ein Netz, das so wirtschaftlich wie möglich betrieben wird, und
- andererseits im Hinblick auf die "Versorgungssicherheit", d.h. ein Netz dessen Substanz erhalten bleibt und in welches zur Substanzerhaltung genügend investiert wird (d.h. ein „nachhaltiges Netz“) - bei der Bahn beinhaltet dies neben der Schieneninfrastruktur auch den Bahnstrom.

3. *Die Überwachung der Einhaltung der Grundversorgung (auch Universaldienst).*

Es handelt sich hier um politische Vorgaben. Diese haben zwei Dimensionen, nämlich:

- Grundversorgung: das Einhalten der Verpflichtungen aus Konzession, Bestellung oder Leistungsvereinbarung. Solche Verpflichtungen können verschiedene Formen annehmen, wie zum Beispiel bei der Eisenbahn das von der öffentlichen Hand bestellte und abgebotene Angebot oder eine gewisse geographische und/oder fahrplanerische Abdeckung; => der Level der Grundversorgung ist politisch definiert und gemäss EU-Recht nicht einklagbar
- Universaldienst: den Schutz der "gefangenen Kunden" via passenger rights bzw. Zugang zu den Infrastrukturleistungen („accessibility“), Qualität und Erschwinglichkeit („affordability“)



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

ty“), also den Konsumentenschutz; => der Universaldienst soll gemäss EU-Recht einklagbar sein

4. *Die Überwachung der Sicherheit des Infrastruktursektors.*

Diese Aufgabe kann innerhalb eines Landes entweder vom sektorspezifischen Regulator (z.B. in der Luftfahrt), von einem speziellen technischen Regulator (z.B. Nuklearsicherheit) oder von einer Bundesbehörde (z.B. Eisenbahn) wahrgenommen werden.

Wichtig für die Diskussion im Eisenbahnsektor sind vor allem die unter 1 genannten Punkte. Das Pricing und die Überwachung der Grundversorgung können aufgrund der hohen staatlichen finanziellen Unterstützung anders geregelt werden als in den anderen Sektoren.

Mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 werden zwei der unter Punkt 1 genannten Funktionen neu der SKE zugewiesen, nämlich der Zugang zur monopolistischen Infrastruktur sowie die Überwachung der Zuteilung der beschränkten Netzkapazitäten. Die Überwachung des Wettbewerbs (im Sinne des Kartellrechts) unter den Marktteilnehmern fällt unter die Aufgaben der WEKO. Die Funktionen aus den Punkten 2-4 werden zum grossen Teil durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) wahrgenommen. Der Preisüberwacher ist für die Konsumentenpreise zuständig und hat auf das Pricing der Infrastruktur nur indirekt Einfluss.

Aktuelle Vorgaben aus dem EU-Recht

Im September 2010 hat die EU Kommission einen Richtlinienentwurf präsentiert, der eine Neufassung des "ersten Eisenbahnpakets" bezweckt. Die drei Richtlinien des "ersten Eisenbahnpakets" über die Entwicklung der europäischen Eisenbahnunternehmen, die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und die Verwaltung von Eisenbahnfahrwegen (Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG) sind im Entwurf zusammengefasst und geändert worden. Mit der Neufassung soll der Rechtsrahmen für den europäischen Eisenbahnsektor vereinfacht, präzisiert und modernisiert werden, um so die Bedingungen für Investitionen zu verbessern, den Wettbewerb auszuweiten und die Überwachung des Marktes in diesem Sektor zu verstärken.

Des Weiteren ist es Ziel des Recasts³, einen diskriminierungsfreien Zugang zu Bahntrassen und die nötige Begleitinfrastruktur (Bahnhöfe, Wartungseinrichtungen u.a.) für alle Schienenverkehrsbetreiber zu erreichen. Damit ein diskriminierungsfreier Zugang zu Eisenbahnverkehrsleistungen und eine reibungslose Erbringung gewährleistet werden kann, sollen einerseits die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen und ihrer Befugnisse (z.B. betr. Verhängung von Sanktionen oder der Anordnung von Prüfungen) und andererseits die Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen in länderübergreifenden Fragen gestärkt werden.

Im Recast wird noch mehr als bisher die Bedeutung der Unabhängigkeit der Regulierungsstelle betont. Nebst den heutigen Aufgaben soll die Regulierungsstelle mit der Wettbewerbsaufsicht betraut werden. Sie soll aktiv die Gewährung des Netzzugangs, Entgeltregelung etc. auf ihre Diskriminierungsfreiheit prüfen und auch das Recht erhalten, Sanktionen (z.B. Bussen) auszusprechen. Sie wird berechtigt sein, bei den Infrastrukturbetreiberinnen und Netzbenutzerinnen alle Dokumente und Auskünfte einzufordern, die für ihre Untersuchung notwendig sind. Die Regulierungsstelle soll sie keiner

³ 2010/0253 (COD), Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung).



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Kontrolle durch eine andere Verwaltungsinstanz mehr unterliegen, aber enger mit der nationalen Sicherheits- und Genehmigungsbehörde zusammenarbeiten. Die Vertreter von Dienstbenutzern sollen regelmässig konsultiert werden, um deren Meinung über den Eisenbahnmarkt zu kennen. Weiter sollen die Entscheide der Regulierungsstelle veröffentlicht werden.

Am 14.12.2012 wurde der Recast als Richtlinie 2012/34/EU im Amtsblatt veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten haben ab dem Zeitpunkt der Publikation 30 Monate Zeit, um sämtliche Bestimmungen der Richtlinie umzusetzen und die bestehenden vertraglichen Vereinbarungen anzupassen.

Wer ist die Regulierungsstelle?

In der Richtlinie 2001/14/EG⁴ des ersten EU-Eisenbahnpakets (2001) werden die Regulierungsstelle und deren Funktionen beschrieben. Mit den Änderungen durch den Recast muss jeder Mitgliedstaat für den Eisenbahnsektor eine Regulierungsstelle einrichten, die in ihrer Organisation, Funktion, Hierarchie und Entscheidungsfindung sowohl von Infrastrukturbetreibern als auch von anderen zuständigen Behörden, die bei der Vergabe von Verträgen über öffentliche Dienstleistungen mitwirken, rechtlich getrennt und unabhängig ist (Art. 55 Abs. 1). Sie kann für verschiedene Sektoren, die die Bedingungen aus Art. 55 Abs. 1 erfüllen, zuständig sein. Ebenfalls kann die Regulierungsstelle organisatorisch mit der nationalen Wettbewerbsbehörde verbunden sein, sofern diese Gesamteinheit die Unabhängigkeitsbedingungen unter Absatz 1 erfüllt (Art. 55 Abs. 2). Insbesondere Personen mit Entscheidungsgewalt in der Regulierungsstelle müssen auf transparente Art und Weise ernannt werden. Ihre Wahl soll auf Verdienst und Kompetenz beruhen. Sie dürfen keine Marktinteressen im Eisenbahnsektor haben, es dürfen keine beruflichen und keine Interessens- oder Geschäftsbeziehungen bestehen und es dürfen keine Anweisungen der Regierung oder einer privaten Einheit entgegen genommen werden (Art. 55 Abs. 3).

Die Regulierungsstelle muss explizit über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen organisatorischen Kapazitäten in Bezug auf personelle und materielle Ressourcen⁵ verfügen (Art. 55 Abs. 3).

Wann kann die Regulierungsstelle angerufen werden?

Wenn ein Antragssteller⁵ der Auffassung ist, ungerecht behandelt, diskriminiert oder auf andere Weise in seinen Rechten verletzt worden zu sein, so muss er das Recht haben, die Regulierungsstelle mit Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers oder des Eisenbahnunternehmens zu befassen, wenn diese

- a) den Entwurf und die Endfassung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen,
- b) die darin festgelegten Kriterien,
- c) das Zuweisungsverfahren und dessen Ergebnis,

⁴ Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung.

⁵ Gemäss Art. 9a Abs. 4 EBG neu (ab 1.12.12) kann eine Trasse " von jedem Unternehmen beantragt werden, das an der Durchführung des Eisenbahnverkehrs interessiert ist. Das Unternehmen muss spätestens einen Monat vor Betriebsaufnahme eine Netzzugangsbewilligung vorlegen oder ein Eisenbahnverkehrsunternehmen mit der Durchführung des Eisenbahnverkehrs beauftragen."



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

- d) die Entgeltregelung,
- e) die Höhe oder Struktur der Wegeentgelte, die er zu zahlen hat oder hätte,
- f) die Zugangsvereinbarungen gemäss Artikel 10 bis 13;
- g) oder den Zugang zu Leistungen gemäss Artikel 13 und die dafür erhobenen Entgelte.

betreffen (Art. 56 Abs. 1).

Fazit: Klare Zuweisung der Regulierungsfunktionen und der entsprechenden Kompetenzen nötig

Sowohl in einem integrierten Modell als auch bei einem desintegrierten Modell sind die zu regulierenden Funktionen immer die gleichen. Auch wenn die neue Regelung mit der Bahnreform 2.2 die Schiedskommission stärkt, bringt sie nur kleinere Neuerungen, nämlich eine Veränderung von einer ex-post- zu einer ex-ante-Regulierung. Dies ermöglicht eine etwas härtere "Gangart".

Damit sind jedoch nicht alle typischen Regulierungsfunktionen abgedeckt, die aus anderen Infrastruktursektoren bekannt sind. Die neuesten Entwicklungen aus dem Recast sind ebenfalls zu berücksichtigen. Auch im Liberalisierungsindex 2011 ist die gegenwärtige Rechtslage bezüglich diskriminierungsfreiem Marktzugang in der Schweiz vergleichsweise tief bewertet. Dies liegt unter anderem an den schwach ausgestalteten Kompetenzen der Schiedskommission. Die aktuelle und wohl auch die zukünftige Form der Schiedskommission erfüllen die Anforderungen an einen sektorspezifischen Regulator aus Sicht der Expertengruppe daher nicht vollständig.

4. Handlungsbedarf und Ziele

4.1. Stärken und Schwächen der heutigen SKE

Tabelle 1 fasst die aktuellen Stärken und Schwächen der SKE zusammen.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none">▪ Effiziente Umsetzung des rechtlichen Auftrags: Unparteiisches, pragmatisches, kooperatives Verhalten▪ Schlanke Strukturen, geringer Aufwand▪ Kenntnis des Marktes	<ul style="list-style-type: none">▪ Obwohl sich die Bahnen (z.B. im Rahmen der Hearings) beklagen, wird die SKE nicht genutzt. dies könnte liegen an<ul style="list-style-type: none">- aktuell eingeschränktem Aufgabengebiet (z.B. keine Kompetenz bei Beschwerden zur Unterhalts- und Erneuerungsplanung, kein Einfluss bei der Umsetzung der Netzentwicklung) und zu wenig Durchgriffsrechten (wird mit Bahnreform 2.2 nur teilweise behoben)- Rollenteilung SKE - BAV - Trasse.ch ist teilweise unklar bzw. definierte Rollen werden in der Praxis nicht konsequent eingehalten



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

	▪ Neue Anforderungen EU nur teilweise / mangelhaft erfüllt
--	--

Fazit: Das Geschäftsmodell der SKE hat gewisse Stärken. Die institutionelle Ausgestaltung weist aber einige Schwächen auf, weshalb die SKE unabhängig vom Engagement und der Kompetenz ihrer Mitarbeitenden die Funktionen eines sektorspezifischen Regulators und die Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang nicht vollumfänglich gewährleisten kann.

4.2. Diskriminierungspotentiale

Prof. Weidmann hat 10 relevante Diskriminierungspotentiale im Eisenbahnsektor identifiziert.⁶ Diese lassen sich in zwei Kategorien teilen: einerseits diejenigen, die regulatorisch angegangen werden müssen und demzufolge in den Bereich dieses Berichtes fallen, und andererseits diejenigen, die nicht regulatorisch anzugehen sind und dementsprechend nicht in diesem Bericht behandelt werden.

Diskriminierungspotentiale, die regulatorisch im Sinn eines sektorspezifischen Regulators angegangen werden müssen:

- Diskriminierungspotential No. 1: Entscheidungsprozess der Netzentwicklung hinsichtlich Ausbau und Rückbau, einschliesslich zeitlicher Priorisierung
- Diskriminierungspotential No. 6: Faktische Prioritäten in der planerischen Trassen- und Haltezeituteilung, Einbezug der Netzstabilität und der Trassenqualität
- Diskriminierungspotential No. 7: Vertraulichkeit von Trassenplanungsdaten, insbesondere im Güter- und Regionalverkehr
- Diskriminierungspotential No. 8: Geschwindigkeit in der Abwicklung der Trassenbestellprozesse, Qualität der allgemeinen Geschäftsabwicklung
- Diskriminierungspotential No. 9: Faktische Prioritäten in der operativen Behandlung von Zügen
- Diskriminierungspotential No. 10: Informationsflüsse zwischen EVU und EIU sowie zwischen EVU und Kunden, Kompatibilität der Informationssysteme / Systemführerschaften

⁶ Weitere Ausführungen zu den Diskriminierungspotentialen finden sich im Bericht „Diskriminierungspotentiale der Integrierten Bahn und deren Kontrollierbarkeit“ von Prof. Dr. Ulrich Weidmann.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Diskriminierungspotentiale, die nicht vom sektorspezifischen Regulator angegangen werden müssen⁷:

- Diskriminierungspotential No. 2: Finanzierungsmodalitäten von Infrastrukturanpassungen
- Diskriminierungspotential No. 3: Kreuzgeschäfte unter Einbezug mehrerer Divisionen des integrierten Konzerns
- Diskriminierungspotential No. 4: Festlegung und Vollzug der Technologie-Strategie, einschliesslich Migration
- Diskriminierungspotential No. 5: Betrieblich-technische Anforderungen an die Züge, einschliesslich Rollmaterial- und Personalanforderungen

4.3. Ziele für die Ausgestaltung eines Bahn-Regulators

Die Ziele für die Ausgestaltung eines sektorspezifischen Regulators im Eisenbahnsektor - nachfolgend RailCom - sind:

- Alle üblichen Regulierungsfunktionen (siehe Seiten 8/9) sind abgedeckt und klar einem Akteur zugeordnet; die Aufgabenteilung zwischen den Akteuren ist klar abgegrenzt.
- Die RailCom gewährleistet einen diskriminierungsfreien Netzzugang und Zugang zu den essential facilities⁸ und nimmt die diesbezügliche Marktüberwachung⁹ im CH-Normalspurnetz - abgestimmt mit WEKO und BAV - wahr.

4.4. Handlungsbedarf

Der sektorspezifische Regulator im Eisenbahnbereich RailCom sollte so ausgestaltet werden, dass der zielgerichtete Einsatz und die schlanken Strukturen (wie heute bei der SKE) beibehalten werden können. Hingegen sind die Unklarheiten in der Rollenteilung zu beseitigen und die Durchgriffsmöglichkeiten zu stärken. Dabei sind die Besonderheiten des Eisenbahnsektors mit seiner hohen öffentlicher Finanzierung zu berücksichtigen.

⁷ Diese Diskriminierungspotenziale hängen mit den Themen Finanzierung, Corporate Governance, Netzentwicklung und Interoperabilität / Sicherheit zusammen; diese Funktionen werden gemäss dem Konzept der Expertengruppe auch zukünftig vom BAV wahrgenommen und sollten daher von diesem reguliert bzw. überwacht werden.

⁸ Der Begriff essential facilities kommt aus dem EU-Recht und beinhaltet z.B. Rangierbahnhöfe und Abstellanlagen. Eine genaue Definition und Überführung ins schweizerische Recht ist im Rahmen der gesetzgeberischen Arbeiten vorzunehmen.

⁹ Gemäss Art. 11 Abs. 7 des Geschäftsreglements der SKE 7 beobachtet die SKE den Eisenbahnmarkt. Die Expertengruppe versteht unter Marktüberwachung die Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Wettbewerbs auf der Bahninfrastruktur.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Ebenfalls zu berücksichtigen ist die besondere Rolle der Trasse Schweiz AG. Die Abgrenzung zwischen der RailCom und der Trassenvergabestelle ist gemäss der nachfolgend vorgeschlagenen Regelung klar: die Trassenvergabestelle ist der Garant für den diskriminierungsfreien Fahrplan und die operationelle Zuteilung der Trassen festgelegten Regeln. Die RailCom überwacht, ob die Trassenvergabestelle ihre Aufgabe korrekt wahrnimmt und die festgelegten Regeln respektiert und schreitet in nicht gelösten Konfliktfällen ein.

5. Handlungsoptionen

5.1. Rahmenbedingungen und Optionen

Zur Ausgestaltung der RailCom sind verschiedene Optionen denkbar. Diese hängen davon ab,

- wem die Verantwortung über die vier Funktionen aus Kapitel 2 zugeteilt wird,
- was genau in jeder der vier Funktionen reguliert wird,
- ob die RailCom auf Antrag oder von sich aus aktiv werden kann, und
- falls sie von sich aus handeln kann, ob sie ex ante (präventiv) oder ex post (korrektiv) tätig wird.¹⁰

Es ist grundsätzlich möglich, die Eisenbahninfrastruktur entweder stärker nach ökonomischen oder stärker nach politischen Kriterien zu steuern. Je nach dem ist die Ausgestaltung der RailCom unterschiedlich. Als Rahmenbedingung ist den nachfolgenden Ausführungen zu Grunde zu legen, dass sich die öffentlichen Hand dauerhaft stark finanziell sowohl für die Infrastruktur als auch für Teile des Verkehrs engagieren wird - dies im Unterschied zu den meisten anderen regulierten Infrastrukturbereichen.

Variante 1: stärkere ökonomische Steuerung

Der RailCom käme in diesem Fall neben der Überwachung der Nicht-Diskriminierung auch die Rolle der Überwachung des Pricings der Infrastruktur zu. Würde zudem von verstärktem Wettbewerb auf der Infrastruktur ausgegangen, nämlich Konkurrenz unter den Cargo-Anbietern, Konkurrenz im internationalen und eventuell sogar nationalen Personenverkehr, Ausschreibungswettbewerb beim Regionalen Personenverkehr, würde in dieser Situation das Angebot (z.B. stündlich / halbstündliche Züge) als eine einem oder mehreren Unternehmen auferlegte (gesetzlich verankerte) Konzessions- und Bestellverpflichtung angesehen. Die RailCom würde somit ebenfalls mit der Überwachung dieser Konzessions- und Bestellverpflichtung betraut.

Die in Kapitel 2 genannten Funktionen wären in diesem Modell wie folgt zugeordnet:

1. *Die Überwachung der Nicht-Diskriminierung.*

- beim operativen Zugang zur / der betrieblichen Nutzung der monopolistischen Infrastruktur: RailCom

¹⁰ Gemäss Bahnreform 2.2 wird die SKE zukünftig ex ante und ex post tätig sein.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

- bei der Zuteilung der beschränkten Netzkapazitäten: RailCom überwacht Trassenvergabebestelle
 - im Wettbewerb unter den Marktteilnehmern (auf einer monopolistischen Infrastruktur): WEKO
 - bei Unterhalt und Ausbau der Infrastruktur: RailCom
2. *Die Überwachung des Pricings der monopolistischen Infrastruktur.*
- Nicht-Diskriminierung beim Trassenpreis (inkl. Bahnstrompreis): RailCom
 - im Hinblick auf ein "effizientes Netz", d.h. heisst ein Netz, das so wirtschaftlich wie möglich betrieben wird: RailCom
 - andererseits im Hinblick auf die "Versorgungssicherheit", d.h. ein Netz dessen Substanz erhalten bleibt und in welches zur Substanzerhaltung genügend investiert wird (d.h. ein „nachhaltiges Netz“): RailCom
3. *Die Überwachung der Einhaltung der Grundversorgung*
- einerseits das Einhalten der Leistungsverpflichtungen. Solche Verpflichtungen können verschiedene Formen annehmen, wie zum Beispiel bei der Eisenbahn das von der öffentlichen Hand bestellte und abgegoltene Angebot oder eine gewisse geographische und/oder fahrplanerische Abdeckung: RailCom
 - andererseits der Schutz der "gefangenen Kunden" in den Bereichen Zugang zu den Infrastrukturleistungen („accessibility“), Qualität und Erschwinglichkeit („affordability“): Ombudsstelle, dann RailCom
4. *Die Überwachung der Sicherheit des Infrastruktursektors.*
Diese Aufgabe kann entweder vom sektorspezifischen Regulator (z.B. in der Luftfahrt), von einem speziellen technischen Regulator (z.B. Nuklearsicherheit) oder von einer Bundesbehörde (z.B. Eisenbahn) wahrgenommen werden: BAV

In diesem Modell bliebe ausschliesslich die Überwachung der Sicherheit beim Bundesamt für Verkehr (BAV). Diese Zuteilung müsste neu überprüft werden, falls die EU mit dem 4. Bahnpaket der European Railway Agency (ERA), die heute für die Sicherheit zuständig ist, zusätzlich die sektorspezifische Regulierung zuteilen würde.

Die Expertengruppe bewertet diese Alternative angesichts der in der Schweiz vorherrschenden Gegebenheiten und politischen Rahmenbedingungen als wenig aussichtsreich.

Variante 2: stärkere politische Steuerung

Aus Sicht der Expertengruppe sind aufgrund der Rahmenbedingungen eine stärkere politische Steuerung und eine Beschränkung RailCom auf die Überwachung der Nicht-Diskriminierung angezeigt. Daher wird diese Variante nachfolgend weiter ausgeführt.

Dem unten beschriebenen regulatorischen Rahmen liegt folgender grundsätzliche Gedanke zugrunde: "Wo Wettbewerb zwischen Transportunternehmen im Markt herrscht, ist die WEKO zuständig". Die monopolistischen Infrastrukturen hingegen werden sektorspezifisch reguliert. Zudem wird angenommen, dass die Eisenbahninfrastruktur auch künftig substanziell von staatlichen Mitteln abhängig ist



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

und daher durch den Hauptfinancier letztlich politisch gesteuert werden soll. Daher kommt dem Bund und hier dem BAV auch zukünftig eine eigene Rolle zu. Die RailCom überwacht z.B. im Handlungsfeld „Preissetzung“ ausschliesslich die Nicht-Diskriminierung, nicht jedoch die finanzielle Steuerung, d.h. die Bestimmung der Höhe der Trassenpreise.

5.2. Rolle und Kompetenzen des Regulators

Um die Diskriminierungsfreiheit sowie das Gleichgewicht im Gesamtsystem zu wahren, unterbreitet die Expertengruppe nachfolgend einen Vorschlag für einen zukünftigen sektorspezifischen Regulator RailCom im Eisenbahnsektor.

Die nachfolgende Tabelle präzisiert die Rolle und die Durchgriffsmöglichkeiten ("powers") des Eisenbahnregulators, so wie ihn die Expertengruppe vorschlägt.



Funktion des Bahnsystems	Akteur(e) (Federführung fett)	Rolle des Regulators (RailCom)	Powers of the regulator
Netzentwicklung (Ausbau) Diskriminierungspotential No.1	BAV (gemäss Konzept FABI) SBB Infra, andere Infra-betreiberinnen, TU, Kantone, Trasse Schweiz AG (Fachinstanz)	RailCom wird einbezogen in die Auftragsformulierung; RailCom ist Entscheidungsinstanz (bei Beschwerden), falls sich die anderen Infrastrukturbetreiberinnen / TUs nicht in den Planungsprozess einbezogen fühlen	Gibt Stellungnahme zur Stossrichtung des BAV ab; Überwachung der Nichtdiskriminierung bei der Umsetzung / Vollzug; kann verfügen (auf Antrag)
Unterhalts- und Erneuerungsplanung	SBB Infra, andere Infrastrukturbetreiberinnen	Entscheidungsinstanz (bei Beschwerden) falls sich die anderen Infrastrukturbetreiberinnen / TUs nicht in den Planungsprozess einbezogen fühlen	Behandelt Beschwerden, überwacht Umsetzung, kann verfügen (auf Antrag)
Betrieb Infrastruktur im Normal- und Störfall Diskriminierungspotential No.9	SBB Infra, andere Infrastrukturbetreiberinnen ; Trasse Schweiz AG (bei Umleitungsplanung im Störfall)	1 prüft und überwacht die Anwendung der Prioritätenregelung im Normal- und Störfall (siehe Art. 9a Abs. 2 EBG und Art. 12 Abs. 1 NZV ¹¹); 2 überwacht die diskriminierungsfreie Anwendung der Betriebsführungsprozesse	1 Kann verfügen (von sich aus) und nach einem definierten Sanktionssystem handeln 2 Kann verfügen (auf Antrag) und nach einem definierten Sanktionssystem handeln
Netzzugang der TUs	SBB Infra und TUs, Dritte	prüft und genehmigt die framework agreements; bei Änderungen der framework agreements / Rahmenvereinbarung ¹² wird er informiert.	Muss genehmigen

¹¹ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/742.122.de.pdf>



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Funktion des Bahnsystems	Akteur(e) (Federführung fett)	Rolle des Regulators (RailCom)	Powers of the regulator
Diskriminierungspotentiale No.5 und No.6		prüft und genehmigt die network statements (hält Bedingungen des Netzzugangs und wesentliche technische Gegebenheiten der Strecke fest) ¹³	
Trassenvergabe	Trasse CH AG, Infrastruktur- unternehmen, TU	überwacht die diskriminierungsfreie Vergabe der Trassen durch die Trassenvergabestelle und andere Akteure der Trassenvergabe, inkl. den gesamten Prozess der diskriminierungsfreien Lösung von Konflikten bei der Trassenvergabe durch die Trassenvergabestelle	Kann verfügen (von sich aus)
Zugang zu essential facilities (Rangierbahnhöfe, Abstellanlagen, letzte Meile)	Alle Infra-Unternehmen und TU, Trasse.ch (Zusatzleistungen gemäss Art. 22 NZV)	überwacht den diskriminierungsfreien Zugang zu den essential facilities ¹⁴	@ Kann verfügen (von sich aus)
Netznutzungs-	@Infra-Unternehmen	Grundlage bildet das Trassenpreissystem (zuständig: BAV)	

¹² Art. 12b Abs. 1 NZV: Die Infrastrukturbetreiberin und die Netzbenutzerin können über den Netzzugang eine Rahmenvereinbarung abschliessen. Darin werden die Merkmale der zuzuteilenden Trasse festgelegt.

¹³ Art. 10 Abs. 1d NZV: Die Infrastrukturbetreiberin publiziert die grundsätzlichen Bedingungen des Netzzuganges, soweit sie in dieser Verordnung nicht ausgeführt sind, und die wesentlichen technischen Gegebenheiten der Strecke wie Profil (Neigung), Kurvenradien, Länge der Ausweichleise, Perronlängen, Streckenklasse und Sicherheitsausrüstung.

¹⁴ Bei Konflikten TU vs. TU ist die WEKO zuständig



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

Funktion des Bahnsystems	Akteur(e) (Federführung fett)	Rolle des Regulators (RailCom)	Powers of the regulator
entgelt	und TU	Inkasso: ¹⁵ überwacht die korrekte und diskriminierungsfreie Anwendung der Regeln zur Berechnung und Inkasso des Netznutzungsentgeltes (Die Regeln zur Berechnung der Netznutzungsentgelte inkl. Bahnstrom sind in einer Verordnung festgelegt ¹⁶ .)	Kann die korrekte Verrechnung des Netznutzungsentgelts verfügen (auf Antrag von TUs)
Passenger rights ¹⁷	TU	Die TU führen eine Ombudsstelle ein. Können sich die TUs und die Passagiere nicht einigen, können sich letztere an den Regulator wenden.	Kann verfügen
Marktüberwachung ¹⁸	RailCom	Macht Marktüberwachung, abgestimmt mit BAV und WEKO	
Koordination der Regulatoren	RailCom	Koordiniert sich mit den Regulatoren; Internationales	

¹⁵ Gemäss Bericht zur Trassenvergabestelle

¹⁶ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/742.122.de.pdf>

¹⁷ Wird erst anwendbar bei der Übernahme der entsprechenden EU Richtlinien

¹⁸ Die Expertengruppe versteht unter Marktüberwachung die Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Wettbewerbs auf der Bahninfrastruktur.



Die in Kapitel 2 genannten Funktionen sind in diesem Modell wie folgt zugeordnet:

1. *Die Überwachung der Nicht-Diskriminierung.*

- beim Zugang zur monopolistischen Infrastruktur: RailCom
- bei der Zuteilung der beschränkten Netzkapazitäten: RailCom überwacht Trassenvergabebestelle
- im Wettbewerb unter den Marktteilnehmern: WEKO
- bei Betrieb, Unterhalt und Ausbau der monopolistischen Infrastruktur: RailCom

2. *Die Überwachung des Pricings der monopolistischen Infrastruktur.*

- Nicht-Diskriminierung bei der Anwendung des Trassenpreis-Systems: RailCom
- im Hinblick auf ein "effizientes Netz", d.h. heisst ein Netz, das so wirtschaftlich wie möglich betrieben wird: BAV
- andererseits im Hinblick auf die "Versorgungssicherheit", d.h. ein Netz dessen Substanz erhalten bleibt und in welches zur Substanzerhaltung genügend investiert wird (d.h. ein „nachhaltiges Netz“, inkl. Bahnstromnetz): BAV

3. *Die Überwachung der Einhaltung der Grundversorgung*

- einerseits das Einhalten der Verpflichtungen aus Konzession, Bestellung oder Leistungsvereinbarung. Solche Verpflichtungen können verschiedene Formen annehmen, wie zum Beispiel bei der Eisenbahn das von der öffentlichen Hand bestellte und abgegoltene Angebot (in Konzession und Bestellung geregelt) oder eine gewisse geographische und/oder fahrplanerische Abdeckung: BAV
- andererseits der Schutz der "gefangenen Kunden" via passenger rights. Diese Funktion wird erst bei der Übernahme der entsprechenden EU-Richtlinie wirksam: Ombudsstelle, dann RailCom

4. *Die Überwachung der Sicherheit des Infrastruktursektors.*

Diese Aufgabe kann entweder vom sektorspezifischen Regulator (z.B. in der Luftfahrt), von einem speziellen technischen Regulator (z.B. Nuklearsicherheit) oder von einer Bundesbehörde (z.B. Eisenbahn) wahrgenommen werden. Die Expertengruppe spricht sich dafür aus, dass diese Funktion beim BAV bleibt, damit die Sicherheitsfunktion ausgewogen zusammen mit der Finanzierungsfunktion optimiert werden kann.

Alle Entscheide der RailCom sind vor dem Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.



5.3. Organisatorische und rechtliche Ausgestaltung des Regulators

Zur organisatorischen Ansiedlung einer RailCom gibt es grundsätzlich zwei Optionen:

1. eigenständige Behörde mit formaler Unterstellung beim UVEK
2. Unterstellung / Fusion mit der WEKO

Die erste Option ist für die heutige SKE sowie für alle anderen sektorspezifischen Regulatoren (Ei-Com, ComCom, PostCom) so umgesetzt.

Eine Unterstellung bzw. Fusion mit der WEKO würde den Wettbewerbsgedanken noch stärker in den Vordergrund rücken. Letztmalig wurde diese Frage im Rahmen der Vorarbeiten zur Bahnreform 2.2 im Zusammenhang mit der Ausweitung der Aufgaben der SKE mit der WEKO diskutiert. Die WEKO hat damals diese Option abgelehnt.

Eine mögliche rechtliche Ausgestaltung der RailCom ist im Anhang umschrieben. Generell sind gemäss der Schweizerischen Rechtsordnung alle Verfügungen von Regulatoren oder Verwaltungseinheiten (z.B. auch des BAV) erstinstanzlich beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar. Abschliessend entscheidet das Bundesgericht.

Empfehlung

Die Expertengruppe empfiehlt, bei der organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltung die Erfahrungen mit den anderen sektorspezifischen Regulatoren zu berücksichtigen und soweit wie möglich und sinnvoll ähnliche Regelungen zu treffen.

5.4. Personelle und finanzielle Ausstattung des Regulators

SKE heute

Die heutige SKE-Kommission besteht aus sieben unabhängigen Sachverständigen, die vom Bundesrat ernannt werden. Der Präsident / die Präsidentin hat ein Teilzeitpensum (33%). Im Sekretariat ist eine Mitarbeiterin tätig.

Die Gesamtkosten der belaufen sich im Jahr 2011 auf 461'500.-- CHF¹⁹

¹⁹ Tätigkeitsbericht der SKE 2011.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

SKE mit Bahnreform 2.2

Die SKE besteht auch nach der Umsetzung der Bahnreform 2.2 aus sieben unabhängigen Sachverständigen, die vom Bundesrat ernannt werden. Die Präsidentin hat ein Teilzeitpensum (33%). Die Änderungen durch die Bahnreform 2.2. bedingen eine Anpassung der finanziellen und personellen Ressourcen der SKE, sobald die Funktionen tatsächlich anfallen.

RailCom

Zusätzliche Aufgaben der RailCom zum Zustand *mit* Bahnreform 2.2 sind:

- Stellungnahme zur Netzplanung; Überwachung der Nichtdiskriminierung bei der Umsetzung / Vollzug der Netzplanung (auf Antrag)
- Überwachung der Nichtdiskriminierung bei der Umsetzung der Unterhalts- und Erneuerungsplanung (auf Antrag)
- Prüfen / Genehmigen der Framework agreements und network statements
- Überwachung der Nichtdiskriminierung beim Zugang zu essential facilities

Das Budget ist nach Meinung der Expertengruppe anfänglich durch die SKE und in einer späteren Phase durch die RailCom zu entwickeln und zu beantragen. Die Expertengruppe geht davon aus, dass die Anforderungen auch neue Qualifikationen für die Stellen erfordern. Das Budget wird sich je nach Entwicklung der Wettbewerbsintensität auf dem Schienennetz überproportional erhöhen.

Andere Modelle zum Vergleich

ComCom

Die Kommission besteht aus sieben unabhängigen Sachverständigen, die vom Bundesrat ernannt werden. Im Sekretariat sind eine Mitarbeiterin und zwei Mitarbeiter tätig; die drei Teilzeitpensen ergeben zusammen 240 Stellenprozente.

Die Gesamtkosten der ComCom inklusive die Aufwendungen des BAKOM für die Kommission beliefen sich im Jahr 2011 auf 4'632'318 CHF²⁰

²⁰ Tätigkeitsbericht der ComCom 2011, Eidgenössische Kommunikationskommission ComCom, Bern, März 2013.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

EICom

Die EICom setzt sich aus sieben unabhängigen, vom Bundesrat gewählten Kommissionsmitgliedern sowie dem Fachsekretariat zusammen. Sie untersteht keinen Weisungen des Bundesrates und ist von den Verwaltungsbehörden unabhängig. Der Personalbestand des Fachsekretariates beläuft sich 2011 auf 34 Mitarbeitenden.

Der EICom stand 2011 ein Budget von 6.401 Millionen Franken zur Verfügung. Effektiv ausgegeben wurden 5.965 Millionen Franken. Mit diesem Betrag wurden die Honorare und Spesen der Kommissionsmitglieder, die Löhne der 34 Mitarbeitenden des Fachsekretariates sowie der externe Beratungsaufwand gedeckt.²¹

Finanzierung

Die Finanzierung sollte wie bei den anderen Regulatoren vorwiegend durch den Bund erfolgen. Eine teilweise Kostendeckung über Gebühren ist zu prüfen.

6. Empfehlungen

Die vorgängig beschriebenen Regulierungsfunktionen können und sollen unabhängig vom institutionellen Modell (z.B. Integrierte Bahn, Holding, Trennung von Infrastruktur und Verkehr) realisiert werden. Allerdings ist die Intensität der Regulierung vom institutionellen Modell abhängig. Unter Intensität der Regulierung versteht man die Dimensionen (a) ex-post- versus ex-ante-Intervention der Regulierungsbehörde, sowie (b) die Intervention auf Antrag oder auf Eigeninitiative. (c) Zugriffsrechte und (d) Sanktionen fallen ebenfalls darunter.

Die Expertengruppe empfiehlt im Rahmen des nächsten anstehenden Bahnreformpakets die Umsetzung eines legitimierten, unabhängigen, EU-konformen Regulators RailCom und die damit verbundene konzeptionelle Aufbau- und Vertiefungsarbeit, mit den vorgängig beschriebenen Kompetenzen. Diese sollten aus Sicht der Expertengruppe beim aktuellen Wettbewerbsrahmen ausreichen. Bei der Umsetzung ist weiterhin darauf zu achten, die heutigen Vorteile der SKE - die effiziente Umsetzung des gesetzlichen Auftrags und schlanke Strukturen - zu erhalten.

Der neu zu schaffenden Regulierungsbehörde sind folgende Aufgaben / Funktionen zuzuweisen:

- Überwachung der diskriminierungsfreien Netzentwicklung (Ausbau); Überwachung der Nichtdiskriminierung bei der Umsetzung / Vollzug der Netzentwicklung
- Überwachung der Nichtdiskriminierung bei der Unterhalts- und Erneuerungsplanung²²
- Überwachung des Zugangs zur monopolistischen Infrastruktur (Betrieb Infrastruktur, Fra-

²¹ Tätigkeitsbericht der EICom, Eidgenössische Elektrizitätskommission EICom, Bern, Juni 2012.

²² BAV: schaut, ob die Leistungsvereinbarung *umgesetzt* wird; RailCom schaut, dass sie diskriminierungsfrei umgesetzt wird.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

metwork agreements, network statements)

- Überwachung der Zuteilung der beschränkten Netzkapazitäten (Trassenvergabe, Zugang zu essential facilities)
- Die Überwachung, dass der von den Infrastrukturbetreiberinnen verrechnete und kassierte Trassenpreis gesetzeskonform ist
- Marktüberwachung
- Koordination mit anderen Regulatoren

In Abgrenzung dazu ist das BAV zuständig für folgende Aufgaben / Funktionen:

- Überwachung der Umsetzung der Leistungsvereinbarung
- Überwachung, dass die verschiedenen Subventionen (z.B. für den Regionalverkehr) zweckgemäss verwendet werden
- Die Überwachung, dass der Trassenpreis den Anforderung eines effizienten und nachhaltigen Netzes entspricht
- Überwachung des Einhaltens der Konzessions- / der Angebotsvereinbarungen
- Überwachung der Sicherheit der Infrastrukturen

Eine gemäss den Vorschlägen der Expertengruppe veränderte Trassenvergabestelle²³ (vgl. separater Bericht) ist zuständig für:

- Diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung und Fahrplan, Trassenzuteilung
- Inkasso

Die Expertengruppe empfiehlt, bei der organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltung sowie bei der personellen und finanziellen Ausstattung die Erfahrungen mit den anderen sektorspezifischen Regulatoren in der Schweiz zu berücksichtigen und soweit wie möglich und sinnvoll ähnliche Regelungen zu treffen. Bei der personellen und finanziellen Ausstattung *zusätzlich* zur Bahnreform 2.2 ist zunächst Zurückhaltung zu üben, da die Wettbewerbsintensität im Eisenbahnverkehr kurz- und mittelfristig wenig steigen dürfte. Ressourcenrelevant sind primär die Ex-Ante-Aufgaben, die mit der Bahnreform 2.2 anfallen. Das Budget muss nach Meinung der Expertengruppe anfänglich durch die SKE und in einer späteren Phase durch die RailCom entwickelt und beantragt werden. Es wird sich je nach Entwicklung der Wettbewerbsintensität auf dem Schienennetz überproportional erhöhen.

Im Rahmen der folgenden Arbeiten des UVEK ist zudem eine Regulierungsfolgenabschätzung vorzunehmen.

²³ Sollte die Trassenvergabestelle einmal - je nach Organisation der Bahninfrastruktur - aufgelöst werden, sind deren Aufgaben neu zuzuteilen und auch die Aufgaben des Regulators entsprechend anzupassen.



Anhang

A 1 Entwurf möglicher Gesetzesanpassung (Änderung des Eisenbahngesetzes EBG; SR 742.101)

12a. Abschnitt: Die RailCom

Art. 40a Organisation

¹ Der Bundesrat errichtet eine aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehende Regulationskommission im Eisenbahnverkehr (RailCom); er bezeichnet das Präsidium und das Vizepräsidium. Die Mitglieder müssen unabhängige Sachverständige sein. Sie dürfen nicht Angestellte von Eisenbahnunternehmen sein, deren Organen angehören oder in einem Dienstleistungsverhältnis zu solchen juristischen Personen stehen, oder andere Interessenskonflikte haben.

² Die RailCom kann von Amtes wegen Untersuchungen einleiten, wenn der Verdacht besteht, dass der Netzzugang verhindert oder nicht diskriminierungsfrei gewährt wird.

³ Sie untersteht in ihren Entscheiden keinen Weisungen des Bundesrates und des UVEK. Sie ist von den Verwaltungsbehörden unabhängig.

⁴ Sie erlässt ein Reglement über ihre Organisation und Geschäftsführung, das der Genehmigung des Bundesrates bedarf.

⁵ Sie verfügt über ein eigenes Sekretariat. Das Sekretariat ist die Ansprechstelle der RailCom und begleitet die Geschäfte fachlich und administrativ. Es koordiniert die Geschäfte zwischen der RailCom und dem BAV. Die RailCom wählt das Personal des Sekretariates. Das Dienstverhältnis richtet sich nach der Personalgesetzgebung des Bundes.

⁶ Die Kosten der RailCom werden durch Verwaltungsgebühren / den Bund gedeckt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 40a^{bis} Aufgaben a) allgemein

Die RailCom trifft die Entscheide, für die sie nach diesem Gesetz und den Ausführungsbestimmungen zuständig ist.

Art. 40a^{ter} b) im Netzzugang

Die RailCom hat insbesondere folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a. Sie überwacht den diskriminierungsfreien Netzzugang; sie entscheidet über Streitigkeiten betreffend die Gewährung des Netzzugangs, die Netzzugangsvereinbarungen und die korrekte und diskriminierungsfreie Berechnung des Entgelts für die Benützung der Infrastruktur.
- b. Sie überwacht die Anwendung der Prioritätsregeln im Normal- und Störungsfall
- c. Sie überwacht die diskriminierungsfreie Anwendung der Betriebsführungsprozesse
- d. Sie prüft und genehmigt die Framework Agreements / Rahmenvereinbarung gemäss Artikel 12b Abs. 1 NZV.
- e. Sie prüft und genehmigt die Network Statements gemäss Artikel 10 Abs. 1d NZV.



Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-01-12/2

- f. Sie überwacht die diskriminierungsfreie Vergabe der Trassen durch die Trassenvergabe-
bestelle
- g. Sie überwacht die diskriminierungsfreie Lösung von Konflikten bei der Trassenvergabe
durch die Trassenvergabe-
bestelle
- h. Sie überwacht den diskriminierungsfreien Zugang zu den Essential Facilities. Die Be-
fugnisse der Wettbewerbskommission für Streitigkeiten zwischen Eisenbahnverkehrs-
unternehmen bleiben vorbehalten.

Art. 40a^{quater} c) weitere Aufgaben

¹ Die RailCom koordiniert sich mit den Regulatoren anderer Staaten.

² Die RailCom wird einbezogen in die Planung der Ausbauschritte im Sinn von Art. 48c EBG.

³ Sie entscheidet Streitigkeiten über den Einbezug von Eisenbahnunternehmen in den Pla-
nungsprozess.

⁴ Die RailCom koordiniert ihre Tätigkeit mit ausländischen Regulierungsbehörden und vertritt
die Schweiz in den entsprechenden Gremien.

⁵ Die RailCom beobachtet und überwacht in Absprache mit BAV die Entwicklung des Eisen-
bahnmarktes im Hinblick auf eine diskriminierungsfreie Behandlung aller Beteiligten und
eine gesunde Entwicklung des Wettbewerbs.

⁶ Die RailCom orientiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und erstattet dem Bundesrat
jährlich einen Tätigkeitsbericht.

Art. 40a^{quinquies} Verfahren

Eisenbahnunternehmen sowie am Netzzugang beteiligte Dritte müssen der RailCom alle für
deren Abklärungen erforderlichen Auskünfte erteilen und die notwendigen Unterlagen vorle-
gen. Im übrigen richtet sich das Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20.
Dezember 1968.

Art. 40a^{sexiess} Rechtsschutz

¹ Die RailCom entscheidet mit Verfügung über die zu treffenden Massnahmen.

² Gegen Verfügungen der RailCom kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt
werden.