



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Verkehr BAV

Anhang 5

Bericht Trassenvergabestelle

Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2012-08-18/8



16.1.2013

Expertengruppe Organisation der Bahninfrastruktur

Bericht Trassenvergabestelle

Referenz/Aktenzeichen:

Inhalt

| | |
|--|----|
| 1. Ausgangslage | 3 |
| 2. Herausforderungen | 5 |
| 3. Geschäftsmodell der trasse.ch..... | 8 |
| 3.1. Zuständigkeiten | 8 |
| 3.2. Organisation und Governance | 9 |
| 3.3. Auftrag und rechtlicher Rahmen..... | 10 |
| 3.4. Aufgabenwahrnehmung | 11 |
| 3.5. Mitwirkung in internationalen Gremien..... | 17 |
| 4. Handlungsbedarf..... | 18 |
| 4.1. Stärken und Schwächen der heutigen trasse.ch..... | 18 |
| 4.2. Ziele und Handlungsbedarf | 21 |
| 5. Handlungsoptionen | 23 |
| 5.1. Vorgehen | 23 |
| 5.2. Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle..... | 23 |



Referenz/Aktenzeichen:

| | | |
|--------|--|----|
| 5.2.1 | Eigentümerschaft, Governance und Verwaltungsrat..... | 23 |
| 5.2.2 | Gesetzlicher Auftrag mit Regelung der Zuständigkeiten | 29 |
| 5.3. | Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung | 34 |
| 5.3.1 | Regelung des Auftragsmodells | 34 |
| 5.3.2 | Voraussetzungen für eine glaubhafte Sicherstellung der diskriminierungsfreien Fahrplanerarbeitung | 37 |
| 5.4. | Engpassbeseitigung und transparente Netzentwicklungsplanung..... | 42 |
| 5.4.1 | Analyse von Engpässen und Aufzeigen von Möglichkeiten zu deren Überwindung | 42 |
| 5.4.2 | Netzentwicklungsplanung..... | 47 |
| 5.5. | Inkasso der Trassenbenutzungsgebühren | 50 |
| 5.6. | Finanzierung der Trassenvergabestelle | 52 |
| 6. | Zusammenfassung der Empfehlungen | 54 |
| Anhang | | 57 |
| A 1 | Mögliche Gesetzesbestimmungen für die Regelung einer Trassenvergabestelle in Form einer Aktiengesellschaft (1. Vorschlag, im Rahmen der Arbeiten des UVEK zu überprüfen)..... | 57 |
| A 2 | Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesartikeln..... | 59 |



Referenz/Aktenzeichen:

1. Ausgangslage

Vorbemerkung

In diesem Bericht geht es darum, die Trassenvergabe im heutigen organisatorischen Rahmen - d.h. unabhängig von der zukünftigen Organisation der Bahninfrastruktur - zu verbessern, also den Ist-Zustand zu optimieren. Die Vernetzung mit den Überlegungen der Expertengruppe zu den Modellen der zukünftigen Organisation der Bahninfrastruktur sowie der ggf. resultierende Anpassungsbedarf bei der Trassenvergabebestelle wird im Schlussbericht der Expertengruppe beschrieben.

Ausgangslage

Die Schweiz führte mit der Bahnreform 1 auf den 1. Januar 1999 den freien Netzzugang ein. Der dadurch vor allem im Güterverkehr und im nicht konzessionierten Personenverkehr¹ ermöglichte Wettbewerb in der Nutzung der Schienennetze soll eine Qualitäts- und Effizienzsteigerung insbesondere im Bahngüterverkehr und somit eine Erhöhung des Marktanteils der Bahn bewirken.

Damit der freie Netzzugang die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen kann, müssen die Trassenplanung und die Trassenvergabe unparteiisch und diskriminierungsfrei erfolgen. Nach Inkrafttreten der Bahnreform 1 erfolgte die Trassenvergabe anfänglich durch die Infrastrukturbereiche der integrierten Bahnen, welche auch über eigene Verkehrsbereiche verfügen. Diese organisatorische Ausgestaltung entsprach dem zu diesem Zeitpunkt geltenden europäischen Rechtsrahmen. Mit dem am 21. Juni 1999 abgeschlossenen Landverkehrsabkommen verpflichtete sich die Schweiz, die EU-Richtlinien 91/440², 95/18³ und 95/19⁴ zu übernehmen. Diese sahen bezüglich der Organisation der Bahninfrastruktur lediglich die rechnerische und organisatorische Trennung zwischen den Infrastruktur- und den Verkehrsbereichen sowie die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle vor.

Der Umstand, dass die Bahnen auf ihren Netzen sowohl den eigenen Verkehrsbereichen wie auch deren Konkurrenten die Trassen zuteilten, beinhaltete jedoch ein Diskriminierungspotenzial. Deshalb legten SBB und BLS im Sommer 2001 ihre Trassenvergabebestellen zusammen und ordneten sie organisatorisch der SBB Infrastruktur zu. Die Belegschaft bestand aus Mitarbeitenden beider Bahnen. Mit dieser Ausgestaltung konnten sich die beiden wesentlichen Nutzer des Netzzugangs in der Schweiz, SBB Cargo und BLS Cargo, gegenseitig kontrollieren und dadurch die Gefahr einer Diskriminierung begrenzen. Weiter wurde das Diskriminierungspotenzial beschränkt, indem am 8. Januar 2004 die SBB und die BLS der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) auf freiwilliger Basis erlaubten, Auskünfte zur Pra-

¹ Der konzessionierte Fernverkehr und der bestellte, konzessionierte Regionalverkehr funktionieren teilweise ebenfalls im Netzzugang (SBB-Fernverkehr Bern–Brig und Interlaken, BLS-S-Bahn Bern auf SBB- und STB-Strecken, Turbo und RegionAlps, die fast nur im Netzzugang verkehren usw.).

² Richtlinie 91/440 EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft.

³ Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen.

⁴ Richtlinie 95/19/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegegntelnen.



Referenz/Aktenzeichen:

xis der Trassenvergabestelle zu verlangen und Einsicht in die diesbezüglichen Akten zu nehmen. Die SKE, welche bis anhin nur ein auf Klage hin tätiges Schiedsgericht war, konnte somit wie ein Regulator bei Verdachtsmomenten eigenständig aktiv werden und zuhanden des UVEK Empfehlungen abgeben.

Ab Anfang 2004 traten weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in den Schweizer Bahngüterverkehrsmarkt ein. Gegenüber diesen funktionierte das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle in der Trassenvergabestelle SBB/BLS nicht mehr. Zudem hatte die EU ihren Rechtsrahmen zum Netzzugang weiterentwickelt. Die Richtlinien des ersten EU-Bahnpakets vom 26. Februar 2001 fordern zusätzlich die entscheidungsmässige Unabhängigkeit der für den Netzzugang wesentlichen Funktionen der Trassenplanung, Trassenvergabe und Festlegung der Trassenpreishöhe. Die Schweiz hatte sich im Landverkehrsabkommen, welches am 1. Juni 2002 in Kraft trat, verpflichtet, ihr nationales Recht in den Themenbereichen der übernommenen Richtlinien jeweils gleichwertig zur Entwicklung in der EU auszugestalten.

In der Vernehmlassungsvorlage zur Bahnreform 2 vom 19. Dezember 2003 hielt das BAV an einer Trassenvergabestelle innerhalb der lediglich organisatorisch und rechnerisch getrennten Infrastruktur fest. Die EU-Kommission teilte jedoch mit Brief vom April 2004 gegenüber der Schweiz mit, dass sie diesen Ansatz als nicht vereinbar mit dem ersten EU-Bahnpaket betrachte und somit nicht akzeptiere.

Der Bundesrat schlug deshalb in der Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005 die Schaffung einer unabhängigen Trassenvergabestelle in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vor, welche für das gesamte Schweizer Normalspurnetz die Trassenplanung und Trassenvergabe, die Trassenpreisfestlegung und das Inkasso der Trassenbenutzungsgebühren sowie die Engpassanalyse im Falle einer Trassenablehnung aus Kapazitätsgründen vornehmen sollte. Die Botschaft wurde jedoch vom Parlament aufgrund der umstrittenen Vorschläge zur Infrastrukturfinanzierung an den Bundesrat zurückgewiesen. Die drei grössten Normalspurbetreiber der Schweiz – SBB, BLS und SOB – beschlossen daraufhin, angesichts der zu erwartenden mehrjährigen Verzögerung den nächstmöglichen Schritt zu vollziehen und die Trassenvergabestelle in eine unabhängig arbeitende Stelle auszulagern. Sie gründeten hierzu zusammen mit dem Verband öffentlicher Verkehr die trasse.ch (Trasse Schweiz AG).

Der Bundesrat begrüsst diese Massnahme. In den Botschaften zur Leistungsvereinbarung mit der SBB und zum 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die KTU 2007 – 2010 bezeichnete er sie als Schritt in Richtung einer EU-konformen Lösung. Er hielt jedoch gleichzeitig fest, dass die weiteren Gespräche mit der EU-Kommission zeigen werden, ob und inwieweit am Modell der trasse.ch Anpassungen erforderlich sind. In diesen weiteren Gesprächen erklärte die EU-Kommission, dass sie eine Trassenvergabestelle im Eigentum integrierter Bahnen oder des Verbandes von integrierten Bahnen als nicht unabhängig betrachte. Ebenso hatte sie Zweifel, ob die trasse.ch ausreichend glaubhaft eine diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung gewährleisten kann.⁵

Am 3. Juli 2009 schickte das UVEK im Rahmen des zweiten Teilschritts der Bahnreform 2 eine überarbeitete Vorlage zur Trassenvergabe in die Vernehmlassung. Es hielt an der Rechtsform einer öffentlich-

⁵ Siehe hierzu die Kapitel 2 und 4.1.



Referenz/Aktenzeichen:

rechtlichen Anstalt fest. In der konkreten Aufgabenausgestaltung berücksichtigte der Vorschlag jedoch die Erfahrungen der seit dem 1. April 2006 operativen trasse.ch. Zudem sollten die Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle gestärkt sowie die Zuständigkeiten und Abläufe gegenüber dem Vorschlag von 2005 konkretisiert werden.

In der Vernehmlassung stiess der Vorschlag zwar auf eine grossmehrheitliche Zustimmung, jedoch aus gegensätzlichen Gründen. Die eine Hälfte der Stellungnahmen betonte die Notwendigkeit einer integrierten Planung und betrachtete die Schaffung einer unabhängigen Trassenvergabestelle als letzten Schritt eines Prozesses, mit dem Ziel, den Infrastruktur- und die Verkehrsbereiche der Bahnen nicht institutionell voneinander trennen zu müssen. Die andere Hälfte betonte die Bedeutung eines ungehinderten freien Netzzugangs ohne Diskriminierungspotenzial und betrachtete die Trassenvergabestelle als ersten Schritt hin zu ebendieser Trennung.

Auch die EU-Kommission nahm im Rahmen des Pre-Screening zur Vernehmlassungsvorlage Stellung. Sie lehnte den Vorschlag ab, da sie unter anderem nicht restlos davon überzeugt war, dass die Trassenvergabestelle die Diskriminierungsfreiheit in der Fahrplanerstellung glaubhaft sicherstellen kann. Sie verwies zudem auf ihren Bericht vom 3. Mai 2006 über die Durchführung des ersten Eisenbahnpakets und den diesbezüglichen Anhang 5, welche die Auslegung der Kommission zu den Richtlinien des ersten EU-Bahnpakets wiedergeben.⁶ Der rechtliche Stellenwert dieses Berichts ist unter anderem Gegenstand der Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegenüber 13 EU-Mitgliedstaaten. Gemäss den am 6. September 2012 publizierten Schlussanträgen des Generalanwalts kommt dem Bericht der Kommission und dem Anhang 5 keine Rechtswirkung zu.⁷

2. Herausforderungen

Mehrere EVU teilen sich die knappe Kapazität des Schweizer Schienennetzes. So verkehren aktuell auf dem SBB-Netz 22 kommerzielle Personen- und Güterverkehrsunternehmen sowie 9 Vereine und Unternehmen für Fahrten mit historischem Rollmaterial oder Charterfahrten. Alle wollen ihre Netznutzungswünsche und Angebotskonzepte bestmöglich umsetzen. Damit der Wettbewerb im Netzzugang funktioniert und die erwarteten Qualitäts- und Effizienzgewinne bringt, müssen die einzelnen Netznutzungswünsche unparteiisch und diskriminierungsfrei bearbeitet und umgesetzt werden.

Die Bearbeitung der Netznutzungswünsche ist in der Schweiz besonders anspruchsvoll, denn das Schweizer Bahnnetz gehört zu den weltweit am stärksten ausgelasteten. Im Durchschnitt verkehrten im Jahr 2011 auf dem SBB-Netz pro Strecke und Tag 151 Züge, auf dem Streckenabschnitt Hürlistein

⁶ Anhang 5 des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Durchführung des ersten Eisenbahnpakets (KOM[2006] 189 endg.): „Independence of Essential Functions for Ensuring Non-Discriminatory Access to the Rail Infrastructure“. S. 33.

⁷ Die Schlussanträge des Generalanwalts zu den Verfahren gegen Deutschland, Österreich, Portugal, Spanien und Ungarn sind einsehbar auf der Internetseite des Gerichtshofs (<http://curia.europa.eu>); direkte Links: C-556/10 (D), C-555/10 (A), C-557/10 (P), C-483/10 (E), C-473/10 (HU).



Referenz/Aktenzeichen:

– Effretikon beispielsweise sogar 623. Je stärker ein Schienennetz ausgelastet ist, desto eher kommen sich die einzelnen Netznutzungswünsche in die Quere und desto grösser ist der Koordinierungsbedarf sowohl in der Fahrplanplanung wie auch bei der Trassenvergabe. Das Ziel dieser Koordination besteht darin, so viele Netznutzungswünsche wie möglich so bedürfnisgerecht wie möglich zu erfüllen. Behindern sich Nutzungswünsche gegenseitig, sind Alternativen auszuarbeiten, welche die Verwirklichung aller Angebotskonzepte zu kommerziell akzeptablen Bedingungen gestatten. Dies erfolgt nicht erst bei der Trassenvergabe, sondern bereits im Verlaufe der Angebotskonkretisierung. Nur die wenigsten neuen Angebotskonzepte können problemlos umgesetzt werden. In der Regel werden sie vor der Trassenbestellung zwischen den EVU und den Fahrplanplanern in einem iterativen Prozess überarbeitet und weiterentwickelt, bis ihre Realisierungschance hoch ist.⁸

Je mehr Netznutzungskonflikte auftreten, desto grösser ist auch das Potenzial der Bevorzugung einzelner EVU bei deren Lösung. Bei der Trassenplanung und Fahrplanerstellung kann ein Fahrplanplaner grundsätzlich auf drei Arten diskriminieren:

- Er kann einen Netznutzungswunsch eines EVU als nicht umsetzbar bezeichnen, obwohl er umsetzbar wäre;
- er kann bei nicht vollumfänglich umsetzbaren Netznutzungswünschen dem EVU keine oder nicht die bestmögliche Alternative aufzeigen und
- er kann bewusst oder unbewusst Rechtsgrundlagen falsch anwenden, insbesondere die Prioritätenregel gemäss Art. 9a EBG.

Um dies zu unterbinden, verlangen die Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets, dass die Trassenplanung und -zuteilung von einer von allen EVU und Trassenbestellern *rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen* unabhängigen Instanz vorgenommen wird.

Für das hoch ausgelastete Schweizer Bahnnetz beinhaltet eine wörtliche Umsetzung dieser Forderung jedoch ein erhebliches Risiko. Denn ein Fahrplan muss nicht nur marktorientiert und leistungsfähig sein; d.h. sich bestmöglich an den Bedürfnissen der EVU orientieren und Kapazität für das Führen möglichst vieler Züge generieren. Der Fahrplan muss auch stabil sein. Die Züge sollen pünktlich verkehren können und Störungen sollen räumlich und zeitlich begrenzt bleiben und sich rasch wiederum stabilisieren.

Auf einem nur gering ausgelasteten Netz mit wenig Konfliktpotenzial kann die Fahrplanerstellung durchaus Dritten übertragen werden. Für die Berechnung der technischen Fahrzeit⁹ eines Zuges ste-

⁸ Trotz diesen Vorarbeiten kommt es bei der Trassenbestellung immer wieder zu Trassenbestellkonflikten. Für den Jahresfahrplan 2012 bearbeitete trasse.ch 240 Trassenkonflikte.

⁹ Die technische Fahrzeit ist die kürzestmögliche Fahrzeit eines Zuges unter der Annahme, dass alle Signale auf „Fahrt“ stehen, der Lokführer das Beschleunigungs- und Bremsverhalten des Zuges voll ausnutzt, die Schienen trocken sind und eine normale Adhäsion ermöglichen und dass die Fahrleitungsspannung normal ist. Hierbei wird auch der Zeitverlust für das Abbremsen und das Wiederanfahren bei Zwischenhalten mit berücksichtigt.



Referenz/Aktenzeichen:

hen mathematische Fahrzeitberechnungsprogramme zur Verfügung und auf einem schwach ausgelasteten Netz können für die Fahrzeitreserven¹⁰ Richtwerte hinzuaddiert werden.

Auf dem hoch ausgelasteten Schweizer Bahnnetz muss die Fahrzeitreserve jedoch oftmals auf das absolut notwendige Minimum ausgereizt werden, um überhaupt neue Angebote oder im Konfliktfall Alternativen generieren zu können. Dies bedingt erstens eine hohe Erfahrung und vertiefte Kenntnis der jeweiligen Betriebssituation, denn die minimal erforderliche Fahrzeitreserve ist kein fester Wert, sondern abhängig von der spezifischen Situation der zu befahrenden Strecke und den Zugskategorien. Zwischen der Fahrplanplanung und der Betriebsführung müssen deshalb eine enge Zusammenarbeit und ein intensiver Austausch erfolgen. Zweitens müssen die Fahrplanplaner für die Erfüllung zusätzlicher Netznutzungswünsche kalkuliert Stabilitätsrisiken eingehen. Es ist zwingend, dass diejenige Instanz, welche das Stabilitätsrisiko trägt, auch darüber entscheidet. Würde die Trassenvergabestelle oder ein sonstiger unabhängiger Dritter¹¹ einzugewandene Stabilitätsrisiken entscheiden, ohne diese selber zu tragen, bestünde die Gefahr, dass sie dem politischen Druck nach stabilitätsgefährdenden zusätzlichen Zügen oder Zughalten nachgeben. Im Ergebnis würde sich die Pünktlichkeit des Zugbetriebs verschlechtern. Müsste hingegen die Trassenvergabestelle bzw. der Dritte das Stabilitätsrisiko tragen, z.B. über ein Bonus-Malus-System, hätten sie einen Anreiz, möglichst hohe Fahrzeitreserven einzubauen. Die Folge wäre eine Kapazitätsminderung. Die Leistungsfähigkeit des Fahrplans wäre reduziert.

Das UVEK hat deshalb in der Vernehmlassungsvorlage zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 3. Juli 2009 entsprechend der bisherigen Praxis der trasse.ch die Möglichkeit einer Beauftragung des Infrastrukturbetreibers durch die Trassenvergabestelle zur Erarbeitung von Fahrplanentwürfen vorgesehen. Die Trassenvergabestelle bleibt dabei jedoch für die Diskriminierungsfreiheit der Fahrplanentwürfe verantwortlich. Sie muss über eine Begleitung der Fahrplanerstellung und die Prüfung der Fahrplanentwürfe garantieren, dass die von ihr beauftragten Infrastrukturbetreiber diskriminierungsfrei arbeiten und in ihren Fahrplanentwürfen nicht einzelne EVU ungerechtfertigt bevorzugen.

Angesichts der weiter steigenden Bahnnachfrage und dem Wunsch nach weiteren Angebotsverdichtungen ist am Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung festzuhalten. Allerdings muss die Trassenvergabestelle über die erforderlichen Mittel und Kompetenzen verfügen, um die Diskriminierungsfreiheit unzweifelhaft garantieren zu können. Auch ist sicherzustellen, dass die Fahrplanplaner Stabilitätsrisiken nicht ungerechtfertigt zu Diskriminierungszwecken vorschieben.

¹⁰ Mit der Fahrzeitreserve werden Fahrzeitverlängerungen aufgrund eines höheren Fahrgastaufkommens und entsprechend längerer Haltezeit für den Fahrgastwechsel, aufgrund der Witterungsverhältnisse, Langsamfahrstellen infolge Bauarbeiten, dem Abwarten verspäteter Anschlusszüge etc. berücksichtigt.

¹¹ Einzelne Beratungsbüros wie z.B. sma & Partner oder Wildener Railway Consulting bieten Fahrplan- und Angebotsplanungen im Bahnverkehr an. Der Entscheid über die Einführung ihrer Vorschläge liegt jedoch immer bei den beauftragenden Infrastrukturbetreibern.



Referenz/Aktenzeichen:

Auftragsmodell der trasse.ch in der Fahrplanerstellung

Die Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets fordern, dass die Trassenplanung und die Fahrplanerstellung im Falle integrierter Bahnunternehmen durch eine rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen unabhängige Trassenvergabestelle vorgenommen werden.

trasse.ch ist verantwortlich für den Fahrplan und im Falle einer diskriminierenden Fahrplanerstellung bei der SKE einklagbar. Sie beauftragt jedoch die Infrastrukturbetreiber, insbesondere SBB Infrastruktur, im Sinne eines Unterakkordanten für sie die Trassenplanung und Erarbeitung von Fahrplanentwürfen vorzunehmen. trasse.ch muss dabei sicherstellen, dass die von ihr beauftragten Infrastrukturbetreiber den Auftrag diskriminierungsfrei ausführen. Dies tut sie, indem sie diejenigen Prozessschritte, welche ein Diskriminierungspotenzial beinhalten, aktiv begleitet (siehe hierzu Kap. 3.4). Sollte trasse.ch im Rahmen ihrer Begleitung der Planungsarbeiten beabsichtigte oder unbeabsichtigte Diskriminierungstatbestände feststellen, welche nach einem Gespräch nicht behoben werden, würde sie die Trassen nicht wie vorgeschlagen zuteilen.

Die Fahrplanplaner sind im Auftragsmodell für die Stabilität der Fahrpläne verantwortlich und unterliegen allfälligen Bonus-Malus-Systemen. Da ein Stabilitätsrisiko auch ungerechtfertigt zwecks Diskriminierung vorgeschoben werden könnte, prüft trasse.ch im Falle eines Ablehnungsvorschlages aus Stabilitätsgründen jeweils die Plausibilität der Begründung des Infrastrukturbetreibers.

Das Auftragsmodell ist zu unterscheiden von einer (Rück-)Delegation der Fahrplanerstellung an die Bahnen. Im Delegationsmodell wird die Verantwortung für den Fahrplan an die Bahnen übertragen; im Auftragsmodell bleibt hingegen die Verantwortung bei der Trassenvergabestelle. Damit das Auftragsmodell aber einer gleichwertigen Umsetzung der Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets entspricht, muss die Trassenvergabestelle unzweifelhaft sicherstellen können, dass die von ihr beauftragten Bahnen die Planungen diskriminierungsfrei vornehmen.

3. Geschäftsmodell der trasse.ch

3.1. Zuständigkeiten

trasse.ch wurde von der SBB, der BLS, der SOB und dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) im Januar 2006 als Reaktion auf die Rückweisung der Vorlage des Bundesrats zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005 gegründet. Sie nahm ihre operative Tätigkeit anfangs April 2006 auf.

Ihr Geschäftszweck ist



Referenz/Aktenzeichen:

- die Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit bei der Trassenplanung und Fahrplanerstellung¹²,
- die Vornahme der Trassenvergabe im Jahresfahrplan und im unterjährigen Fahrplan sowie
- die Engpassanalyse im Falle einer Trassenablehnung aus Kapazitätsgründen¹³

auf dem Schienennetz der drei Eigentümerbahnen sowie auf den durch die SBB betriebenen Netzen der Hafentbahn Schweiz AG, der Turbo, der Sensetalbahn, Vevey-Chexbres und dem Anschlussgleis Courtemaîche-Bure (im Eigentum der Schweizer Eidgenossenschaft). trasse.ch deckt damit 95% des Normalspurnetzes der Schweiz ab.

Gemäss Statuten ist die Gesellschaft offen für die Aufnahme weiterer Infrastrukturbetreiber mit einer Infrastrukturkonzession für Normalspurschienenstrecken. Der VöV nimmt als Verband die Interessen dieser weiteren Normalspur-Infrastrukturbetreiber wahr. Zudem soll er als Verband der EVU ein besonderes Augenmerk auf die marktorientierte und bedürfnisgerechte Geschäftsausübung legen.

3.2. Organisation und Governance

trasse.ch ist eine nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft. Sie wurde im Mai 2007 von der Steuerverwaltung des Kantons Bern steuerbefreit, da ihre Tätigkeiten als öffentliche Aufgabe zu qualifizieren sind.

Jeder Eigentümer hält einen Anteil von je 25% des Aktienkapitals. Die SBB hat somit in der Generalversammlung die gleiche Stimmkraft wie die SOB, obwohl die von trasse.ch zugeteilten Trassenkilometer zu 91% das Schienennetz der SBB betreffen und nur zu knapp 2% dasjenige der SOB. Mit dieser Regelung der Eigentumsverhältnisse beabsichtigten die Gründer, die Dominanz eines Eigentümers zu verhindern. Zudem haben die Eigentümer in einem Aktionärsbindungsvertrag¹⁴ ausdrücklich festgehalten, auf jegliche Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit von trasse.ch zu verzichten, soweit dies nicht den ordentlichen Rechten der Aktionäre nach Gesetz und Statuten entspricht.

Der Verwaltungsrat setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, wobei jedem der vier Eigentümer ein Verwaltungsratssitz zusteht. Damit kein Interessenkonflikt durch das Mandat entsteht, insbesondere damit kein Trassenbesteller direkt strategische Vorgaben an die Trassenvergabestelle richten kann, dürfen die Vertreter der Eigentümer weder der Geschäftsleitung noch dem Verkehrsbereich angehören. Als Präsidenten schlagen die Parteien gemeinsam eine aussenstehende und unabhängige Persönlichkeit vor. Zudem hat trasse.ch mit der SBB vereinbart, dass der Vertreter der SBB nicht aus der

¹² Sowohl die BLS wie auch die SOB beauftragen die SBB mit der Fahrplanplanung auf ihren Netzen.

¹³ Kann trasse.ch einen Trassenantrag auch nach der Konfliktlösungsverhandlung wegen ungenügender Kapazität nicht zuteilen, erklärt sie die betroffene Strecke bzw. den Knoten entsprechend Art. 12a Abs. 1 NZV für überlastet, ermittelt entsprechend Art. 12a Abs. 4 NZV die Gründe für die Streckenüberlastung und zeigt in Zusammenarbeit mit den betroffenen Infrastrukturbetreibern mögliche kurz- bis mittelfristige Massnahmen zur Überwindung des Engpasses auf. Über deren Umsetzung entscheiden die Behörden in ihrer Rolle als Finanzierer bzw. die Infrastrukturbetreiber. Der der Kapazitätsanalyse folgende konkrete Plan zur Erhöhung der Kapazität wird durch die Infrastrukturbetreiber erstellt.

¹⁴ Vertragsparteien sind die vier Eigentümer von trasse.ch. trasse.ch selbst ist nicht Vertragspartei.



Referenz/Aktenzeichen:

Organisationseinheit „Fahrplan und Netzdesign“ der SBB stammen darf, da dies dem Sinn des Auftragsmodells in der Fahrplanerstellung widersprechen würde. Diese Abmachung ist jedoch nicht vertraglich gesichert.

Aktuelle Zusammensetzung des Verwaltungsrats von trasse.ch

- Verwaltungsratspräsident: Urs Hany; ehemaliger Nationalrat, Präsident des Fachverbandes Infra Schweiz
- Vertreter SBB: Markus Geyer; Leiter Einkauf, Supply Chain und Produktion SBB Infrastruktur
- Vertreter BLS: Joachim Schöpfer; Leiter Betrieb BLS Netz AG
- Vertreter SOB: Martin Gross; Leiter Anlagenmanagement SOB Infrastruktur
- Vertreter VöV: Alexander Stüssi; Leiter Recht und Ressourcen VöV

3.3. Auftrag und rechtlicher Rahmen

trasse.ch nimmt ihre Aufgaben im Auftrag ihrer Eigentümer SBB, BLS, SOB und VöV wahr. Im Aktionärbindungsvertrag haben die Eigentümer sowohl die an trasse.ch übertragenen Aufgaben festgehalten als auch diejenigen, welche explizit bei den Infrastrukturbetreibern verbleiben. Bei den Infrastrukturbetreibern verbleiben namentlich die Trassenplanung und Konstruktion von Fahrplänenentwürfen, das Inkasso des Trassenbenutzungsentgelts, die Netzentwicklung, die Erarbeitung von Angebotskonzepten sowie der Abschluss von Rahmen- und Netzzugangsvereinbarungen.

Die Übertragung der genannten Aufgaben an trasse.ch ist zwar unbefristet. Allerdings kann jeder Eigentümer mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren den Aktionärbindungsvertrag kündigen.

Aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses betrachtet der Bundesrat die Aufgabenübertragung jedoch als unternehmensinterne Regelung. In den Gesetzen und Verordnungen des Bundes tritt trasse.ch deshalb nicht in Erscheinung. Lediglich in der Leistungsvereinbarung erwartet der Bund von der SBB, bzw. ab den Leistungsvereinbarungen 2013 – 2016 auch von den weiteren Eigentümerbahnen der trasse.ch, dass sie der Trassenvergabestelle die für eine optimale Zuteilung der Kapazität erforderlichen Grundlagen zur Verfügung stellen. Zudem bestellt der Bund ab der Leistungsvereinbarung 2013 – 2016 von der SBB die „Erstellung des Jahresfahrplans im Rahmen des Trassenzuteilungsprozesses zuhanden der Trassenvergabestelle gemäss den geltenden Vereinbarungen mit den betroffenen Bahnunternehmen“.



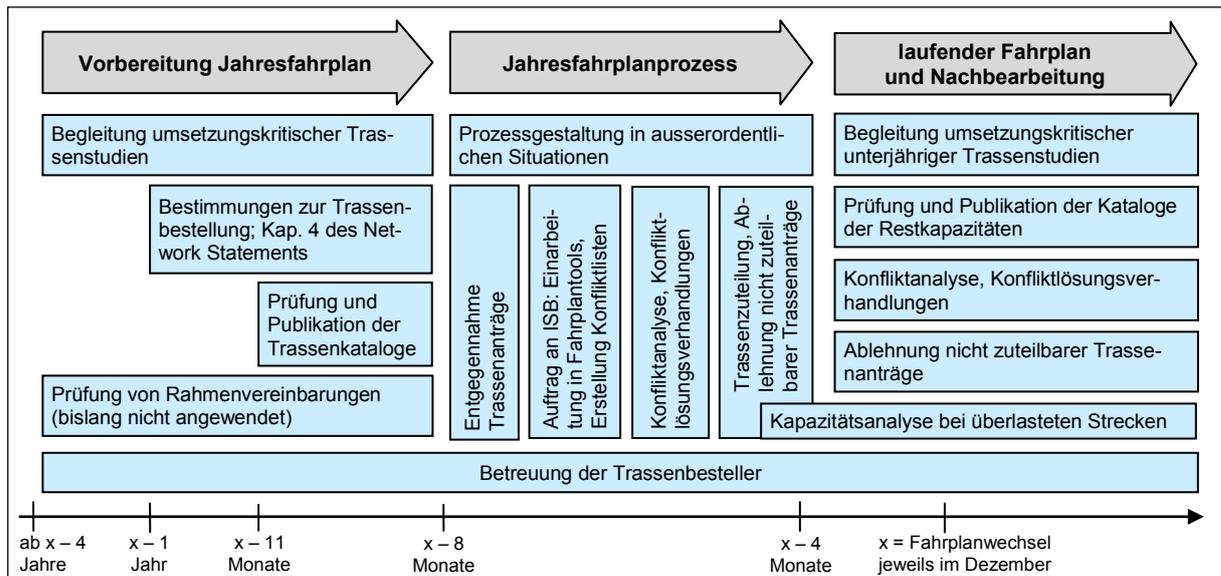
Referenz/Aktenzeichen:

3.4. Aufgabenwahrnehmung

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben übt trasse.ch die in Abbildung 1 aufgeführten Tätigkeiten aus. Diese sind in je einer „Vereinbarung über die Zusammenarbeit“ zwischen trasse.ch und SBB Infrastruktur, BLS Netz AG sowie der SOB¹⁵ geregelt.

Die Zusammenarbeitsvereinbarungen sind grundsätzlich auf unbestimmte Zeit gültig. Falls aber im Streitfall über deren Auslegung oder Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen der Geschäftsführer der trasse.ch und der Leiter Infrastruktur der SBB beziehungsweise der BLS oder der Direktor der SOB keine gütliche Einigung erzielen, kann jede Vertragspartei die Vereinbarung mit einer sechsmonatigen Kündigungsfrist auf Ende des Fahrplanjahres kündigen.

Abb. 1: Aufgaben von trasse.ch gemäss Zusammenarbeitsvereinbarungen



Vorbereitungsphase vor der Trassenbestellung

- **Begleitung umsetzungskritischer Trassenstudien**

Wenn Personenverkehrsunternehmen neue Angebote entwickeln oder an bestehenden Angeboten grössere Änderungen vornehmen, konkretisieren sie diese oftmals mit den Fahrplanplanern im

¹⁵ Die Vereinbarung mit der SOB wurde im Gegensatz zu denjenigen mit der SBB und der BLS nicht mit dem Bereich Infrastruktur abgeschlossen, da zum Zeitpunkt der Aushandlung und Unterzeichnung die SOB noch nicht organisatorisch getrennt war.



Referenz/Aktenzeichen:

Rahmen einer Trassenstudie¹⁶. Dabei nehmen die Fahrplanplaner und EVU-Vertreter in einem iterativen Prozess an den Konzeptentwürfen Anpassungen vor, damit die Angebote erstens überhaupt fahrbar und zweitens möglichst nicht konfliktbehaftet sein werden.

Um sicherzustellen, dass die Fahrplanplaner nicht bereits auf dieser Stufe Angebotskonzepte ungerechtfertigt als nicht umsetzbar beurteilen bzw. dass sie im Falle von erforderlichen Anpassungen die bestmögliche Lösung verfolgen, ist der Infrastrukturbetreiber verpflichtet, trasse.ch bei umsetzungskritischen Trassenstudien beizuziehen.¹⁷ Die EVU können zudem trasse.ch von sich aus mit der Begleitung von Trassenstudien beauftragen oder nachträglich bei trasse.ch eine Beurteilung der Einschätzung der Fahrplanplaner verlangen.

In der Realität wird trasse.ch nur bei einem Teil der umsetzungskritischen Trassenstudien, schätzungsweise einem Fünftel bis einem Viertel, einbezogen. SBB Infrastruktur kontaktiert trasse.ch nur bei einer integralen Ablehnung eines Angebotskonzepts oder Fahrplanwunsches. Damit kann trasse.ch aber nicht mit Sicherheit garantieren, dass die Anliegen der EVU bestmöglich umgesetzt werden. Der Einbezug durch EVU beschränkte sich bislang auf drei Unternehmen des Personenverkehrs und je einmal gelangte ein Cargo-Unternehmen¹⁸ und ein Kanton in seiner Rolle als Besteller von Regionalverkehrsleistungen an trasse.ch. Insbesondere die konzerneigenen Personenverkehrsunternehmen der SBB zogen trasse.ch - mit einer Ausnahme - bislang nicht bei.

trasse.ch kann zwar jederzeit Einblick in die Fahrplan-Planungstools der Infrastrukturbetreiber nehmen und nutzt diese Möglichkeit auch. Damit lässt sich aber der mangelnde Einbezug in die Bearbeitung von Trassenstudien nicht kompensieren. Das neue Tool NeTS-Plan schafft zwar eine Transparenz, ist jedoch erst für den Zeitraum ab 18 Monate vor Fahrplanwechsel geöffnet. In diesem Zeitpunkt sind die meisten Trassenstudien bereits abgeschlossen. Im Planungstool Viriato kann der Fahrplanplaner „Schattenplanungen“ vornehmen und einzelne Varianten seiner Analyse nur dem Infrastrukturbetreiber zugänglich machen. Damit besteht die Möglichkeit, trasse.ch die Einsichtnahme zu verwehren, ohne dass trasse.ch dies bemerken kann.

Zudem gibt es kein klares Bestell- und Ablagesystem für Studien. Diese werden per Mail, Brief, Telefonanruf oder aufgrund von Besprechungen ausgelöst und beantwortet und in der Mehrheit nicht nach einer systematischen Bezeichnung in den Ordnungssystemen abgelegt. Für trasse.ch ist es nur sehr beschränkt möglich, sich einen Überblick über die laufenden Trassenstudien zu verschaffen.

Unabhängig von der Kompetenz und dem Engagement der Mitarbeitenden muss deshalb das Fazit gezogen werden, dass trasse.ch unter den gegebenen Umständen nur beschränkt in der Lage

¹⁶ Auch Machbarkeitsstudie oder Fahrplanstudie genannt.

¹⁷ Die Rolle von trasse.ch in der Begleitung von Fahrplanstudien ist in einer beidseitig unterzeichneten Aktennotiz zur Zusammenarbeitvereinbarung mit SBB Infrastruktur vom 20. Januar 2007 festgehalten. Darin ist aber lediglich vermerkt, dass trasse.ch in umsetzungskritische Trassenstudien ab einem Zeitpunkt von x-4 Jahren einzubeziehen ist. Die Art des Einbezugs und die Prozesse sind hingegen nicht schriftlich definiert, sondern beruhen auf einer gelebten Praxis.

¹⁸ Schätzungsweise gut 95% aller Trassenstudien betreffen den Personenverkehr.



Referenz/Aktenzeichen:

ist, die Diskriminierungsfreiheit in der zur Trassenbestellung vorgelagerten Phase der Fahrplanerstellung zu garantieren.

- **Bestimmungen zur Trassenbestellung**

trasse.ch legt eigenständig die Regeln und Prozesse für die Trassenbestellung gestützt auf die Schweizer Rechtsgrundlagen und die RNE-Richtlinie „Network Statement – Common Structure & Implementation Guide“ fest. Sie erstellt jeweils das Kapitel „Zuteilung von Kapazität“ der jährlich publizierten Schienennetz-Nutzungsbedingungen von SBB, BLS und SOB. Dieses wird von den Infrastrukturbetreibern unverändert und mit Quellenangabe übernommen.

- **Genehmigung und Publikation der Trassenkataloge für den Güterverkehr auf den Nord-Süd-Korridoren Gotthard und Lötschberg-Simplon**

In ihrer Rolle als Auftraggeber für die Fahrplanerstellung prüft und publiziert trasse.ch die von SBB Infrastruktur erstellten¹⁹ Trassenkataloge für den Güterverkehr auf der Gotthard- und Lötschberg-Simplon-Achse. Dieses publizierte Trassenangebot hat einen grossen Einfluss auf das Bestellverhalten der EVU. Obwohl die Trassenbesteller auch von den Katalogtrassen abweichende Anträge einreichen können, bestellen sie im alpenquerenden Güterverkehr fast ausschliesslich Katalogtrassen.

Bei ihrer Überprüfung analysiert trasse.ch, ob die Trassenkataloge

- effektiv auf den Angebotskonzepten der EVU aufbauen,
- die verfügbare Kapazität vollständig aufzeigen, sowie
- ob die in NeTS-Plan enthaltenen Fahrplandaten korrekt in die Excel-Listen der Trassenkataloge übernommen wurden und
- ob die Trassenkataloge keine ungerechtfertigt die Nutzung einschränkende Bestimmungen beinhalten.

Die bisherigen Beanstandungen betrafen Formulierungen in den Hinweisen, z.B. zur Verbindlichkeit der Richtwerte für Aufenthaltszeiten der Transitzüge in Grenzbahnhöfen. Zudem intervenierte trasse.ch auf Anregung eines EVU bezüglich der beabsichtigten Sperrung der Neubaustrecke Mattstetten – Rothrist in den Nächten So/Mo für ETCS-Testfahrten mit kostspieliger Umleitung der betroffenen Güterzüge über Biel.

Für trasse.ch problematisch ist die kurze Frist zur Prüfung. Sie erhält die Trassenkataloge von SBB Infrastruktur jeweils mit einem Vorlauf von nur rund drei Arbeitstagen vor dem Publikationsdatum erstmals zu Gesicht. In dieser kurzen Zeit sind keine seriösen Überprüfungen möglich, sondern lediglich Stichprobenanalysen. Ohne eine Verlängerung der Vorlaufzeit ist trasse.ch deshalb nicht in der Lage, die Diskriminierungsfreiheit der Trassenkataloge mit Bestimmtheit zu garantieren.

¹⁹ BLS Netz AG nimmt im Verlaufe der Erstellung des Trassenkatalogs Lötschberg-Simplon eine Knotenprüfung vor.



Referenz/Aktenzeichen:

- **Prüfung von Rahmenvereinbarungen**

Die Mitwirkung von trasse.ch bei der Ausarbeitung von Rahmenvereinbarungen und deren Anerkennung bei der Trassenvergabe sind in den Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen trasse.ch und den Infrastrukturbetreibern von SBB, BLS bzw. der SOB geregelt. Die Infrastrukturbetreiber boten bislang jedoch keine Rahmenvereinbarungen an.

Sollten die Infrastrukturbetreiber künftig Rahmenvereinbarungen anbieten, sind sie verpflichtet, trasse.ch über ihre Absicht zu informieren. trasse.ch hat sicherzustellen, dass alle Interessierten eine gleichwertige Möglichkeit zum Vereinbarungsabschluss haben. Hierzu prüft sie die Art der Bekanntmachung des Angebots zu Rahmenvereinbarungen, die diesbezüglichen Unterlagen sowie den geplanten Prozessablauf. Übersteigt die Nachfrage der EVU nach Rahmenvereinbarungen das Angebot der Infrastrukturbetreiber, nimmt trasse.ch an den Konfliktlösungsverhandlungen teil. Des Weiteren prüft trasse.ch die Verträge hinsichtlich ungerechtfertigter Ungleichbehandlungen, z.B. in den Bereichen Termine, technische Anforderungen oder Konventionalstrafen. Gelangt trasse.ch zur Auffassung, dass eine Rahmenvereinbarung auf diskriminierende Art zustande gekommen ist oder diskriminierende Bestimmungen beinhaltet, teilt sie den Vertragsparteien mit, dass sie diese bei der Trassenbestellung nicht berücksichtigen wird. Die Vertragsparteien können gegen diesen Entscheid bei der SKE Beschwerde einlegen.

Trotz dieser Zuständigkeitsregelung ist festzuhalten, dass der Prozess zur Aushandlung und Genehmigung von Rahmenvereinbarungen heute nicht abschliessend definiert ist.

Trassenvergabeprozess im Jahresfahrplan

- **Trassenbeantragung und Auftrag an die Infrastrukturbetreiber zur Einarbeitung in die Fahrplantoole sowie zur Erstellung von Konfliktlisten**

Die Trassenbesteller reichen ihre Trassenanträge über die Bestelltools bei trasse.ch ein, wobei eine Trasse sowohl den reinen Fahrweg (Grundleistung) wie auch die Zusatzleistungen gemäss Art. 22 NZV umfasst.

Bei neuen Bestellern prüft trasse.ch die Bestellberechtigung sowie bei neuen Verkehren die Vollständigkeit und Plausibilität der Bestellangaben, soweit dies nicht bereits durch das Bestelltool erfolgt. Diese Qualitätssicherung entlastet die Fahrplanplaner. Anschliessend beauftragt trasse.ch SBB Infrastruktur mit der Einarbeitung der Bestellungen in das Fahrplan-Planungstool (NeTS-Plan).

Die Fahrplanplaner haben den Auftrag, eine Liste aller Trassenkonflikte, d.h. aller sich gegenseitig behindernden oder sich ausschliessenden Trassenbestellungen unabhängig von der Prioritätenordnung zu erstellen. Diese Liste beinhaltet jeweils anfänglich über 400 Konflikte.



Referenz/Aktenzeichen:

- **Konfliktbereinigung und Trassenzuteilung**

trasse.ch geht jeweils in einem ersten Schritt diese Konfliktliste mit den Fahrplanplanern Konflikt für Konflikt durch. Rund die Hälfte der Konflikte lässt sich planerisch durch das Verschieben im Minutenbereich oder eine geänderte Gleisbelegung in Knoten beheben, ohne dass dies Konsequenzen für den Trassenbesteller hätte. Diese Korrekturen werden nach der Besprechung der Konfliktliste direkt durch die Infrastrukturbetreiber vorgenommen. Für die „echten“ Konflikte lädt trasse.ch die betroffenen EVU und Infrastrukturbetreiber zu Konfliktlösungsverhandlungen ein, welche sie leitet.

Das Ziel dieses Koordinationsprozesses ist es, Alternativen zu finden, welche das Führen aller Züge unabhängig von ihrer Priorität zu kommerziell akzeptablen Bedingungen ermöglichen. trasse.ch führt Koordinierungsverhandlungen für alle Trassenkonflikte durch. Sie verlangt auch von den Bestellern der im Netzzugang prioritären vertakteten Personenverkehrszüge im Konfliktfall eine Flexibilität im Minutenbereich, wenn dadurch alle Trassenanträge umgesetzt werden können. Die geforderte Flexibilität endet aber bei prioritären Zügen dort, wo Anschlüsse nicht mehr gewährleistet wären.

Kann keine Einigung erzielt werden, teilt trasse.ch die Trasse entsprechend der Prioritätenordnung gemäss Art. 9a EBG und Art. 12 NZV zu bzw. lehnt den Antrag ab. Bei gleichrangigen Anträgen berücksichtigt sie den Antrag mit höherem Deckungsbeitrag und führt im Falle gleich hoher Deckungsbeiträge oder bei Beteiligung eines Antrages für Güterverkehrsleistungen ein Bietverfahren durch. Die Entscheide von trasse.ch sind bei der SKE anfechtbar.

Auf den Güterverkehrskorridoren beruht die Mehrheit der Konfliktlösungen auf einem zeitlichen Verschieben auf eine andere, noch freie Katalogtrasse. Auf dem restlichen Netz und mit zunehmender Auslastung auch auf den Güterverkehrskorridoren ist für die Konfliktlösung jedoch ein iterativer, zwischen den Fahrplanplanern und den EVU abgestimmter Prozess zur Gesamtsystemoptimierung erforderlich, welcher neben der Trassenplanung auch bei den Angebotskonzepten der EVU ansetzt. Je stärker ein Netz ausgelastet ist, desto eher lassen sich nur mit dieser integrierten Optimierung kommerziell akzeptable Alternativen finden. trasse.ch leitet als unabhängige Stelle diesen Prozess.

- **Prozessgestaltung in ausserordentlichen Situationen**

Bei grösseren Kapazitätseinschränkungen stösst das ordentliche Konfliktbereinigungsverfahren an seine Grenzen. trasse.ch entwickelt für derartige Sonderfälle Alternativverfahren, welche im Einvernehmen mit allen Trassenbestellern angewendet werden.

Müssen Streckenabschnitte für längere Zeit teilweise gesperrt werden, suchen die Infrastrukturbetreiber mit den betroffenen EVU vorab nach einer einvernehmlichen Aufteilung der eingeschränkten Kapazität. Hierbei werden normalerweise Anpassungen an Regelfahrplänen vorgenommen. trasse.ch begleitet seit dem Brand im Simplontunnel im Jahr 2011 diese Arbeiten mit dem Ziel, die unparteiische Berücksichtigung der verschiedenen Anliegen zu gewährleisten.



Referenz/Aktenzeichen:

- **Kundenbetreuung**

trasse.ch betreut die Trassenbesteller eigenständig. Sie ist primärer Ansprechpartner für alle Fragen der Trassenbestellung und des Trassenvergabeprozesses. In Vorbereitungssitzungen zur Trassenbestellung bespricht sie mit den EVU insbesondere die Bestellungen für neue Verkehre und Konzepte und erläutert allfällig geänderte Bestimmungen. Ebenso führt sie mit den EVU jährlich Feedbackgespräche zur Trassenbestellung durch. Die Feedbacks fliessen in den kontinuierlichen Verbesserungsprozess ein. In der Realität gibt es jedoch mehrere Beispiele, in welchen SBB Infrastruktur in Umgehung von trasse.ch Trassenbesteller bei Fragen der Bestellung von Trassen und Zusatzleistungen unmittelbar betreute.

Trassenvergabeprozess im laufenden Fahrplan

- **Begleitung umsetzungskritischer unterjähriger Trassenstudien**

Grundsätzlich kann ein EVU eine Trassenstudie auch für den laufenden Fahrplan beantragen. Das diesbezügliche Vorgehen von trasse.ch ist identisch zur Phase der Vorbereitung des Jahresfahrplans. Bisher hat trasse.ch jedoch noch keine unterjährige Trassenstudie begleitet, da die Gesamtanzahl unterjähriger Studien sehr beschränkt ist. Cargo-EVU reichen ihre Netznutzungswünsche im unterjährigen Fahrplan in der Regel über „offene“ Trassenanträge ein, welche einen grösseren Flexibilitätsspielraum beinhalten. Auch P-EVU reichen Trassenanträge für Zusatz- und Verdichtungszüge ohne vorgängige Trassenstudie ein. Die eigentliche Studienarbeit erfolgt in der Bearbeitung dieser Bestellungen (siehe Abschnitt „Trassenvergabe im laufenden Fahrplan“).

- **Prüfung und Publikation der Kataloge der Restkapazitäten**

SBB Infrastruktur stellt in einem Zweimonatsrhythmus jeweils auf die Termine der Fahrplan-Updates hin die noch verfügbaren Güterverkehrs-Katalogtrassen auf der Gotthard- und Lötschberg-Simplon-Achse in einer Übersicht zusammen. trasse.ch prüft jeweils die Entwürfe der Infrastrukturbetreiber. Hierbei analysiert sie, ob den Fahrplanplanern beim Handübertrag von NeTS-Plan in die Exceltabellen der Kataloge bewusst oder unbewusst Fehler unterliefen.²⁰ Anschliessend publiziert trasse.ch die Kataloge der Restkapazitäten.

- **Trassenvergabe im laufenden Fahrplan**

Unterjährige Trassenanträge können lediglich die noch verfügbare Restkapazität beanspruchen; im Jahresfahrplan zugeteilte Trassen werden nicht mehr in Frage gestellt. Sie werden nach dem Prinzip „first come – first served“ (Genehmigung nach der Reihenfolge des Eingangs der Anträge) zugeteilt, unabhängig davon, ob es sich um Personen- oder Güterverkehr handelt.

²⁰ Der Auszug der noch verfügbaren Restkapazitäten erfolgt aus NeTS-Plan, in welches trasse.ch Einsicht hat. NeTS-Plan wird laufend an den effektiven Ist-Zustand angepasst und zurückgegebene Trassen werden in NeTS-Plan unmittelbar freigestellt, da NeTS-Plan mit dem Inkasso-Tool der Trassenbenutzungsgebühren verknüpft ist.



Referenz/Aktenzeichen:

Die EVU reichen die Trassenanträge über die Trassenbestelltools ein, auf welche sowohl trasse.ch wie auch die Fahrplanplaner Zugriff haben. Die Fahrplanplaner bearbeiten diese im Auftrag von trasse.ch. Ist der Netznutzungswunsch erfüllbar, so teilt der Infrastrukturbetreiber die Trasse direkt zu. Ist dies nicht der Fall, hat er trasse.ch beizuziehen. trasse.ch prüft wie im Jahresfahrplan, ob die Umsetzung effektiv nicht möglich ist, ob die bestmöglichen Alternativen aufgezeigt und ob die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Ablehnungen von Trassenanträgen erfolgen ausschliesslich durch trasse.ch. Im operativen Bereich (Zugfahrt weniger als 48 Stunden nach der Trassenbeantragung) lehnt der Infrastrukturbetreiber hingegen aus Zeitgründen Trassenbestellungen selbst ab. trasse.ch prüft im Nachhinein, ob der Ablehnungsentscheid gerechtfertigt ist.

In den sechs Jahren ihrer Tätigkeit hat trasse.ch pro Jahr im Durchschnitt gut zwei Fälle im Kurzfristbereich (Trassenbeantragung > 48 Std. vor erster Zugfahrt) und knapp neun Fälle im operativen Bereich (Trassenbeantragung < 48 Std. vor erster Zugfahrt) begleitet bzw. begutachtet. Zudem liefert trasse.ch pro Jahr im Durchschnitt zu gut dreieinhalb Fällen eine Einschätzung der Sachlage zuhanden der Infrastrukturbetreiber.

Der geringe Einbezug von trasse.ch ist auf die „offene“ Trassenbeantragung im unterjährigen Fahrplan zurückzuführen. Die EVU geben in der Regel nur die Eckwerte ihres Netznutzungswunsches an. Sie sind zufrieden, wenn sie innerhalb dieses Zeitraums ein Angebot erhalten. trasse.ch kann somit im unterjährigen Fahrplan zwar garantieren, dass kein Trassenantrag ungerechtfertigt integral abgelehnt wird, aber nur bedingt, dass die bestmögliche Umsetzung offeriert wurde. Zwar sichtet trasse.ch pro Jahr rund 1'000 Bestelldossiers in NeTS-AVIS bezüglich der Bearbeitungsfristen und der Erfüllung der Kundenanliegen. Die Sicherstellung der bestmöglichen Umsetzung würde jedoch eine Schattenplanung bedingen.

3.5. Mitwirkung in internationalen Gremien

Gemäss ihren Statuten kann trasse.ch Mitgliedschaften in nationalen und internationalen Organisationen erwerben und Verträge abschliessen, die geeignet sind, den Zweck der Gesellschaft zu fördern oder die direkt bzw. indirekt damit in Zusammenhang stehen. Aktuell wirkt trasse.ch in den beiden für die Schweiz relevanten Güterverkehrskorridor-Organisationen

- A/1 Zeebrugge – Antwerpen / Rotterdam – Lötschberg-Simplon / Gotthard – Genua und
- C/2 Rotterdam – Antwerpen – Metz – Lyon / Basel – Muttenz RB

sowie

- bei der Gemeinschaft der europäischen Infrastrukturbetreiber und Trassenvergabestellen RailNet-Europe (RNE) und
- der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen und Infrastrukturgesellschaften CER mit.



Referenz/Aktenzeichen:

Mit der Umsetzung der EU-Verordnung 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr erhalten die Güterverkehrskorridor-Organisationen einen direkten Bezug zum Geschäftszweck von trasse.ch. Künftig wird ein One-Stop-Shop im Auftrag der in der Güterverkehrskorridor-Organisation zusammengeschlossenen Infrastrukturbetreiber und Trassenverga-bestellen vorkonstruierte Katalogtrassen für den grenzüberschreitenden Güterverkehr auf dem jeweili-gen Korridor zuteilen.

RNE bezweckt die Förderung des internationalen Eisenbahnverkehrs durch die grenzüberschreitende Koordination und Harmonisierung der Planungsprozesse zur Infrastrukturnutzung und des Infrastrukturbetriebs sowie durch die Annäherung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen und über die Betreuung und Weiterentwicklung gemeinsamer Planungs-, Bestell-, Informations- und Qualitätsanalysetools der Infrastrukturbetreiber und Trassenverga-bestellen.

CER koordiniert die Positionierung der europäischen Bahnen, Infrastrukturgesellschaften und unabhängigen Trassenverga-bestellen zur europäischen Verkehrspolitik und bringt diese in den politischen Prozess ein.

4. Handlungsbedarf

4.1. Stärken und Schwächen der heutigen trasse.ch

trasse.ch hat sowohl bei den schweizerischen wie auch bei den ausländischen Bahnen eine gute Reputation und das Geschäftsmodell hat zweifellos seine Stärken. Die institutionelle Ausgestaltung weist aber einige Schwächen auf, weshalb trasse.ch unabhängig vom Engagement und der Kompetenz ihrer Mitarbeitenden die Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang nur mit Vorbehalten zweifelsfrei gewährleisten kann. Tabelle 1 fasst die Stärken und Schwächen zusammen, welche nachfolgend im Detail erläutert werden.

Tab. 1: Stärken und Schwächen der heutigen trasse.ch

| Stärken | Schwächen |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Effiziente Umsetzung des diskriminierungsfreien Netzzugangs: Unparteiisches Verhalten beim Netzzugang bei gleichzeitiger Bewahrung der Vorteile einer integrierten Planung• Marktorientierte und gesamtsystemoptimierende Konfliktlösung mit einem hohen Erfüllungsgrad der Netznutzungswünsche | <ul style="list-style-type: none">• Zu geringe Unabhängigkeit von den beauftragenden Bahnen: Governance beinhaltet ein Beeinflussungspotenzial• Zu geringe Verbindlichkeit und Verlässlichkeit des Auftrags der Eigentümer• Rollenteilung teilweise unklar bzw. definierte Rollen werden in der Praxis nicht konsequent |



Referenz/Aktenzeichen:

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Schlanke Strukturen• Hohe Kompetenz und hohes Engagement der Mitarbeitenden• Hohe Reputation bei schweizerischen und ausländischen Bahnen | <p>eingehalten</p> <ul style="list-style-type: none">• Zu geringe Informationsbasis für eine unzweifelhafte Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit in der Fahrplanerstellung• Aufgrund neuerer Entwicklungen in der EU ist das heutige Modell der Trasse.ch längerfristig nicht zukunftsfähig. |
|---|--|

Stärken:

- *Effiziente Umsetzung des diskriminierungsfreien Netzzugangs*

Der Ansatz einer unabhängigen Trassenvergabestelle mit dem Auftragsmodell zur Erstellung von Fahrplanentwürfen verknüpft die Vorteile des Wettbewerbs im Netzzugang mit der Notwendigkeit einer integrierten Planung der Netznutzung auf dem hoch ausgelasteten und im Mischverkehr betriebenen Schweizer Bahnnetz. Es kombiniert die Ziele der Wettbewerbstauglichkeit und der Effizienz (Nutzung von Synergien).
- *Marktorientierte und gesamtsystemoptimierende Konfliktlösung*

trasse.ch gelingt es nicht nur, trotz einer hohen Netzauslastung die Trassenbestellkonflikte weitestgehend einvernehmlich zu lösen. Mit ihrer vermittelnden Rolle zwischen den Fahrplanplanern und den Angebotsplanern der EVU sorgt trasse.ch für gesamtsystemoptimierende, die Gesamtkosten aller Beteiligten minimierende Konfliktlösungen. Die Mitarbeitenden haben sowohl einen EVU-seitigen wie auch einen fahrplanseitigen Hintergrund und sind in der Lage, diese Gesamtsystemoptimierung zu initiieren.
- *Schlanke Strukturen*

trasse.ch nimmt ihren Auftrag effizient wahr. Sie bewältigt ihre Aufgaben mit einem Personalbestand von 10 Mitarbeitenden und einem Etat von rund 2 Mio. CHF jährlich.²¹
- *Hohe Kompetenz und hohes Engagement der Mitarbeitenden*

Die Trassenbesteller attestieren trasse.ch eine unparteiische Einstellung und würdigen das Marktverständnis der Mitarbeitenden, ihre Kundenorientierung sowie das unbürokratische Verhalten. Die Mitarbeitenden führen ihren Geschäftsauftrag nach bestem Wissen und Gewissen aus.
- *Hohe Reputation bei schweizerischen und ausländischen Bahnen*

²¹ Ein anfangs 2012 von ÖBB, SBB und trasse.ch durchgeführter Benchmark zeigt, dass SBB I-FN und trasse.ch zusammen die Trassenplanung und -vergabe mit schlankeren Strukturen als ÖBB Netzzugang (Bereiche Trassenmanagement sowie Marketing & Vertrieb) wahrnehmen.



Referenz/Aktenzeichen:

trasse.ch und ihre Mitarbeitenden werden sowohl von den Trassenbestellern wie auch von den Infrastrukturbetreibern und ausländischen Bahnen geschätzt. Sowohl RNE wie auch die Güterverkehrskorridor-Organisationen haben Mitarbeitenden von trasse.ch bereits mehrfach die Leitung von Arbeitsgruppen übertragen und trasse.ch wird um Inputs und fachlichen Rat gefragt.

Schwächen

- *Zu geringe Unabhängigkeit von den beauftragenden Bahnen*

Zwar verfügt jeder Eigentümer von trasse.ch nur über eine Beteiligung von 25%. Das Schweizer Bahnsystem ist jedoch ein stark kooperatives System mit einer engen Zusammenarbeit unter den einzelnen Bahnen. Diese Kooperationsbereitschaft ist ein wesentlicher Treiber der hohen Netzauslastung und der operativen Qualität des Bahnbetriebs und deshalb als Stärke zu betrachten. Die Trassenvergabestelle im kooperativen Eigentum von Bahnen mit gleichgerichteten Interessen ist jedoch eine Art "Klub-Modell". Die Unabhängigkeit der trasse.ch ist institutionell zu wenig gesichert; ein Diskriminierungspotenzial gegenüber Dritten verbleibt.

Des Weiteren hat die EU-Kommission im Rahmen des gemischten Lenkungsausschusses zum Landverkehrsabkommen der Schweiz zu verstehen gegeben, dass sie eine Trassenvergabestelle im vollständigen oder Mehrheitseigentum integrierter Bahnen als nicht gleichwertig zu den Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets betrachtet, und zwar unabhängig davon, ob die einzelnen Bahnen je nur über eine Minderheitsbeteiligung verfügen. Um EU-kompatibel zu sein, muss die Mehrheit des Eigentums wie auch des strategischen Leitungsorgans (Verwaltungsrat) bei einer von den integrierten Bahnen und den Netzzugängern unabhängigen Stelle sein. Auch zweifelt die EU-Kommission daran, dass trasse.ch die Diskriminierungsfreiheit in der Trassenplanung unzweifelhaft gewährleisten kann. Sie lehnt das Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung, so wie es heute praktiziert wird, ab.

- *Zu geringe Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Aufgabenübertragung*

trasse.ch ist auf der Basis eines von jedem Eigentümer individuell kündbaren Auftrags tätig. Dies verschafft den Eigentümern ein faktisches Beeinflussungspotenzial. Würde die SBB den Aktionärbindungsvertrag kündigen, wäre der trasse.ch ihr Geschäftsfeld entzogen. Aufgrund der erforderlichen engen operativen Zusammenarbeit mit den Fahrplanplanern der SBB wäre ohne Mitwirkung der SBB auch die Weiterführung der Geschäftstätigkeit für weitere Normalspur-Infrastrukturbetreiber nicht mehr glaubhaft möglich. Allein schon die Möglichkeit dieses Worstcase-Szenarios schränkt deshalb die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit von trasse.ch ein.

- *Rollenteilung teilweise unklar bzw. definierte Rollen werden in der Praxis nicht konsequent eingehalten*

trasse.ch ist gestützt auf den Aktionärbindungsvertrag im Auftrag der Eigentümerbahnen verantwortlich für die diskriminierungsfreie Trassenplanung, beauftragt aber dieselben Auftraggeber wiederum mit der Ausarbeitung von Fahrplanentwürfen. Dieses zirkuläre Auftragsverhältnis verschafft den Infrastrukturbetreibern ungebührliche Einflussmöglichkeiten auf den konkreten Auftrag im Bereich Fahrplanerstellung.



Referenz/Aktenzeichen:

Die Prozesse zur Geschäftsabwicklung und die Schnittstellen zwischen trasse.ch und den Infrastrukturbetreibern sind zwar in Zusammenarbeitsvereinbarungen geregelt. Sie werden in der Praxis jedoch nicht immer eingehalten. trasse.ch hat aber nur sehr beschränkte Möglichkeiten, die Einhaltung der Zuständigkeiten durchzusetzen.

Zudem haben die Infrastrukturbetreiber einen grossen Interpretations- und Gestaltungsspielraum in der Auslegung der Zusammenarbeitsvereinbarungen. Der Zwang zur Einigung bei unterschiedlicher Auslegung der Vereinbarungen wie auch bei deren Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen verschafft zusammen mit der Möglichkeit der Kündigung der Vereinbarungen den Eigentümerbahnen von trasse.ch ein grosses Einflusspotenzial auf die konkrete Prozessgestaltung.

- *Zu geringe Informationsbasis für eine unzweifelhafte Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit in der Fahrplanerstellung*

trasse.ch ist in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf das Wohlwollen der beauftragenden Bahnen und deren Informationsfluss angewiesen. Die Planungstools liefern nur teilweise die für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Informationen. Insbesondere im Bereich der Trassenplanung im Vorfeld zur Trassenbeantragung ist dies nicht der Fall. trasse.ch hat aber nur beschränkte Mittel, die erforderlichen Informationen einzufordern.

Fazit

Aufgrund der bereits heute hohen Auslastung des Schweizer Normalspur-Schiennetzes sowie des gemäss allen Prognosen anhaltenden Verkehrswachstums und der politisch gewünschten Verkehrsverlagerung wird sich die Nutzungskonkurrenz um die knappe Schienenkapazität in Zukunft weiter akzentuieren. Die diskriminierungsfreie Abwicklung des Netzzugangs im Allgemeinen und der Trassenvergabe im Speziellen - auf der Basis eines integrierenden Planungsansatzes - ist eine Kernvoraussetzung, um die mit dem freien Netzzugang bezweckten Effizienz- und Qualitätssteigerungspotenziale zu realisieren.

Das Geschäftsmodell der heutigen trasse.ch erfüllt zwar vom Ansatz her diese Anforderungen. Damit es aber auch längerfristig zukunftsfähig ist, muss die Position der Trassenvergabestelle gestärkt werden. Die Trassenvergabestelle muss das Geschäftsmodell vollumfänglich, d.h. ohne effektive oder potenzielle Behinderungen umsetzen können. Eine derartige Strategie dient den Zielen der Schweizerischen Verkehrspolitik und stärkt darüber hinaus auch die EU-Kompatibilität, im Sinne einer gleichwertigen Ausgestaltung der Organisation der Bahninfrastruktur.

4.2. Ziele und Handlungsbedarf

Die Trassenvergabestelle soll als unabhängige Stelle die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung gewährleisten und die Fahrplanentwürfe der Infrastrukturbetreiber mit der Trassenvergabe genehmigen. Sie soll bei Konflikten den Lösungsprozess führen und bei Diskriminierungsverdacht den Regulator einschalten.



Referenz/Aktenzeichen:

Zur Erreichung dieses übergeordneten Auftrags und aufgrund der Analyse der Stärken und Schwächen der trasse.ch sind in folgenden Bereichen Anpassungen an der heutigen Regelung erforderlich:

- Stärkung der Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle durch
 - Ablösung des jederzeit kündbaren Auftrags der Eigentümerbahnen durch einen gesetzlichen Auftrag des Bundes mit klarer Festlegung der Rollen und Zuständigkeiten der einzelnen Beteiligten;
 - Anpassung der Eigentümerschaft der Trassenvergabestelle hin zu einem von den integrierten Bahnen bzw. EVU unabhängigen Eigentum;
 - klare Regelung der Governance der Trassenvergabestelle inklusive strategischem Auftrag sowie Bestimmung der Zuständigkeiten und Zusammensetzung des Verwaltungsrats.
- Stärkung des Auftragsmodells in der Fahrplanerstellung durch
 - Klärung des Auftragsverhältnisses und des Auftragsgegenstands;
 - Schaffung der Voraussetzungen, damit die für den Fahrplan verantwortliche Trassenvergabestelle die diskriminierungsfreie Auftragserledigung durch die von ihr mit der Trassenplanung und Erstellung von Fahrplanentwürfen beauftragten Infrastrukturbetreiber zweifelsfrei gewährleisten kann.
- Stärkung der diskriminierungsfreien Engpassregelung und -beseitigung durch
 - Nutzung der Erfahrungen der Trassenvergabestelle aus der Trassenvergabe zur Beurteilung absehbarer Kapazitätsengpässe;
 - Klärung der Rolle der Trassenvergabestelle in den allfälligen künftigen Netznutzungsplänen zur Aufteilung der beschränkten Kapazität auf die einzelnen Verkehrsarten bei überlasteten oder absehbar überlasteten Strecken und Knoten;
 - Klärung der Rolle der Trassenvergabestelle in der transparenten Planung der Netzentwicklung und Anpassung des Netzes an die Erfordernisse des Verkehrs.
- Verbesserte Einbettung in den europäischen Rechtsrahmen gemäss Landverkehrsabkommen durch
 - die Übertragung des Inkassos der Trassenbenutzungsentgelte an die Trassenvergabestelle oder eine andere unabhängige Stelle entsprechend der Neufassung des ersten EU-Bahnpakets; zusätzlich zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit gemäss obigen Ausführungen.

Darüber hinaus ist die Regelung der Finanzierung der Trassenvergabestelle zu überprüfen.



Referenz/Aktenzeichen:

5. Handlungsoptionen

5.1. Vorgehen

Nachfolgend werden für jeden in Kapitel 4.2 aufgezeigten Handlungsbedarf mehrere Handlungsoptionen erläutert und anhand übergeordneter Kriterien bewertet. Diese Kriterien sind:

| Kriterium | Erläuterung |
|----------------------------------|--|
| Wettbewerbstauglichkeit | <ul style="list-style-type: none">• Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang |
| Effizienz | <ul style="list-style-type: none">• Bewahrung von Synergien; Gesamtsystemoptimierung• Netzauslastung; Leistungsfähigkeit des Fahrplans• Nutzen-Kosten-Verhältnis; Verkehrsleistung / eingesetzte öV-Mittel |
| Qualität der Leistungserbringung | <ul style="list-style-type: none">• Marktorientierung des Trassenangebots• Stabilität des Bahnbetriebs, Pünktlichkeit der Züge |
| Steuerbarkeit, Anreizsetzung | <ul style="list-style-type: none">• Steuerung und Kontrolle• Klare Zuordnung institutioneller Verantwortungen• Übereinstimmung von Kompetenz, Aufgabe und Verantwortung |
| EU-Kompatibilität | <ul style="list-style-type: none">• Gleichwertigkeit zu relevanten EU-Regelungen |

Auf der Basis einer Bewertung der Optionen anhand dieser Kriterien wird jeweils eine Empfehlung abgegeben.

5.2. Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle

5.2.1 Eigentümerschaft, Governance und Verwaltungsrat

Zielsetzung

Zur Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle ist die Eigentümerschaft der trasse.ch anzupassen. Das Eigentum muss vollständig oder mehrheitlich bei einer von integrierten Bahnen sowie Trassenbestellern unabhängigen Stelle liegen. Zusätzlich ist dafür zu sorgen, dass sich der Verwaltungsrat in der Mehrheit aus unabhängigen Mitgliedern zusammensetzt.



Referenz/Aktenzeichen:

Handlungsoptionen

Die Expertengruppe sieht einzig den Bund als unabhängigen (Mehrheits-)Eigentümer der Trassenvergabe-estelle. Die Trassenvergabe ist eine öffentliche Aufgabe. Eine brancheninterne Lösung, in welcher die Trassenvergabe durch den Verband öffentlicher Verkehr erfolgen würde, ist nicht EU-kompatibel. Sie wird von der EU als nicht unabhängig von integrierten Bahnen bzw. EVU betrachtet. Zudem können auch ausländische EVU mit Netzzugang in der Schweiz sowie Dritte (third applicants) Trassen bestellen. Diese werden vom Verband öffentlicher Verkehr nicht vertreten.

Bezüglich der Rechtsform der Trassenvergabe-estelle beinhalten die Richtlinien des ersten EU-Bahnpakets wie auch deren Neufassung keine Vorgaben. Die Trassenvergabe-estelle kann sowohl eine Aktiengesellschaft entsprechend der heutigen trasse.ch wie auch eine öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005 bzw. Vernehmlassungsvorlage zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 3. Juli 2009 sein. Laut Gesprächen des UVEK und des BAV mit der EU-Kommission vom Jahr 2004 ist auch eine Minderheitsbeteiligung der Infrastrukturbereiche integrierter Bahnen am Eigentum bzw. im Verwaltungsrat möglich. Die Eigentums- und Stimmrechtsmehrheit muss aber stets bei unabhängigen Stellen liegen.

Losgelöst von der Rechtsform – Aktiengesellschaft im vollständigen oder mehrheitlichen Eigentum des Bundes bzw. öffentlich-rechtliche Anstalt – übt die künftige Trassenvergabe-estelle ihre Tätigkeit auf der Basis eines gesetzlichen Auftrags des Bundes selbständig und unabhängig aus. Sie wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt, organisiert sich selbst und führt eine eigene Rechnung. Ihre Organe sind sowohl bei einer Aktiengesellschaft wie auch bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle.

Da die Trassenvergabe eine öffentliche Aufgabe ist, steuert der Bund die Trassenvergabe-estelle durch übergeordnete, mittelfristige Zielvorgaben. Er gibt dem Verwaltungsrat für die Dauer von jeweils vier Jahren strategische Ziele vor. Diese bestimmen die allgemeine Ausrichtung der Trassenvergabe-estelle und beinhalten finanzielle sowie personelle Ziele. Sie bilden die Grundlage für die vom Verwaltungsrat für die Trassenvergabe-estelle festzulegende Strategie. Der Verwaltungsrat berichtet in jährlichen Tätigkeitsberichten dem Bundesrat bzw. dem beauftragten Departement über die Erreichung der strategischen Ziele.

Die Trassenvergabe-estelle soll über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen verfügen. Der Verwaltungsrat soll aus fünf bis maximal sieben Personen bestehen. Diese müssen fachlich geeignet sein. Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil für die Verwaltungsratsmitglieder, welches die für eine sach- und fachgerechte sowie eigenständige Willensbildung erforderlichen Voraussetzungen definiert.

Die unabdingbare Unabhängigkeit verbietet es, Mitarbeitende aus dem Verkehrsbereich oder der Geschäftsleitung von Bahnunternehmen, die bei der Trassenvergabe-estelle Trassen beantragen, sowie von deren Interessenverbänden, in den Verwaltungsrat zu wählen. Hingegen ist die Expertengruppe der An-



Referenz/Aktenzeichen:

sicht, dass andere Mitarbeitende von Bahnunternehmen, namentlich aus dem Infrastrukturbereich, die Möglichkeit haben sollen, im Verwaltungsrat Einsitz zu nehmen, solange dieser in der Mehrheit von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist. Damit wird die Stärke der heutigen trasse.ch, ihre enge Zusammenarbeit mit den Infrastrukturbetreibern und damit die Nutzung der Synergien einer integrierten Planung unter gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit, weiterhin gesichert.

Im Interesse der unabhängigen Aufgabenausführung muss die Trassenvergabestelle auch von der direkten Einflussnahme durch Bundesbehörden in deren Rollen als Besteller von Verkehrsleistungen und Eigentümer von Bahnen frei sein. Mitarbeitende der mit den Bahnen in einem Geschäftsverhältnis stehenden Bundesämter, namentlich des Generalsekretariats UVEK, des Bundesamtes für Verkehr und der Eidg. Finanzverwaltung, sollen deshalb nicht Verwaltungsratsmitglieder werden können. Auch soll der Bund auf instruierbare Vertreterinnen und Vertreter im Verwaltungsrat verzichten, da er für seine Interessenwahrung gegenüber der Trassenvergabestelle nicht darauf angewiesen ist.²²

Damit sich der Bund an der Trassenvergabestelle beteiligen kann, braucht es unabhängig von der Rechtsform eine gesetzliche Grundlage. Diese ist zwar aus aktienrechtlicher Sicht nicht zwingend, jedoch politisch opportun. So beruht beispielsweise auch das Eigentum des Bundes an der Aktiengesellschaft RUAG auf dem Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes.

Das Personal der künftigen Trassenvergabestelle wird sich vor allem aus dem heutigen Personal der trasse.ch rekrutieren. Damit werden die Kontinuität der Aufgabenerfüllung und das fachliche Wissen sichergestellt. Arbeitgeberin ist die Trassenvergabestelle.

Die Expertengruppe hat bezüglich der Rechtsform und der Eigentümerschaft eine Aktiengesellschaft im Mehrheits- sowie im vollständigen Eigentum des Bundes und die öffentlich-rechtliche Anstalt vertieft geprüft. Andere denkbare öffentlich-rechtliche Organisationsformen wie namentlich die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft kommen hingegen nicht in Frage. Der Bundesrat hat in seinem Corporate-Governance-Bericht²³ festgehalten, dass diese spezialgesetzlichen Mischformen nur in Ausnahmefällen zulässig sein sollen. Aktuelle spezialgesellschaftliche Aktiengesellschaften sind denn auch nur „Grosse“ wie die SBB, die Swisscom und seit dem 1. Oktober 2012 auch die Post. Zudem können aufgrund der dualistischen Natur der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft Unklarheiten entstehen, welches Recht – privates oder öffentliches – anwendbar ist.

²² Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006. BBl 2006 8233ff. Ziff. 4.2.3

²³ Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats vom 13. September 2006. BBl 2006 8233ff. S. 8268 und 8286



Referenz/Aktenzeichen:

Optionen zur Sicherstellung der unabhängigen Eigentümerschaft der Trassenvergabestelle

- 1.a Übernahme einer Mehrheitsbeteiligung an der Trasse Schweiz AG durch den Bund, mit einer Minderheitsbeteiligung der (Normalspur-)Netzbetreiber
- 1.b Übernahme einer Mehrheitsbeteiligung an der Trasse Schweiz AG durch den Bund, mit einer Minderheitsbeteiligung des Verbands öffentlicher Verkehr VÖV
2. Vollständige Übernahme der Trasse Schweiz AG durch den Bund unter Beibehaltung der Rechtsform einer nicht gewinnorientierten Aktiengesellschaft
3. Schaffung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Überführung der Trasse Schweiz AG

- *Nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft im Mehrheitseigentum des Bundes mit einer Minderheitsbeteiligung der (Normalspur-)Infrastrukturbetreiber*

Der Bund übernimmt durch Kauf von den heutigen Eigentümern mehrheitlich das Aktienkapital der trasse.ch. In Abhängigkeit der Definition des Schienennetzes, für welches die Trassenvergabestelle zuständig ist (siehe Kap. 5.2.2) werden die Normalspur-Infrastrukturbetreiber und allenfalls auch relevante Schmalspur-Infrastrukturbetreiber über eine Minderheitsbeteiligung mit eingebunden. Mit dieser Einbindung über das Eigentum zusätzlich zu ihrer möglichen Mitwirkung im Verwaltungsrat sollen das Engagement der Infrastrukturbetreiber sowie ihr Bekenntnis zur Trassenvergabestelle gestärkt werden. Die Stärken-Schwächen-Analyse der heutigen trasse.ch hat gezeigt, dass die enge operative Zusammenarbeit ein wesentlicher Treiber für ihre qualitativ hochstehende und gleichzeitig diskriminierungsfreie Arbeit ist. Der Verband öffentlicher Verkehr als Nicht-Infrastrukturbetreiber und als Interessenverband auch eines Teils der Trassen bestellenden EVU ist hingegen nicht mehr Miteigentümer der Trassenvergabestelle.

Die Willensbildung der Aktionäre innerhalb der AG erfolgt in der Generalversammlung. Für die Beschlussfassung gilt das Mehrheitsprinzip. Dem Bund kommt grundsätzlich keine rechtliche Sonderstellung gegenüber anderen Aktionären oder der Gesellschaft zu. Er verfügt insbesondere nur über jene Mittel und Wege, sich Informationen zu beschaffen und seinen Einfluss auf das Unternehmen geltend zu machen, welche das Aktienrecht zulässt. Der Verwaltungsrat wird durch die Generalversammlung gewählt. In den Statuten ist festzuhalten, dass die Trassenvergabestelle keine Gewinnstrebigkeit verfolgt.

- *Nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft im Mehrheitseigentum des Bundes mit einer Minderheitsbeteiligung des Verbandes öffentlicher Verkehr*

In dieser Option sind nicht die Infrastrukturbetreiber Miteigentümer der Trassenvergabestelle, sondern der Verband öffentlicher Verkehr. Dieser Ansatz betont weniger die Nutzung operativer Synergien als vielmehr das Bekenntnis der Branche zur Trassenvergabestelle. Ansonsten gelten die Aus-



Referenz/Aktenzeichen:

fürungen zur Aktiengesellschaft mit einer Minderheitsbeteiligung der (Normalspur-)Infrastrukturbetreiber.

- *Nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft im vollständigen Eigentum des Bundes*

Der Bund wird alleiniger Eigentümer der Trassenvergabestelle, indem er durch Kauf von den heutigen Eigentümern das Aktienkapital der trasse.ch vollständig übernimmt. Seine Einflussmöglichkeiten als Eigner sind weitgehend durch das Privatrecht (OR) bestimmt.

Auch bei einer Aktiengesellschaft im vollständigen Eigentum des Bundes wählt die Generalversammlung und nicht der Bundesrat die Mitglieder des Verwaltungsrates. Entsprechend der Organisationsverordnung des UVEK nimmt das Generalsekretariat die Eignerinteressen gegenüber der Trassenvergabestelle wahr.²⁴ Wie bei den anderen Rechtsformen auch sollen Mitarbeitende des Infrastrukturbereichs der Bahnen im Verwaltungsrat Einsitz nehmen können. Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Anstalt entfaltet der strategische Auftrag des Bundes bei einer Aktiengesellschaft jedoch keine rechtliche, wohl aber eine faktisch bindende Wirkung.

- *Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes*

Der Bund übernimmt die trasse.ch im Sinne von Art. 751 OR und überführt sie in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind juristische Personen im Sinne von Art. 52 Abs. 2 und Art. 59 ZGB. Sie beruhen auf einer öffentlich-rechtlichen Grundlage (Gesetz). Darin kann der Bund das Organisationsrecht und insbesondere seine Informations- und Einflussrechte als Eigner ausgerichtet auf seine spezifischen Bedürfnisse frei festlegen. Den Anstalten obliegt die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe.

Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt entspricht den Vorgaben des Bundesrats zur Corporate Governance bezüglich der Steuerung von verselbständigten Einheiten.²⁵ In der Führungsstruktur unterscheidet sie sich nicht wesentlich von einer Aktiengesellschaft. So wählt z.B. der Bundesrat als Aufsichtsorgan und nicht die Generalversammlung den Verwaltungsrat und befindet auch über dessen Entlastung. Insbesondere führt aber die Trassenvergabestelle gleich wie bei der Aktiengesellschaft ihre Tätigkeit auf der Basis eines gesetzlichen Auftrags selbständig und unabhängig aus.

Eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist zwingend im vollständigen Eigentum der öffentlichen Hand.²⁶ Ein Einbezug der Infrastrukturbetreiber oder allenfalls des Verbands öffentlicher Verkehr in die Eigentümerschaft setzt somit zwingend die Rechtsform einer Aktiengesellschaft voraus.

²⁴ Die Zuständigkeit auf Departementsebene ergibt sich entsprechend der RVOG aus dem Grundsatz der Sachgerechtigkeit.
²⁵ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006. BBl 2006 8233ff. Siehe zudem auch: Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009. BBl 2009 2659ff.
²⁶ Neben dem Bund können z.B. auch Kantone Eigentümer einer öffentlich-rechtlichen Anstalt sein, wie dies bei Swissmedic der Fall ist.



Referenz/Aktenzeichen:

Bewertung der Optionen

Die einzelnen Optionen wurden durch die Expertengruppe anhand der in Kapitel 5.1 dargelegten Kriterien qualitativ bewertet:

| Optionen | Kriterien | Wettbewerbstauglichkeit ²⁷ | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit; Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
|----------|--|---------------------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1.a | Aktiengesellschaft im Mehrheitseigentum des Bundes mit Minderheitsbeteiligung von (Normalspur-)Infrastrukturbetreibern | + | ++ | ++ | ++ | + |
| 1.b | Aktiengesellschaft im Mehrheitseigentum des Bundes mit Minderheitsbeteiligung des Verbands öffentlicher Verkehr | 0 | + | + | 0 | -- |
| 2. | Aktiengesellschaft im vollständigen Eigentum des Bundes | ++ | + | ++ | ++ | ++ |
| 3. | Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt | ++ | + | + | + | ++ |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die Expertengruppe beurteilt die Aktiengesellschaft im vollständigen Eigentum des Bundes in Bezug auf die Zielerreichung (Kriterien) leicht besser als die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.

Der Einbezug der (Normalspur-)Infrastrukturbetreiber nicht nur über die minderheitliche Mitwirkung im Verwaltungsrat, sondern auch über das Eigentum, wirkt sich nach Einschätzung der Expertengruppe zwar positiv auf die Steuerbarkeit und Anreizstiftung wie auch auf die Qualität der Leistungserbringung aus. Durch die Miteigentümerschaft wird die gleichgerichtete Zielverfolgung des Bundes und der Infrastrukturbetreiber in der Trassenvergabe gestärkt. Die operative Zusammenarbeit zwischen den Infrastrukturbetreibern und der Trassenvergabestelle wie auch das Bekenntnis der Infrastrukturbetreiber zur Trassenvergabestelle dürften ausgeprägter sein. Diese Vorteile überwiegen jedoch nach Einschätzung der Expertengruppe nicht die Vorbehalte bezüglich der Unabhängigkeit und allfällige neue Vorbehalte der EU-Kommission in Bezug auf die EU-Konformität eines minderheitlichen Einbezugs der Infrastrukturbetreiber integrierter Bahnen. Die Gefahr der Weitergabe von Informationen zu Verkehrskonzepten und Trassenbestellungen Dritter an die eigenen Verkehrsbereiche besteht. Dies ist mit ein Grund, weshalb die AG in vollständigem Eigentum des Bundes liegen sollte. Der Gefahr der Informations-Weitergabe durch die allfällige Mitwirkung von Infrastrukturvertretern im Verwaltungsrat ist zudem durch klare Compliance-Regeln zu begegnen.

²⁷ Die Bewertung „sehr gut“ gilt nur, sofern eine Weitergabe wettbewerbsrelevanter Informationen der im Verwaltungsrat oder als Eigentümer mitvertretenen Infrastrukturbetreiber an die eigenen Verkehrsbereiche über Compliance-Regeln unterbunden werden kann.



Referenz/Aktenzeichen:

Nicht empfehlenswert ist hingegen die Option 1b „Minderheitsbeteiligung des Verbands öffentlicher Verkehr“. Der VÖV vertritt als Interessenverband nicht nur die Interessen der Infrastrukturbetreiber, sondern auch der ihm angeschlossenen Eisenbahnverkehrsunternehmen. Dabei repräsentiert er jedoch nur einen Teil der Trassenbesteller. Namentlich ausländische EVU sowie Dritte können sich dadurch benachteiligt fühlen. Deshalb ist diese Option sowohl bezüglich der Wettbewerbstauglichkeit wie auch der EU-Kompatibilität den anderen Optionen unterlegen.

Empfehlung

Eine Mehrheit der Mitglieder der Expertengruppe schlägt mit Blick auf die Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle und die Konformität zum aktuellen europäischen Rechtsstand eine Aktiengesellschaft im vollständigen Eigentum des Bundes und ohne die Möglichkeit der Beteiligung der Infrastrukturbetreiber am Eigentum vor. Aufgrund der Vorteile einer Einbindung der (Normalspur-)Infrastrukturbetreiber nicht nur über die minderheitliche Mitwirkung im Verwaltungsrat, sondern auch über eine Minderheitsbeteiligung am Eigentum, schlägt eine Minderheit der Mitglieder der Expertengruppe die Schaffung einer Aktiengesellschaft im Mehrheitseigentum des Bundes mit einer Minderheitsbeteiligung der Infrastrukturbetreiber vor.

5.2.2 Gesetzlicher Auftrag mit Regelung der Zuständigkeiten

Zielsetzung

Der heutige, jederzeit kündbare Auftrag der Eigentümerbahnen an trasse.ch ist abzulösen durch einen verbindlichen und verlässlichen gesetzlichen Auftrag. Dabei sind die Rollen und Zuständigkeiten bzw. die Aufgaben der einzelnen Akteure wie auch die Finanzierung, die Verfahren sowie die Informations- und Auskunftspflichten der Infrastrukturbetreiber klar zu regeln.

Im Interesse einer hohen EU-Kompatibilität und der Erfüllung der Anforderungen aus dem bilateralen Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft sollen sich die Zuständigkeiten der Trassenvergabestelle an den Anforderungen des ersten EU-Bahnpakets bzw. dessen Neufassung orientieren. Die Umsetzung dieser Anforderungen ist jedoch an Schweizer Gegebenheiten anzupassen und muss pragmatisch im Sinne einer gleichwertigen Regelung erfolgen.

Im Einzelnen soll die Trassenvergabestelle für folgende Aufgaben zuständig sein:

- *Trassenvergabe:*
Gesamter Prozess von der Trassenbestellung über die Konfliktlösung bis zur Zuteilung bzw. Ablehnung sowohl im Jahresfahrplan wie auch im laufenden Fahrplan. Die Trassenvergabe beinhaltet sowohl die Grundleistung (Fahrweg) wie auch die damit zusammenhängenden Zusatzleistungen gemäss Art. 22 NZV.



Referenz/Aktenzeichen:

- *Festlegung der Bestimmungen für die Trassenbestellung:*
Eigenständiges Verfassen der Bestimmungen betreffend die „Zuteilung von Kapazität“ in den jeweiligen Schienennetz-Nutzungsbedingungen.
- *Koordinierungsverfahren bei Trassenbestellkonflikten und Zuteilung der Trassen:*
Die Trassenvergabestelle leitet die Koordinierungsverfahren bei Trassenbestellkonflikten. Werden keine Alternativen gefunden, entscheidet sie auf der Basis der gesetzlichen Bestimmungen, namentlich der Prioritätenordnung gemäss Art. 9a EBG, über die Zuteilung bzw. Ablehnung der Trassenanträge. Bei gleichrangigen Anträgen berücksichtigt sie gemäss Art. 12 NZV den Antrag mit höherem Deckungsbeitrag und führt im Falle gleich hoher Deckungsbeiträge oder bei Beteiligung eines Antrages für Güterverkehrsleistungen ein Bietverfahren durch.
- *Verantwortung für die Trassenplanung und Netzfahrplanerstellung im Rahmen des Auftragsmodells:*
Die Trassenvergabestelle ist verantwortlich für die Trassenplanung (Trassierung von Trassenanträgen) und die Netzfahrplanerstellung. In Abhängigkeit der Regelung des Auftragsmodells in der Trassenplanung (siehe Kap. 5.3) stellt die Trassenvergabestelle als unabhängige Stelle die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung sicher und genehmigt mit der durch sie vorgenommenen Trassenvergabe die Fahrplanentwürfe der Infrastrukturbetreiber.
- *Überlastete Fahrwege und Kapazitätsanalyse:*
Kann die Trassenvergabestelle Trassenanträge aufgrund mangelnder Kapazität nicht erfüllen, erklärt sie die entsprechende Strecke bzw. den entsprechenden Knoten für überlastet und führt – unter Einbezug der betroffenen Infrastrukturbetreiber und allenfalls EVU – die Kapazitätsanalyse gemäss Art. 12a Abs. 4 NZV durch.²⁸

Die *Festlegung der Trassenbenutzungsentgelte* gehört ebenfalls zu den für den Netzzugang wesentlichen Funktionen, welche gemäss den Richtlinien des ersten EU-Bahnpakets bzw. deren Neufassung durch eine unabhängige Stelle erfolgen müssen. Die Expertengruppe ist der Auffassung, dass mit der vollumfänglichen Festlegung der Höhe des Trassenpreises durch das BAV bzw. das UVEK dem Gebot der Unabhängigkeit ausreichend Rechnung getragen wird. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit an die Trassenvergabestelle ist deshalb nicht erforderlich. Allenfalls kann das BAV die Trassenvergabestelle zur Analyse der Berechnungsgrundlagen der Infrastrukturbetreiber für die Normgrenzkosten gemäss Art. 19 NZV beziehen.

Das *Inkasso der Trassenbenutzungsentgelte* wurde mit der Neufassung des ersten EU-Bahnpakets ebenfalls den wesentlichen Funktionen zugeordnet. Diese Thematik wird separat in Kapitel 5.5 be-

²⁸ Sollte künftig das Instrument der Überlasteterklärung von Strecken und Knoten durch die Netznutzungspläne abgelöst werden, wie dies das BAV in der Vorkonsultations-Vorlage „Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche“ vom 2. Juli 2012 erwägt, sind die Zuständigkeiten der Trassenvergabestelle sinngemäss auf die Netznutzungspläne zu übertragen. Siehe hierzu Kapitel 5.4.



Referenz/Aktenzeichen:

handelt. Die Rolle der Trassenvergabestelle im Bereich der *Engpassbeseitigung* ist Gegenstand von Kapitel 5.4.

Die Expertengruppe lehnt hingegen eine Zuständigkeit der Trassenvergabestelle für die Betriebsführung, wie dies im Rahmen der Stakeholder-Befragung zum künftigen vierten EU-Bahnpaket als Option vorgeschlagen wurde, klar ab. Sie wäre nicht nur in Bezug auf die Steuerbarkeit und Anreizstiftung, die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung negativ, sondern würde auch eine neue Trennung zwischen Planung und Ausführung erzeugen. Aufgrund der erschwerten Rückflüsse aus dem Betrieb zu den Fahrplanplanern wäre die Stabilität und Leistungsfähigkeit des Fahrplans beeinträchtigt.

Handlungsoptionen

Die durch die Expertengruppe analysierten sechs Handlungsoptionen unterscheiden sich im Detaillierungsgrad des gesetzlichen Auftrags und in der Abgrenzung des Schienennetzes im Zuständigkeitsbereich der Trassenvergabestelle.

Die Schaffung eines verbindlichen und verlässlichen Auftrags kann über eine umfassende und detaillierte gesetzliche Regelung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure oder aber über eine eher generelle gesetzliche Regelung mit entsprechend höherem Stellenwert des strategischen Auftrags des Bundesrats erfolgen. Diese bilden die Optionen A und B. Eine umfassende Regelung schafft Klarheit für alle Beteiligten und verringert die Gefahr einer Umgehung der Trassenvergabestelle. Umgekehrt dürfte sie weniger flexibel sein.

Die Trassenvergabestelle sollte grundsätzlich für alle Strecken zuständig sein, die dem Netzzugang geöffnet sind. Der Bundesrat legt die Kriterien fest, auf Grund welcher das von ihm beauftragte Amt Strecken von der Zuständigkeit der Trassenvergabestelle ausnehmen kann. Neben den Zahnrad- und Spezialbahnen betrifft dies auch Strecken ausländischer Bahngesellschaften auf Schweizer Gebiet, für welche die ausländischen Infrastrukturbetreiber die Trassenvergabe vornehmen²⁹, oder Strecken, die für den wettbewerblichen Netzzugang wenig relevant sind³⁰. Diese Ausnahmen gelten für alle nachfolgend präsentierten Optionen.

Der freie Netzzugang gilt auf dem gesamten konzessionierten Schienennetz auf Schweizer Hoheitsgebiet und somit auch auf dem Schmalspurnetz.³¹ Deshalb bildet die Zuständigkeit für das gesamte

²⁹ Waldshut – Schaffhausen – Singen, Basel Bad.Bhf. – Riehen Grenze (– Zell).

³⁰ Z.B. die Strecke Hinwil – Bauma des Dampfbahn-Vereins Züricher Oberland DVZO oder die Strecke Etwilen – Ramsen der Stiftung Museumsbahn Stein am Rhein – Etwilen – Singen SEHR.

³¹ Bundesamt für Verkehr: „Leitfaden Netzzugang – Netzzugangsbewilligung und Sicherheitsbescheinigung“; Version 3.3.1 vom 1.9.2010; S. 8f.



Referenz/Aktenzeichen:

Normal- und Schmalspurnetz die Option 1. Einzelne Schmalspurbahnen sind jedoch isolierte Netze, welche an kein benachbartes Schmalspurnetz angrenzen.³² Es ist nicht zu erwarten, dass auf diesen vom Netzzugang gross Gebrauch gemacht wird. Insbesondere aus Effizienzgründen hat die Expertengruppe deshalb auch den Verzicht der Trassenzuteilung durch die Trassenvergabestelle für diese isolierten Netze geprüft. Im Falle eines unwahrscheinlichen Netzzugangs auf isolierten Schmalspurnetzen genügt die generelle Sicherstellung der Diskriminierungsfreiheit durch den Regulator.

Bei nicht isolierten, d.h. untereinander verbundenen Schmalspurnetzen³³ ist künftig ein Netzzugang jedoch eher denkbar. Deshalb wurden neben der Zuständigkeit für die gesamten Normal- und Schmalspurnetze (Option 1) und ausschliesslich für das Normalspurnetz (Option 3) auch die Beschränkung auf das Normalspur- und relevante Schmalspurnetz (Option 2) geprüft.

| Optionen zur gesetzlichen Regelung der Zuständigkeiten der Trassenvergabestelle | | | |
|--|--|---|--|
| | | Detaillierungsgrad der gesetzlichen Regelung: | |
| | | A. Umfassende gesetzliche Regelung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure | B. Generelle Regelung im Gesetz; hoher Stellenwert des strategischen Auftrags des Bundesrats |
| Bahnnetz in Zuständigkeit der Trassenvergabestelle: | 1. Gesamtes Normalspur und Schmalspurnetz | Option A.1 | Option B.1 |
| | 2. Normalspur- und relevantes Schmalspurnetz | Option A.2 | Option B.2 |
| | 3. nur Normalspurnetz | Option A.3 | Option B.3 |

³² Z.B. Regionalverkehr Bern - Solothurn RBS oder Ferrovia Lugano – Ponte Tresa FLP

³³ Z.B. Transports Publics Fribourgeois TPF und Montreux – Oberland Bernois MOB



Referenz/Aktenzeichen:

Bewertung der Optionen

| Optionen | Kriterien | | | | |
|---|---------------------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| | Wettbewerbstauglichkeit ³⁴ | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit, Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
| A. Umfassende gesetzliche Regelung | ++ | + | + | + | ++ |
| B. Generelle Regelung auf Gesetzesebene | - | + | - | - | - |
| 1. Zuständigkeit für das Normalspur- und Schmalspurnetz (inkl. isolierte Schmalspurbahnen) | ++ | -- | + | - | + |
| 2. Zuständigkeit für Normalspur- und relevante Schmalspurnetz (ohne isolierte Schmalspurbahnen) | 0/++ | 0 | ++ | + | + |
| 3. Zuständigkeit ausschliesslich für das Normalspurnetz | -/++ | ++ | ++ | + | 0 |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die umfassende gesetzliche Regelung der Zuständigkeiten der Trassenvergabestelle sowie der Rolle der Akteure schafft die erforderliche Klarheit und Verlässlichkeit. Das Risiko unterschiedlicher Interpretationen und einer Umgehung der Trassenvergabestelle aufgrund unklarer regulatorischer Grundlagen wird dadurch minimiert. Zwar hat eine generelle gesetzliche Regelung den Vorteil der Flexibilität, falls z.B. durch Anpassung des EU-Rechts neue oder andere Aufgaben für unabhängige Trassenvergabestellen hinzukommen. Dennoch ist die Expertengruppe der Auffassung, dass eine umfassende gesetzliche Regelung bezüglich der Steuerbarkeit und Anreizstiftung sowie der Qualität der Leistungserbringung einer bloss generellen Regelung überlegen ist. Auch dürfte die EU-Kommission bei einer klaren gesetzlichen Regelung eher von einer Gleichwertigkeit zu überzeugen sein.

Die Zuständigkeit der Trassenvergabestelle auch für isolierte Schmalspurnetze ist aufgrund des unwahrscheinlichen Netzzugangs auf diesen Netzen klar ineffizienter und auch bezüglich der Anreizstiftung schlechter als die anderen Optionen. Ein Verzicht auf diese Zuständigkeit ist auch EU-kompatibel, da sowohl die EU-Richtlinie 2001/14 wie auch die Neufassung der Richtlinien des ersten EU-Bahnpakets es zulassen, dass integrierte Unternehmen mit eigenständigem örtlichem oder regionalem Schienennetz für Personenverkehrsdienste oder mit einem regionalen Schienennetz, welches ausschliesslich für regionale Güterverkehrsdienste genutzt wird, die Trassen eigenständig zuteilen.

Untereinander verbundene Schmalspurnetze sind jedoch im Wortlaut in den Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets nicht von der Zuständigkeit der Trassenvergabestelle ausgeschlossen. Die Option 3 einer Beschränkung auf das Normalspurnetz schneidet deshalb in Bezug auf die EU-Kompatibilität

³⁴ Bei den Doppelbewertungen drückt die erste Bewertung die Beurteilung im Falle eines Netzzugangs auch auf dem Schmalspurnetz aus und die zweite Bewertung den Fall eines Fehlens dieses Netzzugangs.



Referenz/Aktenzeichen:

leicht schlechter ab. Sie ist jedoch effizienter als die Option 2. Zudem ist die Wettbewerbstauglichkeit nicht schlechter, da die Expertengruppe davon ausgeht, dass auch in absehbarer Zukunft der freie Netzzugang auf zusammenhängenden Schmalspurnetzen keine relevante Bedeutung spielen dürfte. Sollte sich dies längerfristig ändern, kann der Zuständigkeitsbereich der Trassenvergabestelle jederzeit ausgeweitet werden.

Empfehlung

Die Expertengruppe schlägt einstimmig eine umfassende gesetzliche Regelung vor. Dieser Ansatz ist in allen Kriterien einer generellen Regelung überlegen bis gleichwertig.

Die Trassenvergabestelle soll für das gesamte Normalspurnetz zuständig sein, wobei der Bundesrat Ausnahmen beschliessen kann. Betreiber von Schmalspurnetzen sollen ihre Trassen weiterhin selbst vergeben können, da auf diesen der freie Netzzugang in absehbarer Zukunft keine relevante Bedeutung haben dürfte.

5.3. Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung

5.3.1 Regelung des Auftragsmodells

Zielsetzung

Wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, ist am Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung festzuhalten. Die Trassenvergabestelle beauftragt die Infrastrukturbetreiber mit der Erstellung von Fahrplanentwürfen, begleitet zwecks Gewährleistung einer diskriminierungsfreien Auftragsbefreiung die Arbeiten der Infrastrukturbetreiber und genehmigt die Fahrplanentwürfe mit der Trassenzuteilung.

Damit der diskriminierungsfreie Netzzugang und die damit verbundenen Effizienz- und Qualitätssteigerungsanreize gewährleistet sind, muss die Trassenvergabestelle die erforderlichen Zuständigkeiten, Kompetenzen und Informationen erhalten, um die diskriminierungsfreie Umsetzung der Trassenplanung und Fahrplanerstellung der durch sie beauftragten Infrastrukturbetreiber zweifelsfrei garantieren zu können.

Handlungsoptionen

Eine *zwingende* Beauftragung der Infrastrukturbetreiber *unabhängig von der Qualität der Arbeit* würde nur der Form nach, nicht aber dem eigentlichen Sinn und Zweck des hier vorgeschlagenen Auftragsmodells entsprechen. Im Falle einer diskriminierenden Auftragsbefreiung sowie bei Nicht- oder Schlechterfüllung der zu vereinbarenden Leistungskriterien (Einhaltung von Terminen und Fristen, Art des Einbezugs



Referenz/Aktenzeichen:

der Trassenvergabestelle zur Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit, Art und Umfang der zu liefernden Dokumente wie Konfliktlisten und Studienergebnisse etc.), welche nicht umgehend behoben wird, muss die Trassenvergabestelle den Auftrag entziehen können, um glaubhaft als Auftraggeber zu gelten. Alles andere wäre nicht gleichwertig zu den Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets. Eine zwingende Beauftragung unabhängig von der Diskriminierungsfreiheit und Prozessqualität der Auftrags-erfüllung wird deshalb nicht als Option weiterverfolgt.

Die von der Expertengruppe analysierten drei Handlungsoptionen unterscheiden sich in der Verbindlichkeit des Auftrags sowie in der Art der Regelung der Verantwortlichkeiten und Details.

Optionen zur Regelung des Auftragsmodells in der Fahrplanerstellung

1. Auf Gesetzesebene Möglichkeit der Beauftragung der Infrastrukturbetreiber (Kann-Formulierung). Regelung der Verantwortlichkeiten und Details des Auftrags in einer von beiden Vertragspartnern zu unterzeichnenden Vereinbarung.
2. Auf Gesetzesebene Möglichkeit der Beauftragung der Infrastrukturbetreiber (Kann-Formulierung). Der Bundesrat schreibt in seinen strategischen Zielen der Trassenvergabestelle vor, mit den Infrastrukturbetreibern eine Vereinbarung zur Erarbeitung von Fahrplanentwürfen und zur Trassenplanung durch die Infrastrukturbetreiber auszuarbeiten. Er gibt hierzu die Eckwerte vor. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen bestellt er zudem bei den Infrastrukturbetreibern die Trassenplanung und Erstellung von Fahrplanentwürfen. Im Falle einer diskriminierenden Auftragserfüllung oder Nichtbeachtung der in der Vereinbarung festgelegten Leistungskriterien, welche nicht umgehend behoben wird, kann die Trassenvergabestelle nach Rücksprache mit dem Bundesrat den Auftrag entziehen.
3. Auf Gesetzesebene zwingende Beauftragung der Infrastrukturbetreiber (Muss-Formulierung), jedoch mit dem Passus, dass der Auftrag bei Nicht- oder Schlechterfüllung gemäss der im Gesetz oder in der Ausführungsverordnung festgelegten Kriterien entzogen werden kann.

Die Option 1 entspricht weitgehend der Regelung gemäss Vernehmlassungsvorlage zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 3. Juli 2009 (Art. 9b Abs. 2 EBG).

In Option 2 bleibt auf der Gesetzesebene die Kann-Bestimmung bestehen. Der Bundesrat erklärt aber in der Botschaft, dass er über seine strategischen Ziele die Trassenvergabestelle verpflichten wird, mit den Infrastrukturbetreibern eine Vereinbarung zur Erarbeitung von Fahrplanentwürfen und zur Trassenplanung auszuarbeiten. In diesem von beiden Seiten zu unterzeichnenden Auftrag sind die konkrete Auftragserteilung, die diesbezüglichen Erwartungen bzw. Leistungskriterien, der Prozess der Auftragsabwicklung und die Finanzierung der Auftragserledigung festzulegen. Der Bundesrat gibt hierzu in seinen strategischen Zielen die Eckwerte vor. Zudem bestellt er über die Leistungsvereinbarungen bei den Infrastrukturbetreibern die Trassenplanung und Erarbeitung von Fahrplanentwürfen. Sollten die Infrastrukturbetreiber den Auftrag auf diskriminierende Art oder bezüglich der vereinbarten Leistungskriterien nicht



Referenz/Aktenzeichen:

oder schlecht erfüllen, kann der Verwaltungsrat der Trassenvergabestelle nach Rücksprache mit dem Bundesrat im Sinne einer ultima ratio den Auftrag entziehen.

In Option 3 werden im Unterschied zur Option 2 die Kriterien, wann der Auftrag zur Trassenplanung entzogen werden kann, wie auch die Verantwortlichkeiten und Details des Auftrags auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe geregelt.

Bewertung der Optionen

| Optionen \ Kriterien | Wettbewerbstauglichkeit | Effizienz | Quantität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit, Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
|--|-------------------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1. Möglichkeit der Beauftragung der Infrastrukturbetreiber (Kann-Formulierung). Regelung der Details in einer Vereinbarung. | + | + / -- ³⁵ | + / -- | + | + |
| 2. Auf Gesetzesstufe Möglichkeit der Beauftragung der Infrastrukturbetreiber. Verpflichtung durch den Bundesrat zum Abschluss eines Auftrages im Rahmen seiner strategischen Ziele inklusive Vorgabe der Eckwerte. Auftragsentzug durch den Verwaltungsrat nur nach Rücksprache mit dem Bundesrat. | + | ++ | ++ | ++ | 0 |
| 3. Zwingende Beauftragung der Infrastrukturbetreiber (Muss-Formulierung) auf Gesetzesebene, verbunden mit der Androhung, dass bei Nicht- oder Schlechterfüllung der Auftrag entzogen werden kann. Regelung der Detailausführungen auf Verordnungsstufe. | + | ++ | ++ | 0 | - |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die Option 2 ist der Option 3 nicht nur bezüglich der EU-Kompatibilität, sondern auch der Steuerbarkeit und Anreizstiftung überlegen. Mit einer Kann-Formulierung wird unterstrichen, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung zur Erstellung des Fahrplans beim Auftraggeber, der Trassenvergabestelle liegen. Eine Muss-Formulierung, auch wenn sie mit der Drohung des Auftragsentzugs verbunden ist, schwächt dagegen die Position der Trassenvergabestelle und stärkt im Gegenzug diejenige des Infrastrukturbetreibers.

Die in Option 2 vorgesehene beiderseitige Verpflichtung durch den Bundesrat in den strategischen Zielen resp. den Leistungsvereinbarungen, einen Auftrag auszuhandeln und abzuschliessen, zwingt sowohl die Trassenvergabestelle wie die Infrastrukturbetreiber dazu, Hand zu gesetzmässigen und dennoch praktikablen Lösungen zu bieten, weshalb Option 2 auch der Option 1 überlegen ist.

³⁵ Bewertung je nachdem, ob die Trassenvergabestelle die Infrastrukturbetreiber beauftragt oder nicht.



Referenz/Aktenzeichen:

In Bezug auf die Effizienz (Kriterium Netzauslastung / Leistungsfähigkeit des Fahrplans) und die Qualität der Leistungserbringung unterscheiden sich Option 1 und 2 solange nicht, als die Trassenvergabestelle die Infrastrukturbetreiber mit der Trassenplanung und Erstellung der Netzfahrplanentwürfe beauftragt. Da die diesbezügliche Gewissheit jedoch bei der Option 1 geringer ist, schneidet sie aus einer Effizienz-sicht sowie in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung und die Steuerbarkeit schlechter ab.

Bezüglich der Wettbewerbstauglichkeit unterscheiden sich die Optionen nicht, solange im Falle einer nachhaltigen Verletzung der festgelegten Leistungskriterien (z.B. wiederholt festgestellte oder nicht behobene Diskriminierungen) der Auftrag entzogen werden kann. Ein Unterschied ergibt sich jedoch in Bezug auf die EU-Kompatibilität. Je weniger verbindlich der Auftrag ist, desto höher dürfte die Zustimmung der EU-Kommission sein.

Empfehlung

Die Expertengruppe empfiehlt einstimmig die Option 2. Sie bewahrt die in Kapitel 2 dargelegten Stärken des Auftragsmodells. Solange die Infrastrukturbetreiber den Auftrag diskriminierungsfrei und entsprechend den vereinbarten Leistungskriterien erfüllen, wird am Auftrag festgehalten. Die Kann-Formulierung auf Gesetzesstufe mit der impliziten Drohung eines Auftragsentzugs zwingt die Infrastrukturbetreiber, sich kooperativ und vertragsgemäss zu verhalten. Indem der Auftrag nur nach vorgängigen Gesprächen mit den auftragsausführenden Infrastrukturbetreibern und nach Rücksprache mit dem Bundesrat durch den Verwaltungsrat entzogen werden kann, wird sichergestellt, dass ein allfälliger Auftragsentzug nicht leichtfertig, sondern im Sinne einer ultima ratio erfolgen würde.

5.3.2 Voraussetzungen für eine glaubhafte Sicherstellung der diskriminierungsfreien Fahrplanerarbeitung

Zielsetzung

Im Auftragsmodell ist und bleibt die Trassenvergabestelle für den Fahrplan, insbesondere dessen Diskriminierungsfreiheit, verantwortlich. EVU und bestellberechtigte Dritte können beim Regulator direkt gegen die Trassenvergabestelle klagen, wenn sie sich in der Trassenplanung bzw. Fahrplanerstellung diskriminiert oder in sonstiger Weise benachteiligt fühlen.

Damit das Auftragsmodell eine Chance hat, von der EU als gleichwertige Umsetzung des ersten EU-Bahnpakets beurteilt zu werden, muss die Trassenvergabestelle alle erforderlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten zur Gewährleistung der diskriminierungsfreien Fahrplanerstellung der durch sie beauftragten Infrastrukturbetreiber erhalten. Die Trassenvergabestelle muss erstens jederzeit einen Überblick



Referenz/Aktenzeichen:

über die laufenden Planungsarbeiten haben. Zweitens muss verhindert werden, dass die Fahrplanplaner die Trassenvergabestelle in der Überwachung und Begleitung der Planungsarbeiten umgehen können.

Handlungsoptionen

Damit die Trassenvergabestelle die mit dem Auftragsmodell verbundene Überwachung und Begleitung der Trassenplanung und Fahrplanentwicklung effektiv wahrnehmen kann, ist gegenüber dem heutigen Modell der trasse.ch in folgenden Bereichen eine Stärkung ihres Einbezugs und ihrer Kompetenzen erforderlich:

- Die Trassenvergabestelle soll *Eingangstor* für alle Netzbenutzer und Dritte (third applicants) in allen Fragen der Trassenbestellung und –zuteilung sein.
- Der Regulator prüft jegliche Rahmenvereinbarungen gemäss Art. 12b NZV hinsichtlich ihrer Diskriminierungsfreiheit (Aushandlung und Inhalt). Bestätigt der Regulator die Diskriminierungsfreiheit, indem er diese einzeln genehmigt, so wird die Trassenvergabestelle diese bei der Trassenbeantragung und –zuteilung anerkennen.³⁶
- Für die Bestellung von und die Übersicht über *Trassenstudien* ist ein *Bestelltool* einzuführen. Dieses verschafft der Trassenvergabestelle einen Überblick über die laufenden Studien.
- Die Trassenvergabestelle wirkt *in den Fahrplanwerkstätten* von SBB I-FN mit. Allenfalls kann sie diese mit Blick auf den unparteiischen Einbezug der verschiedenen Interessen auch moderieren.
- Die Trassenvergabestelle ist frühzeitig in die *Baustellen- und Intervallplanung* gemäss Art. 11b NZV *inzubeziehen*, insbesondere in die Erarbeitung von Alternativangeboten für die EVU während der infolge Bauarbeiten eingeschränkten Kapazität.
- Jegliche Trassenanträge sowohl im Jahresfahrplan wie auch im *unterjährigen Fahrplan bis zum Zeitpunkt X-48 Stunden* sind *bei der Trassenvergabestelle einzureichen*. Es ist *ausschliesslich die Trassenvergabestelle*, welche diese *Trassen zuteilt bzw. ablehnt*. Bei Trassenanträgen im operativen Bereich (Trassenbeantragung < 48 Std. vor Zugfahrt) beurteilt sie im Nachhinein die Korrektheit allfälliger Ablehnungen durch die Infrastrukturbetreiber.
- Die Trassenvergabestelle *analysiert* den *effektiv gefahrenen Fahrplan* auf der Basis von durch die Infrastrukturbetreiber zur Verfügung zu stellenden Daten, um die Plausibilität von Ablehnungen aus Stabilitätsgründen einschätzen zu können.
- Die Trassenvergabestelle *überwacht* die rechtzeitige *Erarbeitung der Trassenkataloge* für den Güterverkehr auf den Korridoren Basel – Lötschberg-Simplon – Domodossola, Basel – Gotthard – Chiasso / Luino und [Rotterdam – Antwerpen – Metz –] Basel – Muttentz RB, wofür sie frühzeitig in die Pla-

³⁶ Diese Regelung entspricht der Lösung in Deutschland mit der Vorab-Prüfung durch die Bundesnetzagentur.



Referenz/Aktenzeichen:

nungsarbeiten einzubeziehen ist. Sie *prüft die Trassenkataloge* bezüglich der Diskriminierungsfreiheit und *publiziert* den nationalen Trassenkatalog bzw. stellt die grenzüberschreitenden Katalogtrassen dem gemäss EU-Verordnung 913/2010 neu zu schaffenden *Korridor-OSS* für die Erstellung des internationalen Korridor-Trassenkatalogs zur Verfügung. Ebenso prüft und publiziert sie die *Kataloge der Restkapazitäten*.

Mit der Beantragung von Trassenstudien mittels eines Bestelltools soll sichergestellt werden, dass die Trassenvergabestelle den für die Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit erforderlichen Überblick erhält. Das Bestelltool muss mit den bestehenden Trassenplanungstools NeTS-PLAN und Viriato verknüpft sein. Eine Option ist das bereits bestehende internationale Trassenbestell- und -bearbeitungstool Path Coordination System (PCS). Dieses verfügt über die Funktion der Studienbestellung, allerdings können Dokumente nur im Excel-Format angehängt werden. Zudem ist die Verknüpfung von PCS mit NeTS-Plan noch nicht abgeschlossen.

Mit der frühzeitigen Mitwirkung in den Fahrplanwerkstätten von SBB I-FN kann die Trassenvergabestelle von Beginn an die Planungsarbeiten begleiten und allfällige Diskriminierungen bereits in ihrer Entstehung verhindern bzw. unterbinden und nicht nur nachträglich korrigieren. Zudem erhält sie durch die Mitwirkung in den Fahrplanwerkstätten Einblick in kritische Dossiers. Dem federführenden Infrastrukturbetreiber wird es erschwert, die eigenen Konzern- und Beteiligungs-EVU zu bevorzugen.

trasse.ch hatte erstmals an Fahrplanwerkstätten im Nachgang zum Brand im Simplontunnel von 2011 teilgenommen und hierbei Inputs zu rechtlichen Fragen und zu Lösungsvorschlägen zu Fahrplanmassnahmen eingebracht. Die EVU hatten die Teilnahme von trasse.ch gewürdigt und wünschten teilweise die Sitzungsführung durch trasse.ch. Allenfalls kann trasse.ch zwecks unparteiischen und gleichwertigen Einbezugs der Interessen die Fahrplanwerkstätten moderieren. Die fachliche Sitzungsführung soll aber im Interesse der Effektivität durch die Fahrplanplaner erfolgen.

Indem auch unterjährige Trassenanträge neu bei der Trassenvergabestelle eingereicht werden, wird diese in die Lage versetzt, eigenständig zu bestimmen, welche umsetzungskritischen Anträge sie begleiten möchte. Dadurch kann sie besser sicherstellen, dass den Antragstellern im Falle einer nicht eins zu eins möglichen Umsetzung die bestmöglichen Alternativen offeriert werden. Diese Massnahme hat keine zeitliche Verzögerung für die Antragsbearbeitung zur Folge, da die Fahrplanplaner die über das Bestelltool NeTS-AVIS eingereichten Anträge zeitgleich mit der Trassenvergabestelle erhalten. Operative Trassenanträge, bei welchen die Bestellung weniger als 48 Stunden vor der Zugsfahrt erfolgt, sind weiterhin direkt bei den von den Infrastrukturbetreibern genannten Stellen einzureichen und durch diese zuzuteilen. Die Trassenvergabestelle prüft wie bereits heute im Nachhinein die Rechtmässigkeit von Ablehnungen.

Des Weiteren soll die Trassenvergabestelle den Betrieb, d.h. den effektiv gefahrenen Fahrplan, analysieren können, damit sie in der Lage ist, die Plausibilität der Begründungen der Infrastrukturbetreiber bei Ablehnungen aus Stabilitätsgründen zu beurteilen. Die Infrastrukturbetreiber haben der Trassenvergabestelle die diesbezüglichen Informationen und Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Dieses Zuständigkeits- und Kompetenzprofil bildet die *Option 2*.



Referenz/Aktenzeichen:

In einer *Option 3* wird die Trassenvergabestelle zusätzlich gestärkt, indem sie in die Aushandlung der Rahmenvereinbarungen mit einbezogen wird. Vereinbarungen, die in diskriminierender Art zustande gekommen sind oder diskriminierende Inhalte (Ungleichbehandlungen, z.B. bezüglich Pönalen) beinhalten, wird sie bei der Trassenvergabe nicht berücksichtigen. Gegen diesen Entscheid kann ein EVU bzw. ISB beim Regulator klagen. Zudem sind jegliche Trassenstudien für Angebotskonzepte im Hinblick auf die Trassenbestellung (im Gegensatz zu Fahrplanstudien für infrastrukturseitige Netzentwicklungen) bei der Trassenvergabestelle einzureichen. Die Trassenvergabestelle entscheidet eigenständig, welche umsetzungskritischen Studien sie begleiten möchte.

Diese beiden Optionen wurden dem Status Quo (Option 1) gegenübergestellt.

Optionen zur Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit im Auftragsmodell zur Trassenplanung und Fahrplanerstellung

1. *Status Quo*: Die Zuständigkeiten orientieren sich an der heutigen Regelung der trasse.ch
2. *Stärkung der Aufsichtsfunktion der Trassenvergabestelle*: Die Trassenvergabestelle erhält zusätzlich folgende Zuständigkeiten
 - Eingangstor in allen Fragen der Trassenbestellung und –zuteilung
 - Durchgängige Information und vollständiger Überblick über die Beantragung von Trassenstudien (Informationspflicht seitens der Infrastrukturbetreiberinnen zuhanden der Trassenvergabestelle). Diese Information ist über ein Tool zur Beantragung von Trassenstudien bereit zu stellen.
 - Mitwirkung in den Fahrplanwerkstätten von SBB Infrastruktur Fahrplan & Netzdesign und allenfalls deren Moderation
 - Frühzeitiger Einbezug in die Baustellen- und Intervallplanung, insb. bezüglich der Erarbeitung von Alternativangeboten für die EVU
 - Analyse des Betriebs auf der Basis von der Trassenvergabestelle zur Verfügung zu stellenden Daten zwecks Beurteilung der Plausibilität von Trassenablehnungen aus Stabilitätsgründen
 - Eingangstor für Trassenanmeldungen im laufenden Fahrplan (sowohl nachträgliche Anmeldungen nach X-8 Monaten für den Jahresfahrplan wie auch bis zu X-48 Std. im laufenden Fahrplan); Trassenzuteilung und -ablehnung ausschliesslich durch die Trassenvergabestelle
3. *Volle Stärkung der Aufsichtsfunktion der Trassenvergabestelle*: Die Trassenvergabestelle erhält zusätzlich folgende Zuständigkeiten
 - Eingangstor in allen Fragen der Trassenbestellung und -zuteilung
 - Zuständige Stelle für die Beantragung von Trassenstudien
 - Mitwirkung in den Fahrplanwerkstätten von SBB Infrastruktur Fahrplan & Netzdesign und allenfalls deren Moderation
 - Frühzeitiger Einbezug in die Baustellen- und Intervallplanung, insb. bezüglich der Erarbeitung



Referenz/Aktenzeichen:

- von Alternativangeboten für die EVU
- Analyse des Betriebs auf der Basis von der Trassenvergabestelle zur Verfügung zu stellenden Daten zwecks Beurteilung der Plausibilität von Trassenablehnungen aus Stabilitätsgründen
 - Prüfung von Rahmenvereinbarungen zwischen den Infrastrukturbetreibern und den EVU bezüglich diskriminierender Inhalte oder Aushandlungen; im Eintretensfall keine Berücksichtigung bei der Trassenbestellung und -zuteilung.
 - Eingangstor für Trassenanmeldungen im laufenden Fahrplan (sowohl nachträgliche Anmeldungen nach X-8 Monaten für den Jahresfahrplan wie auch bis zu X-48 Std. im laufenden Fahrplan); Trassenzuteilung und -ablehnung ausschliesslich durch die Trassenvergabestelle

Bewertung der Optionen

| Optionen | Kriterien | | | | |
|--|-------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| | Wettbewerbstauglichkeit | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit, Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
| 1. <i>Status Quo</i> : Kompetenzen und Zuständigkeiten gemäss heutiger trasse.ch | - | + | 0 | - | - |
| 2. <i>Stärkung der Aufsichtsfunktion</i> der Trassenvergabestelle durch Ausweitung ihrer Kompetenzen und Zuständigkeiten | + | + | ++ | ++ | + |
| 3. <i>Volle Stärkung der Aufsichtsfunktion</i> der Trassenvergabestelle durch Ausweitung ihrer Kompetenzen und Zuständigkeiten | + | 0 | ++ | + | ++ |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die heutige trasse.ch ist aufgrund ihrer zu geringen Zuständigkeiten nur bedingt in der Lage, ein diskriminierungsfreies Arbeiten der von ihr beauftragten Fahrplanplaner zu gewährleisten. Aus diesem Grund wird der Status Quo der Zuständigkeiten in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit schlechter beurteilt als die Stärkungsoptionen. Das Potenzial der Umgehung der Trassenvergabestelle beim Status Quo mindert auch die Steuerbarkeit und die Qualität der Leistungserbringung für Dritte. Zudem lehnt die EU-Kommission das Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung in der heutigen Form aufgrund der nur beschränkt möglichen Sicherstellung der Diskriminierungsfreiheit ab.

Die Option 2 ist der Option 3 bezüglich der Steuerbarkeit überlegen. Sie entspricht den Empfehlungen der Expertengruppe zur Stärkung der Funktionen und Aufgaben des Regulators. Mit der Schaffung des Bestelltools für Trassenstudien und der entsprechenden Informationspflicht ist die Trassenvergabestelle auf effizientere Art in der Lage, zu entscheiden, welche Trassenstudien sie zwecks Gewährleistung der diskriminierungsfreien Auftrags erledigung durch die Fahrplanplaner zu begleiten hat, als



Referenz/Aktenzeichen:

dies in der Option 3 mit der Bestellung jeglicher Trassenstudien über die Trassenvergabestelle ab einem Zeithorizont von x-4 Jahre der Fall wäre. Diese Vorteile überwiegen den Nachteil einer leicht geringeren EU-Kompatibilität aufgrund des Nichteinbezugs der Trassenvergabestelle in die Aushandlung von Rahmenvereinbarungen.

Empfehlung

Die Expertengruppe schlägt einstimmig Option 2 vor. Damit das Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung überhaupt eine Chance erhält, von der EU-Kommission als gleichwertige Umsetzung der EU-Bestimmungen akzeptiert zu werden, muss die Trassenvergabestelle glaubwürdig die diskriminierungsfreie Auftragsausführung sicherstellen können. Dies ist auch im eigenen Interesse der Schweiz, denn die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung ist eine Voraussetzung dafür, dass die Qualitäts- und Effizienzvorteile des Netzzugangs zum Tragen kommen können. Diese Vorteile überwiegen nach Einschätzung der Expertengruppe klar den erhöhten Aufwand zur Koordination, welcher durch den verstärkten Einbezug der Trassenvergabestelle entstehen kann. Die konkrete Umsetzung der in der Option 2 vorgeschlagenen Massnahmen soll auf eine effiziente Art erfolgen. Aus diesem Grund wird auch die etwas weiter gehende Option 3 abgelehnt. Die schlanken Strukturen der Trassenvergabestelle sowie die hohe Kompetenz der Mitarbeiter, beides Stärken der heutigen trasse.ch, sind beizubehalten.

5.4. Engpassbeseitigung und transparente Netzentwicklungsplanung

5.4.1 Analyse von Engpässen und Aufzeigen von Möglichkeiten zu deren Überwindung

Zielsetzung

Der Umgang mit effektiven oder in naher Zukunft absehbaren Engpässen auf dem Schienennetz fällt gemäss EU-Richtlinie 2001/14 in den Zuständigkeitsbereich der Trassenvergabestelle. Demzufolge erklärt die trasse.ch Strecken und Knoten für überlastet, wenn sie entsprechend Art. 12a NZV einen Trassenantrag, trotz Suche nach Alternativen im Konfliktlösungsverfahren, aus Kapazitätsgründen ablehnen muss. Sie analysiert in Zusammenarbeit mit den betroffenen Infrastrukturbetreibern und allenfalls EVU im Rahmen der Kapazitätsanalyse gemäss Art. 12a Abs. 4 NZV die Gründe für die Trassenableh-



Referenz/Aktenzeichen:

nung und zeigt zu Händen des BAV mögliche Massnahmen zur Überwindung des Engpasses auf.³⁷ Den Plan zur Erhöhung der Kapazität gemäss Art. 12a Abs. 5 NZV, in welchem die zu realisierenden Massnahmen im Detail und mit einem Realisierungszeitplan ausgearbeitet werden, erfolgt hingegen durch die Infrastrukturbetreiber.

Das Bundesamt für Verkehr beabsichtigt jedoch, die Instrumente der Überlasteterklärung und Kapazitätsanalyse künftig durch ein langfristiges Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne zu ersetzen.³⁸ Sollte dies geschehen, so ist im Interesse einer transparenten und diskriminierungsfreien Engpassanalyse und der Gewährleistung der EU-Kompatibilität die Rolle der Trassenvergabestelle und ihr Einbezug in die Erarbeitung der Netznutzungskonzepte und -pläne, insbesondere in den Netznutzungsplan, im Einklang mit dem Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung festzulegen.

Netznutzungskonzept und -plan gemäss Vernehmlassungsvorlage des BAV „Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche“

Netznutzungskonzept und -plan dienen der Sicherung der Trassenkapazität für die einzelnen Verkehrsarten. Sie teilen bei Strecken und Knoten mit Kapazitätsknappheit bzw. bei absehbaren Engpässen die verfügbare Kapazität den einzelnen Verkehrsarten zu. Gemäss BAV soll das Verfahren zweistufig ausgestaltet werden:

- Mit dem Netznutzungskonzept werden die Systemtrassen in einem Zeithorizont von bis zu 30 Jahren auf die einzelnen Verkehrsarten aufgeteilt. Es gilt bis zum siebten Planungsjahr vor der eigentlichen Verkehrsdurchführung und ist behördenverbindlich. Die Aktualisierung und allfällige Anpassung erfolgt periodisch durch das BAV nach Anhörung der Betroffenen.
- Im Netznutzungsplan wird die konkrete Verteilung der knappen Trassen auf die Verkehrsarten bis 18 Monate vor Fahrplanwechsel allgemeinverbindlich festgelegt. Es bestehen Netznutzungspläne für die Planungsjahre 1 – 6 vor dem aktuellen Fahrplanjahr. Die Fahrplanplaner verfeinern die Planung des Netznutzungskonzepts zu einem Fahrplan mit einer Zuteilung der Systemtrassen auf die Verkehrsarten über den Tagesverlauf und für die verschiedenen Wochentage sowie unter Berücksichtigung der Unterhaltsplanung und allfälliger Streckensperrungen.

Handlungsoptionen

An der Zuständigkeit der Trassenvergabestelle für die Überlasteterklärung von Strecken im Falle einer Trassenablehnung aus Kapazitätsgründen sowie für die Erarbeitung der entsprechenden Kapazitätsanalyse in Zusammenarbeit mit den betroffenen Infrastrukturbetreibern und allenfalls EVU ist festzuhalten.

³⁷ trasse.ch hat hierfür eine vorbehaltene Projektorganisation gebildet, für welche gemeinsam mit SBB Infrastruktur und BLS Netz AG die zu beteiligenden Stellen und Personen, deren Rolle und die Prozesse zur Erarbeitung einer Kapazitätsanalyse definiert wurden.

³⁸ Siehe BAV (2012): „Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche. Informelle Vorkonsultation der Güterverkehrsbranche“; Kapitel 3 „Sicherstellung der Infrastrukturverfügbarkeit Schiene“, BAV, 2. Juli 2012.



Referenz/Aktenzeichen:

Damit wird nicht nur die EU-Konformität gewährleistet. Die Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle garantiert auch einen breiteren Ansatz in der Analyse möglicher Massnahmen zur Engpassüberwindung. Mit dem Einbezug der betroffenen Infrastrukturbetreiber und allenfalls EVU ist die Sachgerechtigkeit der Lösungsvorschläge gewährleistet.

Die Expertengruppe hat mit Blick auf die EU-Kompatibilität analysiert, ob die Übertragung der Zuständigkeit auch für den konkreten Plan zur Erhöhung der Kapazität gemäss Art. 26 der EU/RL 2001/14 bzw. Art. 12a Abs. 5 NZV anzustreben sei. Diese Zuständigkeitsübertragung bildet die *Option 1*.

In Bezug auf die allfälligen künftigen Netznutzungspläne ist die Expertengruppe klar der Auffassung, dass die Trassenvergabestelle mit einbezogen werden muss. Erstens würde der Netznutzungsplan an Stelle des Instruments der Überlasteterklärung von Strecken und Knoten mit effektiven oder absehbaren Kapazitätsengpässen treten. Zweitens beruht jeder Netznutzungsplan auf einem konkreten Fahrplan-konzept. Entsprechend dem Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung und auch mit Blick auf die EU-Kompatibilität ist deshalb zu prüfen, ob die Trassenvergabestelle für die Erstellung des Netznutzungs-plans verantwortlich sein sollte. Zudem soll die Trassenvergabestelle frühzeitig in die Planungsarbeiten und somit auch auf Stufe Netznutzungskonzept einbezogen werden, damit sie ihre Rolle im Auftragsmodell zur Fahrplanerstellung effektiv wahrnehmen kann.

- In der *Option 2a* erarbeiten die Infrastrukturbetreiber die Netznutzungspläne im Auftrag und mit Begleitung der Trassenvergabestelle. Die Trassenvergabestelle ist verantwortlich für die Netznutzungspläne. Sie beauftragt entsprechend dem Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung die Infrastrukturbetreiber, namentlich SBB Infrastruktur, mit der konkreten Ausarbeitung und begleitet die Planungsarbeiten. Dabei gewährleistet sie die diskriminierungsfreie Planung. Zwar wird mit dem Netznutzungsplan die beschränkte Kapazität nur auf Verkehrsarten und nicht auf die einzelnen EVU aufgeteilt. Dennoch kann der Fahrplanplaner hierbei diskriminieren, da insbesondere der Fernverkehr, weitgehend der Binnen-EWLV und je Streckenrelation auch der bestellte Regionalverkehr jeweils nur durch ein EVU im regionalen Monopol angeboten werden. Auch führt die Trassenvergabestelle die Anhörung zum Netznutzungsplan durch.

Damit die Trassenvergabestelle ihre Rolle effektiv wahrnehmen kann, soll sie frühzeitig in die Planungsarbeiten und somit auch in das Netznutzungskonzept einbezogen werden. Dies erfolgt in der Option 2a durch die Konsultation im Rahmen der Anhörungen zu den Planentwürfen der Infrastrukturbetreiber und deren Aktualisierung.

- In der *Option 2b* wird in Ergänzung zur Option 2a der Einbezug der Trassenvergabestelle in die Erarbeitung des Netznutzungskonzepts ausgeweitet. Die Trassenvergabestelle wird nicht nur angehört, sondern kann auch Planungsarbeiten der Infrastrukturbetreiber begleiten. Sie erarbeitet Kriterien aufgrund derer sie bestimmt, welche Planungsarbeiten sie im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen begleiten will. Mit dem Passus „im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen“ soll betont werden, dass die Trassenvergabestelle nicht jegliche Planungsarbeiten begutachtet, sondern klar



Referenz/Aktenzeichen:

Schwerpunkte setzt. Die Expertengruppe geht davon aus, dass für diese Aufgabe drei Vollzeitstellen ausreichen.

Optionen zur Engpassbewältigung und -überwindung

- 1. *Verantwortung für den Plan zur Erhöhung der Kapazität:* Mit Blick auf eine volle Übereinstimmung mit der EU-RL 2001/14 ist die Trassenvergabestelle, zusätzlich zur Überlasteterklärung von Strecken und Knoten und zur Kapazitätsanalyse, auch verantwortlich für den konkreten *Plan zur Erhöhung der Kapazität*.

- 2.a *Verantwortung der Trassenvergabestelle für die Netznutzungspläne:* Konkrete Erarbeitung durch die Infrastrukturbetreiber im Auftrag und mit Begleitung der Trassenvergabestelle entsprechend dem Auftragsmodell in der Fahrplanplanung. Zusätzlich Konsultation der Trassenvergabestelle zum Netznutzungskonzept im Rahmen der Anhörungen.
- 2.b *Begleitung von Planungsarbeiten zum Netznutzungskonzept:* In Ergänzung zur Option 2a begleitet die Trassenvergabestelle auch einzelne Planungsarbeiten zum Netznutzungskonzept. Sie bestimmt, welche Planungsarbeiten sie im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen begleiten möchte.

Bewertung der Optionen

| Kriterien | Wettbewerbsfähigkeit | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit, Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
|--|----------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Optionen | | | | | |
| 1. <i>Verantwortlichkeit für den Plan zur Erhöhung der Kapazität gem. Art. 12 Abs. 5 NZV bzw. Art. 26 der EU-RL 2001/14</i> | 0 | - | - | - | ++ |
| 2.a <i>Beauftragung der Infrastrukturbetreiber zur Erarbeitung eines konkreten Netznutzungsplans und Begleitung der Arbeiten entsprechend dem Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung</i> | ++ | + | ++ | ++ | + |
| 2.b <i>Zusätzlich auch Begleitung von Planungsarbeiten zum Netznutzungskonzept im Rahmen der verfügbaren Ressourcen. Die Trassenvergabe bestimmt, welche Planungsarbeiten sie begleitet.</i> | ++ | + | ++ | ++ | + |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die Übertragung der Verantwortung für die Erarbeitung des Plans zur Erhöhung der Kapazität an die Trassenvergabestelle (Option 1) entspricht zwar den Anforderungen des ersten EU-Bahnpakets. Die Ermittlung, welche konkreten Massnahmen zur Erhöhung der Fahrwegkapazität ergriffen werden sollen, und die Erarbeitung des diesbezüglichen Umsetzungszeitplans müssen jedoch im Interesse der Übereinstimmung von Kompetenz, Aufgabe und Verantwortung zwingend durch den Infrastruktur-



Referenz/Aktenzeichen:

betreiber erfolgen. Die Expertengruppe beurteilt Option 1 deshalb bezüglich des Kriteriums Steuerbarkeit und Anreizstiftung, sowie damit verbunden auch bezüglich der Kriterien Effizienz und Qualität der Leistungserbringung mit ‚sehr schlecht‘.

Die Übertragung der Verantwortung für den Netznutzungsplan an die Trassenvergabestelle entspricht der Philosophie des Auftragsmodells in der Fahrplanerstellung. Da die konkreten Netznutzungspläne durch die Infrastrukturbetreiber erarbeitet werden, im Auftrag und mit Begleitung durch die Trassenvergabestelle, erfüllt die Option 2a die Kriterien Wettbewerbstauglichkeit, Qualität der Leistungserbringung und Steuerbarkeit vollauf.

Ob die Trassenvergabestelle in die Erarbeitung des Netznutzungskonzepts nur über die Anhörungen einbezogen wird (Option 2a) oder auch ausgewählte Planungsarbeiten begleiten soll (Option 2b), hängt von der Einschätzung der Effizienz ab. Die Expertengruppe ist der Auffassung, dass die Trassenvergabestelle mit einem vertretbaren Aufwand (z.B. drei zusätzliche Vollzeitstellen) einen positiven Beitrag an die Wettbewerbstauglichkeit und Qualität der Leistungserbringung schaffen kann.

Empfehlung

Die Expertengruppe ist einstimmig der Auffassung, dass die Trassenvergabestelle, gleich wie die trasse.ch, zuständig sein soll für die Überlasteterklärung von Strecken und Knoten gemäss Art. 12a Abs. 1 NZV sowie für die Erarbeitung der Kapazitätsanalyse nach Art. 12a Abs. 4 NZV. Von einer Ausdehnung ihrer Zuständigkeit auf die Erarbeitung des konkreten Plans zur Erhöhung der Kapazität mit konkreten Baumassnahmen und entsprechender Zeitpläne ist trotz Abweichung zur entsprechenden Richtlinie des ersten EU-Bahnpakets abzusehen.

In Bezug auf das geplante neue Instrument der Netznutzungskonzepte und -pläne empfiehlt die Expertengruppe einstimmig die Option 2b:

- Die Trassenvergabestelle ist für den Netznutzungsplan, welcher sechs bis eineinhalb Jahre vor Fahrplanwechsel publiziert wird und die Aufteilung der Kapazität auf die einzelnen Verkehrsarten verbindlich festlegt, verantwortlich. Entsprechend dem Auftragsmodell in der Fahrplanerstellung beauftragt sie die Infrastrukturbetreiber, namentlich SBB Infrastruktur, mit der konkreten Ausarbeitung der entsprechenden Entwürfe. Auch führt die Trassenvergabestelle die Anhörung zu den Entwürfen durch.
- Der Entscheid, ob eine Strecke bzw. ein Knoten auf der Basis dieses Instruments geplant wird, soll durch die Trassenvergabestelle gefällt werden.
- Die Trassenvergabestelle soll ausgewählte Planungsarbeiten auf Stufe Netznutzungskonzept begleiten. Sie soll dabei im Interesse der Effizienz und der schlanken Strukturen Prioritäten setzen. Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden.



Referenz/Aktenzeichen:

5.4.2 Netzentwicklung

Zielsetzung

Die Expertengruppe analysierte, ob und in welcher Art der Trassenvergabestelle eine Rolle in der Netzentwicklung zukommen soll. Diese Analyse erfolgte nicht aufgrund der EU-Kompatibilität. Die EU betrachtet die Netzentwicklung nicht als eine für den Netzzugang wesentliche Funktion. Gemäss den Bestimmungen des ersten EU-Bahnpakets ist es zulässig, dass integrierte Bahnen die langfristige Netzentwicklung³⁹ eigenständig vornehmen.

Die Philosophie der EU geht von einer infrastrukturgetriebenen Netzentwicklung aus, welche Kapazitäten für eine generelle Verkehrsentwicklung ermöglichen soll. Die Schweizer Netzentwicklung beruht hingegen auf konkreten Angebotskonzepten, welche jeweils mit einem Fahrplankonzept unterlegt sind. Die Netzentwicklung soll diese künftigen Angebotszustände ermöglichen. Hierfür allfällig erforderliche Netzausbauten werden im Planungsviereck „Angebot – Rollmaterial – Infrastruktur – Technik“ geplant und nur dort realisiert, wo sie für die Umsetzung der angestrebten Angebotskonzepte erforderlich sind.

In den Anhörungen durch die Expertengruppe haben sich zudem einige EVU und interessierte Kreise darüber beklagt, dass die SBB den Prozess der langfristigen Netzentwicklungsplanung zu stark dominieren, die Planung zu wenig transparent sei und der Einbezug der betroffenen EVU nicht unparteiisch und gleichwertig erfolge.

Die Expertengruppe hat sich deshalb ursprünglich zwei Fragen gestellt:

- Kommt der Trassenvergabestelle als Verantwortliche für die Trassenplanung und den Netzfahrplan in der auf Fahrplankonzepten beruhenden Schweizer Netzentwicklung eine Funktion zu?
- Die Trassenvergabestelle hat in ihrer Rolle als Auftraggeber an die Infrastrukturbetreiber zur Erstellung von Fahrplanentwürfen für eine diskriminierungsfreie Auftragserledigung zu sorgen. Soll sie deshalb auch in der Netzentwicklung für die Diskriminierungsfreiheit sorgen?

Handlungsoptionen

Die Expertengruppe ging von der Rahmenbedingung aus, dass sich die Handlungsoptionen an der Rol-
lendeinition der einzelnen Akteure der Netzentwicklung gemäss FABI-Botschaft orientieren sollen.⁴⁰

³⁹ Von der langfristigen Netzentwicklung zwecks Kapazitätsschaffung für Angebotserweiterungen ist die Überwindung von eingetretenen oder in naher Zukunft eintretenden Kapazitätsengpässen aufgrund des normalen Verkehrswachstums gemäss Art. 22 bis 26 der EU-RL 2001/14 zu unterscheiden.

⁴⁰ Botschaft zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012. BBl Nr. 10 vom 6.3.2012, S. 1577ff.



Referenz/Aktenzeichen:

In der Infrastrukturplanung / Netzentwicklung kommt gemäss FABI-Botschaft dem Bund als Hauptfinanzierer die Prozessführerschaft zu. Diese wird vom BAV wahrgenommen. Es gibt die langfristigen Ziele sowie die Grundsätze für den Planungsprozess vor und sorgt dafür, dass die Angebotsplanungen in den verschiedenen Verkehrssparten zeitgerecht und in der erforderlichen Form und Tiefe für die Infrastrukturplanung zur Verfügung stehen.

Das BAV zieht die Kantone und Bahnen in die einzelnen Planungsschritte ein. Es sorgt für die notwendige Koordination und vermittelt bei sich widersprechenden Interessen. Zudem leitet es als Prozessführer die Sitzungen des gesamtschweizerischen Steuerorgans. Die Kantone sind verantwortlich für die regionale Angebotsplanung. Sie organisieren sich in vier regionalen Planungsräumen und leiten deren Sitzungen.

Die Bahnen, namentlich deren Infrastrukturbereiche, ermitteln im Auftrag und in Abstimmung mit dem BAV den Infrastrukturbedarf und erarbeiten die diesbezüglichen Planungsstudien. Sie sind verantwortlich für die operative Bahninfrastruktur-Planung. Die Bahnen wirken auch bei der Prognose der Nachfrageentwicklung und des Angebotsbedarfs mit und erarbeiten im Sinne einer Diskussionsbasis aus eigenem Antrieb sowie im Auftrag des Bundes und der Kantone die nationale und regionale Angebotsplanung.⁴¹

Aufgrund dieser Rollendefinitionen ist der Bund, bzw. das BAV als Prozessführer der Netzentwicklung für die Sicherstellung einer transparenten und diskriminierungsfreien Netzentwicklung verantwortlich. Die Beurteilung, ob die vom Bund beauftragten Infrastrukturbetreiber die Netzentwicklung in diskriminierender Weise vornehmen, hat entsprechend durch den Regulator zu erfolgen. Die im Planungsprozess beteiligten Akteure, insbesondere einzelne Bahnen, Kantone und allenfalls auch Operateure und Interessenverbände der Verlager, sowie das BAV selbst, können bei Diskriminierungsverdacht an den Regulator gelangen.⁴² Die Trassenvergabestelle hat somit in der langfristigen Netzentwicklung nach Auffassung der Expertengruppe *keine Aufsichtsfunktion*.

Die Expertengruppe ist aber der Ansicht, dass die Trassenvergabestelle als *Fachinstanz* in den Planungsprozess der Netzentwicklung einbezogen werden soll, und zwar aus zwei Gründen:

- Damit die Trassenvergabestelle ihre Verantwortung für den Netznutzungsplan (vgl. Kap. 5.4.1) kompetent wahrnehmen kann, soll sie dessen Vorarbeiten im Rahmen des Netznutzungskonzepts im Interesse der Planungs- und Informationskontinuität mitverfolgen.

⁴¹ FABI-Botschaft. BBI Nr. 10 vom 6.3.2012, S. 1632.

⁴² Der VöV hat anlässlich seiner Generalversammlung vom 6.9.2012 eine „Branchenlösung“ beschlossen, welche zum Ziel hat, branchenintern die Zusammenarbeit unter den Bahnen zu intensivieren und Diskriminierungen zu unterbinden. Ein derartiger Ansatz kann die Transparenz in der Planung sowie die Zusammenarbeit unter den beteiligten Bahnen stärken. Insofern bildet er eine sinnvolle Ergänzung zur Sicherstellung der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit durch das BAV und den Regulator. Brancheninterne Schiedsgerichte können und dürfen aber nicht die Zuständigkeit des Regulators einschränken. Die einzelnen Bahnunternehmen müssen unabhängig von brancheninternen Regelungen weiterhin an den Regulator gelangen können.



Referenz/Aktenzeichen:

- Durch ihre Tätigkeit im Rahmen der Konfliktlösungen im Trassenvergabeprozess, der Begleitung von Trassenstudien sowie bei der Erarbeitung allfälliger Kapazitätsanalysen zu überlasteten Strecken hat die Trassenvergabestelle ein Fachwissen über absehbare Engpässe und deren Überwindung, welches genutzt werden kann und soll.

Die Trassenvergabestelle soll deshalb in den Planungsgruppen der regionalen Planungsräume als Fachinstanz mitwirken.

Optionen zum Einbezug der Trassenvergabestelle in die Netzentwicklung

1. *Status Quo*: Die Trassenvergabestelle ist nicht in die Netzentwicklungsplanung einbezogen.
2. *Mitwirkung als Fachinstanz*: Die Trassenvergabestelle nimmt an den Sitzungen der regionalen Planungsräume teil und wird zu den iterativen Planungsschritten angehört.

Bewertung der Handlungsoptionen

| Optionen | Kriterien | | | | |
|---|-------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| | Wettbewerbstauglichkeit | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit, Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
| 1. Status Quo: Kein Einbezug der Trassenvergabestelle in die Netzentwicklungsplanung | + | + | + | + | + |
| 2. Mitwirkung als Fachinstanz: Die Trassenvergabestelle nimmt an den Sitzungen der regionalen Planungsräume teil und wird zu den iterativen Planungsschritten angehört. | + | + | ++ | ++ | + |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die Teilnahme der Trassenvergabestelle an den Sitzungen der regionalen Planungsräume sowie die Anhörung bei den iterativen Planungsschritten wirkt sich nicht auf die EU-Kompatibilität aus, da die Netzentwicklung von der EU nicht als wesentliche Funktion für den Netzzugang betrachtet wird. Auch beeinflusst sie nicht die Wettbewerbstauglichkeit, da das BAV und der Regulator für eine transparente und diskriminierungsfreie Planung zu sorgen haben. Die Mitwirkung der Trassenvergabestelle und die Nutzung ihres Fachwissens erhöhen aber die Qualität der Leistungserbringung und die Anreizstiftung.

Empfehlung

Die Expertengruppe empfiehlt einstimmig die Option 2. Die Trassenvergabestelle soll als Fachinstanz an den Sitzungen der regionalen Planungsräume gemäss FABI-Botschaft teilnehmen und zu den iterativen Planungsschritten angehört werden. Sie soll dabei jedoch mit Blick auf schlanke Strukturen und eine effiziente Umsetzung klare Prioritäten setzen.



Referenz/Aktenzeichen:

5.5. Inkasso der Trassenbenutzungsgebühren

Zielsetzung:

Die EU-Richtlinie 2001/14 klammert in Art. 4 Abs. 2 die Einkassierung der Trassenbenutzungsgebühren explizit von den zwingend an die Trassenvergabestelle zu übertragenden Funktionen aus. In der Neufassung des ersten EU-Bahnpakets wird die Einkassierung der Trassenbenutzungsentgelte jedoch neu zu den wesentlichen Funktionen, welche durch eine unabhängige Stelle vorzunehmen sind, hinzuge-rechnet. Die Schweiz hat sich mit dem Landverkehrsabkommen verpflichtet, die weitere Rechtsentwick-lung im Themenbereich des ersten EU-Bahnpakets gleichwertig zu den Entwicklungen der EU auszu-gestalten.

Handlungsoptionen

Mit Blick auf die EU-Kompatibilität prüfte die Expertengruppe die Übertragung des Inkassos an die Trassenvergabestelle. Da gemäss Neufassung des ersten EU-Bahnpakets nicht zwingend die Trassenver-gabestelle, sondern auch unabhängige Billing-Dienstleistungsunternehmen die Einkassierung der Trassenbenutzungsentgelte vornehmen könnten, analysierte die Expertengruppe auch diese Option.

Die Trassenbenutzungsentgelte sind eine wesentliche Einnahmequelle der Infrastrukturbetreiber. Zur Qualitätssicherung und zur Minimierung des Debitorenrisikos sollen deshalb die Einzelheiten des Inkas-sos und der Entgeltweiterleitung in Leistungsverträgen zwischen den Infrastrukturbetreibern und der Trassenvergabestelle bzw. dem unabhängigen Billing-Unternehmen geregelt werden.

Optionen zur Regelung des Inkassos der Trassenbenutzungsentgelte

1. *Status quo*: Das Inkasso erfolgt weiterhin durch die *Infrastrukturbetreiber*
2. *Übertragung des Inkassos an die Trassenvergabestelle*. Regelung der Details in einem Service-Level-Agreement
3. *Übertragung des Inkassos an ein unabhängiges Billing-Dienstleistungsunternehmen* (z.B. Billag AG). Regelung der Details in einem Service-Level-Agreement



Referenz/Aktenzeichen:

Bewertung der Optionen

| Optionen | Kriterien | Wettbewerbstauglichkeit | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit, Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
|--|-----------|-------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1. Status Quo: Inkasso durch die Infrastrukturbetreiber | | + | + | ++ | ++ | -- |
| 2. Übertragung des Inkassos an die Trassenvergabestelle | | ++ | + | ++ | ++ | ++ |
| 3. Übertragung des Inkassos an ein unabhängiges Billing-Dienstleistungsunternehmen | | ++ | - | 0 | 0 | ++ |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die Übertragung des Inkassos an die Trassenvergabestelle oder ein unabhängiges Billing-Dienstleistungsunternehmen ist nicht nur EU-kompatibel, sondern schneidet auch bezüglich der Wettbewerbstauglichkeit leicht besser ab, da die potenzielle Gefahr der Weiterleitung von Informationen über Leistungen dritter EVU an die konzerneigenen Verkehrssparten verringert wird.

Die Übertragung des Inkassos erscheint aus einer Prozessoptik relativ problemlos. Die Einkassierung der Benutzungsgebühren für die Grund- und Zusatzleistungen gemäss Art. 22 NZV ist leicht über die bestehenden EDV-Tools durchführbar.⁴³ In der Option 2 müssten die 10 Mitarbeitenden des Bereichs I-FN-VT-TV der SBB sowie die Tools für das Inkasso der Trassenbenutzungsgebühren zur Trassenvergabestelle transferiert werden. Diese Organisationseinheit nimmt heute das Inkasso für SBB Infrastruktur vor und bereitet die Daten für die BLS auf. Damit die Trassenvergabestelle das Inkasso auch für weitere Infrastrukturbetreiber vornehmen kann, müssen diese die auf ihrem Netz abgewickelten Betriebsleistungen wie auch alle erbrachten Zusatzleistungen aufgeschlüsselt nach den einzelnen EVU (Debitorencode) in das Fahrplansystem eintragen bzw. der Trassenvergabestelle in geeigneter Form zur Verfügung stellen. Die EVU müssen alle erforderlichen Daten zu den Zugcharakteristika in ihre mit dem Trassenpreisberechnungstool verknüpften Systeme eintragen oder in anderweitiger geeigneter Form der Trassenvergabestelle zur Verfügung stellen. Somit hat eine Übertragung an die Trassenvergabestelle keinen negativen Einfluss auf die Effizienz, die Qualität der Leistungserstellung und die Steuerbarkeit. Bei einer Übertragung an ein unabhängiges Billing-Unternehmen trifft dies jedoch aufgrund des Synergieverlustes mit der Trassenvergabe (z.B. Tools) nicht zu.

⁴³ Die Gebühren für Serviceleistungen gemäss Art. 23 NZV, die nicht zum Netzzugang gehören und sowohl bei den Infrastrukturbetreibern wie auch bei anderen Unternehmen zu frei aushandelbaren Preisen bezogen werden können, sind durch diese in Rechnung zu stellen und einzukassieren.



Referenz/Aktenzeichen:

Empfehlung

Die Expertengruppe ist einstimmig der Auffassung, dass es sich nicht lohnt, bezüglich der Einkassierung der Trassenbenutzungsentgelte eine Differenz zu den Bestimmungen der EU zu schaffen. Das Inkasso ist der Trassenvergabestelle zu übertragen und die Trassenvergabestelle wird verpflichtet, mit den Infrastrukturbetreibern diesbezüglich ein Service Level Agreement abzuschliessen.

In der Umsetzung ist darauf zu achten, dass der für die Netzentwicklungsplanung erforderliche Datentransfer gewährleistet bleibt, allenfalls in anonymisierter Form.

5.6. Finanzierung der Trassenvergabestelle

Zielsetzung:

trasse.ch hat keine Markteinnahmen. Sie bietet ihre Dienstleistungen unentgeltlich an und finanziert sich, indem sie bei SBB, BLS und SOB für die Trassenzuteilung auf deren Netzen eine Gebühr erhebt. Diese deckt den geplanten und vom Verwaltungsrat mit dem Budget genehmigten Aufwand und wird auf die einzelnen Infrastrukturbetreiber im Verhältnis der auf ihren Netzen zugeteilten Trassenkilometer aufgeteilt. Diese Finanzierung ist im Hinblick auf die Erteilung eines gesetzlichen Auftrages an die Trassenvergabestelle zu hinterfragen.

Handlungsoptionen

Indirekt tragen heute der Bund und zu einem Teil die Kantone die Aufwendungen der trasse.ch. Der Bund bestellt auf dem SBB-Netz allein und auf den Netzen der BLS und SOB zusammen mit den Kantonen den Infrastrukturbetrieb bei den Infrastrukturbetreibern und schliesst hierfür eine Leistungsvereinbarung mit entsprechendem Zahlungsrahmen ab. Die Infrastrukturbetreiber verbuchen die Gebühren an trasse.ch in ihrem Plan-Aufwand, welcher die Basis für den Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarungen bildet.

Die Infrastrukturbetreiber refinanzieren sich zwar nicht nur über die Abgeltungen des Bundes, sondern auch über den Trassenpreis. Der Aufwand für die Trassenvergabe fliesst jedoch nicht explizit in die Berechnungen der Normgrenzkosten des Basispreises ein.

Wenn die Trassenvergabestelle nicht mehr im Auftrag der Infrastrukturbetreiber handelt, erscheint es naheliegend, dass der Bund die Trassenvergabe und die damit zusammenhängenden Aufgaben direkt bei der Trassenvergabestelle bestellt. Er schliesst hierfür mit der Trassenvergabestelle eine Leistungsvereinbarung wie mit den Infrastrukturbetreibern ab. Die Abgeltungen des Bundes decken den Aufwand der Trassenvergabestelle. Dieser Lösungsansatz bildet neben dem Status Quo (Option 1) die Option 2.



Referenz/Aktenzeichen:

Im Interesse des Verursacherprinzips ist auch eine Finanzierung über die EVU denkbar. Wer mehr Trassen bestellt, soll einen höheren Anteil der Kosten tragen. Die Trassenvergabestelle würde somit von den EVU eine Gebühr pro Trassenkilometer⁴⁴ verlangen, welche im Durchschnitt über z.B. vier Jahre ihren Planaufwand decken soll. Allenfalls kann sie auch einen vorgängig definierten prozentualen Anteil am Trassenpreis erhalten.

Optionen zur Finanzierung der Trassenvergabestelle

1. *Status quo*: Gebühren der Infrastrukturbetreiber, für welche die Trassenvergabestelle die Trassenzuteilung vornimmt. Die Gebühren decken den Plan-Aufwand gemäss Budget.
2. Finanzierung durch den *Bund*: Der Bund bestellt die Trassenvergabe bei der Trassenvergabestelle auf der Basis einer Leistungsvereinbarung, welche die Grundlage für die Abgeltungen des Bundes bildet.
3. Finanzierung über die *EVU*: Die Trassenvergabestelle erhebt von den EVU eine Gebühr pro Trassenkilometer.

Bewertung der Optionen

| Optionen \ Kriterien | Wettbewerbstauglichkeit | Effizienz | Qualität der Leistungserbringung | Steuerbarkeit; Anreizstiftung | EU-Kompatibilität |
|--|-------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1. <i>Status Quo</i> : Finanzierung durch Infrastrukturbetreiber über eine den geplanten Aufwand deckende Gebühr | ++ | 0 | ++ | + | + |
| 2. <i>Bund</i> : Finanzierung durch den Bund als Besteller der Trassenvergabe auf der Basis einer Leistungsvereinbarung, welche die Grundlage für die Abgeltungen des Bundes bildet. | ++ | ++ | ++ | + | + |
| 3. <i>EVU</i> : Gebühr pro Trassenkilometer | 0 | - | 0 | - | + |

Legende: ++ sehr gut, + gut, 0 mittel, - schlecht, -- sehr schlecht

Die Expertengruppe beurteilt eine Finanzierung der künftigen Trassenvergabestelle direkt durch den Bund gegenüber der „Umweg-Finanzierung“ über die Infrastrukturbetreiber aus Effizienzgründen vorteilhafter. Der Detaillierungsgrad und somit der Aufwand für die Aushandlung der Leistungsvereinbarung hat sich am Betrag der Abgeltungen zu orientieren. Ansonsten unterscheiden sich diese beiden Optionen nicht wesentlich.

⁴⁴ Da sich die Trassen in der Länge und der Häufigkeit der Fahrt (Verkehrstage) stark unterscheiden, dürfte eine Gebühr pro Trassenkilometer verursachergerechter sein als eine Gebühr pro bestellte Trasse.



Referenz/Aktenzeichen:

Bei einer Finanzierung über die EVU, sei es als Gebühr pro Trassenkilometer oder als Anteil an den Trassenbenutzungsentgelten, ist die Trassenvergabestelle am Netzauslastungsrisiko mit beteiligt. Zwar könnte man argumentieren, dass die Trassenvergabestelle dadurch den Anreiz hat, möglichst viele Trassen zu vermarkten. Allerdings hat sie hier nur sehr beschränkt Einflusshebel. Ebenso könnte man umgekehrt argumentieren, dass die Trassenvergabestelle einen Anreiz erhielte, in diskriminierender Art Verkehre mit hohen Trassenbenutzungsentgelten zu bevorzugen. Bei tieferen Trassenpreiseinnahmen als prognostiziert könnte die Trassenvergabestelle zudem mit einem Liquiditätsproblem konfrontiert sein, welches sich negativ auf die Qualität der Leistungserbringung und damit indirekt auch auf die Wettbewerbstauglichkeit auswirken könnte. Bei höheren Trassenbenutzungsentgelten würde die Trassenvergabestelle Gewinne erzielen, was aus Sicht der Effizienz abzulehnen ist.

Empfehlung

Die Expertengruppe empfiehlt einstimmig die Option 2. Der Bund schliesst in seiner Rolle als Besteller des Infrastrukturbetriebs mit der Trassenvergabestelle eine Leistungsvereinbarung ab und gilt den Aufwand der Trassenvergabestelle ab.

6. Zusammenfassung der Empfehlungen

Die Trassenvergabestelle ist im heutigen organisatorischen Gesamtrahmen des Bahnsystems - d.h. unabhängig von der zukünftigen Organisation der Bahninfrastruktur - zu optimieren.

Dazu schlägt die Expertengruppe vor, dass der Bund zur Stärkung der Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle die Aktien der heutigen trasse.ch übernimmt. Die Infrastrukturbetreiber, für deren Netze die Trassenvergabestelle zuständig ist, sind nach Ansicht einer Mehrheit der Expertengruppe lediglich durch ihre Vertreter im Verwaltungsrat einzubeziehen. Die personelle und stimmrechtsmässige Mehrheit im Verwaltungsrat muss jedoch stets beim Mehrheitsaktionär Bund liegen. Der Verband öffentlicher Verkehr ist hingegen mit Blick auf die EU-Konformität nicht mehr im Verwaltungsrat der Trassenvergabestelle vertreten, da er als Interessenverband nicht nur die Interessen der Infrastrukturbetreiber sondern auch eines Teils der Trassenbesteller vertritt. Namentlich ausländische EVU und Dritte, welche vom VöV nicht vertreten werden, können sich dadurch benachteiligt fühlen.

Die Trassenvergabestelle agiert künftig auf der Basis eines gesetzlichen Auftrags. Darin werden insbesondere ihre Zuständigkeiten und die Rollen der einzelnen Akteure, wie auch die Finanzierung sowie die Informations- und Auskunftspflicht der Infrastrukturbetreiber geregelt. Sie erhält vom Bundesrat jeweils für vier Jahre einen strategischen Auftrag, welcher die Basis für die durch den Verwaltungsrat zu erarbeitende Strategie bildet.



Referenz/Aktenzeichen:

Die Trassenvergabestelle soll gestärkt werden; sie soll ihre Zuständigkeiten effektiv wahrnehmen können. Hierzu wird ihr Aufgabenprofil im Vergleich zur heutigen trasse.ch ausgeweitet. Die Trassenvergabestelle wird – mit Ausnahme von Zahnrad- und Spezialbahnen – zuständig für das gesamte Normalspurnetz. Insbesondere ist sie Eingangstor für alle Fragen der Trassenbestellung und – zuteilung. Künftig sind jegliche Trassenanträge für jeden Bestellzeitraum (Jahresfahrplan und laufender Fahrplan) bei ihr einzureichen (Ausnahme operative Trassenanträge mit einer Zugfahrt weniger als 48 Std. nach der Trassenbestellung). Es ist ausschliesslich die Trassenvergabestelle, welche Trassen zuteilt bzw. nicht umsetzbare Anträge ablehnt.

Der Bundesrat gibt der Trassenvergabestelle strategische Ziele vor. Darin fordert er, dass die Trassenvergabestelle die Infrastrukturbetreiber mit der Trassenplanung und Erarbeitung von Fahrplanentwürfen beauftragt. Sollten die Infrastrukturbetreiber den Fahrplan in diskriminierender Weise erstellen oder die vereinbarten Leistungskriterien klar nicht erfüllen und wird dies auch nach Gesprächen nicht behoben, so kann der Verwaltungsrat der Trassenvergabestelle nach Rücksprache mit dem Bundesrat im Sinne einer ultima ratio den Infrastrukturbetreibern den Auftrag entziehen.

Damit die Trassenvergabestelle die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung durch die von ihr beauftragten Infrastrukturbetreiber zweifelsfrei gewährleisten kann, erhält sie die hierfür erforderlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten. Insbesondere muss sie einen vollständigen Überblick über die beantragten und sich in Bearbeitung befindlichen Trassenstudien erhalten. Sie entscheidet eigenständig, welche Studien sie zwecks Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit in der Fahrplanerstellung begleitet. Auch ist die Trassenvergabestelle frühzeitig in die Intervallplanung einzubeziehen, namentlich bezüglich der Ersatzangebote. Zudem wirkt die Trassenvergabestelle in den Fahrplanwerkstätten von SBB Infrastruktur mit und sie ist im Sinne des Auftragsmodells in der Fahrplanerstellung verantwortlich für die künftig vorgesehenen Netznutzungspläne.

Die Trassenvergabestelle wirkt des Weiteren als Fachinstanz in der Netzentwicklungsplanung mit, indem sie an prioritären Sitzungen der regionalen Planungsräume teilnimmt und zu den iterativen Planungsschritten angehört wird. Auch wird sie in das Netznutzungskonzept einbezogen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben muss ihr Personalbestand von heute 10 Vollzeitstellen schrittweise mit dem effektiven Arbeitsanfall ausgebaut und adäquat dimensioniert werden. Die Expertengruppe geht tendenziell von einem 50 bis maximal 100% höheren Ressourcenbedarf als heute aus; dieser ist jedoch zu verifizieren. Es ist durch die Trassenvergabestelle zu klären, welche der zukünftigen Arbeiten intern bzw. extern erfolgen sollen. Zusätzlich sind mit Blick auf die EU-Konformität 10 Mitarbeitende, welche heute bei der SBB das Inkasso der Trassenbenutzungsentgelte vornehmen, zur Trassenvergabestelle zu transferieren. Da die Übertragung der Eintreibung der Trassenbenutzungsgebühren an die Trassenvergabestelle aus einer Prozesssicht relativ problemlos ist, lohnt es sich nicht, hier eine Differenz zu den Anforderungen der Neufassung des ersten EU-Bahnpakets zu schaffen.



Referenz/Aktenzeichen:

Die Expertengruppe geht tendenziell von einer Budgeterhöhung von 50 bis maximal 100% wegen des höheren Ressourcenbedarfs gegenüber heute aus (Basis 2012 mit einem Budget von 2 Mio. Fr.); dieser ist jedoch zu verifizieren. Zudem entfällt der Personalaufwand für die Mitarbeitenden des Inkassos der Trassenbenutzungsentgelte bei SBB Infrastruktur.

Die Trassenvergabestelle wird über Abgeltungen des Bundes finanziert. Der Bund bestellt die Trassenvergabe, wie er auch den restlichen Infrastrukturbetrieb bestellt, und schliesst hierfür eine Leistungsvereinbarung mit der Trassenvergabestelle ab.

Für die Vernetzung mit den Überlegungen der Expertengruppe zu den Modellen der zukünftigen Organisation der Bahninfrastruktur sowie dem ggf. resultierenden Anpassungsbedarf bei der Trassenvergabestelle wird auf den Schlussbericht der Expertengruppe verwiesen. Werden in einer späteren Phase Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen institutionell getrennt, kann die Trassenvergabe mit genügender Unabhängigkeit durch den Infrastrukturbetreiber erfolgen und eine separate Trassenvergabestelle wird überflüssig. Bei der heutigen Ausgangslage ist das Modell Trassenvergabestelle aus Sicht der Expertengruppe weiterzuverfolgen.



Referenz/Aktenzeichen:

Anhang

A 1 Mögliche Gesetzesbestimmungen für die Regelung einer Trassenvergabestelle in Form einer Aktiengesellschaft (1. Vorschlag, im Rahmen der Arbeiten des UVEK zu überprüfen)

Änderung des Eisenbahngesetzes EBG; SR 742.101

Art 9b Trassenvergabestelle (heutiger Art. 9b wird zu 9h)

¹Die Trassenvergabe erfolgt durch eine von Eisenbahnunternehmen und von anderen interessierten Dritten unabhängige Stelle (Trassenvergabestelle).

²Der Bundesrat überträgt die Trassenvergabe auf eine Aktiengesellschaft des privaten Rechts im Alleineigentum des Bundes.

³Die Gesellschaft darf nicht gewinnorientiert sein.

⁴Der Verwaltungsrat setzt sich mehrheitlich aus Personen zusammen, die von Infrastrukturbetreiberinnen unabhängig sind. Kein Mitglied des Verwaltungsrats darf eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben oder ein Amt bekleiden, die geeignet sind, seine Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.

Art 9c Aufgaben der Trassenvergabestelle

¹Die Trassenvergabestelle ist für die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung und Trassenvergabe verantwortlich. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Sie ist verantwortlich für die Trassenplanung und die Netzfahrplanerstellung.
- b) Sie ist zuständig für den gesamten Trassenvergabeprozess, nimmt Trassenbestellungen entgegen und teilt die Trassen zu.
- c) Sie analysiert bestehende und absehbare Engpässe, schlägt Massnahmen zur Erhöhung der Fahrwegkapazität vor und ist verantwortlich für die Netznutzungspläne.
- d) Sie vereinnahmt das für die Benützung der Infrastruktur zu bezahlende Entgelt und überweist es an die Infrastrukturbetreiberinnen.

²Sie kann Dritte mit der Ausführung einzelner Aufgaben beauftragen.



Referenz/Aktenzeichen:

³Sie kann in sämtliche Unterlagen der Trassenbesteller und Infrastrukturbetreiberinnen Einsicht verlangen und Auskünfte einholen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist.

⁴Der Bundesrat regelt die Aufgaben der Trassenvergabestelle im Einzelnen. Er bestimmt, welche Informationen durch die Trassenbesteller und Infrastrukturbetreiberinnen regelmässig der Trassenvergabestelle übermittelt werden müssen. Er kann Strecken von der Zuständigkeit der Trassenvergabestelle ausnehmen.

Art 9d Strategische Ziele des Bundesrates

¹Der Bundesrat legt jeweils für vier Jahre die strategischen Ziele der Trassenvergabestelle fest.

²Der Verwaltungsrat sorgt für die Umsetzung der strategischen Ziele. Er erstattet dem Bundesrat jährlich Bericht über die Zielerreichung und stellt die notwendigen Informationen für die Überprüfung der Zielerreichung zur Verfügung.

Art 9e Finanzierung der Trassenvergabestelle

Der Bund gilt der Trassenvergabestelle die laut Planrechnung ungedeckten Kosten ab. Er schliesst mit ihr eine jährliche Leistungsvereinbarung ab.

Art 9f Steuerbefreiung der Trassenvergabestelle

Die Trassenvergabestelle ist von jeder Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden befreit; vorbehalten bleiben folgende Bundessteuern:

- a) die Mehrwertsteuer;
- b) die Verrechnungssteuer;
- c) die Stempelabgaben.

Art 9g Verfahren und Rechtsschutz

¹Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren.



Referenz/Aktenzeichen:

²Die Anfechtung von Verfügungen der Trassenvergabestelle richtet sich nach den Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Die Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung.

Art 9h Trassenpreis (heutiger Artikel 9b Recht auf Entgelt)

A 2 Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesartikeln

Generell

Die Expertengruppe schlägt kein eigenes „Trassenvergabe-Gesetz“ vor. Es genügt für die Schaffung der Trassenvergabestelle, für die Festlegung ihrer Aufgaben und Kompetenzen sowie für ihre Finanzierung die Einfügung einiger neuer Bestimmungen im Eisenbahngesetz. Da die künftige Trassenvergabestelle nach Empfehlung der Expertengruppe in der Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft geschaffen wird, sind im Übrigen die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft (Art. 620ff OR) anwendbar. Selbstverständlich braucht es zusätzliche Anpassungen und Ergänzungen auf Verordnungsstufe. Hierbei steht vor allem die Netzzugangsverordnung (NZV) im Vordergrund.

Art. 9b) Trassenvergabestelle

Die Trassenvergabe ist heute noch Teil der Aufgaben der Infrastrukturbetreiber, die ihrerseits die Trasse Schweiz damit beauftragt haben. Neu erhält die Trassenvergabestelle einen direkten gesetzlichen Auftrag. Sie hat diesen selbständig und unabhängig von Infrastrukturbetreibern, Trassenbestellern und Bundesbehörden auszuführen.

Der Bundesrat überträgt die Trassenvergabe einer privatrechtlich organisierten Aktiengesellschaft. Es ist davon auszugehen, dass er damit die Trasse Schweiz AG beauftragt. Zur Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit wird der Bund neu Alleinaktionär der Trasse Schweiz AG, indem er von den bisherigen Eigentümern die entsprechenden Anteile kauft.

Die Vertreter der Infrastrukturbetreiber können sich in den Verwaltungsrat wählen lassen, solange sie nicht die Mehrheit in diesem Gremium haben. Die unabdingbare Unabhängigkeit verbietet es aber, dass beispielsweise Mitarbeitende aus dem Verkehrsbereich oder der Geschäftsleitung von Bahnunternehmen oder von Trassenbestellern, von deren Interessenvereinigungen sowie von Bundesbehör-



Referenz/Aktenzeichen:

den, welche als Leistungsbesteller, Eigentümerversorger oder als Aufsichtsbehörden mit diesen in Verbindung stehen, Einsitz in den Verwaltungsrat nehmen. Ebenfalls können Mitarbeitende derjenigen Bereiche der Infrastrukturbetreiber, welche im Auftrag der Trassenvergabestelle Aufgaben erfüllen (z.B. Fahrplanplanung), nicht in den Verwaltungsrat gewählt werden. Der Bund wacht als Alleinaktionär in der Generalversammlung über die Einhaltung dieser Vorschrift. Im Übrigen können die Zusammensetzung des Verwaltungsrates, seine Grösse, seine Konstituierung, seine Aufgaben – soweit sie nicht im OR zwingend vorgegeben sind – ja selbst die für ein Verwaltungsratsmandat zu erfüllenden persönlichen und fachlichen Voraussetzungen in den Statuten festgeschrieben werden. Letzteres empfiehlt sich jedoch eher in einem vom Bund auszuarbeitenden Anforderungsprofil festzulegen.

Art. 9c) Aufgaben der Trassenvergabestelle

Der bisherige, jederzeit kündbare privatrechtliche Auftrag an die Trassenvergabestelle wird durch einen gesetzlichen Auftrag abgelöst. Der erste Satz von Absatz 1 umschreibt diesen Auftrag und die Zuständigkeit der Trassenvergabestelle zuerst generell, um sogleich die dazugehörenden wichtigsten Aufgaben näher, aber nicht abschliessend aufzulisten. Es würde den Rahmen des Eisenbahngesetzes sprengen, wenn sämtliche Aufgaben und Zuständigkeiten der Trassenvergabestelle hier im Detail festgelegt würden. Der Bundesrat erhält deshalb die Kompetenz, diese auf Verordnungsstufe, namentlich in der Netzzugangsverordnung (NZV) im Einzelnen zu regeln. In der NZV wird demzufolge festzulegen bzw. näher zu bestimmen sein:

- dass die Trassenvergabestelle die Bestimmungen für die Trassenbestellungen festlegt und publiziert;
- dass sie das Koordinierungsverfahren bei Trassenbestellkonflikten leitet;
- dass sie die Trassenbestellungen entgegennimmt und Trassen zuteilt;
- dass sie Strecken für überlastet erklärt sowie für die Vornahme von Kapazitätsanalysen und Netznutzungsplänen verantwortlich ist;
- dass sie für sämtliche Netzbenutzer und Dritte Eingangstor in allen Fragen der Trassenbestellung und –zuteilung ist;
- dass sie frühzeitig in die Baustellen- und Intervallplanung der Infrastrukturbetreiber einzubeziehen ist und diese begleitet;
- dass sie für die Erarbeitung und Publikation der nationalen Trassenkataloge verantwortlich ist und den Güterverkehrskorridororganisationen die für den grenzüberschreitenden Güterverkehr reservierten Katalogtrassen zur Verfügung stellt.

Die Trassenvergabestelle kann Dritte, namentlich SBB-Infrastruktur mit der Ausführung einzelner Aufgaben beauftragen. Dabei steht die Fahrplanerstellung im Vordergrund. Die Trassenvergabestelle bleibt jedoch in jedem Fall verantwortlich für die von Dritten ausgeführten Aufgaben.



Referenz/Aktenzeichen:

Um ihren gesetzlichen Auftrag und ihre Aufgaben erfüllen zu können, braucht die Trassenvergabestelle die Einsicht in sämtliche Unterlagen, die dafür erforderlich sind. Ebenso kann sie Auskünfte einholen, sei es bei Trassenbestellern oder bei Infrastrukturbetreibern.

Der Bundesrat bestimmt, für welche Strecken die Trassenvergabestelle zuständig ist. Damit kann er gemäss den Empfehlungen der Expertengruppe die Zuständigkeit auf Normalspurnetze beschränken sowie bei Bedarf einzelne Normalspurstrecken vom Zuständigkeitsbereich ausnehmen. Zu denken ist insbesondere an Strecken ausländischer Netzbetreiber auf schweizerischem Territorium oder normalspurige Zahnradstrecken.

Art. 9d) Strategische Ziele des Bundesrates

Der Bundesrat überträgt die Trassenvergabe gemäss Art. 9b Abs. 2 auf die „Trassenvergabestelle AG“. In diesem Rahmen gibt er ihr strategische Ziele für die Dauer von jeweils vier Jahren vor. Diese bestimmen die allgemeine Ausrichtung der Trassenvergabestelle sowie wesentliche Ziele. Sie bilden die Grundlage für die vom Verwaltungsrat festzulegende Strategie. Der Verwaltungsrat berichtet in einem jährlichen Bericht dem Bundesrat über die Erreichung der strategischen Ziele.

Im Mittelpunkt der strategischen Ziele steht die Beauftragung der Infrastrukturbetreiber mit der Fahrplanerstellung. Der Bundesrat wird die Trassenvergabestelle darin verpflichten, mit den Infrastrukturbetreibern eine Vereinbarung zur Erarbeitung von Fahrplänenentwürfen und zur Trassenplanung abzuschliessen. Er wird hierzu die Eckwerte vorgeben. Gleichzeitig bestellt er bei den betroffenen Infrastrukturbetreibern im Rahmen der jeweiligen Leistungsvereinbarungen die Erstellung von Fahrplänenentwürfen und den Abschluss einer Vereinbarung mit der Trassenvergabestelle.

Art. 9e) Finanzierung der Trassenvergabestelle

Der Bund finanziert die Trassenvergabestelle. Er gilt dieser die laut Planrechnungen ungedeckten Kosten (vornehmlich Personalkosten) ab. Er schliesst mit ihr hierzu jährliche Leistungsvereinbarungen ab. Entsprechend werden die künftigen Leistungsvereinbarungen mit den betroffenen Infrastrukturbetreibern angepasst und der jeweilige Zahlungsrahmen um die Höhe der Abgeltungen an die Trassenvergabestelle reduziert.



Referenz/Aktenzeichen:

Art. 9f) Steuerbefreiung der Trassenvergabestelle

Die Trassenvergabestelle ist grundsätzlich von allen Steuern befreit mit Ausnahme von Mehrwert-, Stempel- und Verrechnungssteuer.

Art. 9g) Verfahren und Rechtsschutz

Die Trassenvergabestelle nimmt eine Bundesaufgabe wahr. Unabhängig von ihrer Rechtsform als privatrechtliche Aktiengesellschaft sind ihre Handlungen deshalb dem öffentlichen Recht unterstellt. Es gelangt das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG) zur Anwendung. Ihre Entscheide im Einzelfall gelten als Verfügung. Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Trassenvergabestelle ist die Schiedskommission (Art. 40a^{bis} EBG). Allfälligen Beschwerden wird die aufschiebende Wirkung entzogen; es muss vermieden werden, dass eine einzelne Beschwerde beispielsweise den Fahrplanprozess behindert. Zudem soll die Trassenvergabestelle auch zukünftig lösungsorientiert arbeiten.