

00.000

**Vernehmlassungsvorlage
zur Organisation der Bahninfrastruktur
(OBI)**

Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

vom ...

Übersicht

Die Organisation der Bahninfrastruktur in der Schweiz genügt den heutigen Ansprüchen nicht ausreichend. Deswegen soll sie in verschiedenen Bereichen modernisiert werden. Neue Regelungen sollen für mehr Transparenz und weniger Diskriminierungspotenzial auf dem Schienennetz sorgen.

Ausgangslage

Heute sind die Schweizer Bahnunternehmen meist als sogenannte integrierte Bahnen organisiert. Die Infrastruktur ist rechnerisch und organisatorisch vom Verkehr getrennt, bleibt aber in der Gesamtverantwortung der Bahnunternehmen. Dies birgt gewisse Diskriminierungspotenziale. Deswegen beauftragte der Bundesrat im Oktober 2010 eine „Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur“ mit der Analyse des Bahnsystems. Die Expertengruppe sollte aufzeigen, wie die Schweiz das Diskriminierungspotenzial auf dem Eisenbahnnetz reduzieren und gleichzeitig die Qualität des Bahnsystems erhalten kann.

Die Expertengruppe veröffentlichte ihre Vorschläge im Mai 2013. In der Folge wurde eine Anhörung bei den interessierten Kreisen durchgeführt, danach befasste sich der Bundesrat mit den Vorschlägen. Im Mai 2014 gab er dem UVEK den Auftrag, eine Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Organisation der Bahninfrastruktur zu erarbeiten. In weiten Teilen basieren die Vorschläge in dieser Vorlage auf den Empfehlungen der Expertengruppe.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat hat erkannt, dass die Organisation des Schweizer Bahnsystems das Potenzial für Diskriminierungen birgt. Beheben will er dies jedoch weder mit der vollständigen Trennung von Infrastruktur und Verkehr noch mit Holdingstrukturen für die Unternehmen. Nach Ansicht des Bundesrats ist dies im heutigen Wettbewerbsumfeld nicht notwendig und hätte negative Folgen für das Bahnsystem Schweiz. Die vorhandenen Diskriminierungspotenziale sollen stattdessen mit folgenden Massnahmen reduziert werden:
Unabhängige Trassenvergabestelle

Die drei grössten Normalspurbetreiberinnen der Schweiz – SBB, BLS und SOB – lagerten 2006 die Trassenvergabe in eine gemeinsame, unabhängige Stelle aus. Die Trasse Schweiz AG gehört zu je 25 Prozent den drei Bahnunternehmen und dem Verband öffentlicher Verkehr. Zu ihren Kernaufgaben gehören die Trassenplanung, die Trassenvergabe sowie die Lösung von Trassenkonflikten. Die Trasse Schweiz AG soll zu einer unabhängigen Anstalt des Bundes werden. Sie bekommt mehr Rechte und Pflichten, was ihre Position stärkt und das Diskriminierungspotenzial verringert.

Systemführerschaften gesetzlich regeln

Im vielfältigen Bahnsystem Schweiz kann nicht jedes Unternehmen neue Systeme entwickeln. Deswegen sind sogenannte Systemführerschaften nötig: Ein Unternehmen kann übergeordnete Aufgaben des Infrastrukturbetriebs, der Infrastrukturentwicklung oder des Verkehrs wahrnehmen. Systemführerschaften gibt es bereits heute, die Rechte und Pflichten dieser Systemführerinnen sind bisher allerdings nur vereinzelt geregelt. Dies birgt die Gefahr von Diskriminierungen. Systemführungsverträge sollen für mehr Transparenz sorgen. Gleichzeitig werden die Beschwerdeverfahren und -instanzen definiert.

Mitwirkungsrechte für Bahnunternehmen

Um die Gefahr von Diskriminierungen zu verringern, sollen alle Bahnunternehmen ein Mitwirkungsrecht bei der kurz- und mittelfristigen Planung von Investitionen und Fahrplänen erhalten. Dazu werden die Infrastrukturbetreiberinnen verpflichtet, ihre Investitionspläne periodisch zu publizieren und die Anliegen der Bahnunternehmen anzuhören. Wird das Mitwirkungsrecht verletzt, so kann ein Bahnunternehmen die Schiedskommission anrufen.

Mehr Kompetenzen für den Regulator

Bereits heute kann die „Schiedskommission im Eisenbahnverkehr“ von Amtes wegen Untersuchungen einleiten. Analog zu anderen Regulatoren soll sie in RailCom umbenannt werden. Weitere Aufgaben und Kompetenzen sollen die Position der RailCom stärken. Sie bekommt eine zentrale Funktion als Beschwerdeinstanz im Bereich der Systemführerschaften sowie der Mitwirkungsrechte von Bahnunternehmen. Eine neue gesetzliche Grundlage sorgt dafür, dass sie sich die notwendigen Daten zur Marktüberwachung beschaffen kann.

Rechte der Reisenden stärken

Bei der Informationspflicht, der Haftung, Verspätungen oder verpassten Anschlüssen garantiert die EU den Bahnreisenden mehr Rechte als die Schweiz. Diese Regelungen sollen harmonisiert werden. Die Schweiz will die Gesetze an internationale Standards anpassen und die Rechte der Reisenden im Eisenbahnverkehr und im internationalen Fernbusverkehr stärken.

Insgesamt wird diese Vorlage das Bahnsystem Schweiz zweckmässig weiterentwickeln. Mit mehr Transparenz und der Reduktion des Diskriminierungspotenzials trägt sie zur langfristigen Verbesserung der Organisation bei. Darüber hinaus sichern die vorgeschlagenen Anpassungen eine bessere Kompatibilität mit dem EU-Recht.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Ziele der Vorlage	9
1.3 Die einzelnen Elemente der Vorlage	9
1.3.1 Trassenvergabestelle	9
1.3.1.1 Ausgangslage	9
1.3.1.2 Die beantragte Neuregelung der Trassenvergabestelle	12
1.3.1.2.1 Trasse Schweiz AG wird Anstalt des Bundes	12
1.3.1.2.2 Verbindlicher gesetzlicher Auftrag	13
1.3.1.2.3 Trassenvergabestelle und Fahrplanerstellung	15
1.3.1.2.4 Trassenvergabestelle und Netzentwicklung	17
1.3.1.2.5 Infrastrukturregister und Investitionspläne	18
1.3.1.2.6 Finanzierung der Trassenvergabestelle	18
1.3.1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	19
1.3.1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	19
1.3.2 Systemführerschaft	20
1.3.2.1 Ausgangslage	20
1.3.2.2 Anpassungen des Regelwerks	20
1.3.2.2.1 Umfassende gesetzliche Regelung	21
1.3.2.2.2 Vertragliche Regelung und Steuerung	21
1.3.2.2.3 Steuerung und Beschwerdeinstanz	22
1.3.2.2.4 Finanzierung	22
1.3.2.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	22
1.3.2.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	23
1.3.3 Mitwirkungsrechte Eisenbahninfrastruktur	23
1.3.3.1 Ausgangslage	23
1.3.3.2 Die beantragte Neuregelung	25
1.3.3.3 Begründung und Bewertung der Vorschläge	25
1.3.3.4 Umsetzung des Informations- und Mitwirkungsrechts	26
1.3.3.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	27
1.3.4 Stärkung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE)	27
1.3.4.1 Ausgangslage	27
1.3.4.2 Die beantragte Neuregelung	27
1.3.4.2.1 Ansiedlung und Umbenennung der SKE	28
1.3.4.2.2 Stärkung der RailCom durch neue Aufgaben	28
1.3.4.2.3 Bereitstellung der notwendigen Ressourcen	29
1.3.4.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	30
1.3.4.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	30
1.3.5 Erweiterung der Passagierrechte	30
1.3.5.1 Ausgangslage	30
1.3.5.2 Die beantragte Neuregelung	33
1.3.5.3 Begründung der Anpassung und geprüfte Alternativen	35
1.3.5.4 Umsetzung der Passagierrechte auf Verordnungsstufe	36
1.3.5.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	36

1.3.6 Weitere Gesetzesanpassungen	37
1.3.6.1 Aufsichtsabgabe	38
1.3.6.2 Öffentlichkeit	39
1.3.6.3 Finanzierung von Seilbahninvestitionen	40
1.3.6.4 Finanzierungsregeln für Bauvorhaben in Bahnhöfen mit Umsteigebeziehungen	40
1.4 Geprüfte und verworfene Varianten	41
1.5 Vergleich mit dem europäischen Recht	42
1.5.1 Grundlegendes zur EU-Kompatibilität	42
1.5.2 Erstes EU-Eisenbahnpaket und „Recast“	42
1.5.3 Zweites und Drittes EU-Eisenbahnpaket sowie Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr	44
1.5.4 Fazit EU-Kompatibilität	45
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	46
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	46
2.1 Behindertengleichstellungsgesetz	46
2.2 Eisenbahngesetz	47
2.3 Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013	64
2.4 Bundesgesetz über die Anschlussgleise	65
2.5 Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen	65
2.6 Seilbahngesetz	65
2.7 Trolleybus-Gesetz	66
2.8 Personenbeförderungsgesetz	67
2.9 Binnenschiffahrtsgesetz	71
3 Auswirkungen	71
3.1 Auswirkungen auf den Bund	72
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	72
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	73
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	73
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	73
3.6 Andere Auswirkungen	74
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	74
5 Rechtliche Aspekte	74
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	74
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	74
5.3 Erlassform	75
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	75
5.5 Einhaltung der Subventionsgesetzgebung	76
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	76
5.7 Datenschutz	76
Abkürzungsverzeichnis	76

Abkürzungsverzeichnis

ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009, SR 745.16
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt,
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002, SR 151.3
BehiV	Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003, SR 151.31
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BIFG	Bahninfrastrukturfondsgesetz, SR 742.140
BLS	BLS Lötschbergbahn AG
BPG	Bundespersonalgesetz, SR 172.220.1
BSG	Binnenschiffahrtsgesetz vom 3. Oktober 1975, SR 747.201
BV	Bundesverfassung, SR 101
CIV	Anhang A des Übereinkommens über den Internationalen Eisenbahnverkehr
COTIF	Übereinkommen über den Internationalen Eisenbahnverkehr, SR 0.742.403.12
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.141
EBV	Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983, SR 742.141.1
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EOBI	Expertengruppe Organisation Eisenbahninfrastruktur
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
ETCS	European Train Control System
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FHG	Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005, SR 611.0
FINMA	Finanzmarktaufsicht
GSM-R	Global System for Mobile Communications - Railways
GüTG	Gütertransportgesetz, SR 742.41
ISB	Infrastrukturbetreiber/-innen
KG	Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995, SR 251
LFG	Luftfahrtgesetz, SR 748.0
LV	Leistungsvereinbarung
LVA	Landverkehrsabkommen vom 21. Juni 1999, SR 0.740.72

NNK	Netznutzungskonzepte
NNP	Netznutzungspläne
NZV	Netzzugangsverordnung, SR 742.122
OBI	Organisation der Bahninfrastruktur
öV	öffentlicher Verkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009, SR 745.1
Recast	Richtlinie 2012/34/EU
RhB	Rhätische Bahn
RPV	Regionaler Personenverkehr
SebG	Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006, SR 743.01
SKE	Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (neu RailCom)
SOB	Schweizerische Südostbahn
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01
TVS	Trassenvergabestelle
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VböV	Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2003, SR 151.34
VG	Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958, SR 741.01
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
VPB	Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung, SR 745.11
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968, SR 172.021
WEKO	Wettbewerbskommission
ZBMS	Zugbeeinflussung der Meter - und Spezialspurbahnen

Vernehmlassungsvorlage

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Heute sind die Bahnunternehmen in der Schweiz fast durchwegs als sogenannte integrierte Bahnen organisiert. Die Infrastruktursparten sind zwar rechnerisch und organisatorisch vom Verkehr und den übrigen Sparten getrennt, bleiben aber in die Bahnunternehmen eingebunden und unterliegen dem Einfluss der Konzern-Geschäftsleitungen.

Seit über 20 Jahren befasst sich die Europäische Union (EU) mit der Frage, wie im Bahnsektor der Wettbewerb gefördert und dazu der Zugang zur Infrastruktur der Eisenbahnen diskriminierungsfrei organisiert werden kann. In diesem Zusammenhang hat die EU mit den Eisenbahnpaketen mehrere Richtlinien und Verordnungen erlassen. Diese haben über das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen, LVA) besonders im internationalen Netzzugang Auswirkungen auf die Schweiz. Mit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 und den Bahnreformen wurde eine schrittweise Umgestaltung und Annäherung des bestehenden Systems an die Regelwerke der EU vorgenommen.

Im Oktober 2010 beauftragte der damalige Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (EOBI) mit der Analyse des Schweizer Bahnsystems. Die Expertengruppe sollte aufzeigen, wie das Bahnsystem auf künftige Entwicklungen ausgerichtet werden soll und wie die hohe Qualität sowie der effiziente Einsatz der Mittel sichergestellt werden können.

Im Mai 2013 veröffentlichte die Expertengruppe ihre Vorschläge (vgl. Ziff. 1.4); in der Folge wurde eine Anhörung bei den interessierten Kreisen durchgeführt. Der Bundesrat befasste sich anschliessend mit den Vorschlägen der Expertengruppe und kam zum Schluss, dass weder eine Trennung von Infrastruktur und Betrieb noch eine Holdingstruktur im gegenwärtigen Wettbewerbsumfeld sowie in der etablierten Bahnlandschaft der Schweiz förderlich wäre. Handlungsbedarf wurde jedoch erkannt, da die Bahnen im Güter- und Personenverkehr vermehrt die Netz- und Landesgrenzen überschreiten. Um Wettbewerbsverzerrungen und Zusatzkosten zu vermeiden, braucht es klare Regeln im Zusammenspiel zwischen EVU und Infrastrukturbetreiberinnen (ISB).

Der Bundesrat beauftragte das UVEK am 28. Mai 2014 mit der Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Organisation der Bahninfrastruktur in der Schweiz. In weiten Teilen basieren die Vorschläge auf den Empfehlungen der EOBI.

1.2 Ziele der Vorlage

Eine Weiterentwicklung der Organisation der Bahninfrastruktur sowie ansatzweise des Bereichs Verkehr soll in erster Linie den diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten, eine bestmögliche Leistung (Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Qualität und Sicherheit) bringen und der Kundschaft einheitliche Lösungen bieten. Die Vorlage soll die Zusammenarbeit zwischen den ISB und EVU verbessern.

Aufgrund der Organisationsstruktur der Eisenbahn sind in der Schweiz Diskriminierungspotenziale vorhanden. Deshalb will diese Vorlage eine starke Regulierungsbehörde schaffen, die über den diskriminierungsfreien Netzzugang zur Bahninfrastruktur wacht. Auch eine unabhängige Trassenvergabestelle (TVS) ist in der Schweiz aufgrund der verschiedenen ISB von zentraler Bedeutung. Mit einem erweiterten Mitwirkungsrecht der EVU bei Investitionsentscheiden der ISB soll mehr Transparenz geschaffen und das Diskriminierungspotenzial verringert werden. Zur Verbesserung der Effizienz, der Interoperabilität und im Sinne einer einheitlichen Lösung für die Kundschaft werden die Rechte und Pflichten sowie die Steuerung und transparente Finanzierung von Systemführerschaften gesetzlich verankert. Damit soll zur Reduzierung von Diskriminierungspotenzialen aufgrund von Marktmacht beigetragen werden. Die gesetzliche Regelung von Passagierrechten verbessert die Stellung der Kunden gegenüber den EVU. Gleichzeitig tragen die vorgeschlagenen Änderungen zur Harmonisierung im internationalen Verkehrsraum bei.

Die Vorlage wird die Bahnlandschaft Schweiz weiter stärken. Sie wird mit Transparenz und der Reduktion von Diskriminierungspotenzial zur langfristigen Verbesserung der Organisation beitragen und die Effizienz des heutigen Systems erhöhen. Des Weiteren tragen die vorgeschlagenen Anpassungen zur besseren Kompatibilität mit dem EU-Recht bei.

1.3 Die einzelnen Elemente der Vorlage

1.3.1 Trassenvergabestelle

1.3.1.1 Ausgangslage

Unabhängige Trassenvergabestelle gegen die Gefahr von Diskriminierungen

Nach Inkrafttreten der Bahnreform 1 am 1. Januar 1999 erfolgte die Trassenvergabe durch die integrierten Bahnen selbst. Die Bahnen wurden verpflichtet, den Bereich Infrastruktur organisatorisch von den übrigen Unternehmensbereichen zu trennen und zu verselbständigen. Diese organisatorische Ausgestaltung entsprach dem zu diesem Zeitpunkt geltenden europäischen Rechtsrahmen. Mit dem am 21. Juni 1999 abgeschlossenen LVA verpflichtete sich die Schweiz u. a., Rechtsvorschriften anzuwenden, die den in den EU-Richtlinien 91/440¹, 95/18² und 95/19³ enthaltenen Vorschriften gleichwertig sind.

¹ Richtlinie 91/440 EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. L 237 vom 24.8.1991, S. 25.

² Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, ABl. L 143 vom 27.6.1995, S. 70.

³ Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19. Juni über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten, ABl. L 143 vom 27.6.1995, S. 75.

Um die mit der Einführung des freien Netzzugangs gesetzten Erwartungen zu erfüllen, müssen sowohl die Trassenplanung als auch die Trassenvergabe diskriminierungsfrei erfolgen. Am 26. Februar 2001 wurden die obgenannten EU-Richtlinien deshalb durch das Erste EU-Bahnpaket abgelöst. Dieses fordert, dass die Trassenvergabe durch eine Stelle vorgenommen werden muss, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von den Bahnen unabhängig ist. Darüber hinaus übernimmt diese Stelle die Trassenplanung und Fahrplanerstellung sowie die Festlegung, Berechnung und Erhebung des Trassenbenutzungsentgelts. Der Bundesrat schlug daraufhin in der Botschaft vom 23. Februar 2005⁴ zur Bahnreform 2 die Schaffung einer unabhängigen TVS in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vor. Die Botschaft wurde jedoch vom Parlament wegen umstrittener Vorschläge zur Infrastrukturfinanzierung an den Bundesrat zurückgewiesen.

Gemeinsame Trassenvergabe Stelle Trasse Schweiz AG als Zwischenlösung

Die drei grössten Normalspurbetreiber der Schweiz – die Schweizerische Bundesbahnen AG (SBB), die Lötschbergbahn (BLS) und die Schweizerische Südostbahn (SOB) – lagerten in der Folge angesichts der zu erwartenden mehrjährigen Verzögerung ihre Trassenvergabe in eine gemeinsame, selbstständige arbeitende Stelle aus. Dazu gründeten sie zusammen mit dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) die Trasse Schweiz AG. Diese nahm am 1. April 2006 ihre operative Tätigkeit auf. Sie ist zu je 25 Prozent Eigentum der SBB, BLS, SOB und des VöV. Die Trassenvergabe stelle beschäftigt heute zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu ihren Kernaufgaben gehören die Trassenplanung, die Trassenvergabe sowie die Lösung von Trassenkonflikten. Finanziert wird die Trasse Schweiz AG über Gebühren der ISB.

Tätig ist die Trasse Schweiz AG auf dem Schienennetz der drei Eigentümerbahnen sowie auf den durch die SBB betriebenen Netzen der Hafenbahn Schweiz AG, der Turbo, der Sensetalbahn und dem Anschlussgleis Courtemaître – Bure (im Eigentum der Schweizer Eidgenossenschaft). Sie deckt damit rund 95 Prozent des Schweizer Normalspurnetzes ab.

Schwächen des heutigen Modells

Eine unabhängige TVS ist eine wichtige Institution für den Wettbewerb auf der Schiene, da es in der Schweiz – im Gegensatz zu vielen EU-Staaten – mehrere ISB in Form von integrierten Unternehmen gibt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass aktuell mehrere Eisenbahninfrastrukturen rechtlich verselbständigt wurden (BLS Netz AG, Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG); auch diese Infrastrukturen werden von integrierten Bahnen betrieben. Die Trasse Schweiz AG hat in den vergangenen Jahren wichtige Koordinationsaufgaben zwischen den ISB wahrgenommen. Sie arbeitet wirtschaftlich, lösungsorientiert, hat schlanke Strukturen und ist breit akzeptiert. Die institutionelle Ausgestaltung der Trasse Schweiz AG weist allerdings einige Schwächen auf.

– Zu geringe Unabhängigkeit von den beauftragenden Bahnen

Zwar verfügt jeder Eigentümer der Trasse Schweiz AG nur über eine Beteiligung von 25 Prozent, was eigentlich die nötige Unabhängigkeit gewähren sollte (keine klaren Mehrheitsverhältnisse, Gefahr von Allianzen oder Koalitionen gering). Das Schweizer Bahnsystem ist jedoch ein stark kooperatives

⁴ BBl 2005 2455f., Ziff. 1.2.3.2

System mit einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Bahnen. Die TVS im Besitz von Bahnen mit gleichgerichteten Interessen ist eine Art „Klub-Modell“. Die Unabhängigkeit der Trasse Schweiz AG ist institutionell zu wenig gesichert; das Diskriminierungspotenzial gegenüber Dritten bleibt bestehen.

Auch rechtlich ist eine Trassenvergabestelle im vollständigen oder Mehrheitseigentum von integrierten Bahnen umstritten. Die Europäische Kommission hat sich im Rahmen des Gemischten Ausschusses zum LVA dahingehend geäußert, dass eine solche Lösung nicht mit den Vorgaben des ersten EU-Bahnpakets (Richtlinie 2001/14/EG)⁵ vereinbar ist.

– *Zu geringe Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Aufgabenübertragung*

Der Auftrag der Trasse Schweiz AG basiert auf einem Aktionärbindungsvertrag, den jeder Eigentümer kündigen kann. Eine Kündigung würde der Trasse Schweiz AG das Geschäftsfeld entziehen. Dies gibt den Eigentümern ein faktisches Beeinflussungspotenzial. Um ihren Auftrag erfüllen zu können, muss die Trasse Schweiz AG eng mit den Fahrplanplanern der SBB zusammenarbeiten. Ohne Mitwirkung der SBB könnte die Trasse Schweiz AG ihre Geschäftstätigkeit für weitere Normalspur-ISB nicht erfüllen. Dadurch sind ihre Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt.

– *Rollenteilung teilweise unklar*

Die Prozesse der Geschäftsabwicklung und die Schnittstellen zwischen der Trasse Schweiz AG und den ISB sind in Zusammenarbeitsvereinbarungen geregelt. Sie werden in der Praxis jedoch nicht immer eingehalten. Und die Trasse Schweiz AG hat nur beschränkte Möglichkeiten, die Einhaltung der Zuständigkeiten durchzusetzen. Dazu kommt, dass bei unterschiedlicher Auslegung der Vereinbarungen wie auch bei deren Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen eine Einigung gefunden werden muss. Die mögliche Kündigung der Vereinbarungen verschafft den Eigentümerbahnen in solchen Situationen ein grosses Einflusspotenzial.

– *Zu geringe Informationsbasis für die Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit in der Fahrplanerstellung*

Die Trasse Schweiz AG ist in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf das Wohlwollen der beauftragenden Bahnen angewiesen. Die Planungsinstrumente liefern nur teilweise die Informationen, welche für die Aufgabewahrnehmung erforderlich sind. Die Trasse Schweiz AG hat nur beschränkte Kompetenzen, die fehlenden Informationen einzufordern.

⁵ Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung, ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 29.

1.3.1.2 Die beantragte Neuregelung der Trassenvergabestelle

Die TVS soll als unabhängige Stelle des Bundes die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung gewährleisten. Wie bisher werden die Fahrplanentwürfe aufgrund des vorhandenen Know-hows im Auftrag der TVS bei den ISB erstellt. Für die Prüfung und Genehmigung der Entwürfe ist die TVS zuständig. Sie soll bei Konflikten den Lösungsprozess führen. Zur Erreichung dieses übergeordneten Auftrags und basierend auf der EOBI-Analyse der Trasse Schweiz AG, sind in einigen Bereichen Anpassungen der heutigen Regelung erforderlich.

1.3.1.2.1 Trasse Schweiz AG wird Anstalt des Bundes

Wie schon im Rahmen der Botschaft zur Bahnreform 2 vorgesehen, soll die TVS als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ausgestaltet werden⁶. Angesiedelt wird diese Anstalt beim UVEK. Basierend auf der gesetzlichen Grundlage kann der Bund das Organisationsrecht und insbesondere seine Informations- und Einflussrechte als Eigner festlegen.

Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt entspricht den Vorgaben des Bundesrats zur Corporate Governance bezüglich der Steuerung von verselbständigten Einheiten. In der Führungsstruktur unterscheidet sie sich nicht wesentlich von einer Aktiengesellschaft. Insbesondere führt die TVS ihre Tätigkeit auf der Basis eines gesetzlichen Auftrags selbstständig und unabhängig aus. Sie wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt, organisiert sich selbst und führt eine eigene Rechnung. Ihre Organe sind der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. Weil es in der Schweiz keine allgemeine gesetzliche Grundlage für öffentlich-rechtliche Anstalten gibt und nicht wie bei einer Aktiengesellschaft auf das Obligationenrecht⁷ (OR) verwiesen werden kann, sind vorliegend einlässlichere gesetzliche Vorschriften erforderlich. Ähnlich präsentieren sich die Spezialgesetze für andere Anstalten wie die Finanzmarktaufsicht (FINMA) oder das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI).

Strategische Zielvorgaben

Der Bund steuert die TVS durch übergeordnete, mittelfristige Zielvorgaben. Die strategischen Zielvorgaben werden vom Verwaltungsrat erlassen und dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Diese bestimmen die allgemeine Ausrichtung der TVS und beinhalten finanzielle sowie personelle Ziele. Sie bilden die Grundlage für die Strategie, die der Verwaltungsrat für die TVS festlegt. Der Verwaltungsrat berichtet dem Bundesrat beziehungsweise dem UVEK in jährlichen Tätigkeitsberichten über die Erreichung der strategischen Ziele.

Unabhängiger Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat setzt sich aus fünf bis maximal sieben fachlich geeigneten Personen zusammen, die vom Bundesrat gewählt werden. Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil für die künftigen Verwaltungsratsmitglieder. Zur Gewährleis-

⁶ BBl 2005 2415, hier 2455

⁷ SR 220

tung der Unabhängigkeit dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Verkehrs- oder Infrastrukturbereich oder der Geschäftsleitung von Bahnunternehmen, die bei der TVS Trassen beantragen, sowie Mitglieder von relevanten Interessensverbänden nicht in den Verwaltungsrat gewählt werden. Im Sinne eines fachkompetenten Verwaltungsrats soll es möglich sein, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der mit den Bahnen in einem Geschäftsverhältnis stehenden Bundesämter, namentlich des Generalsekretariats UVEK, des BAV und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), in den Verwaltungsrat zu wählen. Diese Möglichkeit steht im Einklang mit dem Leitsatz 9 des Corporate-Governance-Berichtes des Bundesrats vom 13. September 2006⁸.

Kontinuität bei der Trassenvergabestelle

Die künftige TVS wird das Personal der heutigen Trasse Schweiz AG übernehmen. Dabei kommen die Bestimmungen des OR über den Übergang des Arbeitsverhältnisses (Art. 333 OR) zur Anwendung. Damit werden die Kontinuität der Aufgabenerfüllung und der Erhalt des fachlichen Wissens sichergestellt. Arbeitgeberin ist die TVS. Diese soll weiterhin über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen verfügen. Die Erweiterung des Kompetenzbereiches der TVS bedingt die Bereitstellung entsprechender personeller Ressourcen.

1.3.1.2.2 Verbindlicher gesetzlicher Auftrag

Der heutige, jederzeit kündbare Auftrag der Eigentümerbahnen an die Trasse Schweiz AG wird durch einen verbindlichen gesetzlichen Auftrag abgelöst. Die strategischen Zielvorgaben konkretisieren die Zuständigkeiten und dienen als Ergänzung zum gesetzlichen Auftrag.

Geltungsbereich des gesetzlichen Auftrags

Die TVS wird für das Normalspurnetz zuständig sein. Der Bundesrat kann Kriterien festlegen, aufgrund derer einzelne Strecken von der Zuständigkeit der TVS ausgenommen werden können. Im Vordergrund stehen Strecken ausländischer Bahngesellschaften auf Schweizer Gebiet oder Strecken, die für den wettbewerblichen Netzzugang wenig relevant sind (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)). ISB von Schmalspurnetzen werden ihre Trassen weiterhin selbst vergeben, da in diesem Sektor die Bedeutung des freien Netzzugangs als gering eingestuft wird. Die EU-Kompatibilität bleibt gewährleistet. Die EU-Richtlinie 2012/34 lässt zu, dass integrierte Unternehmen, die ausschliesslich auf einem eigenständigen, für regionale Personenverkehrsdienste bestimmten Schienennetz tätig sind, die Trassen eigenständig zuteilen.

⁸ BB1 2006 8233, hier 8271

Zuständigkeiten und Kompetenzen der Trassenvergabestelle

Im Einzelnen fallen folgende Aufgaben in den Kompetenzbereich der TVS:

- *Trassenvergabe:*

Gesamter Prozess von der Trassenbestellung über die Konfliktlösung bis zur Zuteilung beziehungsweise 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.

- *Festlegung der Bestimmungen für die Trassenbestellung:*

Eigenständiges Verfassen der Bestimmungen betreffend die „Zuteilung von Kapazitäten“ in den jeweiligen Schienennetz-Nutzungsbedingungen

- *Koordinationsverfahren bei Trassenbestellkonflikten und Zuteilung der Trassen:*

Die TVS leitet die Koordinationsverfahren bei Trassenbestellkonflikten. Werden keine Alternativen gefunden, entscheidet sie auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen über die Zuteilung beziehungsweise Ablehnung der Trassenanträge. Bei gleichrangigen Anträgen berücksichtigt sie den Antrag mit dem höheren Deckungsbeitrag und führt im Falle gleich hoher Deckungsbeiträge oder bei Beteiligung eines Antrages für Güterverkehrsleistungen ein Bieterverfahren durch.

- *Überlastete Fahrwege und Kapazitätsanalyse:*

Kann die TVS Trassenanträge aufgrund mangelnder Kapazität nicht erfüllen, erklärt sie die entsprechende Strecke beziehungsweise den entsprechenden Knoten für überlastet. Unter Einbezug der betroffenen ISB und allenfalls der EVU führt sie die Kapazitätsanalyse durch.

- *Verantwortung für die Trassenplanung und Fahrplanerstellung:*

Die TVS ist verantwortlich für die Trassenplanung und die Netzfahrplanerstellung (hierbei handelt es sich um den ordentlichen Fahrplanprozess und nicht um Trassenstudien oder Netzgrafiken, die für die langfristige Netzentwicklung benötigt werden). Sie erhält einen vollständigen Überblick über die Trassenstudien, die beantragt sind oder sich in Bearbeitung befinden. Sie entscheidet eigenständig, welche Studien sie zur Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit in der Fahrplanerstellung begleitet. Die TVS stellt als Auftraggeberin die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung sicher und genehmigt mit der Trassenvergabe die Fahrplanentwürfe der ISB (vgl. Ziff. 1.3.1.2.3).

- *Gebühren*

Die TVS ist verantwortlich für die Bestimmung, die Festlegung und das Inkasso von Gebühren für die Bestellung, die Abbestellung und die weitere Administration.

- *Inkasso der Trassenbenutzungsgebühren*

Die TVS übernimmt das Inkasso der Benutzungsgebühren für die Grund- und Zusatzleistungen unter Verwendung der bestehenden EDV-Tools. Die Gebühren für Serviceleistungen gemäss Artikel 23 NZV, die für den Netz-

zugang nicht essentiell sind und sowohl bei den ISB wie auch bei anderen Unternehmen zu frei aushandelbaren Preisen bezogen werden können, sind durch diese in Rechnung zu stellen und einzukassieren. Die TVS wird verpflichtet, den detaillierten Inkassodienst mit den ISB in einer Vereinbarung festzuhalten. Damit werden gemäss Artikel 9d Absatz 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG) alle ISB verpflichtet, die auf ihrem Netz abgewickelten Betriebsleistungen sowie die erbrachten Zusatzleistungen aufgeschlüsselt nach den einzelnen EVU in die Systeme einzutragen oder der TVS in anderweitiger geeigneter Form zur Verfügung zu stellen. Rund sechs bis acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SBB sowie die Tools für das Inkasso der Trassenbenutzungsgebühren werden bei dieser Lösung an die TVS übertragen.

Die genannten Änderungen garantieren die Unabhängigkeit der Trassenvergabe und erfordern gleichzeitig keine grossen organisatorischen Änderungen.

1.3.1.2.3 Trassenvergabestelle und Fahrplanerstellung

Auftragsmodell der Fahrplanerstellung

Die Verantwortung für die Fahrplanerstellung liegt wie in Kapitel 1.3.1.2.2 beschrieben bei der TVS. Diese wird die SBB (Division Infrastruktur) mit der inhaltlichen Erarbeitung beauftragen. Die entsprechende Rechtsgrundlage schafft Artikel 9d Absatz 2 EBG. Da die TVS für die Prüfung und Genehmigung der Fahrplanentwürfe zuständig sein wird, ist die diskriminierungsfreie Fahrplanerstellung trotz Auslagerung der Aufgabe gesichert. Wie alle ISB muss die SBB gemäss Artikel 37a EBG die Mitwirkungsrechte der auf ihrem Netz verkehrenden EVU garantieren, wenn diese im Rahmen von Aufträgen betroffen sind. Zu diesem Zweck sollen auch die entsprechenden Rechtsgrundlagen (Art. 37a EBG, Art. 13 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG)) angepasst werden. Im Falle von Diskriminierungen beziehungsweise einer Missachtung oder mangelhafter Erfüllung der vereinbarten Leistungen (Termine und Fristen, Art des Einbezugs der TVS, Art und Umfang der zu liefernden Dokumente wie Konfliktlisten und Studienergebnisse usw.), kann die TVS nach vorgängigem Einbezug des UVEK den Auftrag entziehen. EVU und bestellberechtigte Dritte können an die SKE (neu RailCom) gelangen, wenn sie sich in der Trassenplanung beziehungsweise Fahrplanerstellung benachteiligt fühlen.

Sicherstellung der diskriminierungsfreien Fahrplanbearbeitung

Die TVS soll die Überwachung und Begleitung der Trassenplanung und Fahrplanentwicklung effektiv wahrnehmen können. Deswegen sind gegenüber dem heutigen Modell der Trasse Schweiz AG Änderungen in folgenden Bereichen notwendig:

- Die TVS wird Eingangstor für alle Netzbenutzer (und Dritte im Sinne von Artikel 9a Absatz 4 EBG) in allen Fragen der Trassenbestellung und -zuteilung sein.
- Die TVS wird in die Aushandlung der Rahmenvereinbarungen gemäss Artikel 12b der Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV) einbezogen. Wenn die Nachfrage nach Rahmenvereinbarungen das Angebot übersteigt, führt sie die Koordinationsgespräche.

- Für die Bestellung von sowie die Übersicht über Trassenstudien verwendet die TVS ein Bestellinstrument. Mit der Beantragung von Trassenstudien mittels eines Bestellinstruments wird sichergestellt, dass die TVS den für die Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit erforderlichen Überblick erhält. Das Bestellverfahren muss mit den bestehenden Planungsinstrumenten der ISB verknüpft sein.
- Die TVS wirkt in den sogenannten Fahrplanwerkstätten der ISB mit. Dies ist bis auf weiteres ausschliesslich die Division Infrastruktur der SBB. Mit der frühzeitigen Mitwirkung in den Fahrplanwerkstätten kann die TVS die Planungsarbeiten von Beginn weg begleiten und allfällige Diskriminierungen in ihrer Entstehung verhindern beziehungsweise unterbinden. Zudem erhält sie durch die Mitwirkung in den Fahrplanwerkstätten Einblick in kritische Dossiers. Dadurch wird es der federführenden ISB erschwert, die eigenen Konzern- und Beteiligungs-EVU zu bevorzugen. Allenfalls kann die TVS zwecks unparteiischen und gleichwertigen Einbezugs der Interessen die Fahrplanwerkstätten moderieren. Auch bei einer allfälligen Moderation durch die TVS wird jedoch die fachliche Führung durch die Fahrplanplaner wahrgenommen.
- Die TVS ist frühzeitig in die Baustellen- und Intervallplanung gemäss Artikel 11b NZV einzubeziehen. Dies gilt vor allem bei der Erarbeitung von Alternativangeboten für die EVU während der eingeschränkten Kapazität durch Bauarbeiten. Sie ist im Rahmen des Auftragsmodells auch verantwortlich für allfällige Ersatzfahrpläne.
- Trassenanträge für Regelzüge sowohl im Jahresfahrplan wie auch im unterjährigen Fahrplan sind bei der TVS einzureichen. Es ist ausschliesslich die TVS, welche diese Trassen zuteilt beziehungsweise ablehnt. Bei Trassenanträgen im operativen Bereich (Trassenbeantragung nach 8 Uhr des Vortages der Zugfahrt) sowie bei Kurzfristbestellungen für Bedarfs- und Extrazüge beurteilt sie im Nachhinein, ob allfällige Ablehnungen durch die ISB korrekt waren.
- Die TVS nimmt aufgrund der von den ISB erhaltenen Daten einen Fahrplanvergleich Soll/Ist (geplante/gefahrene Züge) vor. So kann sie die Plausibilität von Ablehnungen aus Stabilitätsgründen einschätzen.
- Die TVS überwacht die rechtzeitige Erarbeitung der Trassenkataloge, wofür sie frühzeitig in die Planungsarbeiten einbezogen wird. Sie prüft die Trassenkataloge bezüglich der Diskriminierungsfreiheit und publiziert den nationalen Trassenkatalog. Ebenso prüft und publiziert sie die Kataloge der Restkapazitäten. Zudem stellt sie den schweizerischen Korridor-Trassenkatalog für die Güterverkehrskorridore zur Verfügung.

1.3.1.2.4 Trassenvergabestelle und Netzentwicklung

Die Rolle der Trassenvergabestelle in der Anwendung der Instrumente Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne

Der Umgang mit effektiven oder in naher Zukunft absehbaren Engpässen auf dem Schienennetz fällt bisher in den Zuständigkeitsbereich der ISB. Diese erklärt gemäss Artikel 12a NZV Strecken und Knoten für überlastet, wenn sie Trassenanträge trotz der Suche nach Alternativen im Konfliktlösungsverfahren, aus Kapazitätsgründen ablehnen muss. Diese Aufgabe ist heute der Trasse Schweiz übertragen. Diese analysiert in Zusammenarbeit mit den betroffenen ISB und allenfalls EVU die Gründe für die Trassenablehnung und zeigt dem BAV mögliche Massnahmen zur Überwindung des Engpasses auf. Trasse Schweiz AG hat hierfür eine Projektorganisation gebildet. Gemeinsam mit SBB Infrastruktur und BLS Netz AG wurden dafür die zu beteiligenden Stellen und Personen, deren Rolle und die Prozesse zur Erarbeitung einer Kapazitätsanalyse definiert.

Mit der Botschaft vom 30. April 2014⁹ zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes hat der Bundesrat die Instrumente Netznutzungskonzept (NNK) und Netznutzungsplan (NNP) verabschiedet. Die heutige Prioritätenordnung nach EBG wird dadurch ersetzt. Der Bund will mit neuen Instrumenten der Kapazitätssicherung, namentlich einem verbindlichen langfristigen NNK und mittelfristigen NNP, für eine sinnvolle Verteilung der verfügbaren Schieneninfrastrukturkapazitäten auf die Verkehrsarten in der Planung und bei der Trassenvergabe sorgen. Den Interessen des Personen- und des Güterverkehrs soll jeweils angemessen Rechnung getragen werden. System- oder Takttrassen für den Güterverkehr können damit über die Planung bis hin zur Trassenvergabe gesichert werden.¹⁰

Der Bundesrat beziehungsweise das BAV genehmigen die periodischen NNK und NNP. Mit deren Erarbeitung werden die ISB beauftragt. Die TVS wird vom BAV insbesondere bei der Erarbeitung der NNP einbezogen. Über die Entscheide des BAV in Bezug auf die NNK wird die TVS informiert.

Die Rolle der Trassenvergabestelle in der Analyse und Planung der Netzentwicklung

Gemäss dem Bundesbeschluss vom 18. Januar 2012¹¹ über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) ist der Bund als Hauptfinanzierungsquelle für die Prozessführung bezüglich Infrastrukturplanung und Netzentwicklung zuständig. Die Prozessführung wird vom BAV wahrgenommen. Dieses sorgt für die Koordination und vermittelt bei gegensätzlichen Interessen. Ferner bezieht es Kantone und Bahnen in die Planungsschritte ein.

Durch ihre Tätigkeit im Rahmen der Konfliktlösungen im Trassenvergabeprozess, der Begleitung von Trassenstudien sowie bei der Erarbeitung allfälliger Kapazitätsanalysen zu überlasteten Strecken hat die TVS ein Fachwissen über absehbare Engpässe und deren Überwindung. Das BAV kann dieses Wissen durch die Anhörung der TVS zu den iterativen Planungsschritten nutzen.

9 BBl 2014 3827

10 BBl 2014 3827, hier 3888

11 BBl 2012 1577

1.3.1.2.5 Infrastrukturregister und Investitionspläne

Nach geltendem Recht (Art. 15f der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (EBV)) führt das BAV ein Register mit den Informationen, die für das Befahren der Infrastruktur erforderlich sind. Dieses entspricht den Anforderungen des Anhangs zum Durchführungsbeschluss 2014/880/EU¹² (Infrastrukturregister). Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 23/ EBG (Datenbearbeitung). Die ISB müssen die für den Netzzugang erforderlichen Angaben in das Infrastrukturregister eintragen (Abs. 2); das BAV erlässt Richtlinien über die Registerführung. Es kann Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Infrastrukturregister Dritten übertragen (Abs. 3).

Diese Regelung überzeugt in zweierlei Hinsicht nicht: Zum einen erscheint zweifelhaft, ob die bestehende Gesetzesgrundlage für ein Infrastrukturregister ausreicht. Zum anderen sollte der Erlass von Richtlinien über das Register und dessen Führung nicht bei ein und derselben Stelle liegen. Das BAV soll deshalb weiterhin zuständig bleiben für den Erlass der Richtlinien, die Registerführung soll neu die TVS wahrnehmen. Sie garantiert als unabhängige Anstalt des Bundes eine einheitliche Behandlung aller ISB und die termin- sowie sachgerechte Aufarbeitung der Daten. Diese liegen somit netzweit nach einheitlichen Vorgaben vor und sind aktuell.

Das Infrastrukturregister informiert im Wesentlichen über das bestehende Eisenbahnnetz. Zwar enthält es auch eine in die Zukunft gerichtete Aussage: Im Sinne einer Vorausschau wird dargestellt, wann welcher Netzteil mit welcher Technologie, Geschwindigkeit usw. befahren werden kann. Diese Aussage ist aber allgemein und enthält keine Angabe zu einzelnen Investitionen.

Die EVU, aber auch Anschliesser, sind an geplanten Investitionen interessiert. Diese Investitionen werden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen (LV) zwischen dem Bund und den ISB finanziert. Im Sinne der Transparenz gegenüber den EVU und den Anschliessern sollen die von den ISB festgelegten Investitionspläne inskünftig publiziert werden, sofern die Investitionen vom Bund mitfinanziert werden. Die Aufschaltung der Investitionspläne wird ebenfalls der TVS übertragen, damit diese sowohl über das bestehende Netz (mit dem Register) als auch über die geplanten Investitionen (mit den Investitionsplänen) orientieren kann. Die ISB werden verpflichtet, diese Pläne der TVS fristgerecht zur Verfügung zu stellen.

1.3.1.2.6 Finanzierung der Trassenvergabestelle

Im Rahmen der Bahnreform 2 schlug der Bundesrat vor, die TVS über Gebühren zu finanzieren, die bei den ISB für jede verkaufte Trasse erhoben werden¹³. Dabei liess sich der Bundesrat vom Gedanken leiten, dass die ISB dadurch, dass die Trassenvergabe von einem externen Unternehmen besorgt wird, finanziell entlastet würden; letztlich handelt es sich bei der Trassenvergabe um eine Tätigkeit, die mit dem Betrieb der Infrastruktur zusammenhängt. Heute deckt die Trasse Schweiz AG ihren Aufwand mittels einer Gebühr, die bei den angeschlossenen ISB erhoben wird.

¹² Durchführungsbeschluss der Kommission vom 26. November 2014 zu gemeinsamen Spezifikationen für das Eisenbahn-Infrastrukturregister und zur Aufhebung des Durchführungsbeschlusses 2011/633/EU der Kommission, ABl. L 356, 12.12.2014, S. 489.

¹³ BBl 2005 2455f. Ziff. 1.2.3.2, 2506 Ziff. 2.6.2

Dieses Finanzierungsmodell soll beibehalten werden. Die TVS wird ihren Aufwand weitgehend durch Gebühren decken, welche die ISB tragen müssen. So entstehen für den Bund keine zusätzlichen Kosten. Da die TVS im Gegensatz zur Trasse Schweiz AG für das gesamte Normalspurnetz zuständig sein wird, werden sich die Kosten auf eine grössere Anzahl Unternehmen verteilen als bislang. Die Berechnungsgrundlagen beziehungsweise die Höhe der Gebühren legt der Bundesrat fest.

Darüber hinaus erhält die TVS Abgeltungen für Leistungen im Interesse des Gesamtsystems. Für solche nicht durch Gebühren finanzierbare Leistungen erhält sie Abgeltungen des Bundes (Art. 9k Abs. 1 Bst. b EBG). Diese werden durch den Bahninfrastrukturfonds getragen (vgl. Erläuterungen zu Art. 9k EBG und Art. 2 und 4 BIFG¹⁴).

1.3.1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Aufgrund der bereits heute hohen Auslastung des Schweizer Normalspur-Schiennetzes sowie des prognostizierten Verkehrswachstums und der politisch gewünschten Verkehrsverlagerung wird sich der Wettbewerb um die knappen Kapazitäten in Zukunft verschärfen. Die diskriminierungsfreie Abwicklung des Netzzugangs im Allgemeinen und der Trassenvergabe im Speziellen ist eine Voraussetzung, um die angestrebten Effizienz- und Qualitätssteigerungspotenziale zu realisieren.

Das Geschäftsmodell der Trasse Schweiz AG erfüllt zwar vom Ansatz her diese Anforderungen. Damit dieses aber zukunftsfähig ist, muss die Position der TVS gestärkt werden. Die TVS muss das Geschäftsmodell vollumfänglich, das heisst ohne effektive oder potenzielle Erschwernisse, umsetzen können. Eine derartige Strategie hilft, die Ziele der Schweizerischen Verkehrspolitik zu erreichen.

1.3.1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die künftige TVS wird das Personal der heutigen Trasse Schweiz AG übernehmen. Da sich die TVS aus den Gebühren der ISB finanziert, entstehen für den Bund weder Personal- noch Sachaufwände. Die zusätzlichen Aufgaben wie das Inkasso und das Infrastrukturregister bedingen allerdings die Bereitstellung entsprechender Ressourcen.

¹⁴ Noch nicht in Kraft gesetzt (1.1.2016); Erlass publiziert in der AS **2015 661** (wird künftig SR **742.140**)

1.3.2 Systemführerschaft

1.3.2.1 Ausgangslage

Systemführerschaften sollen Effizienz, Interoperabilität und kundenorientierte Innovationen fördern

Die Funktionalität und Wirtschaftlichkeit einer Bahninfrastruktur sowie von Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (öV) werden nebst der Innovation insbesondere von Standards bestimmt. Da die Bahnlandschaft in der Schweiz ein eng geknüpftes Netz aus verschiedenen Akteuren darstellt, kann die Weiterentwicklung nicht von jedem Unternehmen individuell gesteuert werden. Damit das System Bahn als Ganzes wirtschaftlich und kundenorientiert weiterentwickelt werden kann, müssen systemrelevante Initiativen der Akteure koordiniert werden. In der Schweiz stellt dies eine besondere Herausforderung dar, da zahlreiche Unternehmen am Betrieb des Normalspurnetzes und der verschiedenen Schmalspurnetze beteiligt sind. Die Anforderungen an einheitliche technische Standards beziehungsweise an die Interoperabilität (z. B. der Fahrzeugeinsatz auf verschiedenen Strecken beziehungsweise Netzen) fordern eine unternehmensübergreifende Abstimmung zwischen den öV-Unternehmen. Artikel 36 des EBG sieht sogenannte Systemführerschaften vor. Demnach kann ein Unternehmen übergeordnete Aufgaben des Infrastrukturbetriebs oder der Infrastrukturentwicklung wahrnehmen.

Wenige technische Systemführerschaften und unzureichende gesetzliche Regelungen

Heute gibt es neben definierten Systemführerschaften (z.B. Bahnstrom, European Train Control System (ETCS), Zugbeeinflussung der Meter- und Spezialschmalspurbahnen (ZBMS)), wahrgenommen durch die SBB und Rhätische Bahn (RhB), brancheninterne Lösungen, die zum Teil historisch gewachsen sind und auf keinem definierten Auftrag basieren. Dies führt dazu, dass die Regeln der Zusammenarbeit unklar sind und Effizienzverluste durch mangelnde Kooperationen resultieren. Der Terminus „übergeordnete Aufgaben“ wird im EBG nicht weiter präzisiert. Ebenso fehlen klare Kriterien und Voraussetzungen für eine Systemführerschaft. Der Prozess der Beauftragung, der Finanzierung, der Steuerung sowie der Rechte und Pflichten einer Systemführerin wurden bislang von Fall zu Fall vereinbart.

Ferner ist zu beachten, dass sich der Artikel 36 EBG ausschliesslich auf die Infrastruktur bezieht. Doch nicht nur in dieser Sparte ermöglichen Systemführerschaften effizientere Umsetzungen. Auch im Verkehrsbereich, namentlich im Vertriebs- und Tarifwesen, stellen Systemführerschaften eine wichtige Koordinationsfunktion dar. Eine gesetzliche Regelung dafür fehlt bislang gänzlich.

1.3.2.2 Anpassungen des Regelwerks

Die EOBI kam im Rahmen ihrer Untersuchungen zum Schluss, dass aufgrund von Grösseneffekten Möglichkeiten für Effizienzsteigerungen bestehen. Diese könnten durch die verstärkte Koordination der Eisenbahninfrastrukturunternehmen genutzt werden. Systemführerschaften werden in Auftrag gegeben, um solche Effizienzsteigerungspotenziale zu nutzen. Um die damit einhergehende Gefahr von Diskriminie-

rungen zu reduzieren, werden folgende Änderungen an den bisherigen Regelungen vorgeschlagen:

1.3.2.2.1 Umfassende gesetzliche Regelung

Der Bundesrat möchte den rechtlichen Rahmen schaffen, um Systemführerschaften sowohl für den Infrastrukturbereich wie auch für den gesamten öffentlichen Verkehr definieren und in Auftrag geben zu können. Dazu wird je ein gleichlautender Artikel im EBG und im PBG geschaffen. Damit werden Systemführerschaften, die in den Bereich Verkehr fallen, im PBG geregelt; diejenigen im Bereich Infrastruktur regelt das EBG. Bereiche, die Infrastruktur und Verkehr gleichermaßen betreffen, werden eher der Infrastruktur zugeordnet.

Eine Systemführerschaft kann beauftragt werden, wenn aus Sicht des BAV ein Effizienzsteigerungspotenzial besteht, die Interoperabilität verbessert wird oder einheitliche Lösungen für die Kundschaft des öffentlichen Verkehrs geschaffen werden müssen. In allen anderen Fällen sind weiterhin freiwillige Lösungen innerhalb der jeweiligen Branche möglich.

1.3.2.2.2 Vertragliche Regelung und Steuerung

Bisher wurden Systemführerschaften vom BAV im Rahmen der LV bei den ISB bestellt und abgefolgt. Dieses Vorgehen ist allerdings weder für Dritte einsehbar noch auf den Verkehrsbereich beziehungsweise den gesamten öffentlichen Verkehr ausweitbar.

Systemführerschaften werden deshalb inskünftig vertraglich geregelt. Auftraggeberin ist in jedem Fall das BAV. Systemführerin kann je nach Bereich eine ISB, ein EVU, ein anderes konzessioniertes Verkehrsunternehmen oder eine andere geeignete Organisation oder Unternehmung mit den erforderlichen Fachkompetenzen sein.

Zwar unterliegen die entsprechenden Aufträge nicht dem Beschaffungsrecht des Bundes, jedoch sind damit keinerlei Nachteile verbunden: Zum einen kann und darf das BAV solche Aufträge – wie bisher – nicht willkürlich erteilen; vielmehr wird auch künftig massgeblich sein, welche Anbieter bzw. Unternehmen als Auftragnehmer überhaupt in Frage kommen. Zum anderen ist es nicht ausgeschlossen, ein Einladungsverfahren durchzuführen oder den Auftrag öffentlich auszuschreiben. Denkbar ist dies, wenn es mehrere gleichwertige Anbieter gibt.

Der Systemführungsvertrag regelt den konkreten Auftrag, das Entgelt, die Steuerung, den Einbezug der betroffenen Unternehmen, die Rechte an Informatiksystemen und -applikationen, die Überprüfung der Aufgabenerfüllung sowie die Daten Governance. Die Verträge werden vom BAV publiziert, um höchstmögliche Transparenz zu gewährleisten.

Zur Steuerung der vertraglichen Vereinbarungen wird zu jeder Systemführerschaft ein Management-Board mit Vertretern der betroffenen Unternehmen geschaffen. Die Vertretungen des Management-Boards werden in den Systemführungsverträgen festgehalten und von Fall zu Fall geregelt. In diesen Gremien wird durch das Prinzip der Mehrheitsentscheide sichergestellt, dass ein Vorhaben nicht durch eine Partei blockiert werden kann. Solche Management-Boards sind bei einzelnen Systemführerschaften bereits heute vorhanden. Sofern dies als sinnvoll betrachtet wird, kann

ein Management-Board auch mehrere Systemführerschaften betreuen. Allenfalls kann ein bestehendes Gremium die Aufgaben des Management-Boards übernehmen. Im Management-Board werden wegweisende Entscheidungen unter Einbezug ausgewählter Branchenvertreter sowie der Auftraggeberin getroffen. Die Systemführungsverträge garantieren die Mitwirkung betroffener Unternehmen. So weit erforderlich, regelt die Systemführerin mit allen betroffenen Unternehmen schriftlich die Aufgaben, die Mitsprache und die Kostenteilung. Die betroffenen Unternehmen sind zur Mitwirkung verpflichtet, werden im Gegenzug regelmässig informiert und in geeigneter Weise bei der weiteren Entwicklung einbezogen. Die Systemführerin muss die diskriminierungsfreie Wahrnehmung der Aufgabe sicherstellen.

1.3.2.2.3 Steuerung und Beschwerdeinstanz

Die Auftraggeberin ist verpflichtet, die Einhaltung der vertraglich festgehaltenen Vereinbarungen zu prüfen und zu steuern.

Die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE, neu RailCom) soll als Beschwerdeinstanz für Streitigkeiten zwischen der Systemführerin und einem beteiligten Unternehmen fungieren (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2).

1.3.2.2.4 Finanzierung

Durch die Erweiterung der gesetzlichen Grundlage wird die Finanzierung von Systemführerschaften vom üblichen Infrastrukturauftrag getrennt und transparent ausgewiesen. Mit den vorgesehenen Systemführungsverträgen wird ein Instrument zur transparenten Ausweisung der Ausgaben geschaffen.

Handelt es sich um eine Systemführerschaft im Infrastrukturbereich, die unter das EBG fällt, werden die Leistungen über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Dieser wurde im Rahmen von FABI geschaffen. Für Systemführerschaften, die unter das PBG fallen, wird der bestehende Artikel 28 ergänzt. Dies gibt dem Bund die Möglichkeit, derartige Leistungen abzugelten. Zudem soll auch die Ausrichtung einer Bundesgarantie bei der Aufnahme von Fremdkapital oder die Gewährung eines Bundesdarlehens ermöglicht werden (Art. 31 PBG; vgl. dazu die Ausführungen zu den entsprechenden Bestimmungen in Ziffer 2.8). Sollte eine Systemaufgabe ausnahmsweise beide Sparten - Infrastruktur und Verkehr - betreffen, so wäre die Finanzierung entsprechend aufzuteilen.

1.3.2.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird eine gesetzliche Lücke geschlossen. Systemführerschaften werden die komplexe Bahnlandschaft der Schweiz auch in Zukunft prägen. Die übergeordnete Koordination von Systemaufgaben ist nicht nur für den Infrastrukturbereich, sondern für den gesamten öffentlichen Verkehr einschliesslich des Verkehrsbereiches von zunehmender Bedeutung. Die Konkretisie-

rung der bestehenden Gesetzesgrundlage sowie die Schaffung einer analogen Regelung für den Verkehrsbereich sind deshalb legitim und sinnvoll.

Heute bestehendes Diskriminierungspotenzial wird durch die erhöhte Transparenz bezüglich der Beauftragung, der Finanzierung sowie der Steuerung reduziert. Gleichzeitig bieten die vorgesehenen Management-Boards den betroffenen Unternehmen eine verstärkte Mitsprachemöglichkeit.

Die vorgeschlagenen Änderungen für die bestehenden Prozesse und Systemführerschaften erfordern Anpassungen auf administrativer Ebene. Am ursprünglichen Gedanken, Systemführerschaften zu vergeben, wird festgehalten. Die heute bewährten Systemführerschaften sollen in Form von Verträgen auf einer neuen gesetzlichen Basis weitergeführt werden. Trotzdem legen die erläuterten Änderungen durch die Konkretisierung und die gesetzliche Erweiterung des Geltungsbereiches den Grundstein für neue Systemführerschaften.

1.3.2.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der Rechtsgrundlage ist mit geringfügigen Änderungen der Prozesse zu rechnen. Das BAV wird für die Ausarbeitung der Systemführungsverträge sowie für die Steuerung und die Überwachung der erbrachten Leistungen verantwortlich sein. Da die bisher bestehenden Systemführerschaften in den LV festgehalten sind, entsteht ein überschaubarer Mehraufwand. Die SKE (neu RailCom) wird als Beschwerdeinstanz im Falle nicht vertraglicher Streitigkeiten ebenfalls ein geringfügiger Mehraufwand zu verzeichnen haben. Die finanziellen und personellen Mehraufwände sind zurzeit nicht quantifizierbar.

1.3.3 Mitwirkungsrechte Eisenbahninfrastruktur

1.3.3.1 Ausgangslage

Keine nachweisbaren Diskriminierungen, aber ernstzunehmende Potenziale

Seit der Öffnung der Netze für Dritt-EVU lag der Fokus für die Gewährleistung des diskriminierungsfreien Netzzugangs bei einer transparenten Trassenvergabe. Da die Wettbewerbsintensität tief ist und Verkehr und Infrastruktur finanziell sowie organisatorisch getrennt sind, gibt es kaum konkrete, nachweisbare Benachteiligungen einzelner Verkehrsunternehmen in diesem Bereich. Die Expertengruppe ist jedoch der Ansicht, dass im heutigen Bahnsystem Diskriminierungspotenziale vorhanden sind. Diese betreffen vor allem die Netzentwicklung und Investitionsplanung, die Technologiestrategien, die Beurteilung der Netzauslastung beziehungsweise deren Stabilitätsrisiken sowie die Sicherheitsanforderungen. Es ist davon auszugehen, dass innerhalb von integrierten Unternehmen die Verkehrsparten einen Informationsvorsprung haben. Mit wachsendem Wettbewerb steigt die Wahrscheinlichkeit einer Ausnutzung der Diskriminierungspotenziale. Der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung wird zudem umso wahrscheinlicher, je mehr Bereiche der integrierten Bahn dem Wettbewerb unterworfen sind.

Diskriminierungspotenziale beseitigen

Vorhandene Diskriminierungspotenziale müssen beseitigt werden, um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Nicht alle ISB der Schweiz erfüllen zudem sämtliche Unabhängigkeitserfordernisse (rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheiden unabhängig) der EU.

Zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs gibt es verschiedene Möglichkeiten. So könnten die ISB neben der bereits etablierten buchhalterischen Trennung auch rechtlich und organisatorisch in ihren Entscheiden unabhängig von den EVU organisiert werden. Auch könnten die normalspurigen, interoperablen Schienennetze etwa in eine „Netz Schweiz AG“ zusammengeführt werden. Andernfalls wären die wesentlichen Funktionen von einer unabhängigen TVS wahrzunehmen.

Keine erzwungene Trennung von Infrastruktur und Verkehr

Ein Zwang zur vollständigen Trennung von Infrastruktur und Verkehr steht für die Schweiz zurzeit nicht zur Diskussion. Dies wäre ein tiefgreifender Eingriff in das etablierte und gut funktionierende Eisenbahnsystem, ohne dass der freie Netzzugang spürbar verbessert oder der Wettbewerb auf dem Netz verstärkt werden könnte. Auch für die Überführung der international und im Netzzugang tätigen integrierten Bahnunternehmen in eine Holding-Struktur oder eine Zusammenführung des normalspurigen, interoperablen Schienennetzes etwa in eine Netz Schweiz AG ist derzeit weder notwendig noch sind die Voraussetzungen gegeben. Zum heutigen Zeitpunkt sollen die Bahnunternehmen die für ihr Unternehmen optimale Organisationsstruktur wählen, soweit sie damit die gesetzlichen Bestimmungen zu Transparenz und Diskriminierungsfreiheit erfüllen. Das Ziel, die Diskriminierungspotenziale zu senken, kann mit weniger tiefgreifenden Massnahmen umgesetzt werden.

EVU erhalten mehr Rechte bei der Planung

Die EVU sind von allen Entscheiden über die Entwicklung der Infrastruktur direkt betroffen. Dies gilt neben der Trassenzuteilung insbesondere für die Investitionsentscheide. In diesem Bereich müssen die EVU einen besseren Zugang zu den Informationen der ISB bekommen. Bei der langfristigen Entwicklung beziehungsweise den Ausbauprojekten der Infrastruktur im Rahmen des Strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) können die EVU in Planungsregionen mitwirken. Doch ihr Mitwirkungsrecht muss auch bei der kurz- bis mittelfristigen Fahrplan- und Investitionsplanung gesichert werden. Heute gibt es diesbezüglich nur Koordinationstreffen einzelner Bahnen auf freiwilliger Basis. Für die LV-Verhandlungen wird lediglich vorausgesetzt, dass sich die ISB mit den betroffenen EVU abstimmen; überprüft wird dies aber nicht.

Deshalb soll künftig auf Gesetzesstufe ein Informations- und Mitwirkungsrecht für die im Netzzugang tätigen EVU eingeführt werden. Konkret sollen diese Mitwirkungsrechte für die Fahrplanerstellung und bei Investitionsentscheiden der ISB gelten. Diese Massnahme ist als Ergänzung zur unabhängigen TVS (vgl. Ziff. 1.3.1), zur Stärkung der Regulierungsbehörde SKE (neu RailCom, vgl. Ziff. 1.3.4) sowie zur klareren Definition der Rechte und Pflichten einer Systemführerschaft (vgl. Ziff. 1.3.2) geplant. Mit einer rechtlichen Grundlage können Anliegen von betroffenen EVU eingebracht und die ISB verpflichtet werden, transparenter zu arbeiten und die Abstimmung mit den EVU zu stärken. Betroffen in diesem Sinne sind auch An-

schliesser nach Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁵ über die Anschlussgleise, da die Nutzung ihrer Anlagen direkt vom übergeordneten Schienennetz abhängig ist.

1.3.3.2 Die beantragte Neuregelung

Das EBG wird um Artikel 37a ergänzt. Damit wird den EVU und den Anschliessern bei der kurz- bis mittelfristigen Infrastrukturplanung ein gesetzlich verankertes Informations- und Mitwirkungsrecht gewährt.

Im Sinne der verstärkten Mitwirkung der EVU werden die gesetzlichen Bestimmungen zum Fahrplanverfahren auch im PBG entsprechend ergänzt.

Im Sinne der Reziprozität soll zudem im PBG neu eine Pflicht der Besteller und Transportunternehmen explizit festgehalten werden, bei der Angebotsplanung neben der Nachfrage auch die bestehende Infrastruktur zu berücksichtigen. Damit soll vermieden werden, dass das Mitwirkungsrecht der EVU zu einseitigen Begehren mit teuren Infrastrukturlösungen führt.

Die ISB sind nicht verpflichtet, alle Wünsche der EVU zu erfüllen. Sie bleiben unter Wahrung der Diskriminierungsfreiheit in ihren Entscheiden frei, müssen diese aber genügend begründen.

Fühlen sich EVU oder Anschliesser benachteiligt, können sie künftig die SKE als Beschwerdeinstanz anrufen. Die RailCom entscheidet über Fragen zur Diskriminierungsfreiheit bei der Nichtberücksichtigung (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2). Sie ist somit einzig für die Durchsetzung des Mitwirkungsprozesses verantwortlich. Sind EVU oder Anschliesser mit der Berücksichtigung der Anträge durch die ISB nicht einverstanden, so können sie sich an das BAV wenden; dieses entscheidet im Streitfall.

1.3.3.3 Begründung und Bewertung der Vorschläge

Die FABI-Gesetzgebung bringt ein neues Regime für die langfristige Planung von Infrastruktur und Verkehrsangeboten. In den verschiedenen Planungsregionen sollen alle direkt betroffenen Parteien, namentlich auch die EVU, mitwirken können. Neu ist auch das Instrument der langfristigen NNK und der mittelfristigen NNP für die Trassenplanung des Schienenverkehrs, in deren Prozesse die EVU ebenfalls eingebunden werden. Die EVU erhalten damit verlässliche Informationen über die langfristig verfügbaren Netzkapazitäten. Und schliesslich gibt es Prozesse für den Substanzerhalt, insbesondere für den Abschluss der LV. Auch hier werden die EVU in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden und können ihre Anliegen zu Investitionsvorhaben frühzeitig einbringen. Höhere Transparenz und geregelte Prozesse in der mittel- bis langfristigen Planung reduzieren das Diskriminierungspotenzial weiter.

Die Investitionspläne, welche einen wesentlichen Einfluss auf ein EVU, aber auch auf Anschliesser haben können, werden regelmässig aktualisiert. Deshalb sollen die EVU und die Anschliesser den jeweils aktuellen Investitionsplan der Infrastruktur konsultieren und sich gegebenenfalls mit Anliegen an die ISB wenden können.

¹⁵ SR 742.141.5

Bei der Trassenzuteilung genügen mittel- bis langfristig die bestehenden Prozesse einschliesslich der neu mit FABI eingeführten Instrumente NNK und NNP. Der NNP wird durch die ISB im Auftrag erarbeitet, das BAV stellt als Prozessführer die diskriminierungsfreie Erarbeitung sicher (vgl. Ziff. 1.3.1.2.4). Im kurzfristigen Fahrplan- und Trassenzuteilungsverfahren fehlt bisher auf Gesetzesebene eine explizite Verankerung des Informations- und Mitwirkungsrechts der EVU. Das PBG soll entsprechend ergänzt werden.

1.3.3.4 Umsetzung des Informations- und Mitwirkungsrechts

Alle vier Jahre sind die EVU bei der Vorbereitung der LV anzuhören. Es können jedoch während einer LV-Periode Entscheide gefällt werden, die auf ein EVU einen wesentlichen Einfluss haben – beispielsweise Anpassungen am Investitionsplan.

Deshalb wird eine elektronische Plattform eingerichtet, auf der die mittelfristigen Investitionspläne der ISB aufgeschaltet werden. Eine solche Plattform soll auf der Webseite der TVS (vgl. Ziff. 1.3.1.2.5 und den neuen Artikel 9q Absatz 2 EBG) angesiedelt werden und nur den betroffenen EVU mit einer Personenbeförderungskonzession oder einer Netzzugangsbewilligung und Anschliessern zugänglich sein. Die Zugriffsrechte auf diese Plattform werden fallweise erteilt und periodisch überprüft. Die EVU sollen neben dem Infrastrukturregister und den Schienennetz-Nutzungsbedingungen (Network Statements) jeweils den aktuellen mittelfristigen Investitionsplan der Infrastruktur abrufen können, der mindestens für die folgenden vier Jahre über Investitionen und gegebenenfalls Desinvestitionen Auskunft gibt. Dank dem Informations- und Mitwirkungsrecht können sie sich mit ihren Anliegen an die ISB wenden und eine fundierte Behandlung erwarten.

Das folgende Vorgehen ist vorgesehen:

- Der aktuelle, von der Geschäftsführung genehmigte Investitionsplan ist jeweils spätestens bis Ende März auf der Webseite der TVS aufgeschaltet und zugänglich gemacht.
- Die betroffenen EVU und Anschliesser dürfen sich binnen eines Monats mit ihren Anliegen an die ISB wenden.
- Daraufhin muss die ISB bis Ende Mai eine fundierte Behandlung dieser Anliegen vorbereiten und die betroffenen EVU und Anschliesser informieren.
- Ein EVU oder ein Anschliesser darf im Falle einer Nichtberücksichtigung seiner Anliegen bis Ende Juni eine Beschwerde an das BAV richten.
- Das BAV muss die Beschwerde innerhalb von drei Monaten behandeln.

Die Branche (d. h. die ISB mit den EVU) legen die Minimalanforderungen an das Format der Investitionspläne fest, insbesondere den Detaillierungsgrad und die geografische Abgrenzung. Das BAV wird bei der Festlegung der Minimalanforderungen einbezogen. Die ISB ihrerseits muss jeweils im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung zur LV melden, wie sie die EVU und Anschliesser einbezogen und

summarisch über deren Anträge entschieden hat. Entscheide mit grosser Tragweite für ein EVU oder für einen Anschliesser muss die ISB begründen.

Im *Fahrplanverfahren* wird der Einbezug der EVU neu auf Gesetzesebene festgelegt. Das stellt die Mitwirkungsmöglichkeit sicher. Die konkrete Umsetzung wird durch das BAV in einer Richtlinie geregelt.

In beiden Fällen ist die SKE nach dem neuen Artikel 40a^{ter} EBG Beschwerdeinstanz, wenn ein EVU sein Recht zur Mitwirkung verletzt sieht oder eine Diskriminierung feststellt (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2).

1.3.3.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die ISB erhalten zusätzliche Aufgaben durch die Publikation der Investitionspläne und die Verpflichtung, EVU anzuhören. Der TVS bereitet das Aufschalten der Investitionspläne keinen nennenswerten Mehraufwand.

1.3.4 Stärkung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE)

1.3.4.1 Ausgangslage

Schiedskommission zur Überwachung von Diskriminierungen

Die ISB sind in der Schweiz gemäss EBG verpflichtet, den diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten. Gibt es diesbezüglich Streitigkeiten, entscheidet die SKE auf Antrag der Parteien. Die SKE ist organisatorisch dem UVEK zugeordnet und wurde mit der Bahnreform 1 geschaffen, um einen Teil der Regulierungsfunktionen im schweizerischen Eisenbahnsystem wahrzunehmen (Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs im Personen- und im Güterverkehr). Mit dem zweiten Teilschritt der Bahnreform 2 erhielt die SKE das Recht, Untersuchungen auch von Amtes wegen einzuleiten und Sanktionen auszusprechen. Sie kann dem Verdacht nachgehen, dass der Netzzugang behindert oder nicht diskriminierungsfrei gewährt wird. Zudem überwacht sie zudem die diskriminierungsfreie Trassenvergabe durch die Trasse Schweiz AG. Diese Änderungen sind seit dem 1. Juli 2013 in Kraft.

Weitere Stärkung der SKE

Damit bei steigender Wettbewerbsintensität der diskriminierungsfreie Zugang zum Schienennetz und zu den Güterverkehrsanlagen gewährleistet werden kann, soll die SKE mit weiteren Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden. Im Rahmen der Totalrevision des Gütertransportgesetzes vom 19. Dezember 2008 soll sie die Kompetenz erhalten, auch über Streitigkeiten beim Zugang zu Anlagen für den Gütertransport zu entscheiden.

1.3.4.2 Die beantragte Neuregelung

Die Expertengruppe ist im Rahmen der Analysen zu Schluss gekommen, dass die SKE weitere Kompetenzen erhalten soll. Durch zusätzliche Aufgaben trägt die

Vorlage zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs als wesentliches Element der Marktöffnung und des Wettbewerbs bei. Die geplanten Anpassungen basieren in weiten Teilen auf der von der EOBI durchgeführten Analyse der SKE¹⁶

1.3.4.2.1 Ansiedlung und Umbenennung der SKE

Die heutige Form der SKE als eigenständige Behörde mit organisatorischer Ansiedlung beim UVEK hat sich bewährt. Die Form soll daher beibehalten werden.

Im Rahmen der gängigen schweizerischen Praxis für Regulierungsbehörden (ElCom, ComCom, PostCom) soll die SKE in RailCom umbenannt werden.

Neben der RailCom hat auch die Wettbewerbskommission (WEKO) gewisse Aufgaben im Verkehrssektor: Ihre Hauptaufgaben sind die Bekämpfung von schädlichen Kartellen, die Aufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, die Kontrolle bei Fusionen sowie die Verhinderung staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen. Wie im Strommarkt ist aber der Netzzugang gemäss Eisenbahngesetz eine spezialgesetzliche Regelung, welche die Anwendung des Kartellgesetzes ausschliesst.

1.3.4.2.2 Stärkung der RailCom durch neue Aufgaben

Zur Stärkung der RailCom werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen. So sind ihr neue Aufgaben zuzuweisen und sie soll leichteren Zugang zu Daten erhalten und Verwaltungsmassnahmen aussprechen können. Diese Stärkung soll unabhängig von einem institutionellen Modell der Bahnen erfolgen.

Die RailCom soll folgende Aufgaben und Funktionen übernehmen:

- Überwachung der Nichtdiskriminierung bei der Unterhalts- und Erneuerungsplanung;
- Überwachung des Zugangs zu Anlagen für den Gütertransport;
- Überwachung der Inkassodaten, welche die ISB an die TVS liefert;
- Beobachtung des Netzzugangs auf dem Eisenbahnmarkt;
- Koordination und Informationsaustausch mit anderen Regulierungsbehörden.

Zudem soll die RailCom in ausgewählten Bereichen die Systemführerschaften und der Mitwirkung der EVU bei Entscheiden der ISB überwachen:

a) Systemführerschaften

Die neuen Artikel 18a PBG und 37 EBG sehen die Möglichkeit vor, auch Dritte mit einer Systemführerschaft zu beauftragen. In erster Linie wacht die Auftraggeberin über die Vertragseinhaltung. Soweit dies nicht erfolgt oder nicht erfolgen kann, soll

16 Anhang 4: "Bericht Regulator" des Schlussberichts der Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur kann beim Bundesamt für Verkehr (BAV) kostenlos abgerufen werden unter www.bav.admin.ch > Themen > Bahnreform > Weitere Schritte der Bahnreform.

die RailCom angerufen werden können. Ihre Überprüfungsbefugnis beschränkt sich auf diejenigen Aspekte, die nicht im Rahmen des eigentlichen Auftrags (Vertragsmanagement zwischen der Auftraggeberin und den Beauftragten) behandelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 37 EBG).

b) Mitwirkungsrechte der EVU bei Infrastrukturinvestitionen

Das EBG sieht neu in verschiedenen Bestimmungen ein Mitwirkungsrecht der EVU vor (siehe Erläuterungen zu Art. 37a E-EBG). Das Mitwirkungsrecht ist für die einzelnen Mitwirkungstatbestände nicht gleich ausgestaltet. Neu geschaffen wird insbesondere der Artikel 37a (vgl. Ziff. 1.3.3.2).

Gemäss Artikel 48d Absatz 1 EBG¹⁷ bezieht das BAV die betroffenen EVU bei der Planung der Ausbauschritte mit ein. Auf dieser Stufe besteht kein Anlass, die RailCom anzurufen, da Planungsschritte nicht justiziabel sind. Hingegen sollen die EVU neu auch die Möglichkeit erhalten, in der kurz- und mittelfristigen Investitionsplanung der ISB mitzuwirken (vgl. Ziff. 1.3.3.3).

Missachten die ISB die Mitwirkungsrechte der EVU in diskriminierender Weise, so können die EVU an die RailCom gelangen. Damit erhält die RailCom im Bereich des Netzzugangs eine weitere Kompetenz, ohne dass dadurch in die Planungshoheit des Bundes eingegriffen wird.

c) Datenlieferung

Speziell mit Blick auf ihr aktives Eingreifen ist die RailCom auf Daten der Marktteilnehmer, namentlich der EVU, angewiesen. Aber auch Behörden von Bund und Kanton werden zur Mitwirkung verpflichtet. Diese Funktion hat der neue Artikel 40a^{quater} EBG.

d) Verwaltungsmassnahmen

Eine Regulierungsbehörde muss griffige Sanktionen aussprechen können. Gerade in öffentlich-rechtlichen Bereichen wie im vorliegenden Fall sind auch Strafmassnahmen oft ungeeignet zur Abschreckung oder zur Sanktionierung unerwünschten Verhaltens. Die RailCom soll daher, analog der FINMA in gewissem Ausmass Verwaltungsmassnahmen aussprechen können. Die entsprechende neue Bestimmung ist Artikel 40a^{sexies} EBG.

1.3.4.2.3 Bereitstellung der notwendigen Ressourcen

Die SKE besteht heute aus fünf Mitgliedern sowie einer Präsidentin oder einem Präsidenten und einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten. Sie werden vom Bundesrat auf Antrag des UVEK gewählt. Der Sitz der Kommission und ihr Sekretariat sind in Bern. Nach Anhörung der Kommission bestimmt das Präsidium die Leitung des Sekretariats. Der Stellenbestand der SKE wurde 2014 von knapp 200

¹⁷ Noch nicht in Kraft gesetzt (1.1.2016); Erlass publiziert in der AS 2015 651

auf 390 Stellenprozent aufgestockt. Das Budget der SKE belief sich im Jahr 2013 auf 602 600 Franken. Mit 461 138 Franken konnte der gesamte Personal- und Betriebsaufwand gedeckt werden.¹⁸ Die Zahlen des Jahres 2014 sind noch nicht bekannt.

Die RailCom wird weiterhin grossmehrheitlich über das Budget des UVEK finanziert und erhebt für Überwachungs- und Prüfungsaufgaben eine Gebühr.

Die zusätzlichen Anforderungen werden neue Qualifikationen erfordern. Für die neuen Aufgaben wird der Ressourcenbestand der RailCom um 100 bis 200 Stellenprozent erhöht. Das Budget ist zunächst zurückhaltend auszugestalten, kann sich aber je nach Entwicklung der Wettbewerbsintensität auf dem Schienennetz überproportional erhöhen.

1.3.4.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Stärkung des Schienenverkehrs durch mehr Wettbewerb gelingt nur, wenn sichergestellt werden kann, dass dieser Wettbewerb nicht behindert wird. Insbesondere ist gegen offene und verdeckte Diskriminierungen vorzugehen. Wie in jedem liberalisierten Markt muss daher eine starke Behörde darüber wachen, dass die Regeln von allen Beteiligten eingehalten werden. Wer benachteiligt wird, soll sich an diese Behörde wenden können: sei es durch eine Klage gegen ein wettbewerbswidriges beziehungsweise diskriminierendes Verhalten oder aber durch Beschwerde gegen einen Entscheider, der nach Auffassung des Beschwerdeführers seine Rechte verletzt. Die Behörde soll auch von Amtes wegen tätig werden können, wenn sie den Verdacht hat, dass der Markt beziehungsweise der Wettbewerb in unzulässiger Weise beeinflusst wird. Die vorgeschlagene Lösung dient diesen Zielsetzungen am besten. Die Stärkung der SKE erfolgte in mehreren Schritten, zuletzt im Rahmen der Revision des GüTG¹⁹. Mit dieser Vorlage erhält die neu als RailCom bezeichnete Kommission die nötigen Kompetenzen, um bei Bedarf schnell und effektiv handeln zu können.

1.3.4.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit der Stärkung der RailCom sind höhere Kosten verbunden. Die RailCom wird - wie die bisherige SKE - durch die allgemeine Bundeskasse zu finanzieren sein. Für die Einzelheiten wird auf Ziffer 1.3.4.2.3 verwiesen.

1.3.5 Erweiterung der Passagierrechte

1.3.5.1 Ausgangslage

¹⁸ Tätigkeitsbericht 2013 der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE).

¹⁹ BBl 2014 3827, hier 3921

Der öffentliche Verkehr in der Schweiz ist eine Erfolgsgeschichte und setzt Massstäbe im internationalen Vergleich. Die Nachfrage im Binnenpersonenverkehr wächst seit mehreren Jahren stetig. Allein im Jahr 2012 wurden über 23 Milliarden Personenkilometer (Pkm) zurückgelegt, den grössten Teil davon (19,3 Milliarden Pkm oder 83 Prozent) mit der Bahn und davon wiederum zwei Drittel im Fernverkehr. Trotz dieser Erfolge sind die Fahrgäste in der heutigen Gesetzgebung erfahrungsgemäss die schwächere Partei im Beförderungsvertrag. Der Ausbau ihrer Rechte ist daher eine wichtige Gegenleistung.

In diversen Bereichen garantiert die EU den Bahnpassagieren derzeit weitergehende Rechte als die Schweiz. Die Schweiz hat ein Interesse, die Rechtsituation der Bahnpassagiere zu verbessern und internationale Standards zu gewährleisten. Durch eine Anpassung des schweizerischen Rechts an die EU-Passagierrechtsvorschriften kann die Attraktivität des Eisenbahnverkehrs auf nationaler und internationaler Ebene gesteigert werden.

Die Zahl der internationalen Fernbusunternehmen, die Reisen mit einem Halt in der Schweiz anbieten, hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Derzeit gibt es über 100 Linien im EU-Verkehr sowie rund 80 Linien im Drittstaatenverkehr mit Halt (inkl. Ausgangs- und Zielort) in der Schweiz. Zur allgemeinen Stärkung der Passagierrechte und im Sinne eines funktionierenden und fairen Wettbewerbs zwischen internationalem Fernbus- und Eisenbahnverkehr sollen zusätzliche Passagierrechte zeitgleich im Eisenbahnverkehr und im internationalen Fernbusverkehr eingeführt werden.

Bestimmungen in der EU

Seit 2011 kennt die EU ein umfassendes Paket an Passagierrechten für alle Verkehrsträger, also Bahn-, Strassen-, Luft und Schiffsverkehr. Die Vorschriften haben zum Ziel, den Nutzer in den Mittelpunkt der Verkehrspolitik zu stellen. Dies hält die Europäische Kommission im Verkehrsweissbuch von 2001²⁰ fest.

In der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007²¹ legt die EU Mindestanforderungen bei den Rechten von Personen mit eingeschränkter Mobilität, bei Haftungsfragen und Entschädigungs- sowie Hilfeleistung bei Unterbrechung der Reise fest. Die Passagierrechte im Eisenbahnverkehr stützen sich zu einem grossen Teil auf bereits bestehende internationale Regelungen, insbesondere auf das Übereinkommen vom 9. Mai 1980 über den Internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) und dessen Anhang A (CIV).

Innerhalb der EU ist der Markt für die Beförderung von Passagieren im internationalen Fernbusverkehr liberalisiert. Anders als für den Eisenbahnverkehr bestehen keine internationalen Übereinkünfte, welche die Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr regeln und auch grossflächig angewendet werden. Um die Attraktivität des Fernbusverkehrs für die Passagiere zu erhöhen und die Wettbewerbsbedingungen zu vereinheitlichen, verabschiedete die EU deshalb die Verordnung (EU)

20 Weissbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft vom 12. September 2001, KOM (2001) 370 endgültig.

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

Nr. 181/2011²² des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr. Diese Verordnung ist vergleichbar mit der Verordnung über die Passagierrechte im Eisenbahnverkehr.

Passagierrechte im Eisenbahnverkehr in der Schweiz

Die Schweiz hat das COTIF mit dem Anhang A über die einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen ratifiziert. Darin werden gewisse Haftungsfragen im internationalen Eisenbahnverkehr geregelt. Das PBG und die Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB) enthalten Bestimmungen zum Beförderungsvertrag, zur Haftung von EVU, zu verpassten Anschlüssen und Zugausfällen. Gemäss dem schweizerischen Gesetz gelten diese Bestimmungen nicht nur für die Eisenbahn, sondern für alle Verkehrsarten.

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG), die Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003 (BehiV), die Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) und die Verordnung des UVEK vom 22. Mai 2006²³ über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV) regeln in der Schweiz die Rechte von Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität. Diese sind für den Eisenbahnverkehr bereits jetzt umfassender als in der EU.

Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr in der Schweiz

Der grenzüberschreitende bewilligungspflichtige Personenverkehr auf der Strasse (internationaler Fernbusverkehr) fällt unter das PBG. Allerdings finden mehrere Passagierrechtsvorschriften im Gesetz und der Verordnung ausschliesslich Anwendung auf den konzessionierten Verkehr. Insofern kennt die Schweiz derzeit nur wenige Vorschriften betreffend die Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr. Im Interesse der Passagiere und aufgrund des internationalen Charakters dieses Verkehrsangebots besteht Handlungsbedarf.

Das BehiG sieht für Privatpersonen nur ein Diskriminierungsverbot im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) vor. Gleichzeitig verpflichtet es das Gemeinwesen oder die konzessionierten Unternehmen, ihre Leistungen behindertengerecht zu erbringen. Der internationale Fernbusverkehr ist bewilligungs- und nicht konzessionspflichtig, deshalb sind die öV-relevanten Vorschriften des BehiG – abgesehen von Artikel 8 Absatz 2 BV – in diesem Bereich nicht anwendbar. Eine Anpassung des schweizerischen Rechts an die entsprechenden Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 legt einen Mindeststandard für die Rechte von behinderten Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität im internationalen Fernbusverkehr fest.

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

23 SR 151.342

1.3.5.2

Die beantragte Neuregelung

Geltungsbereich

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen das PBG und erstrecken sich auf alle Verkehrsträger. Bestimmungen, die ausschliesslich für Eisenbahnunternehmen gelten, sind entsprechend abgefasst. Grundsätzlich umfasst die neue Regelung alle Verkehre: internationale, nationale, regionale und lokale. Dort, wo Ausnahmen wünschenswert erscheinen, sieht die Vorlage eine Delegationskompetenz zugunsten des Bundesrates vor.

Haftung von Eisenbahnunternehmen für Fahrgäste und deren Gepäck: Vorschüsse

Die Haftung der Unternehmen bei Unfällen ist in Artikel 51 PBG geregelt. Dieser verweist für die EVU auf das EBG vom 20. Dezember 1957 und für die Strassenfahrzeuge auf das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG). Neu sollen die EVU zu einem Vorschuss bei Verletzung oder Tod eines Fahrgastes verpflichtet werden. Damit sollen die unmittelbaren Bedürfnisse des betroffenen Fahrgastes gedeckt werden können. Bei einem Todesfall muss zuerst abgeklärt werden, welche natürliche Person entschädigungsberechtigt ist. Nachdem dies bekannt ist, hat das Unternehmen 15 Tage Zeit um einen Vorschuss zu zahlen. Der Vorschuss stellt keine Haftungsanerkennung dar. Der Vorschuss kann zurückgefordert werden, falls der Schaden durch Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Fahrgastes verursacht wurde. Dasselbe gilt, wenn die Person, die den Vorschuss erhalten hat, keinen Entschädigungsanspruch gehabt hätte. Der Minimalbetrag, den ein EVU bei einem Todesfall als Vorschuss zahlen muss, legt der Bundesrat auf Verordnungsstufe fest.

Verspätungen, verpasste Anschlüsse, Zugausfälle und Annullierung

Gegenwärtig haftet ein Unternehmen mit einer Konzession nur für den Schaden, wenn der Fahrplan nicht eingehalten wird und die reisende Person deshalb den letzten Anschluss verpasst, der im Fahrplan vorgesehen ist. Mit der vorgeschlagenen Lösung kann der Bundesrat bestimmen, dass das Unternehmen dem Reisenden auch bei anderen verpassten Anschlüssen die freie Rückfahrt oder die Weiterfahrt ohne Nachzahlung über einen andern Weg anbieten muss. Die Neuregelung soll im konzessionierten Verkehr zudem bei Verspätungen ab sechzig Minuten die Möglichkeit bieten, die freie Rückfahrt oder die Weiterfahrt ohne Nachzahlung über einen andern Weg anzutreten - unabhängig davon, ob ein Anschluss verpasst wurde. Denn eine längere Verspätung kann dazu führen, dass die geplante Weiterreise für den Fahrgast zwecklos wird.

Weiter soll das konzessionierte Unternehmen den Passagieren künftig ab einer Verspätung von sechzig Minuten oder bei einem verpassten Anschluss den Bedürfnissen entsprechend Hilfe leisten. Die Details der Hilfeleistung legt der Bundesrat fest. Er kann den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr von dieser Vorschrift ausnehmen. Von dieser Möglichkeit soll vorerst Gebrauch gemacht werden.

Zudem soll das konzessionierte Unternehmen künftig dazu verpflichtet werden, den Fahrgast ab einer Verspätung von sechzig Minuten auf sein Verlangen hin zu ent-

schädigen, sofern nicht bereits der Fahrpreis erstattet wurde. Der Bundesrat legt die Höhe der Entschädigung fest. Der Vorlage entsprechend, die den besonderen Charakter der regionalen und lokalen Eisenbahnpersonenverkehrsdienste hervorhebt, sollen der Regional- und der Ortsverkehr vorläufig von der Entschädigungspflicht bei Verspätungen ausgenommen werden. Befreiungen von der Entschädigungspflicht werden anhand verschiedener Kriterien vorgenommen: bei fehlendem Begleitpersonal, bei aussergewöhnlich hoher Arbeitsbelastung des Unternehmens, in Anbetracht der Betragshöhe und der Möglichkeit, die Rückerstattung von Kleinstbeträgen auszuschliessen. Möglich ist die Befreiung auch wegen komplizierter Rückerstattungsverfahren für Abonnementsinhaberinnen und -inhaber, die gerade im Regional- und Ortsverkehr zahlreich sind.

Der Bundesrat wird die Befreiung von der Entschädigungspflicht für den Regional- und den Ortsverkehr auf der Grundlage der Erfahrungen mit den Verkehren, die der Entschädigungspflicht unterstehen, nachträglich überprüfen.

Auf freiwilliger Basis kennen gewisse Unternehmen derzeit ein Bon-System. Dabei entschädigen sie sämtliche Passagiere eines Zuges, unabhängig von der zurückgelegten Strecke und dem Ticketpreis. Es wird einzig zwischen 1. und 2. Klasse unterschieden. Die geplante Neuregelung stellt sicher, dass die betroffenen Passagiere eine Entschädigung einfordern können, die von der Höhe des bezahlten Ticketpreises abhängig ist. Je nach Betrag kann die Entschädigung künftig deutlich höher ausfallen als mit dem bisherigen Bon-System.

Die bestehenden Regelungen für Verspätungen, verpasste Anschlüsse und Zugausfälle gelten nur für konzessionierte Transportunternehmen und somit nicht für den internationalen Fernbusverkehr. Die Details der Fahrgastrechte bei Annullierung oder Verspätung im internationalen Fernbusverkehr legt der Bundesrat auf Verordnungsstufe fest (vgl. Ziff. 1.3.5.4).

Fahrräder

Die Mitnahme von Fahrrädern fällt derzeit weder unter Artikel 23 PBG (Handgepäck) noch unter Abschnitt 5 (Transport von Reisegepäck). Sämtliche Transportunternehmen, die dem Anwendungsbereich des PBG unterliegen, sollen durch die gesetzliche Regelung ermutigt werden, geeignete Voraussetzungen für den Transport von Fahrrädern in den Fahrzeugen zu schaffen.

Informationspflicht, Beschwerden und Sanktionen

Derzeit enthalten weder das PBG noch die VPB ausführliche Bestimmungen zur Pflicht der Transportunternehmen, die Fahrgäste zu informieren. Für die bewilligungspflichtige grenzüberschreitende Personenbeförderung legt Artikel 52 VPB gewisse Mindestanforderungen fest. Die Informationspflicht im Falle von Verspätungen und Ausfällen soll als Grundregel der Unternehmen auf Gesetzesstufe verankert werden. Darunter fällt auch die Pflicht, über die Passagierrechte zu informieren. Letztere garantiert, dass die Passagiere ihre Rechte kennen und ihre Ansprüche geltend machen können.

Die Transportunternehmen müssen heute keine Beschwerdestelle haben. Die neue Vorschrift sieht vor, dass sämtliche Transportunternehmen über eine Kontaktstelle verfügen, an die sich der Fahrgast wenden kann. Diese Stelle nimmt Beschwerden über die Verletzung der Passagierrechte entgegen. Der Passagier soll sich zuerst an die Beschwerdestelle des Unternehmens wenden können, bevor ein Fall von der Durchsetzungsstelle behandelt wird. Ein Austausch mit dem betroffenen Unternehmen kann bereits in vielen Fällen zu einer Einigung führen. Zudem ist der Passagier nicht Partei, wenn er sich an die Durchsetzungsstelle wendet, sondern einzig Anzeiger.

Artikel 52 PBG sieht vor, dass die Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr der Aufsicht des BAV untersteht. Als Aufsichtsbehörde ist das BAV befugt, Beschlüsse und Anordnungen von Organen oder Dienststellen der Unternehmen aufzuheben oder deren Durchführung zu verhindern, wenn diese gegen das PBG verstossen. In diesem Sinne soll das BAV als Durchsetzungsstelle der Passagierrechte fungieren und die Umsetzung der Passagierrechte überwachen. Die EU-Mitgliedstaaten haben bereits entsprechende Stellen eingerichtet, die dafür in den verschiedenen Ländern zuständig sind. Im Bereich der Luftfahrt existieren ähnliche EU-Bestimmungen. Dort nimmt das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG) die Funktion der Durchsetzungsstelle wahr.

Das BAV soll Sanktionen für Verstösse gegen die Passagierrechte aussprechen können. Diese Sanktionen, die sich an die Transportunternehmen richten, müssen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein. Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe a PBG sieht vor, dass mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer auf das PBG oder auf eine Ausführungsbestimmung gestützten und unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an sie oder ihn gerichteten Verfügung zuwiderhandelt. Um gestützt auf diese Bestimmung gegen ein Transportunternehmen strafrechtlich vorgehen zu können, muss dieses nach einer Verfehlung zuerst mit einer Verfügung darauf hingewiesen und weitere Verfehlungen unter Strafandrohung gestellt werden. Diese Verfügung ist wiederum anfechtbar. Erwächst die Verfügung in Rechtskraft, kann bei weiteren Verfehlungen ein Strafverfahren eingeleitet werden.

1.3.5.3 Begründung der Anpassung und geprüfte Alternativen

Durch den vorliegenden Vorschlag sollen die Rechte der Passagiere im konzessionierten und bewilligungspflichtigen Verkehr, die unter das PBG fallen, gestärkt werden. Geprüft wurden Anpassungen des PBG, des Eisenbahngesetzes, des BehiG sowie diverse Anpassungen auf Verordnungsstufen. Die Anpassung des PBG und der Verordnung über die Personenförderung erwies sich als geeignetes Instrument um die bestehenden Passagierrechte zu stärken.

Untersucht wurden eine generelle Einschränkung der Passagierrechte auf den Eisenbahnverkehr, die Vereinheitlichung der Vorschriften für den Bahn- und den Busbereich sowie die Einführung von Ausnahmeregelungen für den Regionalverkehr.

Gemäss Botschaft der Bahnreform 2 sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen für alle Unternehmen angeglichen werden²⁴. Deswegen müssen die Verkehrsunternehmen im PBG möglichst einheitlich behandelt werden. Aufgrund des unterschiedlichen Charakters von konzessioniertem Verkehr und internationalem Fernbusverkehr sollen jedoch abweichende Bestimmungen auf Verordnungsebene eingeführt werden, die den Passagierbedürfnissen gerecht werden.

Bei den Bestimmungen für Entschädigungen und Hilfeleistungen soll der Bundesrat Ausnahmen für den Orts- und Regionalverkehr definieren können. Die Einschränkungsmöglichkeit auf den Fernverkehr soll die Umsetzung erleichtern: Aufgrund der fehlenden Reisebegleitung können die geforderten Dienstleistungen im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr teilweise nur mit grossem Aufwand erbracht werden. Eine Ausnahmeregelung von der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für gewisse Verkehre kennen in der EU die meisten Mitgliedstaaten. So gelten für 61 Prozent des inländischen Fernverkehrs temporäre und für 83 Prozent des Regional- und Ortsverkehrs zeitlich nicht eingeschränkte Ausnahmeregelungen.

1.3.5.4 Umsetzung der Passagierrechte auf Verordnungsstufe

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen zu den Passagierrechten soll im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 und der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 erfolgen.

Artikel 8 Absatz 2 PBG ermöglicht es dem Bundesrat, vom PBG abweichende Bestimmungen zu erlassen, damit einheitliche Rechtsvorschriften im internationalen Verkehr eingeführt werden können. Der internationale Fernbusverkehr fällt aufgrund seines ausschliesslich internationalen Charakters unter diese Bestimmung. Im Vordergrund stehen die praktischen Bedürfnisse von Fahrgästen nach Unfällen, die Rechte von behinderten Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität, die Fortsetzung der Fahrt sowie Weiterreise mit geänderter Streckenführung sowie die Fahrpreiserstattung und Hilfeleistung bei Annullierung oder Verzögerung der Abfahrt.

Der Bundesrat passt die Verordnung über die Personenbeförderung entsprechend an. Die Neuregelungen sollen gleichzeitig mit dem angepassten PBG in Kraft treten.

1.3.5.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Sowohl die Transportunternehmen als auch das BAV erhalten durch die Umsetzung der Passagierrechte gewisse zusätzliche Aufgaben. Aufgrund der Vorschriften über die Beförderung von Personen mit eingeschränkter Mobilität oder einer Behinderung werden die Fernbusunternehmen dazu verpflichtet, ihre Dienstleistungen entsprechend anzupassen. Dadurch entstehen geringe Zusatzkosten und ein Mehraufwand.

²⁴ BBl 2005 2418, 2427 Ziff. 1.1.1.2, 2467 Ziff. 1.2.5

1.3.6 Weitere Gesetzesanpassungen

Nebst der Stärkung der Passagierrechte beinhaltet diese Vorlage weitere Gesetzesanpassungen mit Einzelfallcharakter. Folgende Verbesserungen und Bereinigungen aktueller Gesetzesartikel sollen mit der Organisation der Bahninfrastruktur abgehandelt werden:

Bereich	Massnahmen	Gesetzesartikel
Geltungsbereich BehiG	Klarstellung des Geltungsbereichs SebG	Art. 3 BehiG
Gegenstand und Geltungsbereich EBG	Erweiterung Geltungsbereich	Art. 1 Abs. 2 EBG
Entzug und Widerruf, Voraussetzungen	Vereinheitlichung von Inhalt und Terminologie zwischen den Verkehrsträgern (im EBG bisher nur Widerruf)	Art. 8, 8b, 8f, 18y EBG Art. 17a des Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006 ²⁵ (SebG) Art. 9 Abs. 3 PBG
Aufsichtsabgabe	Erhebung von Aufsichtsabgaben bei EVU, Anschlussgleisbesitzern, Seilbahnunternehmen, konzessionierten Busunternehmen und konzessionierten Schifffahrtsunternehmen	Art. 13 EBG Art. 17a des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise Art. 23a SebG Art. 52a PBG Art. 57 des Binnenschifffahrtsgesetzes vom 3. Oktober 1975 ²⁶ (BSG)
Öffentlichkeit	Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen sowie Einschränkung der Geltung des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 ²⁷ (BGÖ)	Art. 14 EBG Art. 24d SebG Art. 15a, 15b BSG
Änderung einer Eisenbahnanlage	Zuständigkeit des BAV anpassen	Art. 18 Abs. 1 ^{bis} EBG
Festlegung einer Baulinie	Genauigkeit der Pläne	Art. 18q Abs. 2 EBG
Bauvorhaben in Um-	Regelung der Kostenaufteilung	Art. 35a EBG

²⁵ SR 743.01

²⁶ SR 747.201

²⁷ SR 152.3

steigeknoten	zwischen den beteiligten Gemeinwesen und Transportunternehmen	Art. 40 Abs. 1 Bst. <i>a</i> EBG
Kürzung der Abgeltung	Gründe für Kürzung ergänzen	Art. 52 EBG Art. 33 <i>a</i> PBG
Gewinnverwendung	Möglichkeit, zweckgebundene Reserven aus Infrastrukturgewinn zu bilden	Art. 67 EBG
Abklärung der Tauglichkeit	Entbindung Ärzte von Berufsgewheimnis	Art. 82 <i>a</i> EBG
Seilbahnfinanzierung	Regelung zur Finanzierung der Infrastrukturkosten	Art. 16 SebG Art. 18 <i>a</i> , Titel und Bst. <i>b</i>
Bewilligung von Seilbahnen und Nebenanlagen	Bewilligung durch das BAV von Seilbahnen und Nebenanlagen, die kantonale Bewilligung benötigen	Art. 3 Abs. 2 ^{bis} bis 2 ^{ter} SebG
Eisenbahnunternehmen	Verweis anpassen	Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen ²⁸ SBBG
Bedingt rückzahlbare Darlehen	Anpassung an Art. 51b Abs. 3 EBG nach FABI	Art. 31 Abs. 4 PBG

Hervorzuheben sind die folgenden Neuerungen:

1.3.6.1 Aufsichtsabgabe

Bislang trägt der Bund fast alle Kosten, die bei der Überwachung des Betriebs der Unternehmen entstehen. Zukünftig sollen die beaufsichtigten Unternehmen verstärkt dafür aufkommen. Dies führt dazu, dass sich die Kantone an den Kosten für die Sicherheitsüberwachung des Verkehrsangebots beteiligen müssen, das sie mitbestellt haben. Fernverkehr, Güterverkehrsunternehmen sowie die Anschlussgleisbenutzer (Verlader) gehören zu denjenigen, die ihre Aufsichtsabgabe selbst tragen werden. In Fällen von nicht regelmässigen oder nicht gewerbsmässigen Verkehren kann das BAV auf Gesuch auf die Erhebung einer Aufsichtsabgabe verzichten.

Verworfenne Alternativen:

Alternative 1: Abgabe nur bei wenigen sehr rentablen Transportunternehmen

²⁸ SR 742.31

Anstelle einer Aufsichtsabgabe aller beaufsichtigten Transportunternehmen wäre auch eine Abgabe denkbar, die nur bei den nicht abgeltungsberechtigten, ertragsstarken Unternehmen erhoben wird.

Verworfen wurde diese Alternative, weil es eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung wäre, nur diejenigen Unternehmen zu belasten, die für Ihre Tätigkeit keine Abgeltungen der öffentlichen Hand benötigen.

Alternative 2: Regalabgabe statt Aufsichtsabgabe

Die Finanzierung der Aufsichtskosten über eine Regalabgabe wurde verworfen, da sich eine Regalabgabe nach den Vorteilen zu bemessen hätte, welche der Staat mit der Erteilung der Konzession gewährt. Die finanziellen Vorteile, die mit einer Konzession verbunden sind, fallen aber höchst unterschiedlich aus. Deshalb scheint dieses Instrument nicht geeignet zur gleichmässigen Umlage von Aufsichtskosten.

Alternative 3: Erhebung vollständig kostendeckender Gebühren

Würden die Kosten der Aufsichtstätigkeit vollständig auf diejenigen Transportunternehmen umgelegt, die im jeweiligen Jahr vom BAV durch Betriebskontrollen und Audits beaufsichtigt wurden, erschiene dies unbillig. Ein grosser Teil der Aufsichtstätigkeit ist nicht unmittelbar auf ein Fehlverhalten der Transportunternehmen zurückzuführen. Die Kosten der Beaufsichtigung sollten von der gesamten Branche getragen werden und nicht nur von den Unternehmen, die im entsprechenden Jahr vom BAV beaufsichtigt wurden.

Alternative 4: Beibehalten des Status Quo

Der heutige Zustand bedeutet, dass die Kosten für die Aufsicht durch das BAV weitestgehend durch die Schweizerische Eidgenossenschaft und damit den Steuerzahler getragen werden. Dies führt zu einer indirekten Subventionierung von Unternehmen, die solche Subventionen gar nicht nötig haben.

Alternative 5: Erhöhung des Kostendeckungsgrades in den Bewilligungsverfahren

Es wäre unbillig, wenn die Unternehmen sich nur dann an den Kosten ihrer Beaufsichtigung beteiligen müssten, wenn sie gerade Bewilligungen für den Bau von Anlagen oder den Betrieb von Fahrzeugen benötigen.

1.3.6.2 Öffentlichkeit

Einerseits soll die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit durch die Aufsichtsbehörde auf Gesetzesstufe verankert werden.

Andererseits soll der Anwendungsbereich des BGÖ dort eingeschränkt werden, wo sich der öffentliche Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen nachteilig auf die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs auswirken würde.

1.3.6.3 Finanzierung von Seilbahninvestitionen

Mit Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung durch FABI am 1. Januar 2016 entfällt die gesetzliche Grundlage zur Gewährung von Investitionsbeiträgen bei der Seilbahnfinanzierung des regionalen Personenverkehrs mit Erschliessungsfunktion durch Bund und Kantone gemäss Artikel 56 EBG.

Künftig sollen Investitionen in Seilbahnen mit Erschliessungsfunktion, wie bei den Zahnradbahnen, aus dem BIF finanziert werden. Touristische Seilbahnen werden wie bis anhin vom Bund nicht mitfinanziert. Weil bei den Seilbahnen eine klare Abgrenzung der Anlagen der Infrastruktur und derjenigen des Verkehrs kaum möglich ist, soll ein fixer A-fonds-perdu-Beitrag von 50 % an die Gesamtinvestition der Seilbahnen geleistet werden. Im Gegenzug entfällt eine Beteiligung der Kantone bei den Investitionen für die Seilbahn-Infrastruktur. Die restlichen Investitionskosten müssen durch Eigenmittel der Seilbahnen, mit Fremdkapital oder Beiträgen von Kantonen, Gemeinden oder Dritten finanziert werden.

Gesamthaft ist aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre im Durchschnitt mit jährlichen Investitionen von ca. 40 Millionen Franken zu rechnen, woraus eine jährliche Entnahme von rund 20 Millionen Franken aus dem BIF resultiert. Dieser Finanzierungsbeitrag soll über A-fonds-perdu-Beiträge erfolgen.

Sollte die Finanzierung nicht über den BIF abgewickelt werden können, müssten die Seilbahnen die Investitionen selbst finanzieren; in der Regel mit verzinslichem Fremdkapital. Die anfallenden Zinsen und weitere Kosten wären über das RPV-Budget zu tragen. Ausserdem würde die sinnvolle Gleichbehandlung von Seilbahnen und Zahnradbahnen wieder aufgehoben.

1.3.6.4 Finanzierungsregeln für Bauvorhaben in Bahnhöfen mit Umsteigebeziehungen

Aufgrund der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs, der steigenden Passagierfrequenzen und der immer grösseren Zahl von Bahnhöfen, die von mehreren Transportunternehmen gemeinsam genutzt werden, ist eine Präzisierung der Zusammenarbeitsregeln geboten. Durch die Neuregelung werden konkrete Kriterien für das Vorgehen aufgestellt, sei es für die Finanzierung der Planung, sei es beim anschließenden Bau. Für den Kostenteiler werden klare Grundsätze (Territorialitätsprinzip, besondere Verhältnisse usw.) vorgegeben, jedoch hat die Absprache zwischen den Beteiligten immer noch Vorrang. Die Gepflogenheit, Vereinbarungen abzuschliessen, wird zur Verpflichtung aufgewertet. Damit wird die Finanzierungsverantwortung inkl. Abgrenzung zum BIF im Vorhinein klar geregelt.

1.4 Geprüfte und verworfene Varianten

In ihrem am 2. Mai 2013 publizierten Schlussbericht²⁹ gelangt die EOBI zum Schluss, dass bei der Organisation der Bahninfrastruktur in diversen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Die Experten haben verschiedene Möglichkeiten und Lösungsvorschläge zur künftigen Organisation der Bahninfrastruktur erarbeitet, deren Vor- und Nachteile anschliessend vom Bundesrat analysiert wurden.

Unter anderem hat die EOBI mehrere Varianten im Hinblick auf eine Stärkung der TVS geprüft und beschrieben. Die Ergebnisse wurden in einem separaten Bericht festgehalten, der zusammen mit dem Schlussbericht als dessen Anhang 5 publiziert wurde. Im Wesentlichen wird den EOBI-Empfehlungen gefolgt, da weitgehende Einigkeit über die Aufgaben sowie die Ausgestaltung der TVS als unabhängige Anstalt des Bundes besteht.

Ebenfalls äusserte sich die Expertengruppe zur Systemführerschaft und empfahl, alle relevanten, infrastrukturnahen Systemführerschaften und Integratorenfunktionen durch das BAV zu bezeichnen, klar zu regeln, die Prozesse zu definieren und die entsprechenden Aufträge zu erteilen. Auf die Regelung der Integratorenfunktionen wurde in dieser Vorlage verzichtet.

Die EOBI hat auch im Rahmen der Analyse der SKE (neu RailCom) als Regulierungsbehörde verschiedene Varianten aufgezeigt. Ein separater Bericht dazu wurde als Anhang 4 des Schlussberichts veröffentlicht. Das in dieser Vorlage vorgeschlagene Modell hat sich als zweckmässig erwiesen. Im Wesentlichen wird den EOBI-Empfehlungen gefolgt, da Einigkeit über die Stärkung und die Aufgaben der RailCom besteht.

Nicht in die Kompetenz der RailCom sollen verschiedene Prüfungsaufgaben fallen. So soll die Kommission weder die Schienennetz-Nutzungsbedingungen (Network Statements) noch die Rahmenvereinbarungen (Framework Agreements) vor deren Erlass beziehungsweise Abschluss prüfen. Mit einer formellen oder auch nur informellen Prüfung würde die RailCom ihr Einverständnis mit den Instrumenten zum Ausdruck bringen. Die Möglichkeit, später als richterliche Instanz mit der gebotenen Unabhängigkeit über die diskriminierungsfreie Anwendung dieser Instrumente zu befinden, wäre nicht mehr gegeben.

Die EOBI hat sich zudem mit diversen Unternehmensmodellen und der Frage der Trennung von Infrastruktur und Verkehr auseinandergesetzt. Die vertikale Trennung birgt nach Meinung der EOBI viele Risiken. Die EOBI sieht in der integrierten Führung von Verkehr und Infrastruktur Vorteile für das hochgradig vernetzte und stark ausgelastete Bahnsystem der Schweiz. Deshalb erachtet sie ein Holdingmodell als Chance, die funktional integrierten geführten Unternehmen als tragende Säulen des Schweizer Bahnsystems aufrecht zu erhalten. Sie erachtet die Überführung von SBB und BLS in eine Holdingstruktur als strategisch wichtigen Schritt für die weitere Entwicklung. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Ziel, die Diskriminierungspotenziale zu senken, im aktuellen Wettbewerbsumfeld mit weniger weitgehenden Massnahmen erreicht werden kann. Er schlägt deshalb ein verstärktes Mitwirkungsrecht der EVU anstelle eines Holdingmodells vor.

29 Der Schlussbericht der Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur kann beim Bundesamt für Verkehr (BAV) kostenlos abgerufen werden unter www.bav.admin.ch > Themen > Bahnreform > Weitere Schritte der Bahnreform.

Für die Einführung erweiterter Passagierrechte im Eisenbahnverkehr wurden ebenfalls unterschiedliche Varianten geprüft, insbesondere was die Ausnahmeregelung für den Regional- und Ortsverkehr betrifft. Einschränkungen der Passagierrechte im nationalen und internationalen Fernverkehr wurden dort als sinnvoll erachtet, wo die fehlende Reisebegleitung eine Umsetzung erschwert hätte.

Diese Vorlage beruht in weiten Teilen auf den erarbeiteten Grundlagen der EOBI. Die eingehend geprüften und verworfenen Varianten sind im Schlussbericht der EOBI ausführlich dargelegt und begründet. Zusätzliche Varianten wurden in der Erarbeitung dieser Vorlage aufgrund der Ausführlichkeit des Schlussberichts und dessen Anhängen nicht geprüft.

1.5 Vergleich mit dem europäischen Recht

1.5.1 Grundlegendes zur EU-Kompatibilität

Weshalb die Schweiz gleichwertiges Recht wie in der EU einführen sollte

Die Schweiz ist aufgrund ihrer Lage und ihrer Schieneninfrastruktur ein wichtiger Teil des europäischen Eisenbahnnetzes. Um die schweizerische Verkehrspolitik umsetzen zu können, braucht es neben einem qualitativ hochstehenden Eisenbahnnetz eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarstaaten. Als wichtiges Transitland im internationalen Güter- und Personenverkehr arbeitet die Schweiz aktiv bei der Ausgestaltung des europäischen Schienennetzes mit.

Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen im Landverkehrsbereich in der Schweiz und der EU weitgehend gleichwertig sind. Dadurch kann die Interoperabilität gewährleistet werden. Diese Vorlage soll den von der EU geforderten diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten.

Äquivalenz mit EU-Recht

Gemäss Artikel 52 Absatz 6 des LVA wendet die Schweiz das Prinzip der gleichwertigen Rechtsvorschriften (Äquivalenz) an. Sie verabschiedet ihre eigenen Rechtsvorschriften aufgrund der Entwicklung des Rechts der EU. Nach einem Beschluss des durch Artikel 51 LVA eingesetzten Gemischten Ausschusses Schweiz-EU werden die gleichwertigen Rechtsvorschriften im Anhang 1 des LVA aufgeführt.

1.5.2 Erstes EU-Eisenbahnpaket und „Recast“

Der sogenannte „Recast“ (Richtlinie 2012/34/EU)³⁰ ist eine Neufassung der Richtlinien 91/440/EWG³¹, der Richtlinie 95/18/EG³² sowie der Richtlinie 2001/14/EG bzw. des Ersten EU-Eisenbahnpakets³³, welches u.a. diese Richtlinien abänderte.

30 Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32.

Trassenvergabe

Der massgebende EU-Acquis bildet die Richtlinie 2012/34/EU, welche noch nicht in den Anhang des Landverkehrsabkommens integriert wurde. In Artikel 38 dieser Richtlinie ist vorgesehen, dass der sogenannte „Infrastrukturbetreiber“ die entsprechende Zuweisung der Fahrwegkapazität vornimmt. In Artikel 7 Absatz 2 wird ergänzt, dass, wenn der Infrastrukturbetreiber rechtlich, organisatorisch oder in seinen Entscheidungen nicht von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist, die Trassenvergabe von einer entgelterhebenden Stelle und einer Zuweisungsstelle wahrgenommen wird, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig sind.

Gemäss Richtlinie 2012/34/EU müssen Entscheidungen über die Trassenzuweisung durch eine unabhängige Stelle vorgenommen werden. Dazu gehören auch die Bestimmung und Beurteilung der Verfügbarkeit und Zuweisung von einzelnen Trassen sowie die Einkassierung der Trassenbenützungsentgelte. Damit die TVS den Unabhängigkeitsansprüchen der EU gerecht wird, wird sie neu als unabhängige Stelle des Bundes organisiert. Ihr wird zudem das Inkasso der Trassenpreise übertragen.

Weiter ist im EU-Recht vorgesehen, dass Entscheidungen über die Trassenpreise von einer unabhängigen Stelle getroffen werden. Bereits jetzt legt der Bundesrat in der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung die Grundsätze der Trassenpreise fest. Gestützt darauf gestaltet das BAV die Preise für das Schweizer Schienennetz. Diese Voraussetzung ist bereits erfüllt.

Organisation der Bahninfrastruktur

Im bestehenden europäischen Rechtsrahmen sind integrierte EVU zugelassen. Die Richtlinie 2012/34/EU schreibt den europäischen EVU nicht vor, welches Governance-Modell zu wählen ist. Vielmehr muss die Unabhängigkeit bei wesentlichen Funktionen der ISB sowie bei den Trassenpreisen und der Trassenvergabe erfüllt sein. Getrennte Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen müssen für die Verkehrsleistungen und den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur ausgewiesen werden. Dabei dürfen keine öffentlichen Gelder, die einem dieser Bereiche zufließen, auf den anderen übertragen werden.

Die Schweiz hat mit der Bahnreform 1 die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr eingeführt. Mit einer unabhängigen Trassenvergabe und einer gestärkten Schiedskommission findet eine Anpassung des schweizerischen Rechts an das geltende EU-Recht statt. Im Rahmen des Vorschlages für ein Viertes Eisenbahnpaket³⁴ sollen in der EU strengere Unabhängigkeitsvorschriften

- 31 Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. L 237 vom 24.8.1991 S. 25.
- 32 Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, ABl. L 143 vom 27.6.1995, S. 70.
- 33 Das Erste EU-Eisenbahnpaket umfasst die Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG und wurde am 15. März 2001 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.
- 34 Der Vorschlag für ein Viertes Eisenbahnpaket umfasst die Vorschläge COM (2013) 26, COM (2013) 27/2, COM (2013) 28/2, COM (2013) 29/2, COM (2013) 30 und COM (2013) 31 und wurde am 30. Januar 2013 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

(„Chinesische Mauern“) für integrierte EVU definiert werden. ISB müssten organisatorisch und in ihren Entscheiden von EVU unabhängig sein (vgl. Ziff. 5.2).

Regulierungsstelle

Jeder Mitgliedstaat muss gemäss EU-Vorschriften für den Eisenbahnsektor eine einzige nationale Regulierungsstelle einrichten. Mit der Richtlinie 2012/34/EU wird die Regulierungsbehörde in ihrer Rolle und Unabhängigkeit gestärkt. Damit ein diskriminierungsfreier Zugang zu Eisenbahnverkehrsleistungen und eine reibungslose Erbringung gewährleistet werden kann, sollen einerseits die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen und deren Befugnisse (z.B. die Verhängung von Sanktionen oder die Anordnung von Prüfungen) und andererseits die Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen in länderübergreifenden Fragen gestärkt werden.

In der Richtlinie 2012/34/EU wird noch stärker als bisher die Bedeutung der Unabhängigkeit der Regulierungsstelle betont. Nebst den heutigen Aufgaben soll die Regulierungsstelle mit der Wettbewerbsaufsicht betraut werden. Sie soll aktiv die Gewährung des Netzzugangs, Entgeltregelung etc. auf ihre Diskriminierungsfreiheit prüfen und auch das Recht erhalten, Sanktionen (z.B. Bussen) auszusprechen. Sie wird berechtigt, bei den ISB und Netzbenutzerinnen alle Dokumente und Auskünfte einzufordern, die für ihre Untersuchung notwendig sind. Als Regulierungsstelle soll sie keiner Kontrolle durch eine andere Verwaltungsinstanz mehr unterliegen, aber enger mit der nationalen Sicherheits- und Genehmigungsbehörde zusammenarbeiten. Die Netzbenutzer sollen regelmässig konsultiert werden, um deren Meinung über den Eisenbahnmarkt zu kennen. Weiter sollen die Entscheide der Regulierungsstelle veröffentlicht werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Stärkung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr steht im Einklang mit diesen Zielsetzungen.

1.5.3 Zweites und Drittes EU-Eisenbahnpaket sowie Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr

Die Bestimmungen zu Interoperabilität und Sicherheit des 2004 von der EU verabschiedeten Zweiten Eisenbahnpakets wurden mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 bereits zu einem grossen Teil ins schweizerische Recht integriert.

Mit dem Zweiten Eisenbahnpaket wurde zudem die Europäische Eisenbahnagentur (ERA) geschaffen (Verordnung (EG) Nr. 881/2004³⁵). Am 25. Mai 2015 hat der Bundesrat ein Mandat zur Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen über eine Teilnahme der Schweiz an der ERA verabschiedet. Mit einem Beitritt zur ERA könnte die Schweiz ihre Interessen in das Gesetzgebungsverfahren zur Regulierung des europäischen Eisenbahnwesens einbringen. Zudem würde sich die Zulassung der Fahrzeuge der schweizerischen Rollmaterialhersteller vereinfachen und auch weniger kosten.

Dem 2007 beschlossenen Dritten Eisenbahnpaket gehört unter anderem die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisen-

35 Verordnung (EG) NR. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur (Agenturverordnung), ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 1.

bahnverkehr an. Vergleichbare Vorschriften wurden am 16. Februar 2011 mit der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 für den Kraftomnibusverkehr beschlossen. Mit der Einführung erweiterter Passagierrechte im Rahmen dieser Vorlage werden die schweizerischen Bestimmungen denjenigen der EU angepasst. Dies erleichtert und vereinheitlicht den grenzüberschreitenden Personenverkehr auf der Schiene und der Strasse. Für den Streckenabschnitt ausserhalb der Schweiz sind Transportunternehmen aufgrund von COTIF/CIV und EU-Verordnungen bereits heute dazu verpflichtet, gewisse internationale Vorschriften einzuhalten. Diejenigen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 181/2011, die nationale Linienverkehre sowie Gelegenheitsverkehre betreffen, werden im Rahmen der Angleichung des schweizerischen Rechts an die EU-Vorschriften in diesem Bereich nicht berücksichtigt. Diese Einschränkung auf den internationalen Verkehr ist bei der Übernahme von EU-Vorschriften aufgrund des LVA-Geltungsbereichs zulässig. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des LVA gilt "[d]ieses Abkommen [...] für den bilateralen Güter- und Personenverkehr auf der Strasse zwischen den Vertragsparteien, für den Transit durch das Gebiet der Vertragsparteien [...] sowie für den Güter- und Personenverkehr im Dreiländerverkehr und die grosse Kabotage für die Schweiz".

Weiter beinhalten das Zweite und das Dritte Eisenbahnpaket Rechtsvorschriften zur Öffnung des Schienenmarktes. Während die Richtlinie 2004/51/EG³⁶ des Zweiten Eisenbahnpakets den Schienengüterverkehr komplett liberalisiert (inklusive nationaler Kabotage), können ausländische EVU aufgrund der Richtlinie 2007/58/EG³⁷ des Dritten Eisenbahnpakets grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr inklusive nationaler Kabotage anbieten, wenn der Hauptzweck des Verkehrsangebots grenzüberschreitend ist. Die Bestimmungen zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs finden sich ebenfalls in der Richtlinie 2012/34/EU. Die Übernahme der Richtlinien 2004/51/EG und 2007/58/EG ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die Schweiz hat sich bisher nicht zu einer weitergehenden Marktöffnung im Schienenverkehr geäussert.

Die Bestimmungen der Richtlinie 2007/59/EG³⁸ des Dritten Eisenbahnpakets über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern wurden bereits ins schweizerische Recht integriert.

1.5.4 Fazit EU-Kompatibilität

Die vorliegenden Vorschläge zur Organisation der Bahninfrastruktur gehen in die gleiche Richtung wie die Vorschriften, die für die EU-Mitgliedstaaten bereits in Kraft sind. Die Vernehmlassungsvorlage entspricht den Bestimmungen des Ersten

36 Richtlinie 2004/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 164.

37 Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 44.

38 Richtlinie 2007/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge im Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 51.

Eisenbahnpakets sowie den Bestimmungen der Richtlinie 2012/34/EU, ausser bezüglich der Vorgaben zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs. Die Rechte der Passagiere in der EU sind durch die beiden EU-Verordnungen heute weitgehend geschützt. Mit der Erweiterung der Passagierrechte erhalten Fahrgäste in der Schweiz vergleichbare Rechte.

Die mit OBI vorgeschlagenen Rechtsanpassungen bilden die Basis für die vollständige Übernahme der Eisenbahnpakete 1 bis 3 und des Recasts. Die im Ersten Eisenbahnpaket enthaltenen Bestimmungen, die in der Richtlinie 2012/34/EU zusammengefasst wurden, werden in der Schweiz mit der vorliegenden Vorlage umgesetzt. Dieser Schritt ermöglicht eine spätere Weiterentwicklung des schweizerischen Eisenbahnsystems. Nach der Verabschiedung der vorliegenden Gesetzesanpassungen könnten folgende EU-Rechtsakte neu in den Anhang 1 des Landverkehrsabkommens übernommen werden:

- Verordnung (EG) Nr. 1371/2007
- Verordnung (EU) Nr. 181/2011

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der gegebenen Vorlage werden die Forderungen des nachstehenden parlamentarischen Vorstosses erfüllt:

2008 P 08.3763 Bahnlandschaft Schweiz: Konsolidierung durch die SBB (N 17.11.08, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates)

Der Bundesrat beantragt daher, diesen parlamentarischen Vorstoss als erfüllt abzuschreiben.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Behindertengleichstellungsgesetz

Art. 3 Geltungsbereich

Gemäss Artikel 9 Absatz 4 des SebG findet das BehiG Anwendung auf den Bau von Seilbahnen mit Bundeskonzession.

Gemäss Artikel 3 Buchstabe b Ziffer 3 BehiG findet das Gesetz auf öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs und Fahrzeuge Anwendung, die dem PBG vom 18. Juni 1993 unterstehen. Ausgenommen sind die Skilifte sowie Sesselbahnen und Gondelbahnen mit weniger als neun Plätzen pro Transporteinheit.

Zwischen den beiden Regelungen besteht insoweit ein Widerspruch, als Sesselbahnen und Gondelbahnen mit weniger als neun Plätzen pro Transporteinheit eine Konzession des Bundes benötigen, wenn sie mehr als acht Personen je Fahrtrichtung transportieren dürfen.

Nach Sinn und Zweck des BehiG sollen nur diejenigen Seilbahnen vom Geltungsbereich ausgenommen werden, die sich aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht für eine

behindertengerechte Ausgestaltung eignen. Dazu gehören alle Skilifte und Sesselbahnen sowie alle Gondelbahnen, deren Gondeln zu klein sind, um einen Rollstuhl aufzunehmen. Zu klein kann aber auch die Kabine einer Standseilbahn sein. Folglich ist hier die Grösse der einzelnen Gondel und nicht die Kapazität pro Fahrtrichtung massgebend.

Mit der vorliegenden Revision soll deshalb klargestellt werden, dass das BehiG auf alle Seilbahnen Anwendung findet. Ausgenommen sind alle Skilifte und Seilbahnen mit weniger als neun Plätzen pro Transporteinheit.

Folglich findet das BehiG auch auf Seilbahnen mit kantonaler Bewilligung Anwendung, sofern die Kantone für die Bewilligung von Seilbahnen zuständig sind, deren Transporteinheiten über mehr als acht Plätze verfügen.

Der Verweis auf das PBG wird durch den Verweis auf das SebG nicht entbehrlich, da das PBG auch den Busverkehr regelt.

2.2 Eisenbahngesetz

Art. 1 Abs. 2

Dem Geltungsbereich des EBG unterstehen auch Anlagen, auf denen Personen oder Güter nicht selbst befördert werden, die aber zur Durchführung solcher Beförderungen erforderlich sind. Zu nennen sind hier insbesondere Betriebsgelände oder Anlagen zur Instandhaltung von Eisenbahnen.

Die Öffnung für den Netzzugang ist die Rechtsfolge des Umstands, dass es sich um eine konzessionsbedürftige Eisenbahninfrastruktur und damit um kein geeignetes Kriterium zur Abgrenzung des Geltungsbereichs handelt.

Art. 8 Entzug, Widerruf und Erlöschen der Konzession

Die Begriffe „Entzug“ und „Widerruf“ sollen neu einheitlich verwendet werden. Wie in Artikel 9 Absätze 3-5 PBG, in dem die Differenzierung bereits vorgenommen wurde, handelt es sich beim Entzug um eine Rechtsfolge rechtswidrigen Handelns; der Entzug ist daher entschädigungslos zulässig. Der Widerruf hingegen erfolgt aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses trotz rechtmässigen Handelns des Konzessionsinhabers, weshalb der Widerruf eine Entschädigungspflicht auslöst.

Gleichzeitig wird klargestellt, dass der Entzug einer Konzession auch dann zulässig ist, wenn der Inhaber die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt.

Art. 8b Entzug der Sicherheitsgenehmigung

Im Sinne einer einheitlichen Terminologie (vgl. Erläuterungen zu Art. 8) handelt es sich hier um die Regelung eines Entzugs.

Art. 8f Entzug der Netzzugangsbewilligung und der Sicherheitsbescheinigung

Im Sinne einer einheitlichen Terminologie (vgl. Erläuterungen zu Art. 8) handelt es sich hier um die Regelung eines Entzugs.

Art. 9b Trassenpreis

Die geltende Bestimmung heisst "Recht auf Entgelt". Sie wird inhaltlich beibehalten, jedoch sprachlich in verschiedenen Punkten angepasst. Der neue Titel "Trassenpreis" deutet darauf hin, dass es hier um die umfassende Regelung des Entgelts geht, das die Infrastrukturbetreiberinnen für die Benützung ihres Fahrweges von den Eisenbahnverkehrsunternehmen erheben dürfen.

Art. 9c Organisation

Die Trassenvergabe erfolgt heute durch die Trasse Schweiz AG im Auftrag der ISB. Neu erhält die TVS einen direkten gesetzlichen Auftrag. Als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts gehört die neue TVS zur dezentralen Bundesverwaltung wie beispielsweise das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum oder Swissmedic. Sie ist sowohl in der Organisation als auch in der Betriebsführung unabhängig. Sie kann Rechte und Pflichten begründen (z. B. Eigentum erwerben oder sich vertraglich gegenüber Dritten verpflichten). Die TVS führt eine eigene Rechnung. Diese soll in die konsolidierte Rechnung des Bundes einbezogen werden (vgl. Art. 55 Abs. 1 Bst. c des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG)). Auf diese Weise wird eine möglichst umfassende Übersicht über die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage des Bundes gewährleistet.

Gemäss Absatz 1 darf die Anstalt nicht gewinnorientiert sein, was sie von anderen bundesnahen Betrieben unterscheidet. Der Sitz der Anstalt (Bern) wird direkt im Gesetz festgelegt, wie es etwa das Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007³⁹ (FINMAG) vorsieht.

Wesentlich für die TVS ist auch die Unabhängigkeit ihres Verwaltungsrates. Das Gesetz stellt dazu Mindestanforderungen auf (Abs. 2; vgl. Ziff. 1.3.1.2.1).

Die TVS wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt. Damit wird sichergestellt, dass die Mittel sparsam eingesetzt werden und Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (Abs. 3). Sie kann zur Deckung ihres Aufwandes Gebühren erheben (vgl. Art. 9k Abs. 1 Bst. a).

Art. 9d Aufgaben und Zuständigkeiten

Der bisherige privatrechtliche Auftrag an die TVS wird durch einen gesetzlichen abgelöst; das Gesetz nennt die Aufgaben und Zuständigkeiten der TVS als Instrument für die Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnverkehr. Zentral sind daher der diskriminierungsfreie Netzzugang und die optimale Nutzung der knappen Schienenkapazitäten (Abs. 1).

Die wesentlichen Aufgaben werden in Absatz 2 umschrieben. Von zentraler Bedeutung ist die unabhängige Fahrplangestaltung unter Berücksichtigung der berechtigten Anliegen aller Verkehrsarten (Fern-, Regional- und Güterverkehr, Bst. b).

³⁹ SR 956.1

Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss die TVS gewisse Rechte gegenüber den Eisenbahnunternehmen haben. Absatz 3 schafft die Rechtsgrundlage für deren Durchsetzung. Um ihren gesetzlichen Auftrag und ihre Aufgaben erfüllen zu können, braucht die TVS insbesondere Einsicht in sämtliche relevanten Unterlagen. Ebenso kann sie Auskünfte einholen, sei es bei Trassenbestellerinnen oder bei ISB. Im Unterschied zur RailCom (vgl. Art. 40a^{quater} Abs. 2 EBG) ist für die TVS jedoch keine Vorschrift erforderlich, die auch die Amtsstellen des Bundes und der Kantone über deren normale Mitwirkungspflichten hinaus verpflichten würde, der TVS Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Die TVS soll weiterhin eine möglichst schlanke und effiziente Organisationseinheit bilden. Die Erarbeitung des Fahrplans ist jedoch ein aufwändiger und iterativer Prozess. Diese Aufgabe soll die TVS deshalb Dritten, namentlich Infrastrukturbetreiberinnen, in Auftrag geben können. Das Gesetz behält die entsprechende Bestimmung ausdrücklich vor (Abs. 4). Dieses Auftragsmodell steht auch im Einklang mit den Vorgaben der EU zur Fahrplanerstellung.

Die Beauftragung solcher Aufgaben regelt der Bundesrat auf Verordnungsstufe (vgl. Erläuterungen zu Art. 9r). Es liegt nahe, dass hier – wie bisher – vor allem die Division Infrastruktur der SBB in Betracht kommt. Dabei steht die Fahrplanerstellung im Vordergrund. Die TVS bleibt jedoch in jedem Fall verantwortlich für die von Dritten ausgeführten Aufgaben. Wie jedes Auftragsverhältnis, kann auch dieser Auftrag jederzeit gekündigt werden; die massgebliche Bestimmung des OR (Art. 404 OR) stellt zwingendes Recht dar. Es erübrigt sich daher, an dieser Stelle die Kündigungsmöglichkeit zusätzlich zu regeln. Die Frage, wer im Fall einer Kündigung des Verhältnisses zur bisherigen Auftraggeberin an deren Stelle treten würde, ist hier nicht zu klären. Wesentlich ist aber, dass auch aufgrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) mildere Massnahmen als die Kündigung möglich sind und sein müssen. Die TVS kann also auf die beauftragte Unternehmung Einfluss nehmen, sollten die Aufträge nicht im Sinne des Gesetzes umgesetzt werden.

Art. 9f Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist für die strategische Führung der TVS verantwortlich; das Tagesgeschäft ist Sache der Geschäftsleitung. Mit der Grösse von fünf bis sieben Mitgliedern ist gewährleistet, dass er seine Geschäfte effizient bearbeiten kann. Bei der Wahl wird zu beachten sein, dass im Rat ein genügend breites Spektrum an Know-how vorhanden ist (Abs. 1).

Die Aufgaben des Verwaltungsrats werden in Absatz 2 aufgelistet. Von besonderer Bedeutung ist die Festlegung der strategischen Ziele für die TVS. Hierbei hat sich der Verwaltungsrat an den gesetzlichen Zielen gemäss Artikel 9f Absatz 2 Buchstabe a zu orientieren. Die strategischen Ziele sind durch den Bundesrat zu genehmigen; diesem muss Bericht über die Zielerreichung erstattet werden.

Die Absätze 3 und 4 umschreiben die Zuständigkeiten des Bundesrates bezüglich Wahl und Abberufung des Verwaltungsrates der TVS. Die Entschädigung für die Mitglieder des Verwaltungsrates wird vom Bundesrat geregelt (Abs. 5). Dabei kommen Artikel 6a Absätze 1–5 BPG sowie die Verordnung vom 19. Dezember

2003 über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung⁴⁰) zur Anwendung. Demnach sind bei der Festlegung der Anstellungsbedingungen insbesondere das unternehmerische Risiko, die Unternehmensgrösse sowie die Entlohnung und die weiteren Vertragsbedingungen in der betreffenden Branche und beim Bund zu berücksichtigen.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates müssen wirtschaftlich unabhängig sein. Sie dürfen weder ein eidgenössisches noch ein kantonales Amt ausüben, welches ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Die Mitglieder des Verwaltungsrates dürfen insbesondere keine Organe beziehungsweise Angestellte eines EVU oder einer ISB im Sinn von Artikel 2 sein. Nicht unabhängig wäre beispielsweise auch eine Person, die im Auftragsverhältnis als Beraterin oder Berater für ein EVU tätig ist (Abs. 6). Die Unabhängigkeit ist laufend zu gewährleisten (Abs. 7).

Art. 9g Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ und für die Geschäftsführung verantwortlich. Sie steht unter der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors und erfüllt alle Aufgaben, welche gemäss Gesetz nicht dem Verwaltungsrat vorbehalten sind. Die Geschäftsleitung ist insbesondere für den Erlass der mit der Tätigkeit der TVS notwendigen Verfügungen zuständig. Überdies ist die Geschäftsleitung verpflichtet, die Entscheidungsgrundlagen des Verwaltungsrats vorzubereiten und ihm regelmässig oder bei besonderen Ereignissen Bericht zu erstatten.

Art. 9h Revisionsstelle

Die Überprüfung der Buchführung samt Erfolgsrechnung und Bilanz erfolgt durch eine vom Bundesrat gewählte Revisionsstelle. Im Unterschied zum Finanzbereich bestehen vorliegend bei der Revision keine potenziellen Interessenskonflikte mit Privatunternehmen aus der Revisionsbranche. Die Einsetzung einer Revisionsstelle aus der Privatwirtschaft ist daher möglich. Die Revisionsstelle erstattet dem Verwaltungsrat und dem Bundesrat Bericht und hat umfassende Kompetenzen. Dem Bundesrat ist dabei der aussagekräftige und umfassende Prüfbericht zu übergeben und nicht nur die Zusammenfassung, wie sie bei einer Aktiengesellschaft den Aktionären für die Generalversammlung ausgehändigt wird. Abweichend zum Aktienrecht soll bei den Anstalten nicht nur die Jahresrechnung, sondern auch ein Teil des Lageberichts revidiert werden (zum Lagebericht vgl. Art. 961c OR). Die Revisionsstelle muss den Lagebericht hinsichtlich der folgenden drei Punkte prüfen und darüber Bericht erstatten: Allfällige Widersprüche gegenüber der Jahresrechnung, die Durchführung eines adäquaten Risikomanagements und allfällige Widersprüche im Bereich der Personalberichterstattung. Damit wird der Revisionsstelle im Gesetz eine Zusatzaufgabe zugewiesen (vgl. zur analogen Möglichkeit bei den Aktiengesellschaften: Art. 627 Ziff. 13 OR).

Art. 9i Anstellungsverhältnisse

Das Personal wird öffentlich-rechtlich angestellt und dem BPG unterstellt.

⁴⁰ SR 172.220.12

Art. 9j Pensionskasse

Die berufliche Vorsorge des Personals richtet sich nach der Gesetzgebung über die Pensionskasse des Bundes. Das Personal der TVS ist bereits heute bei der PUBLICA versichert.

Art. 9k Finanzierung

Finanziert wird die TVS grundsätzlich durch Gebühren, die von den ISB zu entrichten sind (Abs. 1 Bst. a). Soweit dadurch bei den ISB die ungedeckten Kosten steigen, werden sie über die Leistungsvereinbarung gemäss Artikel 51 abgegolten. Dies entspricht im Wesentlichen der heutigen Lösung (vgl. Ziff. 1.3.1.2.6). Neu und für eine Anstalt des Bundes sachgerecht ist, dass der Bundesrat die Gebühren auf Verordnungsstufe regelt (siehe Erläuterungen zu Art. 9r).

Darüber hinaus erhält die TVS Abgeltungen für diejenigen Leistungen, die sie im Interesse des Gesamtsystems erbringt und die nicht über Gebühren an die ISB verrechnet werden können (Abs. 1 Bst. b). Diese dem Bereich Infrastruktur zuzurechnenden Abgeltungen werden durch den Bahninfrastrukturfonds getragen (vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 2 Bst. b Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 1 Bst. d BIFG).

Mit den Vorgaben in den Absätzen 2 und 3 wird die nötige Transparenz erzielt und die Gebühren und Abgeltungen sowie deren Höhe haben eine ausreichende Rechtsgrundlage.

Art. 9l Reserven

Die Höhe der Gebühren soll so festgelegt werden, dass diese kostendeckend sind und Reserven in angemessener Höhe gebildet werden können. Die Reserven werden ausschliesslich zur Deckung von unvorhersehbaren Ereignissen benötigt.

Art. 9m Tresorerie

Die TVS schliesst sich für die Verwaltung ihrer liquiden Mittel der zentralen Tresorerie des Bundes an. Die Finanzverwaltung kann im Rahmen der Tresorerie Vorschüsse und Darlehen gewähren. Grundsätzlich sichert sie die ständige Zahlungsbereitschaft der TVS (Art. 60 Abs. 1 FHG). Abgewickelt werden solche Darlehen über ein Kontokorrent der TVS beim Bund. Sie entrichtet für das Darlehen marktgerechte Zinsen. Im Gegenzug wird sie ihre überschüssigen Gelder beim Bund zu Marktzinsen anlegen. Die TVS wird mit der EFV diesbezüglich eine Vereinbarung abschliessen.

Art. 9n Verantwortlichkeit

Die Verantwortlichkeit der TVS, ihrer Organe und ihres Personals richtet sich grundsätzlich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG). Soweit die TVS einzelne Aufgaben Dritten überträgt (Art. 9d Abs. 4), greift ebenfalls die Haftung nach dem VG (Art. 1 Abs. 1 Bst. f VG).

Art. 9o Steuern

Die TVS wird von sämtlichen direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden befreit. Die Mittel der im öffentlichen Interesse tätigen Behörde sollen nicht durch die Entrichtung von Steuern geschmälert werden. Die TVS unterliegt den indirekten Bundessteuern und -abgaben (Mehrwertsteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe). Da die TVS in der Regel hoheitliche Tätigkeiten ausübt, sind die hierbei erhobenen Gebühren und Aufsichtsabgaben von der Mehrwertsteuer befreit.

Art. 9p Administrative Aufsicht

Der Bundesrat übt die administrative Aufsicht über die gesamte Tätigkeit der TVS aus. Die Präzisierung ist wichtig, weil die TVS fachlich unabhängig sein soll, auch hinsichtlich allfälliger Weisungen des Bundesrates. Die Aufsichtskompetenz richtet sich nach Art. 8 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁴¹ und geht weniger weit als bei der zentralen Bundesverwaltung. Sie beschränkt sich auf die dem Bundesrat gesetzlich eingeräumten Befugnisse wie die Wahl des Verwaltungsrates (vgl. Ziff. 1.3.1.2.1) oder die Genehmigung der Personalreglements sowie die Festsetzung der Gebühren und Abgeltungen des Bundes. Gleichzeitig mit der Genehmigung des Geschäftsberichts soll der Bundesrat auch über die Entlastung des Verwaltungsrats beschliessen.

In der Praxis wird die Aufsicht vom Departement mit dem engsten Sachbezug wahrgenommen, vorliegend demnach vom UVEK. Dieses unterbreitet dem Bundesrat die Anträge, welche die TVS betreffen.

Art. 9q Infrastrukturregister

Nach geltendem Recht (Art. 15f EBV) führt das BAV ein Register mit den erforderlichen Informationen für das Befahren der Infrastruktur. Es entspricht den Anforderungen des massgeblichen Durchführungsbeschlusses der EU (Infrastrukturregister⁴²). Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 23/ EBG (Datenbearbeitung).

Für das Infrastrukturregister wird eine neue Gesetzesgrundlage geschaffen. Absatz 1 regelt die Zuständigkeit; diese soll neu bei der TVS liegen.

Um den interessierten EVU und Dritten jederzeit Auskunft über geplante kurz- und mittelfristige Investitionen geben zu können, soll die TVS neu auch die aktuellen Investitionspläne der ISB zentral publizieren (Abs. 2).

Die dafür unerlässliche Mitwirkungspflicht der ISB ist in Absatz 3 geregelt; sie müssen die für den Netzzugang erforderlichen Angaben in das Infrastrukturregister eintragen.

Weil die Registerführung eine erhebliche technische Komponente mit hohem Detaillierungsgrad aufweist, rechtfertigt sich keine einlässliche Regelung auf Gesetzesstufe. Auch eine Verordnung des Bundesrates oder des Departementes wäre nicht die richtige Lösung. Die TVS soll eine Richtlinienkompetenz erhalten (Abs. 4).

Art. 9r Ausführungsbestimmungen

⁴¹ SR 172.010

⁴² Derzeit Durchführungsbeschluss 2014/880/EU der Kommission vom 26. November 2014 zu gemeinsamen Spezifikationen für das Eisenbahn-Infrastrukturregister und zur Aufhebung des Durchführungsbeschlusses 2011/633/EU der Kommission

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Aufgaben und Zuständigkeiten auf Verordnungsstufe im Einzelnen zu regeln. In der Netzzugangsverordnung oder einer eigenen Verordnung wird demzufolge festzulegen beziehungsweise näher zu bestimmen sein,

- dass die TVS 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 Kapazitätsanalysen vornimmt;
- dass sie Ansprechpartner ist für Fragen der Trassenbestellung und -zuteilung sämtlicher Netzbenutzer und Dritter;
- dass sie frühzeitig in die Baustellen- und Intervallplanung der ISB einzu beziehen ist und diese begleitet;
- dass sie für die Erarbeitung und Publikation der nationalen Trassenkataloge verantwortlich ist und den Güterverkehrskorridor-Organisationen die Katalogtrassen zur Verfügung stellt, die für den grenzüberschreitenden Güterverkehr reserviert sind.

Der Bundesrat bestimmt insbesondere auch, für welche Strecken die TVS zuständig ist (Abs. 3). Damit kann er gemäss den Empfehlungen der EOBI 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. 9s Verfahren und Rechtsschutz

Die TVS nimmt eine Bundesaufgabe wahr. Als Anstalt sind ihre Handlungen dem öffentlichen Recht unterstellt. Es gelangt das VwVG zur Anwendung. Die Entscheidungen der TVS im Einzelfall gelten als Verfügung. Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der TVS ist gemäss Artikel 40a^{ter} Absatz 2 die RailCom. Daher werden hier die massgeblichen Bundesgesetze als anwendbar erklärt (Abs. 1).

Allfälligen Beschwerden ist die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen; es muss vermieden werden, dass eine einzelne Beschwerde beispielsweise den Fahrplanprozess behindert (Abs. 2).

Einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedarf das Recht der TVS, selber Rechtsmittel ergreifen zu können, so weit sie von Verfügungen oder Entscheiden betroffen ist (Abs. 3). Sie muss sich somit nicht in jedem Einzelfall durch das zuständige Departement ermächtigen lassen. Eine ähnliche Regelung gilt auch für die RailCom (vgl. Art. 40a^{octies} Abs. 2).

Derzeit deckt das BAV seinen Aufwand von 65 Millionen Franken (51 Millionen Franken Personalaufwand, 14 Millionen Franken Sachkosten) zu etwa 12 Prozent über Gebühren und Abgaben (Zahlen des Jahres 2014). Der Grossteil der Verwaltungstätigkeit wird also durch die Staatskasse gedeckt.

Während die Kosten für das Erteilen von Plangenehmigungen und Betriebsbewilligungen (jährlicher Aufwand ca. 97 500 h = ca. 16,7 Millionen Franken Personalkosten, Einnahmen 5.6 Millionen Franken) zu 33 Prozent über Gebühreneinnahmen gedeckt sind, werden die übrigen Tätigkeiten des Amtes fast vollständig über Steuereinnahmen finanziert.

So werden insbesondere die Kosten für die Sicherheitsüberwachung des Betriebs (jährlicher Aufwand ca. 24 000 h = ca. 4 Millionen Franken) den betroffenen Unternehmen bislang nicht belastet. Einzige Ausnahme: Von den ISB wird eine Aufsichtsabgabe erhoben, die sich auf insgesamt 0,4 Millionen Franken jährlich beläuft.

Der Personalaufwand, der dem BAV durch die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs entsteht, wird ebenso wie die Tätigkeiten des BAV für Bundesrat, Parlament und Bevölkerung fast vollständig über Steuereinnahmen finanziert.

Entsprechend dem Verursacherprinzip wäre es wünschenswert, den Empfängern von Bewilligungen den von Ihnen verursachten Aufwand möglichst vollständig über Gebühren in Rechnung zu stellen.

Gleiches gilt bei Beanstandungen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit. Hier ist allerdings der Spielraum gering, da es nicht zweckmässig erscheint, jede geringfügige Beanstandung mit einer gebührenpflichtigen Verfügung zu sanktionieren. Vor allem soll vermieden werden, dass eine Beanstandung allein deshalb angefochten wird, weil man die damit verbundene Gebühr nicht bezahlen will.

Als Folge davon ist die Aufsichtstätigkeit des Amtes heute weitestgehend steuerfinanziert.

Die Kosten der Aufsichtstätigkeit über eine Aufsichtsabgabe zu decken hat den Vorteil, dass die öffentliche Hand und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler künftig nicht mehr für die Kosten der Beaufsichtigung der rentablen, nicht abgeltungsberechtigten Transportunternehmen aufkommen müssen. Der Fernverkehr, die Güterverkehrsunternehmen und die Anschlussgleisbenutzer (Verlader) gehören zu denjenigen, die ihre Aufsichtsabgabe selbst tragen werden.

Bei den abgeltungsberechtigten Transportunternehmen führt die Einführung einer Aufsichtsabgabe dazu, dass sich auch die kantonalen Besteller an den Kosten der Beaufsichtigung des von ihnen mitbestellten Angebots beteiligen müssen.

Absatz 2 Buchstabe a: Massgeblich sind grundsätzlich die gefahrenen und nicht die geplanten Zugskilometer.

Absatz 3: Die Erhebung eines Beförderungsentgelts gilt nur dann als gewerbsmässig, wenn das Entgelt mehr als den Aufwand deckt, der durch die Beförderung entsteht. Historische Fahrten können deshalb in der Regel ebenso von der Aufsichtsabgabe befreit werden, wie unregelmässige, gewerbsmässige Verkehre.

Vergleichbare Regelungen finden sich auch in den neuen Artikeln, 21a GüTG, 8a des Trolleybus-Gesetzes vom 29. März 1950⁴³, 52a PBG sowie 57 BSG.

⁴³ SR 744.21

Laut Absatz 1 ist das BAV grundsätzlich verpflichtet, die Öffentlichkeit über seine Aufsichtstätigkeit zu informieren. Dies ist bereits heute so, wurde aber bisher nur auf Verordnungsstufe geregelt. Als Beispiel sei der jährlich veröffentlichte Sicherheitsbericht des BAV genannt.

Mit der Bestimmung in Absatz 2 wird in Anwendung von Artikel 4 BGÖ der Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips eingeschränkt. Es geht darum, sicherzustellen, dass das BAV von den zu beaufsichtigten Unternehmen weiterhin die sicherheitsrelevanten Informationen erhält, die es benötigt, um die Sicherheit im öffentlichen Verkehr aufrechtzuerhalten.

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt schlägt indes in seiner Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Luftfahrtgesetzes einen neuen Artikel 107c LFG ebenfalls vor, die wirksame Ausübung der Aufsichtstätigkeit zu schützen.

Das BAV hat als Aufsichtsbehörde ein elementares Interesse daran, ein möglichst umfassendes und unverfälschtes Bild von Fehlhandlungen und Gefahren zu erhalten. Nur dann kann es die grössten Gefahren erkennen und geeignete Massnahmen ergreifen, um solchen Risiken entgegenzuwirken. Es genügt nicht, dass eine Bahn eigene Fehler erkennt und beseitigt, diese der Aufsichtsbehörde jedoch nicht meldet. Denn in solchen Fällen können die anderen Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen nicht von den Erkenntnissen profitieren.

Folglich darf für die Unternehmen kein Anreiz bestehen, sicherheitsrelevante Informationen zurückzuhalten. Muss ein Unternehmen befürchten, wegen der Meldung kritischer Situationen in der Öffentlichkeit als besonders gefährlich dargestellt zu werden, so wird es auf die Meldung verzichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn zwar rechtlich eine Verpflichtung, praktisch aber keine Gefahr besteht, dass der Verstoß gegen die Meldepflicht entdeckt wird. Eine gesetzliche Meldepflicht alleine stellt deshalb nicht sicher, dass das BAV alle sicherheitsrelevanten Informationen erhält.

Der Geltungsbereich des BGÖ ist daher soweit einzuschränken, wie dies im Interesse der grösstmöglichen Sicherheit im öffentlichen Verkehr erforderlich ist.

Zentral ist, dass die Unternehmen dem BAV weiterhin sämtliche sicherheitsrelevanten Informationen melden und bei Audits, Betriebskontrollen und Inspektionen das BAV dabei unterstützen, Sicherheitsdefizite aufzuspüren.

Deshalb müssen die Unternehmen sicher sein, dass ihre Meldungen über Mängel oder ihre Mitwirkung an der Aufdeckung von Mängeln durch die Aufsichtsbehörde für sie nicht von Nachteil sind und insbesondere nicht zu einem Reputationsschaden führen können.

Diese Überzeugung lässt sich am besten erreichen, wenn die Unternehmen wissen, dass ihre Meldungen über Sicherheitsdefizite ebenso wenig an die Öffentlichkeit gelangen, wie die Berichte über Inspektionen, Betriebskontrollen und Audits .

Nicht eingeschränkt werden soll der Zugang zu Meldungen über Unfälle, da hier ein überwiegendes Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht.

Ebenso wenig eingeschränkt wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die weder die technische noch die betriebliche Sicherheit betreffen, beispielsweise Abgeltungen der öffentlichen Hand.

Überdies bedeutet die Einschränkung des Geltungsbereichs des BGÖ nicht, dass das BAV entsprechende Dokumente nicht veröffentlichen darf. Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, kann das BAV von Amtes wegen solche Informationen gestützt auf Artikel 19 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁴⁴ über den Datenschutz veröffentlichen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der heute im BGÖ befindliche Ausnahmekatalog die vorgeschlagene Bestimmung nicht entbehrlich macht. Es geht nämlich nicht um die Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b). Das BAV kann nämlich gar keine behördlichen Massnahmen treffen (oder konkret benennen), solange es nicht über die Informationen verfügt, die es benötigt, um risikoorientiert aufsichtsbehördliche Massnahmen zu planen und zu treffen.

Wenn der Ausnahmekatalog in Art. 7 BGÖ in Zukunft so erweitert werden sollte, dass die Ausübung behördlicher Aufsichtstätigkeit wirksam geschützt wird, kann dies Bestimmungen wie die hier vorgesehene entbehrlich machen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist eine entsprechende spezialgesetzliche Regelung notwendig.

Art. 18 Abs. 1^{bis}

Heute fällt die Änderung einer Eisenbahnanlage nicht in die Zuständigkeit des BAV, wenn die Änderung nicht dem Bau oder Betrieb der Eisenbahn dient. Das BAV sollte aber zuständig sein, wenn die Bauten oder Anlagen nach der Änderung überwiegend dem Bau oder Betrieb einer Eisenbahn zugutekommen. So hängt die Zuständigkeit nicht davon ab, ob der nicht dem Bahnbetrieb dienende Umbau gleichzeitig mit der Eisenbahnanlage oder nachträglich realisiert wird. Damit wird eine ganzheitliche Beurteilung durch das BAV gewährleistet, insbesondere bei Fragen betreffend die Sicherheit des Bahnbetriebs oder der Bahnbenutzerinnen und -benutzende usw.

Art. 18n Abs. 1 erster Satz

Hier erfolgt eine sprachliche Vereinheitlichung; neu ist nur mehr von "Eisenbahnanlagen" und nicht mehr von "Eisenbahnbauten und -anlagen" die Rede.

Art. 18q Abs. 1 erster Satz und Abs. 2

Die Festlegung einer Baulinie ist eine Verfügung. Die Verfügung setzt keine genehmigten Pläne voraus, sondern stellt selbst eine Genehmigung der Baulinie dar. Dies wiederum setzt voraus, dass die Baulinie aus Plänen mit ausreichender Genauigkeit hervorgeht. Damit die Genauigkeit der Pläne ausreichend ist, müssen diese

⁴⁴ SR 235.1

mindestens parzellengenau sein. Denn nur so lässt sich feststellen, welche Parzellen von der Baulinie betroffen sind. Auch hier ist neu nur mehr von "Eisenbahnanlagen" die Rede.

Art. 18y Entzug der Betriebsbewilligung oder der Typenzulassung

Bislang waren die Voraussetzungen des Entzugs einer Betriebsbewilligung oder einer Typenzulassung nicht gesetzlich geregelt. Der Artikel kodifiziert einerseits die weitgehend unbestrittenen Entzugsvoraussetzungen. Andererseits regelt er Fälle, in denen Vorschriften nach der Erteilung einer Betriebsbewilligung geändert werden: Wenn das Bewilligungsobjekt nicht mehr den neusten Vorschriften entspricht, kann die Bewilligung nicht allein deswegen entzogen werden, sondern es muss zusätzlich ein Sicherheitsrisiko gegeben sein.

Eine Typenzulassung muss übrigens nicht entzogen werden, wenn später die massgeblichen Vorschriften für die Erteilung von Betriebsbewilligungen ändern. Die Typenzulassung ist dann nämlich ohnehin nicht mehr geeignet, nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung erfüllt sind.

Art. 35a Bahnhöfe mit Umsteigebeziehungen

In Absatz 1 wird die Pflicht verankert, die Kostenaufteilung zwischen den Beteiligten für den Bau und den Betrieb bestimmter Bahnhöfe mit Angeboten unterschiedlicher Erschliessungsfunktion oder mehrerer Eisenbahnunternehmen oder verschiedener Verkehrsträger schriftlich zu vereinbaren. Zu den Beteiligten zählen einerseits die Eisenbahnen und weitere betroffene Transportunternehmen aller Verkehrsträger (Busse, Schiffe und Seilbahnen). Andererseits sind die betroffenen Gemeinwesen gemeint, also Gemeinden und Kantone und gegebenenfalls auch der Bund. Im Sinne einer Legaldefinition werden solche Bahnhöfe neu als "Umsteigeplattformen" bezeichnet. Inhaltlich geht es in erster Linie um die Finanzierung der Publikumsanlagen. Wo es um den Umstieg ohne Einbezug einer Eisenbahn geht (also etwa Schiff und Bus), finden die Artikel 35 und 35a keine direkte Anwendung.

Absatz 2 regelt die Grundsätze der Kostenaufteilung: Nach dem bewährten Territorialitätsprinzip (Bst. a) trägt in erster Linie jedes Gemeinwesen und jedes Transportunternehmen die auf seinem Grund und Boden anfallenden Kosten. Dabei sind die Interessen der Gemeinwesen und Transportunternehmen "angemessen" zu berücksichtigen; das bedeutet, dass je nach Interessenlage auch höhere oder tiefere Beiträge anfallen können, als bei reiner Anwendung des Territorialitätsprinzips resultieren würden (Bst. b).

Besondere Verhältnisse liegen z. B. vor bei asymmetrischem Personenfluss, bei der Nutzung von Bahnhofunterführungen als Stadtteil- oder Quartierverbindungen oder wenn Busstationen auf Grund und Boden eines Bahnunternehmens oder gar eines Dritten steht. Hier wäre die Anwendung des Territorialitätsprinzips unbillig.

Zudem soll nach Absatz 3 das Vorteilsanrechnungsprinzip Anwendung finden, das sich etwa aus den Artikeln 24-32 EBG bezüglich der Kostenaufteilung bei Kreuzungen zwischen Bahn und Strasse bewährt hat: Wer aus der Massnahme besondere Vorteile zieht, soll diese entsprechend abgelten (Abs. 3). Darunter fallen namentlich materielle Vorteile wie die längere Lebensdauer, qualitativ bessere Bauteile usw. Es kann sich aber auch um immaterielle Vorteile wie z.B. wesentlich bessere Erschlies-

sung kommerzieller Flächen oder eine zusätzlich gewonnene Stadt- oder Ortsteil-
verbindung handeln.

Art. 36 Wahrnehmung übergeordneter Aufgaben ohne Auftrag des BAV
Das geltende Recht kennt bereits eine Bestimmung für die Wahrnehmung überge-
ordneter Aufgaben. Im Rahmen der einlässlicheren Regelung der Systemführer-
schaft wird diese Bestimmung beibehalten, jedoch ist die Sachüberschrift anzupas-
sen. Inhaltlich geht es hier um diejenigen übergeordneten Aufgaben, die ohne
entsprechenden Auftrag des BAV wahrgenommen werden.

Art. 37 Wahrnehmung übergeordneter Aufgaben im Auftrag des BAV
Diese Bestimmung ist neu. Die Sachüberschrift weist auf diejenigen Aufgaben hin,
die nicht ohnehin ausgeübt werden, sondern einen Auftrag des BAV voraussetzen.
Eine Ausschreibung der Aufträge ist nicht vorgeschrieben, jedoch möglich (vgl.
Ziff. 1.3.2.2.2).

Die Systemführerschaft (vgl. Ziff. 1.3.2) wird grundsätzlich gleichlautend in das
EBG und in das PBG aufgenommen (vgl. auch Ausführungen zu den Artikeln 18a
und 28 PBG). Das EBG ist im Zuge der letzten Revisionen mehr und mehr zu einem
eigentlichen Eisenbahn-Infrastrukturgesetz umgestaltet worden. Unter das EBG
fallen somit primär diejenigen Systemführerschaften, welche die Infrastruktur be-
treffen. Es handelt sich vor allem um solche technischer Natur, wie sie bereits aus
den vergangenen LV zwischen Bund und SBB bekannt sind. Als Beispiele zu nen-
nen sind etwa der Bahnstrombereich, das Zugbeeinflussungssystem ETCS (Euro-
pean Train Control System) oder der Mobilfunkstandard GSM-R (Global System for
Mobile Communications – Railway). Daneben gibt es Systemführerschaften, die
Verkehr und Infrastruktur gleichermaßen betreffen und deren technische Führung
auf der Infrastrukturseite liegt (z. B. die Fahrplanpublikation).

Absatz 1 umschreibt die Voraussetzungen unter denen das BAV übergeordnete
Aufgaben an ISB oder Dritte übertragen kann. Durch solche Aufträge müssen Effi-
zienz oder Interoperabilität verbessert beziehungsweise der Nutzen für die Kund-
schaft erhöht werden können. Unter das Kriterium der Effizienz lassen sich insbe-
sondere Systemführerschaften im Kontext der Vorsorge und Bewältigung von
Ereignissen im Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz subsumieren. Oft
werden hier ISB den Auftrag erhalten. Denkbar sind aber auch Aufträge an Dritte (z.
B. im Telecom-Bereich).

Die Bestellung eines Systemführers und die Übertragung von Systemaufgaben setzt
einen klaren Auftrag voraus (Systemführungsvertrag). Absatz 2 umschreibt den
Mindestinhalt solcher Verträge. Im Zentrum stehen urheber- und datenschutzrechtli-
che Fragen, vor allem im Zusammenhang mit Informatiksystemen.

Nach Absatz 3 ist der Vertrag öffentlich, dies vor allem aus Transparenzgründen und
damit die Betroffenen ihre Rechte wahren können. Indirekt dient dies auch dem
Anliegen, die Mitwirkung zu stärken (vgl. Ziff. 1.3.3).

Absatz 4 regelt die Finanzierung. Die beauftragten Systemführerinnen sollen den
Bezügern ihre Leistungen teilweise verrechnen können, insbesondere sehr spezifi-
sche Arbeiten für ein bestimmtes Unternehmen. Ein Beispiel ist die Datenerfassung,

wenn das Unternehmen seine Daten nicht auf eine Schnittstelle liefern kann. Eine Weiterbelastung der vollen Kosten ist nicht opportun, da diese durch die Vergütung für die Systemführerschaft gedeckt werden. Dadurch erübrigt es sich, nach Kostenschlüsseln für Fixkosten (z. B. zentrale EDV-Systeme) zu suchen, die immer ein gewisses Konfliktpotenzial bergen.

Die ungedeckten Kosten können, da es um die Infrastruktur geht, aus dem BIF nach dem Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013 (BIFG) finanziert werden. Im Ergebnis entspricht das der heutigen Regelung, wonach die Systemaufgaben im Rahmen der LV auf die SBB und die RhB übertragen worden sind. Aus Gründen der Transparenz ist eine separate Finanzierung vorzuziehen, weil zum einen die Systemaufgaben nicht zwingend mit dem eigentlichen Kerngeschäft der ISB verbunden sein müssen. Zum anderen können in gewissen Fällen auch Dritte zum Zuge kommen, mit denen gar keine LV nach Artikel 51 EBG besteht. Die Finanzierungsregelung weicht also von derjenigen im PBG ab, da es sich hierbei um Systemführerschaften im Infrastrukturbereich handelt.

Damit die Systemführerschaft funktioniert, bedarf es zum einen klarer schriftlicher Regelungen zwischen den Beteiligten. Zum anderen braucht es eine Gesetzesgrundlage, welche die betroffenen Unternehmen zur Mitwirkung verpflichtet. Als Gegenstück zu dieser Pflicht haben diese das Recht, mitzuwirken und einbezogen zu werden. Dies stärkt die Mitwirkungsrechte der EVU. Damit wird einem zentralen Anliegen der Vorlage Rechnung getragen. Diese Punkte regelt Absatz 5. Wie im gesamten Netzzugang soll auch hier klar der Grundsatz der diskriminierungsfreien Behandlung aller Beteiligten gelten (Abs. 6).

Art. 37a Mitwirkungsrecht der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Hier wird auf Gesetzesstufe festgehalten, dass die EVU und Anschliesser ein Informations- und Mitwirkungsrecht haben. Damit dieses auch ausgeübt werden kann, ist die ISB gemäss Artikel 9q Absatz 2 verpflichtet, ihre Investitionspläne offen zu legen und den EVU und Anschliessern das Recht auf Mitsprache einzuräumen. Die Gesetzgebung enthält weitere Bestimmungen zur Mitwirkung in den Artikeln 9q Absatz 2 und 48d EBG⁴⁵ sowie in Artikel 13 PBG. Absatz 1 regelt den Einbezug bei der Planung, Absatz 2 alle weiteren Fälle. Darunter fällt namentlich auch die Erstellung des Fahrplans für den Güterverkehr.

Art. 40 Abs. 1 Bst. d

Wie zu Art. 35a dargelegt, soll das BAV zusätzlich auch zuständig sein für Streitigkeiten im Zusammenhang mit Umsteigeplattformen.

12a. Abschnitt: Kommission für den Eisenbahnverkehr

Der Bundesrat will die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr analog den vergleichbaren Schweizerischen Regulierungsbehörden (ComCom, ElCom etc.) neu mit RailCom bezeichnen. Dieser Ausdruck wird im Abschnittstitel und in der Folge im Erlass durchgehend angewendet.

⁴⁵ Noch nicht in Kraft gesetzt (1.1.2016); Erlass publiziert in der AS 2015 651

Art. 40a Organisation

Die Bestimmung wird an die gestiegenen Bedürfnisse und zusätzlichen Aufgaben der RailCom angepasst. Materiell bleiben die Vorgaben im Wesentlichen dieselben wie bisher. Wichtig bleibt die Unabhängigkeit der RailCom. Deshalb macht Absatz 1 klare Vorgaben für die Mitglieder der Kommission, und Absatz 2 legt deren Unabhängigkeit auch vom Bundesrat fest. Weitere Einzelheiten wie die Besetzung für den Entscheid, die Instruktion, die Stellvertretung usw. werden im Geschäftsreglement festgelegt.

Art. 40a^{bis} Fachsekretariat

Das Sekretariat wird wie bisher vom Präsidenten bzw. der Präsidentin bestellt.

Art. 40a^{ter} Aufgaben

Diese zentrale Bestimmung regelt die Aufgaben der RailCom im Bereich des Netzzugangs. Sie unterscheidet zwischen der Zuständigkeit als Streitschlichtungsbehörde (Abs. 1), Überwachungsaufgaben (Abs. 2) und weiteren Tätigkeiten (Abs. 3).

Die herkömmlichen Zuständigkeiten umfassen Streitigkeiten betreffend die Gewährung des Netzzugangs, die NZV und die Berechnung des Entgelts für die Benützung der Infrastruktur (Bst. a–c). Dazu wird die Kommission mit der Revision des Gütertransportgesetzes neu auch zuständig für Anlagen für den Güterumschlag (Bst. d).

Neu hinzu kommen Entscheidkompetenzen bezüglich der Systemführerschaft (Bst. e) und der Verletzung von Mitwirkungsrechten (Bst. f).

Bei der Systemführerschaft (Art. 37) ist zu unterscheiden: In erster Linie wacht das BAV als Auftraggeber darüber, dass die beauftragten Systemführer ihre Aufgabe korrekt, termingerecht und auftragsgemäss erfüllen. Kommt es jedoch zwischen Systemführerin und betroffenen Unternehmen zu einem Streit, so ist die RailCom zuständig. Dies ist zum einen eine logische Aufgabe für die Regulierungsbehörde, zum anderen entspricht es dem Ziel, die RailCom weiter zu stärken. Dadurch können Diskriminierungen oder anderweitigem Missbrauch durch die Übertragung einer oder mehrerer Systemaufgaben auf ein und denselben Beauftragten wirksam vermieden werden.

Bezüglich der Mitwirkungsrechte (Art. 37a) hat die Kommission nicht die Befugnis für inhaltliche Entscheidungen. Sie ist jedoch zuständig, wenn dieses Recht beispielsweise gar nicht oder nicht ordnungsgemäss eingeräumt worden ist, indem etwa bestimmte Interessierte nicht angehört wurden (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2). Soweit das BAV als Auftraggeberin im Rahmen des Auftragsmanagements auf die Auftragnehmer keinen Einfluss nimmt oder nehmen kann (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2), können EVU, die eine Diskriminierung geltend machen, an die RailCom gelangen. Nicht zuständig ist sie für Entscheidungen, die das BAV im Rahmen der Planung gemäss Artikel 48a⁴⁶ EBG trifft. Diese dienen der Vorbereitung der Entscheide von Bundesrat und Parlament und sind nicht justiziabel.

⁴⁶ Noch nicht in Kraft gesetzt (1.1.2016); Erlass publiziert in der AS 2015 651

Dazu kommen verschiedene Überwachungsaufgaben, die in Absatz 2 aufgelistet werden. Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen (Bst. a–e) sind selbsterklärend. Bei den in Buchstabe d genannten wesentlichen Einrichtungen (Essential Facilities) handelt es sich um Anlagen, die im Rahmen des Netzzugangs gemeinsam benützt werden müssen. Das Gesetz misst diesen Anlagen eine besondere Bedeutung zu, weil sie für den Netzzugang unabdingbar sind. Sie sind in Artikel 62 Absatz 1 geregelt, allerdings ohne ausdrückliche Verwendung des Begriffs "wesentliche Einrichtungen".

Die RailCom übernimmt auch Tätigkeiten ausserhalb des eigentlichen Netzzugangs, namentlich die Marktüberwachung (Abs. 3). Denn genügende Kenntnisse des Marktes und seiner Entwicklung sind als Informationsbasis erforderlich, damit die RailCom erkennen kann, wann sie von Amtes wegen (Abs. 4) Untersuchungen einleiten soll. Weil auch dem BAV gewisse Aufgaben im Rahmen der Marktüberwachung zukommen, ist hier eine enge Abstimmung erforderlich. So können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Auch die nötige Koordination und der Informationsaustausch mit den Regulierungsbehörden anderer (europäischer) Staaten drängen sich auf, um dem Ziel eines möglichst einheitlichen Schienenverkehrsmarktes näher zu kommen (Abs. 5).

Wie in Ziffer 1.3.4.2.2 ausgeführt, ist der Netzzugang eine spezialgesetzliche Regelung, wo die Anwendung des Kartellgesetzes keinen Sinn ergibt. Dies wird in Absatz 6 explizit festgehalten.

Art. 40a^{quater} Bereitstellung von Daten und Auskunftspflicht

Für ihre Aufsichtstätigkeiten ist die RailCom auf ungehinderten Zugang zu den relevanten Daten angewiesen. Absatz 1 schafft die Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung durch die RailCom. Die Bestimmung entspricht Artikel 23 Absatz 2 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010⁴⁷ (PG).

Die erhaltenen Auskünfte müssen von den zuständigen Behörden geheim gehalten werden, sofern sie Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse betreffen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ).

Absatz 2 ergänzt die Auskunftspflicht nach Absatz 1. Damit besteht nicht nur für Private sondern auch für Behörden des Bundes eine Mitwirkungspflicht im Rahmen der gesetzlichen Schranken (z.B. Art. 25 Kartellgesetz) bei Abklärungen durch die RailCom und das BAV. Die RailCom kann aber, etwa zur Überprüfung der Versorgungssicherheit in allen Landesteilen der Schweiz, auch auf die Unterstützung durch die Kantone angewiesen sein.

Art. 40a^{quinquies} Grundzüge des Verfahrens

Diese Bestimmungen regeln das Verfahren vor der RailCom im Einzelnen. Aufgrund des Legalitätsprinzips sind diese Bestimmungen in einem formellen Gesetz festzuhalten; die bisherige Regelung im Geschäftsreglement der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr genügt rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht. Das Verfahren

⁴⁷ SR 783.0

richtet sich im Wesentlichen nach dem VwVG. Dies gilt sowohl dort, wo die RailCom von Amtes wegen tätig wird, als auch bei den übrigen Verfahren. Zu unterscheiden sind hier das Beschwerde- und das Klageverfahren. Sie unterscheiden sich dadurch, dass im Beschwerdefall ein konkreter Anfechtungsgegenstand in Form einer Verfügung vorliegt. Ist dies nicht der Fall und vermutet ein Marktteilnehmer eine Diskriminierung, für welche die RailCom zuständig ist, so kann er mittels Klage an diese gelangen. Das Beschwerdeverfahren wird die Regel, das Klageverfahren die Ausnahme sein.

Die RailCom wird von Amtes wegen tätig oder auf Beschwerde oder Klage hin. Absatz 4 regelt den formellen Beginn der jeweiligen Verfahren.

Art. 40a^{sexies} Verwaltungssanktionen

Die Verwaltungssanktionen unterscheiden sich in mehrerlei Hinsicht von den Strafbestimmungen. Adressat ist das Unternehmen und nicht eine bestimmte Person. Vorsatz ist nicht erforderlich. Die Sanktionen werden für bisheriges verwaltungsrechtswidriges Verhalten ausgesprochen. Folglich können erneut Verwaltungssanktionen ausgesprochen werden, wenn das rechtswidrige Verhalten nach Verfügung der ersten Verwaltungssanktion fortgesetzt wird.

Art. 40a^{septies} Finanzierung

Finanziert wird die RailCom wie bisher hauptsächlich durch den Bund. Auch wenn sie mit weiteren Aufgaben betraut wird, wird sie voraussichtlich keine grosse Anzahl an Verfahren zu erledigen haben. Eine reine Gebührenfinanzierung steht somit ausser Frage (vgl. Ziff. 1.3.4.2.3, 1.3.4.3). So weit die RailCom aber in Beschwerde- oder in Klageverfahren tätig werden muss, soll sie dafür Gebühren erheben (Abs. 1). Diese Vorgabe ist für die gesamte Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit üblich. Die Gebühren sollen dem Zeitaufwand entsprechen und somit dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip genügen (Abs. 2). Die Einzelheiten regelt gemäss Absatz 3 der Bundesrat; diese Delegation hat sich vielerorts in der Schweizer Gesetzgebung bewährt, so etwa bei der Gebührenverordnung BAV vom 25. November 1998⁴⁸ (GebV-BAV).

Art. 40a^{octies} Rechtsschutz

Die RailCom ist die erste Instanz in ihrem Zuständigkeitsbereich. Gegen ihre Entscheide soll weiterhin - wie schon bei der bestehenden SKE - die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig sein (Abs. 1).

Beschwerden haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung, wenn es nicht anders geregelt ist (Art. 55 Abs. 1 und 5 VwVG). Bei der Trassenvergabe besteht das Risiko, dass mit dem Erteilen der aufschiebenden Wirkung die Trasse ungenutzt verfällt. Denn das Verfahren wird bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung oft so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass der strittige Konflikt in der Vergangenheit liegt. Die Beschwerde soll daher gemäss Artikel 9s Absatz 2 keine aufschiebende Wirkung haben. Das Unternehmen, das die Trasse zugeteilt erhalten hat, soll diese fahren

⁴⁸ SR 742.102

können. Wenn es ausnahmsweise die Verhältnisse rechtfertigen, kann die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung auf Antrag hin oder von Amtes wegen erteilen (siehe auch Erläuterungen zu Art. 9s Abs. 2).

Gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes soll auch die RailCom selbstständig Beschwerde an das Bundesgericht führen können (Abs. 3). Sie muss dies nicht über das UVEK erwirken, dem sie organisatorisch zugeordnet ist. Auch das ist Ausdruck der Unabhängigkeit der RailCom, die politisch gewollt und für die Durchsetzung ihrer Ziele unabdingbar ist.

Art. 52 Massnahmen zur Zielerreichung und Kürzung der Abgeltung

Nicht nur unwirtschaftliches Verhalten berechtigt zur Minderung der Abgeltung, sondern auch Schlechterfüllung. Eine entsprechende Regelung ist bereits heute in Artikel 22 Absatz 4 der Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur vom 4. November 2009⁴⁹ enthalten und soll aus Gründen der Stufengerechtigkeit im EBG verankert werden.

Nicht um einen Fall von Kürzung der vereinbarten Abgeltung handelt es sich hingegen, wenn das BAV der Auffassung ist, dass die Kosten der Planrechnung höher ausfallen als erforderlich. Wenn es sich deshalb nicht mit dem Eisenbahnunternehmen über den Abschluss einer Abgeltungsvereinbarung einigen kann, entscheidet das UVEK gestützt auf Artikel 51a Absatz 1 EBG.

Art. 67 zweiter Satz

Die ISB sollen künftig die Möglichkeit erhalten, mehr als eine Spezialreserve für die Sparte Infrastruktur zu äufnen. Dies erlaubt zusätzliche Planungssicherheit, da auf die jeweiligen Spezialreserven nur im Rahmen ihrer Zweckbindung zugegriffen werden kann. So müsste beispielsweise auf eine Reserve zugunsten der Absicherung der Pensionskasse für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Infrastruktur nicht zugegriffen werden, wenn in der Infrastruktur aus irgendeinem Grund ein grosser Verlust entsteht. Dies kann aber dazu führen, dass neben der gebundenen Reserve ein allgemeiner Verlustvortrag der Sparte Infrastruktur entsteht.

Ist der Verwendungszweck einer Spezialreserve erfüllt, darf sie in der erforderlichen Höhe aufgelöst werden. Erfordert beispielsweise die Pensionskasse einen ausserordentlichen Aufwand in Höhe der betreffenden Spezialreserve, darf diese aufgelöst werden, auch wenn im betreffenden Jahr kein Verlust entstünde.

Art. 80a Abklärung der Tauglichkeit

Die Regelung entspricht der in Artikel 15d Absatz 3 des SVG enthaltenen Regelung.

Dabei geht es namentlich um Alkohol- und um Betäubungsmittelabhängigkeit sowie um psychische Störungen, die zur Dienstunfähigkeit führen. Ebenso behandelt der Artikel generell Meldungen von Ärztinnen und Ärzten über Krankheiten, welche die Ausübung einer sicherheitsrelevanten Tätigkeit ausschliessen könnten.

Diese Tatbestände begründen einen Anfangsverdacht auf fehlende Diensttauglichkeit und führen zur Anordnung einer Tauglichkeitsuntersuchung. Dabei wird im

⁴⁹ SR 742.120

Regelfall der Ausweis vorsorglich abgenommen, bis die Abklärungen durchgeführt worden sind.

Bei der Weitergabe von Daten ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten: Medizinische respektive Gesundheitsdaten sollten wenn möglich nur einer ärztlichen Stelle bekanntgegeben werden. Dem BAV und dem Arbeitgeber sind nur diejenigen Informationen weiterzugeben, welche diese benötigen, um die zur Gewährleistung der Sicherheit erforderlichen Massnahmen zu treffen (Abs. 2). Welche Daten bekanntgegeben werden dürfen, ist deshalb auf Verordnungsstufe weiter zu präzisieren.

Übergangsbestimmungen

Für die Trassenvergabe besteht heute bereits eine privatrechtliche AG. Diese befindet sich zu gleichen Teilen im Besitz dreier Eisenbahnunternehmen und des VöV (vgl. Ziff. 1.3.1.1). Die Übergangsbestimmungen sollen eine geordnete Aufnahme der Tätigkeit der neuen TVS sicherstellen. Sie enthalten die dafür nötigen Vorschriften. Zu beachten sind insbesondere die massgeblichen Bestimmungen des OR (Art. Ziff. 333-333b betreffend den Übergang des Arbeitsverhältnisses, Artikel 738 betreffend die Folgen der Auflösung einer Gesellschaft und Artikel 751 betreffend die Übernahme durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft). Nur eingeschränkt anwendbar ist das Fusionsgesetz.

2.3 Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013⁵⁰

Im BIFG sind die Entnahmekategorien abschliessend aufgezählt. Da mit den Abgeltungen für die nicht durch Gebühren finanzierbaren Leistungen der TVS und der Finanzierung der ungedeckten Kosten der Systemführerschaften weitere solche Kategorien geschaffen werden, sind die beiden einschlägigen Bestimmungen entsprechend anzupassen.

Art. 2 Abs. 2 Bst. b Ziff. 1

Hier sind neu auch die Abgeltungen für die TVS gemäss Art. 9k Abs. 1 Bst. b sowie die Vergütung für die Übertragung von Systemaufgaben gemäss Artikel 37 EBG zu nennen.

Art. 4 Abs. 1 Bst. a und d und Abs. 2

Auch hier sind neu die Abgeltungen für die TVS gemäss Art. 9k Abs. 1 Bst. b sowie die Vergütung für die Übertragung von Systemaufgaben gemäss Artikel 37 EBG zu nennen.

⁵⁰ AS 2015 661; Gesetz noch nicht in Kraft (1.1.2016); wird künftig SR 742.140

2.4 Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Art. 17a Aufsichtsabgabe

Die Regelung entspricht der für die Eisenbahninfrastruktur in Artikel 13 EBG getroffenen Regelung.

2.5 Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen

Art. 2 Abs. 3

Der Begriff des Eisenbahnunternehmens wird seit dem 1. Juli 2013 in Artikel 2 des EBG definiert. Der Verweis ist entsprechend anzupassen.

2.6 Seilbahngesetz

Art. 3 Abs. 2^{bis}

Entscheidet das BAV auf Antrag des Kantons über den Bau einer an sich durch den Kanton zu bewilligenden Seilbahn oder Nebenanlage, so richtet sich das Verfahren nach Bundesrecht. Materiell kommt neben der Seilbahnverordnung vom 21. Dezember 2006 (SebV)⁵¹ auch das kantonale und interkantonale Recht zur Anwendung. Als Nebenanlagen, die im Falle gleichzeitiger Errichtung auf Antrag der zuständigen kantonalen Baubewilligungsbehörde durch das BAV bewilligt werden können, kommen insbesondere Parkplätze, Beschneiungsanlagen, deren Zuleitungen, Pisten, Pistenausbauten sowie Gastronomiebetriebe in mit der Seilbahnanlage nicht verbundenen Bauwerken in Betracht.

Art. 16 Anwendbares Recht

Der heute bestehende Artikel 16 wird ergänzt durch einen neuen Absatz 2. Dieser legt fest, dass 50 % der anrechenbaren Gesamtkosten von Investitionen von Seilbahnen mit Erschliessungsfunktion (die Abgeltung vom Bund erhalten) als Infrastruktur zählen und mit Mitteln aus dem BIF finanziert werden. Der Anteil aus dem BIF wird als A-fonds-perdu-Beitrag geleistet. Damit wird eine Gleichbehandlung von Seilbahnen mit schienengebundenen Bergbahnen wie Zahnradbahnen sichergestellt. Durch den Wegfall der Abschreibungen wird zudem der regionale Personenverkehr entlastet, wie dies bei Zahnradbahnen durch die Finanzierung der Infrastruktur-Abschreibungen aus dem BIF erreicht wird. Die Finanzierung der anderen 50 % erfolgt, sofern vorhanden, mit Eigenmitteln des Transportunternehmens, mit Beiträgen von Kanton, Gemeinden, Dritten oder durch eine Fremdfinanzierung, wobei die Gewährung einer Solidarbürgschaft des Bundes (wie bei Fahrzeugen einer Zahnradbahn) möglich bleibt.

⁵¹ SR 743.011

Art. 17a Entzug

Die Entzugsvoraussetzungen werden neu auch im Seilbahngesetz kodifiziert. Sie entsprechen den Regelungen in Artikel 18y EBG.

Art. 18a Bst. b

Die Artikel 49-57 des EBG gelten aufgrund der neuen Bahninfrastrukturfinanzierung nicht mehr "sinngemäss" für die Finanzierung der Infrastruktur der Seilbahnen. Daher wird der Buchstabe b in Artikel 18a aufgehoben und durch eine neue Bestimmung in Artikel 16 ersetzt.

Art. 23a Aufsichtsabgabe

Die vom BAV beaufsichtigten Seilbahnunternehmen sollen zukünftig ebenso wie die vom BAV beaufsichtigten Eisenbahnunternehmen für die Kosten der Sicherheitsüberwachung des Betriebs aufkommen. Die Regelung entspricht der für die Eisenbahninfrastruktur in Artikel 13 EBG getroffenen Regelung.

Art. 24e Sicherheitsrelevante Informationen

Die Vorschrift entspricht Artikel 14 EBG.

2.7 Trolleybus-Gesetz

Art. 7 Aufsichtsbehörde

Die Zuständigkeit des BAV ergibt sich heute aus Artikel 3 der Trolleybus-Verordnung vom 6. Juli 1951⁵² und wird hiermit gesetzlich verankert.

Art. 8 Besondere Befugnisse des BAV

Die Aufsichtsbefugnisse entsprechen denjenigen in Artikel 12 EBG und in Artikel 52 PBG.

Art. 8a Aufsichtsabgabe

Die Regelung entspricht Artikel 52a PBG. Busse und Trolleybusse des Linienverkehrs werden so gleich behandelt.

Art. 11a Abs. 1

Die Bestimmungen von Kapitel 3 des EBG sollen, soweit anwendbar, ebenso auf Trolleybusunternehmen angewendet werden.

Art. 11b Sorgfaltspflicht

⁵² SR 744.211

Die Regelung entspricht Artikel 18 SebG.

2.8 Personenbeförderungsgesetz

Das PBG regelt die gesamte Personenbeförderung unabhängig vom Transportmittel. Es gilt für den gesamten öffentlichen Verkehr, umfasst auch Busse, Seilbahnen und Schiffe und geht damit weit über den sachlichen Geltungsbereich des EBG hinaus. Es rechtfertigt sich daher, den Grundtatbestand für die Systemführerschaften in diesem Gesetz zu verankern.

Art. 9 Abs. 3

Es wird klargestellt, dass die Konzession auch dann entzogen werden kann, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

Art. 13 Abs. 3 zweiter Satz

Auf Gesetzesstufe wird neu geregelt, dass die EVU im Fahrplanverfahren angehört werden müssen.

Art. 15a Informationspflicht

Mit dieser Bestimmung wird eine grundsätzliche Informationspflicht für die Unternehmen eingeführt. Gewisse Aspekte einer solchen Informationspflicht sind bereits in verschiedenen Verordnungen enthalten: Es sind dies die Pflicht nach Artikel 12 Absatz 3 der Fahrplanverordnung vom 4. November 2009⁵³ (FPV), die Öffentlichkeit über Betriebsunterbrechungen wegen unvorhergesehener Ereignisse zu orientieren. Dazu kommt die Pflicht nach Artikel 80 Absatz 2 der EBV die Reisenden über besondere Vorkommnisse zu informieren. Die bestehenden Bestimmungen beschränken sich jedoch allein auf die Information in ausserordentlichen Situationen. Neu müssen die Unternehmen hingegen auch vor (Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007) und während (Art. 8 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007) der Fahrt Informationen erteilen. Verspätungen sind den Fahrgästen durch die Unternehmen ebenso mitzuteilen (Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 und Art. 20 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011) wie die Erläuterung ihrer Rechte (Art. 29 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 und Art. 25 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011). Diese Informations- und Auskunftspflichten zulasten der Unternehmen sind im neuen Artikel vereint. Die Modalitäten der neuen Informationspflicht werden in Anlehnung an die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 (und insbesondere an ihren Anhang II hinsichtlich der anzugebenden Mindestinformationen) in den Ausführungsbestimmungen festgelegt.

Art. 18 Abs. 1 Bst. c

Die meisten Unternehmen verfügen bereits heute über ein Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden, auch wenn dies nur selten öffentlich kommuniziert wird. Mit der gesetzlichen Verankerung dieser Pflicht sollen alle Transportunternehmen die Bearbeitung von Fahrgastbeschwerden verbessern. Zudem wird eine Übereinstim-

⁵³ SR 745.13

mung mit den Fahrgastrechten der Europäischen Union hergestellt. Den Unternehmen entstehen nur geringe Kosten. Die Ausführungsbestimmungen werden unter Berücksichtigung der Regelungen in Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 und Artikel 26 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 zu verfassen sein. Sie regeln die Anforderungen an das Verfahren.

Art. 18a Wahrnehmung übergeordneter Aufgaben im Auftrag des BAV

Die vorliegende Bestimmung ergänzt den neuen Artikel 37 EBG für den Bereich der Personenbeförderung und lehnt sich in Inhalt und Aufbau weitgehend an jenen an (siehe Erläuterungen dort). Auch hier sollen Systemaufgaben dann übertragen werden können, wenn die Effizienz oder die Interoperabilität verbessert oder bessere Lösungen für die Kundschaft gefunden werden können. Unter das Kriterium der Effizienz lassen sich insbesondere Systemführerschaften im Kontext der Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen im Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz subsumieren.

Absatz 4 regelt die Finanzierung: Anders als im EBG kann vorliegend die Finanzierung nicht über den BIF erfolgen, da es hier um Systemaufgaben ausserhalb der Infrastruktur geht. Daher soll das BAV Abgeltungen nach Artikel 28 Absatz 3, der entsprechend ergänzt wird, ausrichten können. Auch Finanzhilfen nach Artikel 31 sollen möglich sein. Darunter fallen je nachdem Bundesgarantien oder Darlehen. Ebenfalls denkbar sind Abgaben nach Artikel 63 Absatz 2. Es wird im Einzelfall darauf abzustellen sein, welche Systemaufgabe betroffen ist und wem sie dient. In Betracht kommt gegebenenfalls auch eine gemischte Finanzierung, die mehrere der genannten Elemente kombiniert. Zum Beispiel könnte in einem Distributionssystem eine Abgabe auf den verkauften Fahrausweisen erhoben werden, während der Bundes gewisse zentrale Informationssysteme direkt finanziert.

Die Übertragung von Systemaufgaben auf einen Systemführer soll auf Vereinbarungsbasis geschehen. Das setzt zum einen das grundsätzliche Einverständnis beider Seiten (BAV als Auftraggeberin, Systemführer als Beauftragter) voraus. Zum anderen muss Einigkeit über die Einzelheiten des Auftrags hergestellt werden können. In Ausnahmefällen ist es denkbar, dass diese Einigkeit nicht erzielt werden kann. Für solche Fälle muss festgelegt werden, wer entscheiden soll. Deshalb bestimmt Absatz 7, dass diese Befugnis dem UVEK zufallen soll. Diese Regelung entspricht sinngemäss derjenigen, wie sie Artikel 51a Absatz 1 EBG für die LV kennt. Hier wie dort wäre es rechtsstaatlich bedenklich, wenn das BAV als einer der beteiligten Vertragspartner gleichzeitig die Schiedsrichterfunktion wahrnehmen würde.

Art. 21 Haftung des konzessionierten Unternehmens aus dem Personentransportvertrag

Der Titel von Artikel 21 präzisiert neu, dass diese Bestimmung ausschliesslich auf konzessionierte Unternehmen Anwendung findet. Die derzeitige Formulierung dieses Artikels umreiss diesen Geltungsbereich bereits. Sein Titel wird deshalb nicht geändert, sondern lediglich präzisiert.

Der heutige Wortlaut von Artikel 21 begrenzt die Haftung des konzessionierten Unternehmens auf den Schaden eines Passagiers, der den letzten im Fahrplan vorgesehenen Anschluss wegen Nichteinhaltung des Fahrplans verpasst. Der Artikel gibt dem Bundesrat das Recht, diese Haftung auf Situationen auszudehnen, in denen

auch andere Anschlüsse verpasst werden. Der Bundesrat macht von diesem Recht Gebrauch (Art. 61 VPB).

Mit der neuen Bestimmung wird die Haftung des Unternehmens auf Gesetzesstufe verankert. Sie weitet diese Haftung auf den Fall aus, dass die absehbare Verspätung bei der Ankunft am Zielort mehr als 60 Minuten beträgt. Zudem führt sie eine Pflicht der Unternehmen zur angemessenen Betreuung der Reisenden ein. Bei einem Anschlussbruch oder wenn sich eine Verspätung am Zielbahnhof von mehr als 60 Minuten abzeichnet, können Reisende die unentgeltliche Rückreise zur Ausgangsstation oder die Weiterreise verlangen. Wenn sie auf die Weiterreise verzichten, haben sie Anspruch auf Rückerstattung des bezahlten Fahrpreises für die nicht befahrene Strecke. Oder sie können den Anteil des Fahrpreises für die bereits zurückgelegte Strecke zurückverlangen, wenn die ursprünglichen Reisepläne hinfällig geworden sind.

Damit verbessert sich die Situation der Fahrgäste in mehrfacher Hinsicht: Die heutige Regelung wird aufrechterhalten und ergibt sich neu direkt aus dem Gesetz; die Fahrgastrechte werden ausgeweitet auf Fälle, in denen die absehbare Verspätung bei der Ankunft am Zielort auch ohne Anschlussbruch mehr als 60 Minuten beträgt. Und die Unternehmen werden dazu verpflichtet, die Reisenden in solchen Situationen angemessen zu betreuen.

Die Situation bei den Folgeschäden bleibt auch mit der neuen Regelung unverändert. Wer beispielsweise wegen einer Zugverspätung einen Flug verpasst, kann das Transportunternehmen aufgrund des PBG nicht belangen.

Die Ausführungsbestimmungen werden festzuhalten haben, welche Möglichkeiten den Fahrgästen zur Auswahl stehen. Insbesondere sind die Bedingungen anzugeben, unter denen ein Anspruch auf kostenlose Weiterreise oder auf Erstattung des Fahrpreises besteht; dasselbe gilt für die Art der angemessenen Betreuung. Dazu werden sich die Ausführungsbestimmungen voraussichtlich auf Artikel 16 und 18 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 stützen.

Mit dem neuen Artikel 21 Absatz 2 wird zudem der Anspruch auf Fahrpreisschädigung bei nachweisbaren Verspätungen eingeführt. Die Modalitäten für die Ausübung dieses Anspruchs werden sich nach Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 richten.

Art. 28 Abs. 3 zweiter Satz

Das PBG enthält bereits eine Bestimmung, wonach der Bund die ungedeckten Kosten zentraler Leistungen im Zusammenhang mit dem Verkehrsangebot abgelten kann, wenn diese allen Unternehmen dienen oder offenstehen. Diese Bestimmung wird ergänzt, um auch für die Finanzierung der an Dritte übertragenen Systemaufgaben eine klare Rechtsgrundlage zu haben.

Art. 31 Abs. 4

Die Regelung entspricht dem Wesen nach Artikel 51b Abs. 3 EBG in der Fassung des Bundesgesetzes über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur. Hauptanlass für die Darlehensumwandlung im Verkehrsbereich wird aber sein, in schwierigen Situationen zu einer Bilanzsanierung beitragen zu können, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Pensionskassenproblematik. Hingegen liegt es

nicht in der Absicht des Bundes, sich in Zukunft stärker am Aktienkapital der Verkehrsunternehmen zu beteiligen.

Art. 31a Abs. 3 Einleitungsteil

Neu wird auf Gesetzesstufe explizit festgehalten, dass bei der Verkehrsangebotsplanung neben der Nachfrage auch die bestehende Infrastruktur zu berücksichtigen ist. Somit wird der Grundsatz bekräftigt, dass das bestehende Netz optimal ausgenutzt werden soll. Zudem wird kein Steuergeld unnötig für teure Investitionen eingesetzt, wenn die bestehende Infrastruktur bereits ein angemessenes Verkehrsangebot ermöglicht.

Art. 33a Massnahmen zur Zielerreichung, Kürzung der Abgeltung

Diese Bestimmung wird analog zu Art. 52 EBG formuliert. Die heute bestehende Formulierung ist insoweit korrekturbedürftig, als es sich um eine Sanktionierung der Schlechterfüllung einer laufenden Abgeltungsvereinbarung handelt und nicht darum, im Bestellverfahren eine niedrigere als die beantragte Abgeltung festzulegen.

10. Abschnitt Ausservertragliche Haftung und Vorschuss

Der Titel von Abschnitt 10 wurde wegen der Aufnahme von inhaltlich neuen Bestimmungen (Art. 51a) angepasst.

Art. 51a *Vorschuss*

Werden Fahrgäste getötet oder verletzt, haben sie selbst oder die entschädigungsberechtigten Personen nach dem geltenden Recht keinen Anspruch auf eine Vorschusszahlung. Damit die schweizerische Gesetzgebung mit dem europäischen Recht übereinstimmt, ist die Einführung dieser Bestimmung erforderlich. Artikel 51a führt die Vorschusspflicht zulasten des Unternehmens ein. Sein Geltungsbereich beschränkt sich jedoch ausdrücklich auf die Eisenbahnunternehmen. Damit trägt er der Tatsache Rechnung, dass es sich um einen Sondermechanismus handelt. Diese Lösung beruht auf der Unterscheidung der Haftungsbestimmungen in Artikel 51, die für Eisenbahnunternehmen und Motorfahrzeuge gilt. Die Einführung eines besonderen Verfahrens für die dem PBG unterstellten Motorfahrzeuge schien nicht opportun, weil auch die europäische Regelung keine Pflicht für diese Unternehmen vorsieht.

Art. 52a Aufsichtsabgabe

Eine gegenüber den Fachgesetzen (EBG, Bundesgesetz über die Anschlussgleise, SebG, BSG) subsidiäre Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Aufsichtsabgabe im PBG ist nicht verzichtbar. Denn anderenfalls könnte im konzessionierten Busverkehr keine Aufsichtsabgabe erhoben werden. Umgekehrt genügt eine ausschliessliche Verankerung im PBG nicht. Zum einen könnten die Eisenbahninfrastruktur und die Anschlussgleise nicht vom Geltungsbereich des PBG erfasst werden. Zum anderen entschädigt die Aufsichtsabgabe in weitaus grösserem Umfang die technische

Aufsicht aus den Fachgesetzen, als die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des PBG.

Art. 52b Sicherheitsrelevante Informationen

Die Regelung entspricht Artikel 14 EBG, siehe Erläuterungen dort.

Art. 54 Abs. 1 erster Satz

Hier handelt es sich um eine rein redaktionelle Anpassung.

2.9 Binnenschifffahrtsgesetz

Art. 15a Aufsichtsbehörde

Die Regelung entspricht inhaltlich Artikel 3 der Schiffbauverordnung vom 14. März 1994 (SBV)⁵⁴. Sie auf Gesetzesstufe zu verankern wurde erforderlich, da Artikel 15b und Artikel 57 nur für das BAV als Aufsichtsbehörde gelten.

Art. 15b Sicherheitsrelevante Informationen

Die Regelung entspricht Artikel 14 des Eisenbahngesetzes, siehe Erläuterungen dort.

Art. 57 Aufsichtsabgabe

Zukünftig sollen alle vom BAV beaufsichtigten Unternehmen für die Kosten der Sicherheitsüberwachung des Betriebs aufkommen. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Artikeln 13 EBG, 17a Bundesgesetz über die Anschlussgleise, 23a SebG sowie 52a PBG.

3 Auswirkungen

Die heutige Marktsituation im Schienenverkehr mit wenigen dominierenden Marktakteuren birgt diverse Diskriminierungspotenziale. Die fortschreitende Liberalisierung des Güter- und Personenverkehrs wird diese Diskriminierungspotenziale weiter verschärfen. Um Wettbewerbsverzerrungen und Zusatzkosten zu vermeiden, braucht es klare Regeln zum Zusammenspiel zwischen Bahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern. Vermehrt sollen Synergien genutzt werden um Effizienzsteigerungen zu erwirken, die Interoperabilität sicherzustellen sowie die Bedürfnisse der Kunden zu berücksichtigen. Gleichzeitig erfordern diese Ziele verstärkte regulatorische Massnahmen zur Verhinderung und Reduzierung damit einhergehender Diskriminierungspotenziale.

⁵⁴ SR 747.201.7

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Durch die regulatorischen Anpassungen in den Bereichen der SKE (neu RailCom), der Ausgestaltung der TVS als Anstalt des Bundes, den Passagierrechten sowie den Systemführerschaften erhöhen sich die Aufgaben des Bundes in geringem Masse. Das BAV ist für die Durchsetzung der Passagierrechte und als Beschwerdestelle für die Überwachung der Umsetzung verantwortlich. Da sich die betroffenen Fahrgäste direkt an das BAV wenden können, wird mit einem leicht steigenden Personalbedarf gerechnet. Die Stärkung der bestehenden SKE als Regulierungsbehörde führt ebenfalls zu einem zusätzlichen Bedarf an Ressourcen wie die vorgesehene Ausgestaltung der TVS. Die Höhe des Ressourcenmehrbedarfs ist Gegenstand von Abklärungen.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der zusätzlichen BAV-Kompetenzen bezüglich Systemführerschaften sind überschaubar.

Die Finanzierung von 50 % der Gesamtinvestition der Seilbahnen des regionalen Personenverkehrs mit Erschliessungsfunktion führt zu einer jährlichen Belastung des BIF von rund 20 Millionen Franken.

Weitere finanzielle Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Einführung einer Aufsichtsabgabe würde dazu führen, dass sich auch die kantonalen und kommunalen Besteller an den Kosten für die Beaufsichtigung des Verkehrsangebots beteiligen müssten, das sie mitbestellt haben.

Neu werden Systemführerschaften im Infrastrukturbereich über den BIF finanziert. Dies hat insofern Auswirkungen auf die Kantone, als dass der BIF unter anderem durch Kantonsgelder gespeist wird und dadurch weniger Geld für andere Vorhaben verfügbar ist. Die Kosten für Systemführerschaften im Infrastrukturbereich lassen sich heute nicht quantifizieren.

Die vorgeschlagene Regelung sieht neu eine Teilfinanzierung der Infrastruktur abgoltener Seilbahnen zu 50 % mit A-fonds-perdu-Beiträgen aus dem BIF vor. Dadurch werden einige Kantone finanziell entlastet.

Vertragliche Regelungen über die Beziehungen der einzelnen betroffenen Transportunternehmen in den Bahnhöfen mit Umsteigebeziehungen bestehen schon heute, auch das geltende Recht sieht solche vor. Die zunehmende Komplexität, die wachsenden Kosten und auch der Kostendruck seitens der Besteller (Bund, Kantone, Gemeinden) machen aber einlässlichere Regeln als bisher nötig. Die gesetzliche Verpflichtung zu vertraglichen Regelungen verursacht zwar einen gewissen Mehraufwand. Diesem steht aber als überwiegender Nutzen eine bessere Planungs- und Finanzierungssicherheit gegenüber, so dass die Auswirkungen gesamthaft gesehen positiv sind.

Damit sind die Kantone gefordert, im Rahmen der Aufgabenteilung mit den Gemeinden Regelungen für die Finanzierung von Busstationen aufzustellen, soweit solche noch nicht vorhanden sind.

Es sind keine weiteren Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete zu erwarten.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Hauptziel aller Bemühungen zur Bahnreform in der Schweiz (und in Europa) war, die Bahn als Verkehrsträger aufzuwerten. Sie soll wettbewerbsfähiger und effizienter werden und wieder einen grösseren Anteil der Gesamtverkehrsleistung erbringen können. So lange die Infrastrukturbetreiberinnen gleichzeitig Eisenbahnverkehrsunternehmen sind, können fremde Netzbenutzerinnen benachteiligt werden. In einem Umfeld, in dem der Wettbewerb zunimmt (beispielsweise im Güterverkehr), hat die Vorlage wettbewerbsfördernde Auswirkungen. Die zusätzlichen Vorschriften und besonders die verstärkten Mitwirkungsrechte sorgen für mehr Transparenz. Die stärkere Regulierung im Bereich der Systemführerschaften, die Reduzierung diverser Diskriminierungspotenziale und die verstärkten Kompetenzen der Regulierungsbehörden bilden die Grundlagen einer weiterführenden Marktöffnung und Stärkung der Bahn als Verkehrsträger.

Mit der Vorlage zur Organisation der Bahninfrastruktur sind Auswirkungen auf alle im Bahnmarkt tätigen Unternehmen zu erwarten. Im Zuge der Bahnreform 1 wurden die SBB 1999 aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und als eigenständiges Unternehmen (spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Eigentum des Bundes) aufgestellt. Organisatorisch und rechnerisch wurden die Bereiche Infrastruktur und Verkehr getrennt. Diese Struktur hat sich bisher grundsätzlich bewährt. Deshalb soll in der Schweiz auch in Zukunft am System der funktional integrierten Unternehmen festgehalten werden.

Die Regelungen wirken sich deswegen in erster Linie auf administrativen Abläufe sowie formelle Zuständigkeiten aus. Mit der Vorlage werden die Rechte von im Markt tätigen Unternehmen gestärkt. Insbesondere bei der Benutzung unternehmensfremder Netze werden den Unternehmen, die eine Diskriminierung durch die Netzbetreiberin feststellen, zusätzliche Instrumente zur Verfügung gestellt. Dies ist speziell im Hinblick auf den bereits liberalisierten Güterverkehr und auf den sich verstärkenden Wettbewerb von Bedeutung. Insbesondere wird durch die Publikation von Dokumenten wie Systemführerschafts-Verträgen oder Investitionsplänen mehr Transparenz gegenüber den Unternehmen geschaffen. Tiefgreifende strukturelle oder organisatorische Änderungen sind durch die Vorlage in den einzelnen Unternehmen nicht zu erwarten.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.

3.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine weiteren Auswirkungen zu erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁵⁵ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁵⁶ über die Legislaturplanung 2011-2015 unter Ziel 21 (Die Schweiz verfügt über ein finanziell solides und ausgebauten Verkehrsinfrastruktursystem) als dritte Folgebotschaft angekündigt: Demnach wird der Bundesrat auf der Basis eines Expertenberichts inhaltliche Vorentscheidungen treffen, wie die Organisation der Bahninfrastruktur künftig ausgestaltet sein soll. Gegebenenfalls wird er eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage betrifft hauptsächlich das EBG. Dieses hat seine Verfassungsgrundlage in Artikel 87 BV. Acht weitere Gesetze werden ebenfalls angepasst. Die Vorlage ist verfassungs- und gesetzmässig.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Rechtliches Bindeglied zwischen den Eisenbahnlandschaften in der Schweiz und in der EU ist das LVA. Das LVA beruht auf dem Grundsatz der Äquivalenz der Gesetzgebungen der Vertragsparteien. Die Schweiz hat sich verpflichtet, die schweizerische Gesetzgebung mit dem im Bereich des LVA relevanten EU-Acquis, welcher in Anhang I des Abkommens aufgeführt ist, in Einklang zu bringen (Art. 52 Abs. 6 LVA, siehe auch Übertitel Anhang I LVA: „... wendet die Schweiz Rechtsvorschriften an, die den nachstehend genannten (EU-)Rechtsvorschriften gleichwertig sind“). Das LVA beinhaltet nicht die Verpflichtung zu einer integralen Übernahme des relevanten neuen EU-Rechts im Eisenbahnbereich; Ziel des Abkommens ist jedoch eine weitestmögliche Angleichung der Regeln, welche in diesem Bereich in der Schweiz und in der EU gelten, um das gute Funktionieren des Abkommens auch für die Zukunft zu gewährleisten (vgl. insb. Art. 52 Abs. 4 LVA).

Der Eisenbahnbinnenmarkt wurde in der EU in den letzten Jahren im Rahmen der sogenannten Bahnpakete reformiert. Die Schweiz hat bis anhin gewisse Teile der ersten beiden Bahnpakete übernommen. Einige Themen der ersten beiden Bahnpakete wurden bisher jedoch ausgeklammert; so wurden insbesondere Fragen bezüglich

⁵⁵ BBl 2012 481, hier 574 und 610

⁵⁶ BBl 2012, 7155, hier 7163

lich der Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle und der Organisationsstruktur von Eisenbahnunternehmen sowie ein allfälliger Beitritt der Schweiz zur EU-Eisenbahngagentur noch nicht abschliessend behandelt. Vom dritten Bahnpaket, das u.a. die Passagierrechte betrifft, wurden bisher erst die Bestimmungen zur Zertifizierung von Triebfahrzeugführern berücksichtigt. Die Vorschläge orientieren sich am ersten Eisenbahnpaket der EU, abgeändert durch deren am 21. November 2012 verabschiedete Neufassung (Recast) sowie an der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Dritten Eisenbahnpakets. Zudem wird die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 für den grenzüberschreitenden Fernbusverkehr inhaltlich vollständig ins schweizerische Recht übertragen (vgl. Ziff. 1.5.4).

Die Europäische Kommission hat am 30. Januar 2013 den Vorschlag für ein Viertes Eisenbahnpaket veröffentlicht. Dieser sieht eine weitgehende Marktöffnung im nationalen Personenverkehr sowie eine stärkere institutionelle Trennung von Infrastruktur und Verkehr vor. Dieses Vorhaben sorgte bisher in verschiedenen Mitgliedstaaten für Diskussionen. Vor allem hinsichtlich der strikten Trennung der Bereiche Infrastruktur und Verkehr konnte bislang kein Konsens gefunden werden. Das Vierte Eisenbahnpaket wurde vom Europäischen Parlament und Europäischen Rat bis zur Eröffnung der Vernehmlassung noch nicht verabschiedet, weshalb dessen Inhalte in dieser Vorlage nicht näher erörtert werden.

Das bewährte Schweizer Eisenbahnsystem, basierend auf integrierten Unternehmen, soll beibehalten und vor allem im Bereich Infrastruktur transparent, effizient und entwicklungsfähig ausgestaltet werden. Soweit die bestehende EU-Gesetzgebung diesem Ansatz entspricht, soll sie übernommen werden.

5.3 Erlassform

Die Vorlage umfasst ausschliesslich Erlasse auf Gesetzesstufe. Es werden ausnahmslos bestehende Gesetze angepasst, so dass sich ein Mantelerlass erübrigt. Das Gesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur untersteht dem fakultativen Referendum. Es besteht aus der Anpassung der verschiedenen betroffenen Gesetze. Diese Anpassungen werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens hin in den betroffenen Gesetzen vorgenommen und damit wirksam.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse dient der Disziplinierung des Bundes in seiner Ausgabenpolitik. Die Bundesversammlung muss Ausgaben ab einer gewissen Höhe mit qualifiziertem Mehr beschliessen. (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV). Demnach ist die Zustimmung beider Parlamentskammern notwendig für die Artikel 9k Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 40^{a septies} Absatz 1 EBG sowie Artikel 18a Absatz 3 PBG. Denn die Bestimmungen ziehen eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken und neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich.

5.5 Einhaltung der Subventionsgesetzgebung

Die Vorlage hat nur am Rande neue Subventionstatbestände zum Inhalt. Ein Teil der Kosten der TVS (Wahrnehmung übergeordneter Aufgaben) kann nicht über Gebühren der Infrastrukturbetreiber gedeckt werden, sondern geht zulasten der allgemeinen Bundeskasse. Ungedeckte Kosten bei der Übertragung von Systemaufgaben auf Dritte (Systemführerschaft) gehen, soweit die Infrastruktur betroffen ist, zulasten des BIF. Im Verkehrsbereich erfolgt die Finanzierung hingegen aus der allgemeinen Bundeskasse.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage betrifft ausschliesslich bestehende Gesetze. Diese enthalten bereits die umfassende Delegation zum Erlass der nötigen Ausführungsvorschriften auf Verordnungsstufe an den Bundesrat.

5.7 Datenschutz

Die Vorlage enthält in Artikel 40^{ter} eine Rechtsgrundlage für die RailCom, damit diese Daten mit den Regulatoren anderer Staaten austauschen kann. Darüber hinaus enthält Artikel 40^{quater} die Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung, die für die Überwachung des Eisenbahnmarktes durch die RailCom (Art. 40^{ter} Abs. 2 EBG) erforderlich ist. Schliesslich bestehen Regelungen über die Daten, welche die TVS zur Führung des Infrastrukturregisters bearbeiten muss (Art. 9^q EBG) sowie Übergangsbestimmungen zur Übergabe von Daten an die TVS. Die Regelungen entsprechen den Grundsätzen des Datenschutzes, da sie verhältnismässig sind und keine Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vorsehen.