



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Ittigen, 17. Dezember 2021

Umsetzung des 4. EU-Eisenbahnpakets (technische Säule) in der Schweiz

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Übersicht

Die Schweiz spielt mit ihrer zentralen Lage in Europa und den zahlreichen grenzquerenden Eisenbahnstrecken, insbesondere dem Nord-Süd-Korridor, eine wichtige Rolle im internationalen Eisenbahnverkehr. Die EU hat mit der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets weitere Schritte zur Harmonisierung von Vorschriften und Verfahren im Eisenbahnbereich unternommen. Die entsprechende Umsetzung in der Schweiz bedingt eine Anpassung des Eisenbahngesetzes.

Ausgangslage

Seit 1999 übernimmt die Schweiz im Rahmen des Landverkehrsabkommens (LVA) relevante EU-Bestimmungen der 3 EU-Eisenbahnpakete, um die Interoperabilität des Schweizer Normalspurnetzes zum europäischen Gesamteisenbahnnetz zum Vorteil aller Akteure wie Eisenbahn-unternehmen, Fahrzeughalter und -hersteller und Behörden sicherzustellen. Die Schweiz kann seit 2014 im Railway Interoperability and Safety Committee (RISC) und in diversen Arbeitsgruppen der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) mitwirken. Zudem hat das BAV seitdem den gleichen Status wie eine Behörde eines Mitgliedstaates, was u.a. die Zusammenarbeit mit Behörden der Nachbarstaaten vereinfacht. Die EU-Mitgliedstaaten haben zwischen Juni 2019 und Oktober 2020 ihre Rechtsgrundlagen an das von der EU lancierte 4. EU-Eisenbahnpaket (technische Säule) (4RP(TP)) angepasst. Die Schweiz hat mit dem Änderungserlass zur Eisenbahnverordnung 2019 und dem Beschluss 2/2019 des Gemischten Ausschusses zum LVA im Dezember 2019 einen 1. Schritt der Umsetzung des 4RP(TP) vollzogen. Damit konnten wichtige Zulassungsverfahren (Genehmigung fürs Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Sicherheitsbescheinigung) harmonisiert werden. Antragsteller können ihre Anträge, die mehrere Länder inklusive die Schweiz betreffen, bei der zentralen Anlaufstelle One-Stop-Shop (OSS) der ERA einreichen, was eine Vereinfachung der Verfahren und eine Verminderung des administrativen Aufwandes bedeutet. Dies wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeit und die Kosten der Verfahren aus.

Die Europäische Kommission (EK) hat der schrittweisen Vorgehensweise unter der Bedingung zugestimmt, dass die Schweiz zeitnah eine vollständige Umsetzung des 4RP(TP) anstrebt. Nach dem ersten Schritt mit einigen wichtigen Anpassungen an der Eisenbahnverordnung (EBV), ist mit dieser Vorlage im zweiten Schritt eine Anpassung des Eisenbahngesetzes vorgesehen. Die Änderungsentwürfe wurden mit der EK in informellen Gesprächen diskutiert. Als weiterer Schritt wird zu einem späteren Zeitpunkt die Anpassung des LVA erforderlich sein, diese wird – gemeinsam mit einem Beitritt der Schweiz zu ERA - die Umsetzung des 4RP(TP) in allen administrativen Belangen in der Zusammenarbeit mit der ERA komplettieren. Hierzu besitzt die EK jedoch noch kein Verhandlungsmandat. Sie hat dies seit Anfang 2020 von Fortschritten beim institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (InstA) abhängig gemacht. Die Situation hat sich mit dem Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen nicht geändert. Die vorliegende Umsetzung der 4RP(TP) ist aber dennoch zweckmässig.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die mit dieser Vorlage vorgesehenen Anpassungen des Eisenbahngesetzes zur vollständigen Umsetzung des 4RP(TP) im zweiten Schritt die logische Fortsetzung der bisherigen Bestrebungen und das optimale Mittel zur Teilnahme am interoperablen Schienennetz Europas und zur Stärkung des Eisenbahnsektors ist. Sie schafft die Voraussetzungen, um der Bahnbranche den Zugang zu vereinfachten Zulassungsverfahren zu ermöglichen, ermöglicht gemeinsam harmonisierte Vorschriften bzgl. technischer Interoperabilität und Sicherheitsstandards und bildet die Basis zur Mitwirkung der Schweiz bei der von der EU geplanten Weiterentwicklung der Vorschriften im Zuge der Digitalisierung im Eisenbahnsektor. Das BAV kommt nach einer Analyse zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen des EBG so ausgestaltet sind, dass sie einer späteren Anpassung des LVA im Hinblick auf die vollständige Umsetzung von 4RP(TP) und den Beitritt der Schweiz zur EU-Eisenbahnagentur (ERA) nicht im Wege stehen. Die Anpassungen am LVA sind nicht Bestandteil der Vorlage. Zur besseren Veranschaulichung sind zudem Verordnungsentwürfe zu den Gesetzesbestimmungen beigelegt.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Das vierte EU-Eisenbahnpaket

Im Mai 2016 hat die Europäische Union (EU) das vierte Eisenbahnpaket verabschiedet, das eine Reihe von Massnahmen umfasst, um den Schienenverkehr in der EU attraktiver, innovativer und wettbewerbsfähiger zu gestalten. Es besteht aus einem «technischen Pfeiler» – 4th Railway Package (Technical Pillar) (4RP(TP)) – und einem «Marktpfeiler» (politischer Teil). Letzterer enthält vor allem Regelungen zur Marktöffnung und zur Organisation der Bahninfrastruktur. Der Marktpfeiler ist nicht Bestandteil dieser Vorlage und er fällt auch nicht in den Anwendungsbereich des Landverkehrsabkommens (LVA)¹, da er sich hauptsächlich auf den nationalen Verkehr bezieht, während das LVA grenzüberschreitende Verkehre regelt.

Die EU will mit dem 4RP(TP) den Eisenbahnsektor international vereinheitlichen und stärken. Folgende drei Rechtsakte bilden die technische Säule des vierten Eisenbahnpakets: die Richtlinie (EU) 2016/798 über Eisenbahnsicherheit (Eisenbahnsicherheitsrichtlinie)², die Richtlinie (EU) 2016/797 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems (Interoperabilitätsrichtlinie)³ und die Verordnung (EU) 2016/796 über die Europäische Eisenbahnagentur (ERA)⁴. Im Zentrum steht die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der EU, die Sicherheit der Eisenbahn, die erweiterten Aufgaben der ERA und die Optimierung der Zusammenarbeit mit und zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden bei der Weiterentwicklung der Regelwerke des Eisenbahnsystems. Der technische Pfeiler sieht eine Straffung der Vielzahl nationaler Vorschriften vor und soll dazu dienen, die Verfahren für Hersteller und Eisenbahnunternehmen zu vereinfachen. Unternehmen sollen keine mehrfachen Anträge mehr stellen müssen, wenn sie grenzüberschreitende Verkehrsdienste anbieten wollen. Die neuen Bestimmungen umfassen auch einheitliche Zulassungsverfahren für Schienenfahrzeuge in Europa. Die drei Rechtsakte traten im Juni 2016 in Kraft. Daran schloss sich eine (wegen Covid verlängerte) Umsetzungsfrist bezüglich der Richtlinien für die Mitgliedstaaten der EU an, welche im Oktober 2020 abgeschlossen werden konnte.

Das Schweizer Normalspurnetz ist über zahlreiche Grenzbahnhöfe eng in das europäische Eisenbahnnetz eingebunden. Die leistungsfähigen alpenquerenden Transitachsen bilden einen wichtigen Teil der europäischen Nord-Süd-Korridore. Bestehende spezifische nationale Vorschriften sollen kontrolliert abgebaut werden, um Hindernisse abzubauen und somit grenzüberschreitende Verkehre zu fördern. Reisende sollen durch attraktivere, auch grenzüberschreitende Bahnangebote zum Umsteigen angeregt werden. Gleichzeitig soll die Industrie auch marktfähigere Angebote im Güterverkehr nutzen können. Das verbesserte Bahnangebot soll zur Reduktion der vom Verkehr verursachten Emissionen beitragen.

Der Schweizer Rechtsrahmen soll bezüglich technisch-betrieblicher Vorgaben und Verfahren für internationale Verkehre und interoperable Infrastrukturen mit dem EU-Rechtsrahmen kompatibel sein. Der Schweizer Bahnsektor soll ebenfalls von der geplanten europäischen Harmonisierung profitieren.

Das 4RP(TP) stärkt ausserdem die Europäische Eisenbahnagentur ERA. Die Schweiz ist sehr daran interessiert, Innovationen im harmonisierten europäischen Eisenbahnsystem aktiv mitzugestalten. Die schweizerischen Bahnunternehmen und die Bahnindustrie verfügen über ein international anerkanntes Fachwissen sowie eine reiche Erfahrung. Die Mitarbeit und Austausch in den Innovationsprogrammen und Fachgremien der Agentur zusammen mit anderen nationalen Eisenbahnbehörden sichert nachhaltig die Fachkompetenz. Sie trägt auch massgeblich zum Investitionsschutz im Schweizer Bahnsektor bei: Die Schweiz ist Vorreiterin beim Einsatz europäischer technischer Standards im Bereich des European Train Control System (ETCS). Die im Zuge der Digitalisierung vorgesehenen technischen Verbesserungen und Innovationen sollen die Leistungsfähigkeit des Bahnsektors und damit seine Marktfähigkeit massgebend verbessern.

Die Schweizer Interessen und die Interessen der EU decken sich in der Frage der künftigen Rolle des Bahnverkehrs sehr gut.

1.1.2 Landverkehrsabkommen Schweiz-EU

Mit dem LVA hat sich die Schweiz unter anderem in den europäischen Eisenbahnraum integriert. Beide Vertragsparteien haben vereinbart, den jeweiligen Rechtsrahmen gleichwertig auszugestalten. Zur Umsetzung von 4RP(TP) müssen einerseits das Eisenbahngesetz

¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72; LVA).

² Richtlinie (EU) 2016/798 vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (Neufassung), ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 102.

³ Richtlinie (EU) 2016/797 vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 44.

⁴ Verordnung (EU) 2016/796 11. Mai 2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004, ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 1.

(EBG)⁵ – was Gegenstand der vorliegenden Vorlage ist – sowie verschiedene Verordnungen angepasst werden. Andererseits bedarf die umfassende Mitwirkung in und Zusammenarbeit mit der ERA auch einer Anpassung des LVA. Seit dem Inkrafttreten des 4RP(TP) agiert die ERA als einzige europäische Behörde für die Erteilung von Fahrzeuggenehmigungen und Sicherheitsbescheinigungen für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Die Schweiz verfolgt mit Blick auf die ERA zwei Ziele:

a) Im Rahmen der Umsetzung des 4RP(TP) in der Schweiz ist vorgesehen, dass Fahrzeugzulassungen und Sicherheitsbescheinigungen der ERA auch in der Schweiz gelten sollen. Im Gegenzug soll die Mitwirkung der Schweiz in Arbeits- und Expertengruppen der ERA institutionell abgesichert werden. Diese Umsetzung erfordert neben der Revision von Eisenbahngesetz und -verordnung⁶ auch eine Anpassung des LVA (u.a. zur Regelung gewisser Kompetenzen von ERA und der Europäischen Kommission in Bezug auf die Schweiz).

b) Parallel dazu möchte sich die Schweiz (vergleichbar mit einem EU-Mitgliedstaat) an der ERA beteiligen (sog. ERA-Beitritt, inkl. Sitz allenfalls ohne Stimmrecht im Verwaltungsrat, Finanzbeitrag). Dies bedingt ebenfalls eine Revision des LVA.

Für diese Verhandlungen zur Anpassung des LVA hat der Bundesrat am 20. Mai 2015 dem UVEK ein Mandat erteilt. Aufgrund der engen thematischen Verknüpfung der beiden ERA-Themen verfolgte die Schweiz bislang einen Paketansatz, d.h. das Parlament sollte mit nur einem Geschäft (Anpassung des LVA und EBG-Revision) befasst werden. Die EU hat diesen Ansatz bisher unterstützt.

Die Gespräche zum ERA-Beitritt sind fortgeschritten, die Europäische Kommission verfügt für diese Anpassung des LVA über ein Verhandlungsmandat. Für die Anpassung des LVA für das 4RP(TP), einschliesslich der Kompetenzen von ERA und der Europäischen Kommission (EK) in Bezug auf die Schweiz, besitzt sie jedoch noch kein Verhandlungsmandat und machte dies seit Anfang 2020 von Fortschritten beim institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (InstA) abhängig. Entsprechend sind daher auch auf Fachebene die Diskussionen dazu sistiert.

Um in der Schweiz dennoch gleichwertige technische Vorgaben zu haben und den schweizerischen Eisenbahnsektor nicht zu benachteiligen, soll das 4RP(TP) in der Schweiz soweit möglich unilateral umgesetzt werden. Die vorgeschlagenen Bestimmungen des EBG sind so ausgestaltet, dass sie einer späteren Anpassung des LVA nicht im Wege stehen.

Mit dem Beschluss 2/2019 des Gemischten Landverkehrsausschusses (GA) Schweiz/EU⁷ konnte bis zur vollständigen Umsetzung des 4RP(TP) (d.h. bis zu den notwendigen Anpassungen des LVA) mit der EU in einem ersten Schritt eine Übergangslösung vereinbart werden. Der Beschluss sieht vor, dass die Schweiz Sicherheitsbescheinigungen und Fahrzeuggenehmigungen der ERA anerkennt und darauf gestützt eine entsprechende Bescheinigung oder Genehmigung für das schweizerische Territorium ausstellt, sofern die nationalen technischen Vorschriften der Schweiz eingehalten werden. Für den umgekehrten Fall, dass bereits eine schweizerische Bescheinigung oder Genehmigung vorliegt, anerkennt die ERA das vom BAV durchgeführte Assessment der EU-Vorgaben und stellt ihrerseits eine Bescheinigung/Genehmigung für das Territorium der beantragten Mitgliedstaaten aus. Während dieser Übergangsphase verfügen also das BAV und die ERA je einzeln für das Gebiet in ihrer Zuständigkeit. Dementsprechend steht den Antragstellern gegen Verfügungen von ERA der Rechtsweg innerhalb der EU (Beschwerdekammern der ERA) und gegen Verfügungen des BAV jener in der Schweiz (Bundesverwaltungs- und allenfalls Bundesgericht) zur Verfügung. Antragsteller können ihre Anträge, die mehrere Länder inklusive die Schweiz betreffen, bei der zentralen Anlaufstelle "One-Stop-Shop" (OSS) der ERA einreichen, was eine Vereinfachung der Verfahren und eine Verminderung des administrativen Aufwandes bedeutet. Zu diesem Zweck hat das BAV zusätzlich eine sog. Verwaltungsvereinbarung mit der ERA abgeschlossen, welche insbesondere die Modalitäten des Zugangs zum OSS regelt. Der Beschluss war bis Ende 2020 befristet und wurde mit dem Beschluss 2/2020 bis Ende 2021 verlängert⁸. Die einzelnen für diese Übergangslösung notwendigen Bestimmungen der Eisenbahnsicherheits- und Interoperabilitätsrichtlinie wurden ebenfalls mit dem Beschluss 2/2019 in den Anhang 1 des LVA aufgenommen.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die Vorgehensweise zur Umsetzung des 4RP(TP) in der Schweiz in zwei Schritten und aufgrund der in der Ausgangslage geschilderten Situation bzgl. LVA ergeben sich unterschiedlich zu bewertende Handlungsoptionen, die im Nachfolgenden dargestellt werden:

Variante «Schweizerische Desintegration von den EU-Verfahren und -Harmonisierungen»

⁵ SR 742.101

⁶ SR 742.141.1

⁷ Beschluss Nr. 2/2019 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zu den Übergangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, AS 2020 287.

⁸ Beschluss Nr. 2/2020 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 11. Dezember 2020 zur Änderung des Anhangs 1 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse sowie des Beschlusses Nr. 2/2019 des Ausschusses zu den Übergangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, AS 2021 14.

Die Schweiz hat seit über 20 Jahren im Rahmen des Landverkehrsabkommens die technischen Standards und Verfahren zur Nachweissführung der EU-Bahnpakete 1, 2 und 3 schrittweise übernommen. Zum aktuellen 4RP(TP) hat die Schweiz den sogenannten 1. Schritt der Umsetzung vollzogen (GA-Beschlüsse 2/2019 und 2/2020).

Alternativ zur Umsetzung der EU-Bahnpakete könnte die Schweiz zur Sicherung des grenzüberschreitenden Bahnverkehrs auch die technischen Regeln des COTIF⁹ anwenden und den bisher verfolgten bilateralen Weg mit der EU abbrechen. Betreffend Harmonisierung der technischen Standards und Verfahren nutzt die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) ebenfalls die EU-Standards. Somit wäre für die Schweiz das Ziel der Interoperabilität ihres Normalspursystems auch auf diesem Weg erreichbar. Jedoch wäre damit eine Integration der Schweiz in die EU-Zulassungsverfahren nicht möglich, die Nutzung der ERA-Datenbank OSS für harmonisierte Zulassungsverfahren wäre nicht umsetzbar. Der Schweiz wäre zudem eine fachliche Mitarbeit in der Weiterentwicklung der technischen Spezifikationen und der Nachweisverfahren im Kontext von 4RP(TP) verwehrt.

Diese Variante würde den Schweizer Eisenbahnsektor in folgenden Bereichen schwächen:

Der grenzüberschreitende Verkehr funktioniert auf Basis international harmonisierter Vorgaben und Zulassungsverfahren. Eine unabhängige Schweizer Lösung würde die Interoperabilität behindern. Die Antragsteller müssten für die Schweiz die technischen Dossiers separat einreichen, eine Abstimmung der Dossier-Prüfungen bei Mehrländerzulassungen zwischen der Europäischen Eisenbahnagentur und dem BAV zur Vermeidung von Doppelprüfungen wäre nicht möglich. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit und die Kosten der Verfahren.

Der Schweizer Inlandmarkt ist wegen der geringen Ausdehnung vergleichbar klein, spezifische Schweizer Lösungen sind wirtschaftlich uninteressant. Dies trifft in verstärktem Masse für künftige Entwicklungen zu, welche wegen der stark steigenden Komplexität in der Realisierung sehr aufwändig sind. Die Schweizer Industrie des Eisenbahnsektors exportiert in grossem Umfang ihre Produkte, für den Marktzugang sind harmonisierte Standards und Prüfverfahren unabdingbar.

Variante «Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Bahnpakets – Beibehaltung erster Schritt»

Die Schweiz hat mit dem Beschluss 2/2019 des Gemischten Landverkehrsausschusses und Anpassungen an der EBV zügig einen ersten Umsetzungsschritt vollzogen. Damit sind die wichtigsten Zulassungsverfahren (Genehmigung fürs Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Sicherheitsbescheinigung) harmonisiert. Die Schweiz nutzt die ERA-Datenbank OSS für die Bearbeitung der Zulassungsverfahren, was sich auf die Bearbeitungszeit und die Kosten der Verfahren aktuell bei Mehrländerzulassungen positiv auswirkt. Die Schweiz genießt mit diesem ersten Schritt bereits einige wichtige Vorteile aus dem 4RP(TP) ohne die vollständige Gleichwertigkeit der Regelungen mit jenen der EU realisiert zu haben, wozu u.a. das EBG und das LVA angepasst werden müssten (vgl. auch 1.1.2).

Die EK hat dieser schrittweisen Vorgehensweise unter der Bedingung zugestimmt, dass die Schweiz zeitnah eine vollständige Umsetzung des 4RP(TP) anstrebt. Somit hat dieser erste Schritt den Status einer vorübergehenden Lösung (zurzeit bis Ende 2021), welche nur Bestand hat, wenn die Schweiz aktiv die Umsetzung des zweiten Schrittes zur vollständigen Umsetzung vorantreibt. Die Aufnahme von Verhandlungen mit der EK zur Beibehaltung des ersten Schrittes des 4RP(TP) für die Schweiz ohne Aussicht auf den zweiten Schritt wurde daher verworfen. Die bisher gewonnenen Vorteile des 1. Schrittes könnten dabei verloren gehen und die Schweiz in die erste Variante «Schweizerische Desintegration von den EU-Verfahren und -Harmonisierungen» zwingen.

Variante «Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Bahnpakets im zweiten Schritt»

Die Umsetzung des 4RP(TP) in der Schweiz und die Weiterentwicklung der Interoperabilitätseigenschaften der Normalspurbahnen sind für die Förderung der Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen zielführend.

Bei der Anerkennung von ERA-Entscheiden auch für Schweizer Normalspurstrecken ist der Einbezug des BAV als nationale Behörde in die Beurteilung und Entscheidungsfindung sichergestellt. Analog zu den EU-Mitgliedstaaten wird die Schweiz auch zukünftig gezielte nationale technische Vorschriften (NNTV, Sonderfälle) erstellen können, was einen wichtigen Pfeiler für die sichere und wirtschaftliche Gestaltung unseres Bahnbetriebs bildet. Ferner wird das BAV auch künftig die Aufsicht über den Betrieb der Normalspurbahnen sicherstellen. Die Schweiz strebt nach wie vor eine umfassende Mitgliedschaft in der ERA an, dank der sie die Möglichkeit erhält, aktiv an der künftigen Weiterentwicklung des Interoperabilitäts-Standards mitwirken zu können. Als Gastexperten können Schweizer Fachleute wie bereits heute, weiterhin in den ERA-Gremien aktiv mitwirken. Damit kann die Einflussmöglichkeit zur Mitgestaltung des künftigen Interoperabilitäts-Standards gut abgeschätzt werden. Die angestrebte ERA-Mitgliedschaft wird die Teilnahme in den Arbeitsgruppen vertraglich sichern und auch den Einsitz in die Leitungsorgane ermöglichen.

- **Teilvariante «gleichzeitige Anpassung des Schweizer Regelwerks und Erweiterung LVA»**

⁹ Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 3. Juni 1999 (COTIF; SR 0.742.403.12).

Für die vollständige Umsetzung des Gesamtpakets 4RP(TP) wird sowohl die Anpassung von Gesetz und Verordnungen als auch die Anpassung des LVA benötigt.

Die gemeinsame Behandlung der Anpassung von Gesetz und Verordnungen, sowie die Erweiterung des LVA wäre die effizienteste Vorgehensweise mit dem grössten Nutzen. Das gesamte Paket würde mit einer Vorlage im Parlament behandelt. Die EK besitzt jedoch kein ausreichendes Mandat für diese Verhandlungen; aufgrund der vorerst mangelnden Fortschritte beim institutionellen Abkommen und dann des Verhandlungsabbruchs ist mit einem solchen Mandat in kurzer Frist nicht zu rechnen. Diese Teilvariante wurde verworfen

- **Teilvariante «eigenständige Anpassung des Schweizer Regelwerks»**

Die Anpassung der relevanten Schweizer Regelwerke an den geltenden EU-Standard des 4RP(TP) kann in eigener Kompetenz vorgenommen werden.

Dass die Schweiz möglichst gleichwertige Vorschriften – entsprechend den EU-Mitgliedstaaten – anwendet, ist einerseits für den grenzüberschreitenden Verkehr wichtig, andererseits begünstigt es auch in der Schweiz die Nutzung künftiger Innovationen aus den anlaufenden EU-Programmen. Das vorliegende Revisionspaket für das EBG (sowie von EBV und VSZV¹⁰, wie der Vollständigkeit halber informell dargelegt) ist auch ohne die gleichzeitige Anpassung des LVA vollständig lebensfähig und ohne Einschränkungen in der Schweiz anwendbar. Somit kann die vorgesehene Revision von Gesetz und Verordnungen unabhängig von den kommenden Entscheiden zum bilateralen Verhältnis Schweiz / EU umgesetzt werden. Auf die nach wie vor angestrebte vollständige Umsetzung des zweiten Schrittes (mit Anpassung des LVA) wirkt sich der zeitnahe Start einer eigenständigen Revision aus terminplanerischer Sicht ebenfalls positiv aus, der Inkraftsetzungstermin des revidierten Gesetzes wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt realisiert. Gegenüber der EU bedeutet das zügige Weiterfahren mit der Gesetzesrevision EBG ein klares Signal zur umfassenden Umsetzung des 4RP(TP) und eine weitere Sicherung der im 1. Schritt der Umsetzung bereits realisierten Nutzen für den Eisenbahnsektor.

Fazit:

Die Teilvariante einer zeitnahen eigenständigen Anpassung des Schweizer Regelwerks zur Umsetzung des 4RP(TP) im 2. Schritt bildet die optimale und mit dieser Vorlage vorgeschlagene Vorgehensweise.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019-2023 angekündigt. Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Finanzplanung des Bundes. Es gibt keine Schnittstellen mit Strategien des Bundesrates.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Für den mit der vorliegenden Botschaft betroffenen Themenbereich liegt weder eine überwiesene Motion noch ein überwiesenes Postulat vor.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Änderungen orientieren sich weitgehend an den Rechtsgrundlagen der technischen Säule des vierten Eisenbahnpakets, d.h. an der Richtlinie (EU) 2016/797 und an der Richtlinie (EU) 2016/798, sofern deren Umsetzung keine Anpassung des LVA benötigt. Sie sind so ausgestaltet, dass die für eine vollständige Umsetzung des 4RP(TP) notwendige Anpassung des LVA zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden kann, ohne das EBG erneut zu revidieren. Die vorliegende Revision des EBG bezweckt die Umsetzung des 4RP(TP) im Hinblick auf eine gleichwertige Rechtslage in der Schweiz und in der EU (gemäss Artikel 52 Absatz 6 LVA). Für weitere Ausführungen siehe Kapitel 2.1 und 5.2.

¹⁰ Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen vom 17. Dezember 2014, SR 742.161.

¹¹ BBl 2020 1777, hier 1891

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

Das Schweizer Normalspurnetz bildet grundsätzlich einen Teil des europäischen interoperablen Eisenbahnnetzes. Normalspurige Schweizer Eisenbahnfahrzeuge sind interoperabel und richten sich betreffs Spezifikation und Nachweisführung nach den europäischen technischen Spezifikationen für die Interoperabilität der Interoperabilität (TSI).

Die weitere europäische Vereinheitlichung des technisch-betrieblichen Eisenbahnstandards für Normalspur und die systematische Überprüfung mit dem Ziel eines möglichst weitgehenden Abbaus nationaler Vorschriften wird von der EK mithilfe der TSI verfolgt. Diese TSI gelten über das LVA auch in der Schweiz. Die Schweiz kann für ihr normalspuriges Streckennetz gestützt auf die Beschlüsse 2/2019 und 2/2020 nationale technische Regeln spezifizieren und der EU notifizieren (NNTV, Sonderfälle).

An der nationalen Umsetzung neu erlassener EU-Regelungen für den Eisenbahnbereich ins Schweizer Recht wird auch in Zukunft festgehalten. Zur Gewährleistung einer zeitnahen Übernahme neuer EU-Regelungen für die Schweiz wird das Schweizer Verfahren zur Änderung der technisch-betrieblichen Vorschriften optimiert: Das BAV wird neu für den Erlass der Änderungen der Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV), sowie der nationalen technischen Regeln (NNTV, Sonderfälle) und für die Übernahme geänderter TSI zuständig sein. Das BAV bezieht dabei den Bahnsektor zur Beurteilung von Anpassungen ein.

Es werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, dass erteilte Bewilligungen der ERA auch für den Betrieb auf dem Schweizer Normalspurnetz genutzt werden können. Hierfür ist zusätzlich eine Anpassung des Landverkehrsabkommens erforderlich. Dies betrifft einerseits Fahrzeugzulassungen für Antragsteller und andererseits Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen. Das BAV prüft dabei im Rahmen des Prozesses der ERA die Einhaltung der geltenden nationalen Regelungen. Zulassungsanträge mit ausschliesslichem Schweizer Geltungsbereich können nach wie vor vom BAV selbständig geprüft und verfügt werden. Die entsprechende Zuständigkeit der ERA für die Schweiz betreffende Bewilligungen müsste im Landverkehrsabkommen zu gegebener Zeit separat geregelt werden; wie schon erwähnt, verfügt die EK momentan aufgrund der offenen institutionellen Fragen nicht über das notwendige Verhandlungsmandat. (s. Kapitel 1.1.2).

An der bisherigen Aufteilung der Schweizer Normalspurstrecken in ein interoperables Haupt- und Ergänzungsnetz wird festgehalten. Dies betrifft auch die bisherige Zuteilung der Normalspurstrecken zu den beiden Kategorien. Für das Hauptnetz setzt die Schweiz die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/797 vollständig um. Für das Ergänzungsnetz behält das BAV auch zukünftig die Verantwortung bezüglich dem Umfang der einzuhaltenden Interoperabilitäts-Standards.

Die Vorlage schafft die rechtlichen Voraussetzungen zur Überprüfung von ERTMS-Projekten der Infrastruktur durch die ERA. Die von der Systemführerschaft ETCS im Auftrag des BAV (Art. 37 EBG) erstellten generischen Engineering-Grundlagen sollen hierzu der ERA zur Beurteilung vorgelegt werden können. Die Zuständigkeit der ERA muss auch hier im LVA zu gegebener Zeit separat geregelt werden (s. Kapitel 1.1.2).

Die Schweiz wird relevante Daten des normalspurigen Eisenbahnbetriebs in Abstimmung mit der ERA einheitlich erfassen und den berechtigten Stellen zugänglich machen. Die einheitliche Datenverfügbarkeit und Datennutzung bildet für die effiziente und sichere Abwicklung und für die Weiterentwicklung des Bahnbetriebs das zentrale Element.

2.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Konkurrenzfähigkeit des Eisenbahnsektors im Personen- wie auch im Güterverkehr muss gesteigert werden. Ein wesentliches Element bilden technische Innovationen u.a. im Rahmen der Digitalisierung. Eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Entwicklungsprogrammen zur Förderung des Schienenverkehrs stellt hierzu die wirksamste Umsetzungsmassnahme dar: Die Bündelung von Know-How-Ressourcen zur Weiterentwicklung von Spezifikationen der Bahnindustrie, die Anwendung einheitlicher international harmonisierter Standards sowie die abgestimmte Reduktion bestehender nationaler Vorschriften unterstützen den Bahnsektor bei der Steigerung seines Marktanteils.

2.3 Umsetzungsfragen

Die Vorlage enthält die auf Stufe Gesetz erforderlichen Anpassungen des EBG. Nach Verabschiedung des Gesetzes muss der Bundesrat diese auf Verordnungsstufe umfassend konkretisieren. Nachfolgend werden daher nicht nur die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen der Vorlage erläutert, sondern der Vollständigkeit halber und zum besseren Verständnis auch eine mögliche Umsetzung dieser Bestimmungen auf Verordnungsstufe (EBV, VSZV), siehe hierzu die Beilagen 04a, 04b, 04c und 04d.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Eisenbahngesetzes (EBG)

Art. 4

Absatz 1: Das Erfordernis eines Sicherheitsmanagementsystems wird hier allgemeingültig für alle Eisenbahnunternehmen (ISB und EVU) formuliert. Zum Betrieb gehört auch die Instandhaltung.

Absatz 2: Die Eignung des jeweiligen Sicherheitsmanagementsystems betrifft natürlich nur den jeweils eigenen Einfluss- und Verantwortungsbereich des Eisenbahnverkehrsunternehmens bzw. der Infrastrukturbetreiberin.

Art. 4a

Bezüglich Sicherheitsgenehmigungen gilt grundsätzlich das Territorialitätsprinzip, weshalb das BAV von seinem Ermessen hier nur ausnahmsweise Gebrauch machen wird.

Art. 8c

Die Umformulierung von Absatz 1 Satz 2 trägt den Ausnahmemöglichkeiten gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c und Art. 2 Abs. 3 Bst. b der Richtlinie (EU) 2016/798 Rechnung. Die Aufhebung von Absatz 2 bezweckt keine inhaltliche Änderung.

Art. 8e

Absatz 3 ermöglicht dem Bundesrat mit der EU zu vereinbaren, dass Sicherheitsbescheinigungen der Agentur auch in der Schweiz gelten können.

Art. 14a

Absatz 1: Das BAV hat nicht nur im Rahmen von Unfällen und schweren Vorfällen, sondern generell im Rahmen der Ausübung seiner gesetzlichen Aufgaben Anspruch auf Auskunft und Herausgabe sämtlicher Dokumente. Dies gilt nicht nur gegenüber den Eisenbahnunternehmen, sondern auch gegenüber den für die Instandhaltung von Fahrzeugen zuständigen Stellen.

Absatz 2: Betrifft Sicherheitsbescheinigungen der Agentur, sofern eine Vereinbarung gemäss Art. 8e Abs. 3 abgeschlossen wurde.

Art. 15

Nicht dem BAV, sondern der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle sind Unfälle und schwere Vorfälle unverzüglich zu melden, dem BAV innerhalb von 30 Tagen.

Absatz 4: Zur Aufklärung des Unfalls oder eines schweren Vorfalls können insbesondere solche Personen beitragen, denen das Eisenbahnrecht eine entsprechende Verantwortlichkeit zuweist (wie Wagenhalter, Hersteller, Instandhalter, Konformitätsbewertungsstellen).

Art. 15a

Die Bestimmung unterscheidet neu zwischen der Untersuchungskommission und ihrem Sekretariat (Untersuchungsdienst).

Absatz 3^{bis}: Die Bestimmung schafft eine Rechtsgrundlage, um die heute bestehende Praxis bei der Mitwirkung an Untersuchungen im Ausland fortführen zu können. Die Mitwirkung an Untersuchungen im Ausland setzt entweder eine Rechtsgrundlage im Völkerrecht voraus, oder ausreichende Rechtsgrundlagen im einladenden Land und im mitwirkenden Land voraus. Letzterem Zweck dient die vorliegende Bestimmung. Es geht insbesondere um Mitwirkungen nach Artikel 22 Absatz 5 und Artikel 23 Absatz 1 der RL (EU) 2016/798. Es kann aber beispielsweise auch um die Mitwirkung an der Untersuchung eines Unglücks bei einer Zahnradbahn gehen.

Absatz 3^{ter}: Die Bestimmung ermöglicht es der Untersuchungsstelle, Vereinbarungen zu treffen, um den gemäss Artikel 23 der Richtlinie (EU) 2016/798 vorgesehenen Beizug von Untersuchungsstellen anderer Staaten konkretisieren zu können.

Art. 16a

Art. 16a gilt nicht nur für Infrastrukturbetreiberinnen mit einer Infrastrukturkonzession, sondern auch für solche, die aufgrund eines Staatsvertrags zum Betrieb der Infrastruktur berechtigt sind.

Die Datenbearbeitung von Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Personenverkehr ausüben, ist im PBG¹² geregelt. Für die Datenbearbeitung von Güterverkehrsunternehmen gelten die Bestimmungen des DSG¹³ für private Personen.

¹² Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009, SR 745.1

¹³ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1

Art. 17a

Absatz 1: Ermöglicht die Eintragung von Fahrzeugen mit Schweizer Zulassung in einem europäischen Register.

Absatz 6: Vereinbart der Bundesrat die Teilnahme an Fahrzeugregistern der EU, sind die betroffenen Halter bzw. Inhaber der Typenzulassung zur Eintragung verpflichtet.

Art. 17c

Absatz 1: Es wird klargestellt, dass das BAV nicht nur in den Bewilligungsverfahren, sondern auch in der Aufsicht über Bau und Betrieb risikoorientiert handelt.

Absatz 3: Regelt die zulässigen Adressaten der Datenbekanntgabe. Ein Austausch zwischen den Adressaten ist insoweit erforderlich und verhältnismässig im Sinne von Art. 4 Abs. 2 DSG, als erkannte Sicherheitsdefizite nur dann wirksam bekämpft werden können, wenn die Mitbetroffenen hiervon Kenntnis haben und die erforderlichen Massnahmen treffen können.

Art. 18y^{bis}

Die Bestimmung regelt allgemeingültig für Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge das Erfordernis des Nachweises der Sicherheit. Dieses Erfordernis besteht unabhängig von der Frage, ob eine Plangenehmigung oder eine Betriebsbewilligung erforderlich ist.

Art. 18w

Absatz 1: Die Regelung betrifft Eisenbahnanlagen und entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 8 Abs. 1 Bst. a EBV. Anders im interoperablen Bereich (vgl. Art. 23c EBG) ist nicht für jede neue Eisenbahnanlage eine Betriebsbewilligung erforderlich.

Absatz 2: Neue, erneuerte und aufgerüstete Bauten und Anlagen benötigen nur dann eine Betriebsbewilligung, wenn das BAV dies verlangt - es sei denn, es handelt sich um eine signifikante Änderung gemäss Absatz 1. Der Begriff Aufrüstung tritt an die Stelle des bisher verwendeten Begriffs Umrüstung (Anpassung an die EU-Terminologie).

Art. 18w^{bis}

Absatz 1 betrifft Eisenbahnfahrzeuge und entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 8 Abs. 1 Bst. b EBV. Er stellt klar, dass nicht nur nach wesentlichen Änderungen, sondern natürlich auch für neue Fahrzeuge eine Betriebsbewilligung erforderlich ist.

Art. 23c

Absatz 1: Dass neue sowie signifikant geänderte Eisenbahnanlagen einer Betriebsbewilligung bedürfen, entspricht der heutigen Rechtslage (Art. 23c EBG, Art. 15d Abs. 1 EBV). Als neue Bauten und Anlagen gelten solche, die auf neuen Strecken entstehen, d.h. auf Strecken, die nicht Bestandteil des bisher vorhandenen Eisenbahnsystems sind, sowie Anlagen an neuen Orten (z.B. Bahnstromunterwerke und Stellwerke, sowie Betriebsleitzentralen).

Absatz 2: Neu entscheidet das BAV bei Aufrüstungen, die keine signifikante Änderungen darstellen, ob eine Betriebsbewilligung erforderlich ist (bisher war gemäss Art. 23d Abs. 2 immer eine Betriebsbewilligung erforderlich). Handelt es sich bei Erneuerung oder Aufrüstung um eine signifikante Änderung, ist gemäss Absatz 1 eine Betriebsbewilligung erforderlich.

Absätze 3 bis 5 entsprechen den bisherigen Artikel 23c Absätze 2 bis 4.

Art. 23c^{bis}

Anders als das Inverkehrbringen von Fahrzeugen auf dem Markt setzt das Inverkehrbringen von Fahrzeugen auf Eisenbahninfrastruktur eine entsprechende Bewilligung voraus.

Absatz 1: Die Agentur kann für Mehrländerzulassungen zuständig werden, sofern der Bundesrat dies vorsieht (gemäss Absatz 6).

Was eine wesentliche Änderung ist, ergibt sich für interoperable Fahrzeuge aus Art. 21 Abs. 12 der Richtlinie (EU) 2016/797 (Art. 15d 2 EBV).

Absätze 2 bis 4 entsprechen sinngemäss dem heutigen Artikel 23c Absätze 2 bis 4.

Absatz 5: Die Anerkennung von Betriebsbewilligungen und Typenzulassungen ausländischer Staaten bleibt für Nicht-EU Staaten von Bedeutung.

Absatz 6: Der Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung durch das BAV setzt einen Bundesratsentscheid voraus, ausländische Betriebsbewilligungen anzuerkennen.

Absatz 7: Die Ausdehnung einer nur in einem Land gültigen Betriebsbewilligung auf grenznahe Strecken in einem Nachbarland (gemäss Art. 21 Abs. 8 Richtlinie (EU) 2016/797) setzt eine entsprechende Vereinbarung zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden voraus. Dem BAV wird eine entsprechende Abschlusskompetenz eingeräumt.

Art. 23d

Der Artikel betrifft sowohl fahrzeugseitige als auch infrastrukturseitige Teilsysteme.

Absatz 1: Der Begriff Aufrüstung tritt an die Stelle des bisher verwendeten Begriffs Umrüstung (Anpassung an die Terminologie von Art. 2 Ziffer 14 der RL (EU) 2016/797).

Absatz 2: Der Begriff der Erneuerung entspricht dem Art. 2 Ziffer 15 der RL (EU) 2016/797. Umfangreiche Austauscharbeiten können auch mit Änderungen der ausgetauschten Teile verbunden sein.

Art. 23e

Absatz 1: Die Bestimmung stellt klar, welche materiellen Anforderungen für Änderungen (einschliesslich Erneuerungen und Aufrüstungen) gelten. Soll von diesen Anforderungen abgewichen werden, ist dies ohne Bewilligung des BAV unzulässig.

Absatz 2: Die Bestimmung stellt klar, dass ein Ersatz von Bauteilen im Rahmen von Instandhaltungsarbeiten nicht nur unter den Voraussetzungen von Absatz 1 zulässig, sondern auch ein 1:1 Ersatz möglich ist.

Absatz 3: Der Sicherheitsnachweis ist immer dann nachzuführen, wenn sich hierzu aus Änderungen am Bewilligungsobjekt oder am geltenden Rechtsrahmen Anlass ergibt.

Art. 23e^{bis}

Die Bestimmung übernimmt inhaltlich die Regelung des heutigen Art. 23h für mobile Teilsysteme. Überdies ist eine einschlägige Prüferklärung und eine Konformitätsbescheinigung (Art. 23j Abs. 1 EBG) erforderlich.

Art. 23e^{ter}

Die Bestimmung übernimmt inhaltlich die Regelung des heutigen Art. 23h für Interoperabilitätskomponenten. Sie deckt auch alle handelbaren Bestandteile von Eisenbahnanlagen ab. Überdies ist eine einschlägige Erklärung und eine Konformitätsbescheinigung (Art. 23j Abs. 1 EBG) erforderlich. Ein Inverkehrbringen einer Komponente zu bahnfremden Zwecken ist damit nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 der RL (EU) 2016/797).

Art. 23f

Absatz 1 Buchstabe a: Die grundlegenden Anforderungen sind diejenigen nach Anhang III der Richtlinie (EU) 2016/797.

Absatz 1 Buchstabe b: Die EU erlässt nicht nur materielle technische Vorgaben, um die Interoperabilität zu gewährleisten, sondern z.B. auch Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, oder Anforderungen an die Nachweisführung.

Absatz 2 entspricht dem heutigen Absatz 4.

Absatz 3 Buchstabe a: Bei den technischen Ausführungsbestimmungen wird es sich um diejenigen technischen Spezifikationen für die Interoperabilität handeln, die von der EK erlassen werden (TSI). Bisher wurden diese vom Bundesrat in Anhang 7 der EBV festgelegt. Neu würden sie vom BAV in den AB-EBV verankert.

Absatz 3 Buchstabe b: Das BAV erlässt die NNTV, soweit sie sich nicht aus übergeordnetem Recht ergeben, und meldet sie der EK. Es meldet der EK überdies die Sonderfälle, die zu den TSI verankert werden sollten.

Absatz 4 erweitert die Regelungen des heutigen Art. 83e Abs. 7 EBV um analoge Notifizierungen an die OTIF.

Absatz 5 entspricht dem heutigen Absatz 2.

Art. 23j

Absatz 1: Die Bestimmung wurde an die Terminologie der RL (EU) 2016/797 angeglichen und um den Aspekt der NNTV erweitert.

Art. 40b^{bis}

Die Versicherungspflicht gilt sowohl für alle inländischen EVU – einschliesslich solcher, die keine Netzzugangsbewilligung benötigen – als auch für ausländische EVU, deren Netzzugangsbewilligung (Lizenz) anerkannt wird. Die Mindestversicherungssumme entspricht

der Regelung von Art. 5b Abs. 1 NZV. Versicherungsrecht liegt in der Kompetenz der Staaten und nicht der EU, vgl. auch Art. 22 der RL 2012/34/EU.

Art. 80

Absatz 2: Was sicherheitsrelevante Tätigkeiten sind, ergibt sich aus Art. 3 STEBV¹⁴. Für Triebfahrzeugführende auf Normalspurbahnen ergibt sich die gegenseitige Anerkennung der Ausweise aus Art. 2 des Beschlusses 2/2016¹⁵ des Gemischten Landverkehrsausschusses. Aber auch für das übrige sicherheitsrelevante Personal soll die Möglichkeit bestehen, auf der Basis ihrer ausländischen Zulassungen die grenznahen schweizerischen Strecken ihre Tätigkeiten auszuüben. Gleiches gilt für Triebfahrzeugführende auf Spezialeisenbahnen, wie z.B. Trams.

Art. 86a

Absatz 1 Buchstabe d: Widerhandlungen gegen die in Buchstabe d genannten Bewilligungen sind ebenso strafwürdig wie Widerhandlungen gegen die in Buchstabe a genannten Bewilligungen.

Art. 96b

Die Nachbarstaaten erteilen zukünftig keine Sicherheitsbescheinigungen mehr, da die Agentur diese erteilt. Die Übergangsbestimmung dient der Möglichkeit, dass die nach altem Recht in den Nachbarstaaten erteilten Sicherheitsbescheinigungen bis zu ihrem Ablauf in der Schweiz anerkannt bleiben (vgl. heutiger Art. 8e Abs. 4).

Art. 97

Absatz 2: Delegiert die Zuständigkeit zum Erlass der AB-EBV (technisch-betriebliche Ausführungsbestimmungen zur EBV) an das BAV (bisher UVEK) und erlaubt so eine einheitliche, stufengerechte Regelung (vgl. auch Art. 23f Abs. 2 für TSI und NNTV).

3.2 Erläuterungen zu Artikel 21 des Elektrizitätsgesetzes (EleG)

Der bislang verwendete Begriff «elektrische Eisenbahnen» in Artikel 21 Absatz 1 Ziffer 1 EleG¹⁶ führte zu Missverständnissen. Die neue Definition stellt klar, dass alle bahnspezifischen elektrischen Installationen und Anlagen in die Kontrollzuständigkeit des BAV fallen, beispielsweise auch Eisenbahnsicherungsanlagen (im Unterschied zur allgemeinen Licht- und Steckdoseninstallation im Sicherungsanlagenraum). Ebenso alle für den sicheren und zuverlässigen Eisenbahnbetrieb erforderlichen Installationen und Anlagen (Steuerungen für Fahrleitungsanlagen). Hingegen fallen nicht bahnspezifische Installationen, die den Bau betreffen, nicht in die Kontrollzuständigkeit des BAV. Dies trifft in der Regel auf die Baustromversorgung oder Elektroinstallationen beim Zugang zur Bahn zu. Solche Anlagen werden vom Eidg. Starkstrominspektorat ESTI kontrolliert, bilden jedoch bei Neu- und Umbauprojekten der Bahn Bestandteile der vom BAV zu genehmigenden Planvorlage. Das BAV konsultiert das ESTI im Rahmen von eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren gestützt auf Art. 62a Abs. 1 RVOG¹⁷.

Auch Art. 21 Absatz 1 Ziffer 2 EleG bildet in Bezug auf die der Aufsicht des ESTI unterstehenden Anlagen und Erzeugnisse nicht mehr den aktuellen Stand ab. Zudem ist die Bestimmung in sprachlicher Hinsicht veraltet. In praktisch allen Verordnungen ist entweder von elektrischen Anlagen oder Installationen die Rede. Die Unterscheidung zwischen Schwach- und Starkstrom ist demgegenüber in einer Norm, welche die Zuständigkeit regelt, erstens nicht nötig, und zweitens potenziell zu wenig weit, auch wenn heute keine Kategorie ausserhalb von Schwach- und Starkstrom besteht. Weiter werden damit dieselben Begriffe wie bei Ziff. 1 verwendet. Der Zusatz der «elektrischen Maschinen» kommt aus einer Zeit, in welcher es noch keine Haushaltsgeräte gab. Heute sind elektrische Erzeugnisse sowohl im Hochspannungs- wie auch im Niederspannungssegment viel verbreiteter und vielfältiger als nur Maschinen. Im Niederspannungsbereich gilt die NEV¹⁸ als Ausführungsverordnung, welche ebenfalls elektrische Erzeugnisse behandelt. Auch hier wird Kongruenz hergestellt zu den Begrifflichkeiten in den Verordnungen.

¹⁴ Verordnung über die sicherheitsrelevanten Tätigkeiten im Eisenbahnbereich vom 4. November 2009, SR 742.141.2

¹⁵ Beschluss Nr. 2/2016 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 10. Juni 2016 zur Änderung des Anhangs 1 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, AS 2016 2373

¹⁶ Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902, SR 734.0

¹⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)

¹⁸ Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse vom 25. November 2015 (SR 734.26)

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die nachfolgend aufgezeigten Auswirkungen basieren auf der in 1.2 empfohlenen Teilvariante «eigenständige Anpassung des Schweizer Regelwerks». Auswirkungen in den verworfenen Varianten gemäss 1.2, welche die Vorteile der empfohlenen Vorgehensweise dieser Vorlage dokumentieren, sind ebenfalls in 1.2 zu finden.

Alle Antragsteller, Prüfstellen der Bahnbranche, das BAV und andere nationale Sicherheitsbehörden (NSB) profitieren vom Zugang zur gemeinsamen Datenplattform OSS der ERA. Dem BAV wird weiterhin die Mitarbeit in Fachgremien, der damit verbundene Wissens- und Erfahrungsaustausch und die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung von Vorschriften und Verfahren ermöglicht; dies bindet Personalressourcen. Beim BAV verschieben sich die bisher im Rahmen der bilateralen Austausche mit anderen nationalen Eisenbahnbehörden eingesetzten Personalressourcen zugunsten der durch die ERA organisierten Netzwerken im neutralen Rahmen.

Da materiell Doppelprüfungen von harmonisierten EU-Vorschriften (TSI) im Rahmen von Zulassungen und Bescheinigungen entfallen, reduziert sich insbesondere bei Mehrländerzulassungen der zeitliche Aufwand u.a. aufgrund des Wegfalls von Abstimmungen zwischen den NSB. Andererseits ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit 4RP(TP) vor allem bei einfachen Zulassungsverfahren gegenüber früher mit einem höheren administrativen Aufwand zu rechnen. Die ERA ist hier allerdings im Auftrag der EK (Budgetvorgaben) und aufgrund des Drucks der NSB der EU-Mitgliedstaaten aktuell aufgefordert, die Effizienz in den Verfahren weiter deutlich zu optimieren.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht vertieft untersucht.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Bahnbranche (Infrastrukturbetreiberinnen, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Fahrzeughalter und -hersteller) profitiert von harmonisierten technisch-betrieblichen Spezifikationen, Vorschriften, Verfahren und der gemeinsamen Datenplattformen ERA im Rahmen des 4RP(TP). Für die Antragsteller und die an den Zulassungsverfahren beteiligten Unternehmen bedeutet es eine effizientere Abwicklung, Transparenz und grössere Rechtssicherheit insbesondere bei Mehrländerzulassungen, für Hersteller von Fahrzeugen und anderen eisenbahntechnischen Produkten bedeutet es zudem auch eine Reduktion der technischen Komplexität aufgrund geringerer länderspezifischer Ausprägungen.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht vertieft untersucht.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten. Eine indirekte Auswirkung ergibt sich, indem die Schweiz an den Bestrebungen der Europäischen Union teilnimmt, mittels dem 4RP(TP) die Rolle der Eisenbahn zur Reduktion des CO₂-Ausstosses im Personen- sowie im Güterverkehr zu stärken.

4.6 Andere Auswirkungen

Die EK hat der schrittweisen Vorgehensweise bei der Umsetzung des 4RP(TP) nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die Schweiz zeitnah eine vollständige Umsetzung des 4RP(TP) anstrebt. Somit hat der bisher in der Schweiz umgesetzte 1. Schritt (1.1.2) den Status einer vorübergehenden Lösung, welche nur Bestand hat, wenn die Schweiz aktiv die Umsetzung des 2. Schrittes zur vollständigen Umsetzung des 4RP(TP) vorantreibt. Mit dieser Vorlage zur eigenständigen Anpassung des Schweizer Regelwerks (vgl. 1.2) erfolgt die Weiterführung der Umsetzung im 2. Schritt. Dies ist gegenüber der EU ein klares Signal der Schweiz, an den mit dem 4RP(TP) im Zusammenhang stehenden Bestrebungen zur Stärkung des Eisenbahnsektors mitwirken zu wollen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage betrifft das EBG. Dieses hat seine Verfassungsgrundlagen in den Artikel 81, 87 und 87a BV. Überdies ist die Änderung einer Bestimmung des EleG vorgesehen, welches seine Verfassungsgrundlage in den Artikeln 81, 87, 89 und 91 Absatz1 BV findet.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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 politisch verpflichtet, die schweizerische Gesetzgebung mit dem im Bereich des LVA relevanten EU-Recht, das in Anhang 1 des Abkommens aufgeführt ist, in Einklang zu bringen (Art. 52 Abs. 6 LVA). Ziel des Abkommens ist eine möglichst umfassende Angleichung der Regeln, die in diesem Bereich in der Schweiz und in der EU gelten.

Der Eisenbahn-Binnenmarkt wurde in der EU in den letzten Jahren im Rahmen der sogenannten Bahnpakete reformiert. Die Schweiz hat bis anhin wichtige Teile der ersten drei Bahnpakete zur Förderung der technisch-betrieblichen Harmonisierung im Bereich Interoperabilität und Sicherheit übernommen. Mit der Übernahme wichtiger Elemente des dritten Pakets erhielt die Schweiz die Möglichkeit zur Teilnahme (ohne Stimmrecht) im Railway Interoperability and Safety Committee (RISC) der EK. Damit hat die Schweiz seit 2014 die Möglichkeit, im wichtigsten Steuergremium für den Bahnsektor ihre Position direkt einzubringen. Diese Möglichkeit zur Wortmeldung ist sehr wichtig und wiegt den Nachteil des fehlenden Abstimmungsrechts als Nicht-Mitgliedstaat auf.

Die Schweiz hat von 4RP(TP) mittels EBV-Änderung vom 6. November 2019 wesentliche technische Elemente übernommen¹⁹. Dies ermöglicht für die wichtigen Zulassungsverfahren (Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Sicherheitszertifikat) den Einbezug der Schweiz in die neu etablierten zentralen ERA-Verfahren (siehe auch Kapitel 3.1).

Die vorliegende Gesetzesrevision entspricht den Vorgaben aus dem LVA und ist mit diesem vereinbar. Zu gegebener Zeit (spätestens nach der Anpassung des LVA) können die entsprechenden EU-Rechtsakte mittels Beschluss des Gemischten Landverkehrsausschusses in den Anhang 1 LVA aufgenommen werden, um die Gleichwertigkeit der geltenden nationalen Regelungen mit jenen der EU festzuhalten.

5.3 Erlassform

Die Vorlage umfasst ausschliesslich Änderungen des EBG und des EleG.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Gemäss Artikel 48 Absatz 2 RVOG²⁰ bedarf die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf Gruppen und Ämter einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Der Entwurf enthält eine direkte Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an ein Amt und eine Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat:

Artikel 23f Absatz 3 EBG: In Buchstabe a geht es darum, Änderungen der TSI im schweizerischen Recht zu verankern. Sie waren bislang Gegenstand von Anhang 7 EBV. Buchstabe b betrifft einerseits die offenen Punkte der TSI, die durch nationale Vorschriften zu füllen sind, wie auch notwendige Abweichungen von den TSI.

Mit Artikel 97 Absatz 2 EBG erhält der Bundesrat die Befugnis, den Erlass der Ausführungsbestimmungen zukünftig ans BAV zu delegieren. Bislang wurden diese Ausführungsbestimmungen (AB-EBV) durch das UVEK erlassen. Dass hier anders als im Fall von Artikel 23f Absatz 2 EBG keine direkte Delegation ans BAV vorgesehen ist, liegt daran, dass für nicht interoperable Verkehre, die wichtiger Teil der Regelungen der AB-EBV sind, ein grösserer Gestaltungsspielraum besteht. Hier ist eine Delegation ans BAV nur aus verwaltungsökonomischen Gründen angezeigt, nicht aber zwingend.

¹⁹ AS 2019 3571

²⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010

Die Regelungen der AB-EBV betreffend Interoperabilität, der TSI, sowie erforderlicher Ergänzungen zu und Abweichungen von den TSI sind aufs Engste miteinander verknüpft und bedürfen einer gleichzeitigen, aufeinander abgestimmten Regelung. Sie sind technischer Natur und müssen sich im Rahmen des Landverkehrsabkommens sowie der Vorgaben von EBG und EBV bewegen, so dass nicht zuletzt aufgrund des äusserst geringen Gestaltungsspielraums die Delegation(smöglichkeit) ans BAV vorgesehen wird.

5.6 Datenschutz

Die vorgesehenen Änderungen des EBG stellen gegenüber der heute geltenden Rechtslage keine stärkeren Eingriffe in die Grundrechte natürlicher Personen dar.

Das BAV erhält neu auch gegenüber den für die Instandhaltung von Fahrzeugen zuständigen Stellen die erforderlichen Informationsrechte zur Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben (Art. 14a). Statt gegenüber dem BAV wird gegenüber der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) eine unverzügliche Meldepflicht bei Unfällen und schweren Vorfällen begründet (Art. 15). Das Sekretariat der SUST erhält die Befugnis, an der Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen im Ausland mitzuwirken und die erforderlichen Informationen auszutauschen (Art. 15a Abs. 5). Dem BAV wird ermöglicht, an den Fahrzeugregistern der EU teilzunehmen (Art. 17a Abs. 5). Es wird klargestellt, dass das BAV zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben die erforderlichen Daten mit allen beteiligten Stellen im erforderlichen Umfang austauschen darf (Art. 17c Abs. 3, Art. 23i Abs. 2 Bst. f und Art. 23l Abs. 2). Die Regelungen entsprechen den Grundsätzen des Datenschutzes, da sie verhältnismässig sind und keine Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vorsehen.

Abkürzungsverzeichnis

4RP(TP) 4th Railway Package, Technical Pillar, technische Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets

AB-EBV	Ausführungsbestimmungen zur EBV vom 15. Dezember 1983, SR 742.141.11
BAV	Bundesamt für Verkehr
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101
COTIF	Übereinkommen über den Internationalen Eisenbahnverkehr in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 3. Juni 1999, SR 0.742.403.12
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.141
EBV	Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983, SR 742.141.1
EleG	Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902, SR 734.0
ENE	(TSI des Teilsystems) Energie
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
ERTMS	European Rail Traffic Management System
ETCS	European Train Control System
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
GA	Gemischter (Landverkehrs-)Ausschuss
IOP	Interoperabilität
ISB	Infrastrukturbetreiberin
LVA	Landverkehrsabkommen vom 21. Juni 1999, SR 0.740.72
NEV	Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse vom 25. November 2015, SR 734.26
NNTV	Notifizierte Nationale Technische Vorschriften
NSA	National Safety Authority
NSB	Nationale Sicherheitsbehörde
OTIF	Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009, SR 745.1
RISC	Railway Interoperability and Safety Committee
RL	Richtlinie

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
STEBV	Verordnung über die sicherheitsrelevanten Tätigkeiten im Eisenbahnbereich vom 4. November 2009, SR 742.141.2
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle
TSI	Technische Spezifikationen für die Interoperabilität
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VSZV	Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen vom 17. Dezember 2014, SR 742.161

Beilagen

Eisenbahngesetz (*Entwurf*)

Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (*Entwurf*)

Eisenbahnverordnung (EBV) (*Entwurf*)

Erläuterungen zu den geplanten Artikeln der EBV (*Entwurf*)

Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV) (*Entwurf*)

Erläuterungen zu den geplanten Artikeln der VSZV (*Entwurf*)