

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bundesrätin Doris Leuthard

Bern, 25. Januar 2016

Stellungnahme: Vernehmlassung zur Organisation Bahninfrastruktur (OBI)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Ihr Departement, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), führt ein Vernehmlassungsverfahren zur Organisation Bahninfrastruktur (OBI) durch. Mit dem Schreiben vom 1. Oktober 2015 bestätigte uns das Bundesamt für Verkehr (BAV), dass die Stellungnahme der Kantone zur OBI bis Ende Januar 2016 berücksichtigt wird. Wir danken Ihnen für diese Fristverlängerung, die es uns erlaubt hat, eine konsolidierte Rückmeldung zu verfassen.

1. Generelle Bemerkungen

Basierend auf den Rückmeldungen der Kantone stellen wir die folgenden generellen und aus unserer Sicht zentralen Bemerkungen an den Anfang.

1. Viele Baustellen, kein Gesamtkonzept

Im Schienenverkehr und dem öffentlichen Verkehr gibt es zahlreiche Baustellen: die FABI-Gesetzgebung, die Güterverkehrsgesetzgebung, die Reform des RPV, Mobility Pricing, OBI und so weiter. Die angestrebten gesetzlichen Veränderungen sind zum Teil durchaus sinnvoll, allerdings fehlt aus Sicht der KÖV ein koordinierendes Gesamtkonzept, das die verschiedenen Stränge zusammenhält. An einem solchen Konzept müsste insbesondere abgelesen werden können, welche Reformen notwendig sind, wie sie zusammenhängen und durch welche konkreten Schritte man die anvisierten Ziele erreicht. Die Einordnung der OBI-Vorlage fällt ohne das Vorliegen eines Gesamtkonzepts schwer, die Akzeptanz der Vorlage ist – soweit sie über die Bahninfrastruktur hinausgeht – entsprechend gering.

Forderung 1: Die Kantone fordern – wie schon im RPV-Reformprozess geltend gemacht – ein Gesamtkonzept für den Schienenverkehr und den öffentlichen Verkehr.

2. Konzentration auf die Bahninfrastruktur

Die Vorlage behandelt mehrere Aspekte ohne Zusammenhang zur „Organisation der Bahninfrastruktur“. Gerade diese zusätzlich eingefügten Punkte wurden aber im Gegensatz zu den ursprünglich unter „OBI“ subsumierten Inhalten nicht vorgängig in breiteren Kreisen diskutiert und erarbeitet. Dies schlägt sich in der Qualität und im Ausarbeitungsgrad der Gesetzes- und Verordnungstexte sowie in den dazugehörigen Erläuterungen nieder. Sie erfüllen die Anforderungen an eine genügende Bestimmtheit nicht und sind deshalb nicht entscheidungsreif.

a. Systemführerschaft im Bereich Verkehr

Das BAV soll Systemführerschaften neu im gesamten ÖV-Bereich in Auftrag geben können – nicht bloss im Bereich Infrastruktur. Das heisst, der Bund wäre ermächtigt, ein Unternehmen oder einen in der Vorlage nicht näher definierten Dritten zu beauftragen, übergeordnete Aufgaben beispielsweise im Vertriebs- oder Tarifwesen zu vergeben. Im Grundsatz ist zwar zu begrüssen, wenn die Weiterentwicklung der Teilsysteme des öffentlichen Verkehrs koordiniert erfolgt und breit anwendbare Lösungen entwickelt werden. Allerdings ist in der Vorlage kein Mitspracherecht der Kantone vorgesehen, obwohl die Kantone für den Regional- und Ortsverkehr insgesamt den überwiegenden Teil der Finanzmittel bereitstellen. Lässt nun zum Beispiel der Bund neue Systeme entwickeln, die einen Einfluss auf die Tarifeinnahmen haben, kann dies direkte Auswirkungen auf die Finanzierung des öV und somit auch auf die Kantone haben. Problematisch ist die Konstellation überdies, weil die ernannten Systemführer keinerlei finanzielle Verantwortung für ihre Neuentwicklung trügen. Letztlich sind die (finanziellen) Folgen dieser neuen Regelung auf die Kantone kaum abzuschätzen. Der Vorlage fehlen Szenarien und Modelle, inwiefern sich Systemführerschaften im Bereich Verkehr auf die Kantone auswirken. Die Kantone bedauern, dass sie bei der Ausarbeitung der Vorlage nicht stärker miteinbezogen wurden. Schliesslich ist zudem unklar, unter welchen Voraussetzungen Systemführerschaften überhaupt eingeführt werden können.

Forderung 2: Die KöV beurteilt den Abschnitt zu den Systemführerschaften im Bereich Verkehr als unausgegoren. Die KöV erachtet es als zwingend, dass die Ausgestaltung der Systemführerschaften im Bereich Verkehr gemeinsam mit den Kantonen präzisiert wird. Auf die entsprechenden Änderungen der rechtlichen Normen im Bereich Verkehr ist deshalb im Rahmen von OBI zu verzichten.

b. Passagierrechte

In der Vorlage werden des Weiteren Infrastruktur-fremde Themen wie der Transport von Velos oder die Haftung bei Verletzung oder Tod eines Reisenden behandelt. Es stellen sich diverse Fragen der Praktikabilität und Zweckmässigkeit der neu geplanten Passagierrechte (siehe auch die Antworten auf die Fragen 12 und 13).

Forderung 3: Aufgrund der vielen offenen Fragen erachtet es die KöV als richtig, wenn die neu geplanten Passagierrechte von der OBI-Vorlage abgekoppelt oder aber deren Notwendigkeit und allfällige Anwendung klarer definiert werden.

3. Die unbekanntenen Folgekosten

Die Kantone vermissen eine klare Darstellung der möglichen Folgekosten, die aufgrund der geplanten Gesetzesänderungen zu erwarten sind.

Forderung 4: Die KöV beantragt, dass den Kantonen wegen OBI keine Folgekosten entstehen. Zudem sollten die durch die Vorlage erwarteten Folgekosten (organisatorischer Mehraufwand, Entschädigungen, Gefahr von Regresskosten) und deren Kostenträger aufgezeigt werden.

4. Systemführerschaften im Bereich Infrastruktur: Einbezug der Kantone

Systemführerschaften im Bereich Infrastruktur sind nicht bestritten; sie können eine effiziente Leistungserbringung und Kosteneinsparungen fördern. Die KöV möchte jedoch festhalten, dass sich die koordinierte Systementwicklung im Bereich Infrastruktur auch auf den Regional- und Agglomerationsverkehr auswirken kann; dieser Verkehrsbereich wird zum Teil respektive vollumfänglich durch die Kantone getragen. Folglich dürfte manch eine Systemführerschaft Kostenfolgen für die Kantone haben.

Forderung 5: Die KöV beantragt, dass den Bestellern des Regional- und Ortsverkehrs bei der Vergabe von Systemführerschaften ein Mitsprache- und Mitwirkungsrecht eingeräumt wird. Zudem sind die Folgekosten aufzuzeigen.

2. Fragenkatalog

Zielsetzungen

1. Sind Sie mit der generellen Zielsetzung der Vorlage, die Diskriminierungspotenziale zu reduzieren, einverstanden?

Im heutigen Bahninfrastruktur-System bestehen theoretische Diskriminierungspotenziale, da die Trassen vergebende Stelle in den Händen von Bahnunternehmen ist. Diese Diskriminierungspotenziale werden indes kaum ausgenutzt. Mit wachsender Wettbewerbsintensität dürfte die Wahrscheinlichkeit allerdings steigen, dass es zu Diskriminierungen kommt. In diesem Sinne sind wir mit der Zielsetzung im Grundsatz einverstanden, wenn auch gleichzeitig die Frage aufgeworfen werden muss, ob mit der angestrebten Reduktion der theoretischen Diskriminierungspotenziale nicht die Kosten des Systems Bahn steigen und die Kapazitäten der Bahninfrastruktur wegen zusätzlich eingebauten Reserven und Risikoabsicherungen sinken werden. Wie in den einleitenden Bemerkungen festhalten, fordern wir aus diesem Grund eine Aufstellung der zu erwartenden Kosten für Gemeinden, Kantone und Bund. Die Beschränkung der Neuorganisation der Trassenvergabestelle auf das Normalspurnetz erachten wir zweckmässig.

2. Sehen Sie weitere Massnahmen, die zur Reduzierung der Diskriminierungspotenziale umgesetzt werden müssten?

Nein.

Massnahmen

Trassenvergabestelle

3. Sind Sie mit der vorgesehenen Stossrichtung zur Stärkung und Ausgestaltung der Trassenvergabestelle als Anstalt des Bundes einverstanden?

Die Entscheide der Trasse Schweiz AG stossen auf hohe Akzeptanz, was darauf schliessen lässt, dass sie ihr Diskriminierungspotenzial nicht ausnützt. Gleichwohl sind Schritte zu begrüssen, die dieses theoretische Diskriminierungspotenzial reduzieren. Zu diesen Schritten gehört auch die Schaffung einer unabhängigen Trassenvergabestelle (TVS). Aus diesem Grund begrüsst die KöV die vorgesehene Ausgestaltung der Trassenvergabestelle als unabhängige Anstalt des Bundes à la FINMA oder ENSI. Die Aufgaben der TVS sollen jedoch – mit Ausnahme des Inkassos – nicht ausgeweitet werden. Die TVS soll sich ausschliesslich um die diskriminierungsfreie Trassenvergabe kümmern. Insbesondere die Trassenplanung und das Erstellen der Netzfahrpläne sollten aus Sicht der KöV bei den ISB bleiben. Denn wollte die TVS die Netzfahrpläne gemeinsam mit den beteiligten Kantonen und Transportunternehmen kompetent optimieren, benötigte sie eine regional breit abgestützte Struktur. Die im Vernehmlassungsbericht umrissene TVS verfügt nicht über eine derartige Struktur. Des Weiteren droht eine Rollenvermischung bei der SBB Infrastruktur, sollten die Planungsaufgaben von der TVS an sie delegiert werden: Die SBB Infrastruktur hat einerseits berechnete Eigeninteressen, andererseits sollte die SBB Infrastruktur als neutrales Ingenieurbüro im Auftrag des BAV arbeiten. Unbequeme Entscheidungen gegenüber den Kantonen könnten auf den Auftraggeber abgeschoben werden. Oft ist es auch intransparent, wer für die Planungsschritte methodisch und inhaltlich verantwortlich zeichnet. Es ist daher anzustreben, dass die ISB weiterhin für ihre Planungen verantwortlich bleiben.

4. Sind Sie mit der geplanten Übertragung des Inkassos des Trassenentgelts auf die Trassenvergabestelle einverstanden?

Ja, wenn die heutigen Ressourcen von den ISB übernommen werden und es dadurch zu keiner Mehrbelastung der Kantone beziehungsweise Besteller kommt.

Systemführerschaft

5. Erachten Sie die vorgeschlagene Konkretisierung von Systemführerschaften zur Erhöhung der Transparenz als hinreichend bzw. als zu weitführend?

Das engmaschige und durch diverse Akteure betriebene Schweizer Bahnnetz muss durchlässig bleiben: Zum Beispiel müssen Züge unterschiedlicher Betreiber verschiedenste Strecken befahren können. In diesem Sinne sind die koordinierte Systementwicklung respektive Systemführerschaften sinnvoll; sie können eine effiziente Leistungserbringung und Kosteneinsparungen fördern.

Systemführerschaften werden entweder durch die Branche selbst oder durch die öffentliche Hand organisiert. Beide Wege können zum Ziel führen. Deshalb muss bei jeder Systemführerschaft separat beurteilt werden, ob im konkreten Fall eine Branchenlösung oder ein Auftrag der öffentlichen Hand zielführender ist. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, fordert die KöV, die Rolle der öffentlichen Hand in Art. 37 Abs. 1 EBG weiter zu präzisieren: Es muss gezeigt werden können, dass eine Systemführerschaft im konkreten Fall Kosteneinsparungen gegenüber mehreren konkurrierenden Systemen einbringt. Zudem ist

vor der Vergabe von Systemführerschaften unter den jeweiligen Bestellern zu klären, ob mit der Systemführerschaft nicht sinnvolle Innovationen verhindert werden. Bei der Umsetzung ist schliesslich darauf zu achten, dass es nicht zu ausgeprägten Monopolstellungen kommt oder dass der Besteller nicht dem Systemführer ausgeliefert ist.

6. Erachten Sie die vorgesehenen Mitwirkungsrechte (durch vertragliche Regelung, Managementboard, Beschwerdeinstanzen) aller Beteiligten als hinreichend bzw. als zu weitführend?

Die vorgesehenen Mitwirkungsrechte sind grundsätzlich sinnvoll. Es fragt sich allerdings, weshalb alle betroffenen Unternehmen zur Mitarbeit verpflichtet werden müssen. Im Weiteren hält die KöV fest, dass sich die koordinierte Systementwicklung im Bereich Infrastruktur auch auf den Regional- und Agglomerationsverkehr auswirken kann; dieser Verkehrsbereich wird zum Teil respektive vollumfänglich durch die Kantone getragen (siehe auch die einleitenden Bemerkungen). Folglich dürfte manch eine Systemführerschaft Auswirkungen und Kostenfolgen für die Kantone haben. Aus diesem Grund beantragt die KöV, dass den Bestellern des Regional- und Ortsverkehrs bei der Vergabe von Systemführerschaften ein Mitsprache- und Mitwirkungsrecht eingeräumt wird und der Entwurf für Art. 37 EBG entsprechend angepasst wird. Es widerspräche dem Wesen der Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden im ÖV-Bereich, könnte das BAV hier autonom Systemaufgaben vergeben – zumal die Kantone die Bahninfrastruktur mittels jährlicher Einlage in den BIF massgebend mitfinanzieren. Wir werden uns erlauben, bezüglich eines Formulierungsvorschlags zu dieser Thematik direkt mit dem Rechtsdienst des BAV Kontakt aufzunehmen.

7. Wie stehen Sie der Einrichtung von Systemführerschaften im Bereich Verkehr gegenüber?

Wie in den einleitenden Worten ausgeführt, lehnen die Kantone die vorgesehene Ausgestaltung der Systemführerschaft im Bereich Verkehr ab. Die in Art. 18a PBGneu vorgeschlagene Formulierung könnte in eine Generalermächtigung des Bundes münden. Der Bund könnte neu übergeordnete Aufgaben im Bereich der Personenbeförderung (Systemaufgaben) an Dritte übertragen; die Kantone wären von diesem Prozess ausgeschlossen, obwohl sie 50 Prozent der Kosten des Regionalverkehrs und beinahe 100 Prozent des Ortsverkehrs (teilweise zusammen mit den Gemeinden) tragen. Die möglichen finanziellen Folgen von Systemführerschaften im Bereich Verkehr sind für die Kantone nicht absehbar und müssten in der Vorlage aufgeführt werden. Die Vorlage ist in diesem Punkt nicht ausgegoren und nicht reif für eine Entscheidung.

Unter anderem müsste zunächst klar definiert werden, unter welchen Umständen Systemführerschaften im Bereich Verkehr überhaupt zu veranlassen sind und welche Ziele damit erreicht werden sollen. Weder aus den vorgeschlagenen rechtlichen Änderungen noch aus dem erläuternden Bericht wird klar, wie „übergeordnete Aufgaben“ (in Art. 18a, Abs. 1 PBG, siehe oben) definiert sind oder wer zum Kreis der „Dritten“ (ebenda) gehört, die als Systemführer beauftragt werden können. Kurzum: Es bedarf noch diverser Vorarbeiten, weshalb dieser Teil, wie eingangs erwähnt, abgekoppelt und separat behandelt werden sollte – etwa im Rahmen des Projekts Reform RPV..

8. Erachten Sie die Einführung eines Informations- und Mitwirkungsrechts für die im Netzzugang tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Investitionsentscheiden der Infrastrukturbetreiberin als zielführend?

Die KöV erachtet eine Informationspflicht der ISB als ausreichend; auf ein Mitwirkungsrecht soll verzichtet werden. Die Informationspflicht soll indes nicht nur gegenüber den EVU gelten, sondern auch gegenüber den Kantonen. Falls am vorgeschlagenen Mitwirkungsrecht festgehalten würde, wäre den Kantonen, die einen erheblichen Beitrag an FABI leisten, zwingend auch ein gleiches Mitwirkungsrecht zu gewähren – nicht zuletzt weil derartige Investitionsentscheide einen direkten Einfluss auf die Angebotsgestaltung haben. Von einem Mitwirkungsrecht, das sogar einen Weiterzug an eine Beschwerdeinstanz zur Folge haben könnte, raten wir ab. Es wäre insbesondere stossend, wenn EVU die zwischen ISB und Bund vereinbarten vierjährigen Leistungsvereinbarungen nachträglich beeinflussen oder abändern könnten.

9. Erachten Sie die Einführung eines Informations- und Mitwirkungsrechts für die im Netzzugang tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Fahrplanerstellung als zielführend?

Ja, ein Informations- und Mitwirkungsrecht der EVU bei der Fahrplanerstellung kann zielführend sein, wenn es dadurch nicht zu einer Verschiebung der Prioritäten in der Trassenzuteilung und/oder zu länger dauernden Verfahren kommt. Zudem sollte es möglich sein, nur ausgewählte EVU oder Verbände einzubeziehen. Dies müsste insbesondere für den Güterverkehrsmarkt gelten, wo sehr viele EVU für die Fahrplanarbeit zu berücksichtigen wären. Ziel sollte sein, langfristig verlässliche Planungspartner zu finden, welche die Interessen der Branche vertreten können.

10. Sind Mitwirkungsrechte in weiteren Bereichen oder andere Instrumente und Massnahmen nötig, um die Diskriminierungsfreiheit im Schweizer Eisenbahnverkehr zu erhöhen?

Ja, die Mitwirkungsrechte sind auf die Baustellen- und Intervallplanung auszuweiten. Die KöV möchte unter diesem Punkt zudem festhalten, dass die Massnahmen zur Förderung der Diskriminierungsfreiheit weder die Infrastrukturkosten erhöhen noch die Kapazitäten senken dürfen.

Schiedskommission im Eisenbahnverkehr

11. Erachten Sie die Stossrichtung zur Stärkung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr als sinnvoll?

Die KöV begrüsst die Schaffung einer RailCom mit Sanktionsmöglichkeiten und damit die Stärkung der Schiedskommission. Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass die heutige Schiedskommission nur wenig beansprucht wurde, da nur wenige Diskriminierungen beobachtet wurden. Aus diesem Grund ist es aus Sicht der KöV heute weder notwendig noch wünschenswert, die Schiedskommission mit zusätzlichen Aufgaben auszustatten. Die ISB und die Trassenvergabestelle sollen beispielsweise nicht zu aufwendigen Abklärungen, Kontrollen und Reportings angehalten werden; auch sollen der RailCom keine dauernden Überwachungsaufgaben oder systematische Kontrollen vorgeschrieben werden.

Passagierrechte

12. Sind Sie mit der Erweiterung der Passagierrechte im Eisenbahnverkehr einverstanden?

In der Vorlage werden der Transport von Velos, die Entschädigung bei Verspätungen oder die Haftung bei Verletzung oder Tod eines Reisenden behandelt. Diese geplante Ausweitung der Passagierrechte hat keinen direkten Zusammenhang mit der Organisation der Bahninfrastruktur. Überdies stellen sich diverse Fragen der Praktikabilität und Zweckmässigkeit. Erstens gehen die gesetzlich verordneten Passagier-

rechte im Quervergleich zum Hauptkonkurrenten, dem motorisierten Individualverkehr, unseres Erachtens weit über das Ziel hinaus. Konkret fragt sich etwa, warum die Bahnunternehmen bei verletzten oder getöteten Fahrgästen, unabhängig vom Verschulden, sofortige Vorschussleistungen entrichten müssen. Zweitens werden die neuen Passagierrechte kaum zu vermitteln sein, sofern – wie seitens BAV geplant und von der KöV begrüßt – der Regionalverkehr von der Ausweitung der Passagierrechte ausgenommen wird. Auf manchen Zugstrecken verkehren beispielsweise zwei Züge pro Stunde mit exakt derselben Geschwindigkeit, allerdings mit unterschiedlicher Zuteilung: Der eine Zug gehört zum Regionalverkehr, der andere zum Fernverkehr. In einem solchen Fall ist den Reisenden nicht vermittelbar, weshalb sie im einen Zug mehr Passagierrechte haben als im anderen. Auch stellt sich die Frage, wie Art. 21 Abs. 2 zu verstehen ist („Gibt eine Verspätung von mindestens 60 Minuten keinen Anlass für die Erstattung des Fahrpreises, so kann die reisende Person vom Eisenbahnunternehmen eine Entschädigung verlangen, ohne das Recht auf Beförderung zu verlieren.“). Im Weiteren ist nicht klar, welche „Umstände“ die TU von der Haftung befreien. Sind diese Betriebsstörungen ausgelöst durch sogenannte Personenunfälle, durch Vögel, durch Steinschlag und so weiter? Diese Beispiele zeigen, dass hier noch eine vertiefte Auseinandersetzung notwendig ist. Aufgrund der vielen offenen Fragen erachtet es die KöV als richtig, wenn das neu geplante Passagierrecht von der OBI-Vorlage abgekoppelt oder aber deren Notwendigkeit *en détail* geprüft wird.

13. Erachten Sie die gleichzeitige Einführung erweiterter Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr als notwendig und sinnvoll?

Unseres Erachtens spricht im Grundsatz alles dafür, dass für den Fernbusverkehr dieselben Spielregeln gelten wie für den internationalen Zugverkehr. Auch hier beantragt die KöV die vorgeschlagenen Änderungen noch genauer zu prüfen.

Weitere Fragen

Auswirkungen

14. Sehen Sie nebst den in der Vorlage erwähnten Auswirkungen (auf den Bund, die Kantone, die Gemeinden, die Volkswirtschaft etc.) weitere erwähnenswerte Auswirkungen?

Nein. Die Kantone gehen indes davon aus, dass der Teil der Aufsichtskosten, der gemäss Vorlage durch die beaufsichtigten Unternehmen zu tragen sind, moderat ausfallen – wie dies mündlich angekündigt wurde.

Weitere Bemerkungen

15. Haben Sie zu den übrigen Themen der Vorlage (weitere Gesetzesanpassungen) Bemerkungen?

Nein.

16. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Nein.

Freundliche Grüsse

**Konferenz der kantonalen Direktoren
des öffentlichen Verkehrs KÖV**

Der Präsident

Die Generalsekretärin

Matthias Michel

Christa Hostettler

Kopien: an alle Kantone