



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Vorsteherin Eidgenössisches Departement
für Umwelt, Verkehr Energie und Kommuni-
kation (UVEK)
3003 Bern

Basel, 27. Januar 2016

Regierungsratsbeschluss vom 26. Januar 2016

Vernehmlassungsverfahren Organisation Bahninfrastruktur (OBI)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. August 2015 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur Organisation Bahninfrastruktur (OBI) eingeladen. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) mit Schreiben vom 1. Oktober 2015 bestätigt, dass es die Stellungnahmen der Kantone zur OBI bis 30. Januar 2016 berücksichtigen wird. Dafür danken wir Ihnen bestens. Auch hat das BAV am 25. November 2015 die Kantone eigens zu einer Informationsveranstaltung zu OBI eingeladen, an der viele Fragen geklärt werden konnten. Sehr gerne möchten wir die Gelegenheit nutzen und uns zu der Vorlage wie folgt äussern.

1. Generelle Bemerkungen

Wir schliessen uns vollumfänglich der Stellungnahme der KöV an.

Angesichts der vielen laufenden Reformen und neuen Rechtssetzungen im Schienenverkehr und generell im Öffentlichen Verkehr können auch wir kein Gesamtkonzept auf Bundesebene erkennen, in dem der tatsächliche Handlungsbedarf und die hierfür notwendigen Reformen und Schritte zum anvisierten Ziel aufgezeigt werden. Ohne ein solches Konzept fällt es schwer, OBI einzuordnen.

Speziell zur geplanten Systemführerschaft im Bereich Verkehr sind zum heutigen Zeitpunkt noch zahlreiche Fragen offen. Dies betrifft speziell die Rolle der Kantone bei der Ausgestaltung dieser Systemführerschaft und die finanziellen Folgen daraus. Wie auch die KöV erachten wir es als unbedingt notwendig, dass der Bund die Kantone als Besteller von Leistungen im Regional- und Ortsverkehr direkt in diesen Prozess miteinbezieht. Es genügt nicht, wenn die Kantone nur indirekt über die Planungsregionen oder die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) Einfluss nehmen können.

Eine Präzisierung dieser Punkte ist aus unserer Sicht notwendig, damit die Vorlage im Parlament mehrheitsfähig wird. Eine Botschaft zur OBI, die in etwa der Vernehmlassungsvorlage entspricht, könnte im Parlament durchaus scheitern. Bekanntlich wurde die Bahnreform 2 im Jahre 2005 vor allem deswegen zurückgewiesen, weil die Vorlage inhaltlich überladen und die Finanzierung der

Bahninfrastruktur zwischen Bund und Kantonen noch nicht geregelt war.

2. Beantwortung der Fragen

Zielsetzungen

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

Im Grundsatz sind wir mit der Zielsetzung einverstanden. Im heutigen System können Diskriminierungspotenziale bestehen, zumindest theoretisch, da sich die Trassenvergabestelle (TVS), die Trasse Schweiz AG, im Besitze dreier Bahnen und des Verbandes öffentlicher Verkehr befindet. Mit zunehmendem Wettbewerb dürfte die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Diskriminierungen kommt, grösser werden. Demgegenüber stellt sich die Frage, ob die angestrebte Reduktion der (theoretischen) Diskriminierungspotenziale nicht steigende Kosten beim System Bahn und eine Reduktion der Leistungsfähigkeit der Bahninfrastruktur zur Folge haben wird, weil die Infrastrukturbetreiber (ISB) zusätzliche Reserven und Risikoabsicherungen einbauen. Aus diesem Grund ist es notwendig, die zu erwartenden Kosten für Bund, Kantone und Gemeinden abzuschätzen und darzustellen.

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

Nein.

Massnahmen

Trassenvergabestelle (TVS)

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

Da die Entscheide der Trasse Schweiz AG allgemein auf hohe Akzeptanz stossen scheint sie ihr Diskriminierungspotenzial nicht auszunützen. Gleichwohl sind Schritte zu begrüssen, die dieses theoretische Diskriminierungspotenzial reduzieren. Dazu gehört die Schaffung einer TVS als unabhängige Anstalt des Bundes analog der FINMA oder ENSI. Dass dabei der Verantwortungsbe- reich auf das Normalspurnetz beschränkt bleiben soll, erachten wir als zweckmässig. Dabei sollen die Aufgaben mit Ausnahme des Inkassos nicht ausgeweitet werden. Die TVS soll sich um die diskriminierungsfreie Trassenvergabe kümmern.

Hingegen sollen die ISB weiterhin für die Fahrplanerstellung, Trassen- und Netznutzungs-/Netzentwicklungsplanung zuständig bleiben. Denn wollte die TVS diese Aufgaben gemeinsam mit den beteiligten Kantonen und Transportunternehmen kompetent optimieren, benötigte sie dafür eine regional breit abgestützte Struktur. Die im erläuternden Bericht aufgezeigte TVS weist allerdings nicht eine derartige Struktur auf. Indem grundsätzlich am bewährten Eisenbahnsystem mit integrierten Unternehmen festgehalten werden soll, könnte speziell bei SBB Infrastruktur ein Interessenskonflikt entstehen, falls auch Planungsaufgaben von der TVS an sie delegiert werden sollten: Zum einen hat SBB Infrastruktur berechnete Eigeninteressen, zum anderen sollte sie wie ein neutrales Ingenieurbüro im Auftrag des BAV arbeiten. Entscheidungen, die für SBB Infrastruktur gegenüber den Kantonen unbequem sind, könnte sie an den Auftraggeber zurückdelegieren, was zu langen Verfahren oder Stillstand in der Entscheidungsfindung führen könnte. Auch geht nicht klar hervor, wer letztlich für die Planungsschritte methodisch und inhaltlich verantwortlich ist.

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 der Besteller kommt.

Systemführerschaft

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

Das engmaschige und von diversen EVU betriebene Schweizer Bahnnetz muss durchlässig bleiben. So müssen Züge unterschiedlicher Betreiber gemeinsam gewisse Strecken befahren können. In diesem Sinne sind die koordinierte Systementwicklung bzw. Systemführerschaften sinnvoll, denn sie können eine effiziente Leistungserbringung und Kosteneinsparungen fördern.

Systemführerschaften können entweder durch die Branche selbst oder durch die öffentliche Hand organisiert werden. Beide Wege können zum Ziel führen. Deshalb muss im konkreten Fall beurteilt werden, ob eine Systemführerschaft über eine Branchenlösung oder über einen Auftrag der öffentlichen Hand, vertreten durch das BAV, zielführender ist. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, fordern wir wie die KöV, die Rolle der öffentlichen Hand in Art. 37 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes (EBG) weiter zu präzisieren. Dabei muss aufgezeigt werden, dass eine Systemführerschaft nur dann zum Tragen kommen soll, wenn sie im konkreten Fall Kosteneinsparungen gegenüber mehreren konkurrierenden Systemen einbringt. Bei der Umsetzung ist besonders darauf zu achten, dass mit der Systemführerschaft nicht eine Unternehmung zu einem Monopolisten wird und ihre Stellung ausnützt, so dass die Besteller letztlich vom Willen des Systemführers abhängig sind.

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. Allerdings fragt sich, weshalb alle betroffenen Unternehmen zur Mitarbeit verpflichtet werden müssen. Des Weiteren kann sich die koordinierte Systementwicklung im Bereich Infrastruktur auch auf den Regional- und Ortsverkehr auswirken, der wiederum zum Teil bzw. vollumfänglich durch die Kantone bzw. die Städte und Gemeinden getragen wird (siehe auch unsere generellen Bemerkungen). Folglich dürfte manch eine Systemführerschaft auch Auswirkungen für die Kantone mit Kostenfolgen haben.

Aus diesem Grund beantragen wir wie die KöV, dass auch den Bestellern des Regional- und Ortsverkehrs bei der Vergabe von Systemführerschaften ein Mitsprache- und Mitwirkungsrecht eingeräumt und Art. 37 EBG entsprechend angepasst wird. Es widerspräche dem Wesen einer Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden im Öffentlichen Verkehr, wenn das BAV hier autonom Systemaufgaben vergeben könnte.

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

Wie wir in unseren generellen Bemerkungen ausgeführt haben, bestehen bei der vorgesehenen Ausgestaltung der Systemführerschaft im Bereich Verkehr noch viele offene Fragen. So könnte die in Art. 18a Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBGneu) vorgeschlagene Formulierung eine Generalermächtigung an das BAV sein, indem es neu übergeordnete Aufgaben im Bereich der Personenbeförderung (Systemaufgaben) an Dritte überträgt. Die Kantone wären von diesem Prozess ausgeschlossen, obwohl sie zusammen mit den Städten und Gemeinden den grössten Teil der Kosten des Regional- und Ortsverkehrs tragen. Zudem sind die möglichen finanziellen Folgen von Systemführerschaften im Bereich Verkehr für die Kantone nicht absehbar und müssten in der Vorlage aufgeführt werden.

Sollte das BAV Systemführerschaften gleichwohl im Bereich Verkehr vergeben wollen, wäre eine Anpassung zwingend, indem Art. 18a, Abs. 1 PBGneu wie folgt zu präzisieren ist.

Das BAV kann zusammen mit den Bestellern des öffentlichen Verkehrs übergeordnete Aufgaben im Bereich der Personenbeförderung (Systemaufgaben) an Dritte übertragen, wenn dadurch die Effizienz oder die Interoperabilität verbessert oder einheitliche Lösungen für die Kundschaft erreicht werden können.

In einem weiteren Schritt müsste klar definiert werden, unter welchen Umständen Systemführerschaften im Bereich Verkehr überhaupt veranlasst werden und welche Ziele damit erreicht werden

sollen. Weder aus den vorgeschlagenen rechtlichen Änderungen noch aus dem erläuternden Bericht geht klar hervor, wie „übergeordnete Aufgaben“ (in Art. 18a, Abs. 1 PBGneu) definiert sind oder wer mit „Dritte“ gemeint ist, die als Systemführer beauftragt werden können.

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

Eine Informationspflicht der ISB erachten wir als ausreichend, so dass auf ein Mitwirkungsrecht verzichtet werden kann. 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. Dies nicht zuletzt deshalb, 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 hingegen ab. Es wäre stossend, wenn EVU Leistungsvereinbarungen, die zwischen ISB und Bund für jeweils vier Jahre vereinbart werden, nachträglich in Frage gestellt und auf dem Rechtsweg verzögert werden 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 Güterverkehr gelten, bei dem 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?*

Nein. Massnahmen zur Förderung der Diskriminierungsfreiheit dürfen weder die Infrastrukturkosten erhöhen noch dürfen sie zur Reduktion der Streckenkapazitäten beitragen.

Schiedskommission im Eisenbahnverkehr

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

Wir begrüssen die Schaffung einer RailCom mit Sanktionsmöglichkeiten. Damit wird die Stellung der bestehenden Schiedskommission Eisenbahnverkehr (SKE) gestärkt. Allerdings wurde die SKE bisher kaum beansprucht, da nur wenige Diskriminierungen zu beobachten waren. Aus diesem Grund ist es aus unserer Sicht heute weder notwendig noch wünschenswert, die SKE mit zusätzlichen Aufgaben auszustatten. So sollen beispielsweise die ISB und die TVS 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 oder die Haftung bei Verletzung oder Tod eines Reisenden behandelt. Diese geplante Ausweitung der Passagierrechte hat keinen direkten Zusammenhang mit der Organisation der Bahninfrastruktur. Daneben stellen sich diverse Fragen der Praktikabilität und Zweckmässigkeit. Erstens gehen die gesetzlich verordneten Passagierrechte 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 ent-

richten müssen. Zweitens werden die neuen Passagierrechte kaum zu vermitteln sein, sofern, wie geplant, der Regionalverkehr von der Ausweitung der Passagierrechte ausgenommen wird. Auf den meisten Strecken verkehren Fern- und Regionalzüge, die sich oft nur in der Zuggattung unterscheiden. Dabei ist diese Unterscheidung für die Fahrgäste viel weniger relevant als bei diversen Bahnen im Ausland (z. B. durch Reservationspflicht, Zuschläge etc.). Es ist daher den Reisenden nicht zu vermitteln, weshalb sie im einen Zug mehr Passagierrechte haben sollen als im anderen.

Dies allein zeigt, dass in dieser Frage noch vertiefte Abklärungen notwendig sind, so dass wir es wie auch die KöV als richtig erachten, die neu geplanten Passagierrechte von der OBI-Vorlage zu entkoppeln.

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 beantragen wir, die vorgeschlagenen Änderungen noch genauer zu prüfen und von der OBI-Vorlage zu entkoppeln.

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?

Wir gehen davon aus, dass derjenige Teil der Aufsichtskosten, der gemäss Vorlage durch die beaufsichtigten ISB zu tragen ist, moderat ausfallen wird, so wie dies das BAV den Kantonen an der genannten Informationsveranstaltung angekündigt hat.

Weitere Bemerkungen

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

Zu Art 35a EBG: Bahnhöfe mit Umsteigebeziehungen („Umsteigeplattformen“)

Von der neuen Regelung sind in erster Linie grosse Bahnhöfe betroffen, deren Infrastruktur in gewissen Fällen im Eigentum verschiedener ISB ist (sogenannte Gemeinschaftsbahnhöfe). Sie werden von verschiedenen EVU befahren und/oder stellen einen Verknüpfungspunkt zu anderen Verkehrsmitteln her. Auch gibt es vielerorts Schnittstellen zur Gemeinde (Stadt), indem beispielsweise Bahnhofsunter- oder Bahnhofsüberführungen auch Quartiere verbinden. Im erläuternden Bericht ist auf Seite 57 zu diesem Artikel festgehalten, dass es in erster Linie um die Finanzierung der Publikumsanlagen geht, wobei die Kostenaufteilung für Bau, Betrieb und Instandhaltung an den Schnittstellen zur kantonalen und kommunalen Infrastruktur zwischen den beteiligten Partnern in einer schriftlichen Vereinbarung zu regeln ist. Hierzu erwarten wir zu einem späteren Zeitpunkt genauere Regelungen auf Stufe Verordnung oder in Form einer Richtlinie. Die Städte und Gemeinden sind an der Erarbeitung dieser Vereinbarungen unbedingt zu beteiligen.

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


Im erläuternden Bericht wird in Kap. 5.2 die Vereinbarkeit der Vorlage zur OBI mit den internationalen Verpflichtungen, speziell zum EU-Recht im Eisenbahnbereich (Bahnpakete) dargelegt. Indem in der EU noch nicht alle Erlasse auf nationaler Ebene umgesetzt sind und die Schweiz nicht alle Bahnpakete übernommen hat (und voraussichtlich auch nicht übernehmen wird), werden auch in Zukunft Schnittstellen zur ausländischen Bahninfrastruktur und die damit verbundenen Probleme bestehen bleiben. Der Kanton Basel-Stadt als Grenzkanton zu zwei EU-Staaten ist in besonderem Masse davon betroffen. Wie sich das im Einzelnen auswirken wird, können wir momentan nicht genau abschätzen. Erfahrungsgemäss stellen sich solche Fragen erst, wenn geplante Massnahmen konkret umgesetzt werden sollen wie z. B. für kundenfreundliche Angebotsver-

besserungen im grenzüberschreitenden Regionalverkehr. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt erwartet in dieser Hinsicht vom Bund Entgegenkommen und weiterhin Unterstützung.

Wir danken Ihnen nochmals bestens, zur Vorlage Stellung nehmen zu dürfen. Dabei hoffen wir, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Kopie an

- Schweizerischer Städteverband, Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern
- Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7
- Nordwestschweizerische Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs, Sekretariat: Amt für Mobilität Kanton Basel-Stadt, Münsterplatz 11, 4001 Basel