

zu 05.028

Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2

vom 20. Oktober 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über den zweiten Schritt der Bahnreform 2 mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1998 P 98.3531 Übertragung hoheitlicher Aufgaben der SBB an Dritte
(Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
NR 98.047)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Oktober 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Vorlage zur Bahnreform 2 wurde im Jahr 2005 vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Vorlage in einzelne Tranchen aufzuteilen und erneut vorzulegen. Ziel dieser Vorlage ist es, die Interoperabilität der Eisenbahnen und die Rechtssicherheit bei Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr zu verbessern, die Marktüberwachung (Schiedskommission im Eisenbahnverkehr) zu stärken und die Finanzierung der Vorhaltekosten der Wehrdienste zu regeln.

Bahnreform steigert Schritt für Schritt die Effizienz des öffentlichen Verkehrs

Die Bahnreform ist ein seit den 90er-Jahren laufender Prozess. Der Bundesrat folgt bei den Reformschritten den Aufträgen des Parlaments. Die Bahnreform 2 wurde 2005 vom Parlament zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Vorlage in kleineren Tranchen nochmals aufzubereiten.

Die erste Tranche beinhaltete die Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr (öV) und die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öV. Mit dieser Vorlage wird eine zweite Tranche vorgelegt. Sie hat die Interoperabilität, die Stärkung der Rolle der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr und die Finanzierung der Vorhaltekosten der Wehrdienste zum Gegenstand. Sie folgt zudem einem Auftrag der Verkehrskommission des Nationalrates, indem sie die Ausschreibung im regionalen Personenverkehr auf der Strasse behandelt.

Noch ausstehende Tranchen betreffen die Finanzierung des schweizerischen Schienennetzes und die Regelung der Trassenvergabe.

Koordination mit den Bahnreformen der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) ist seit dem Abschluss des Landverkehrsabkommens (1999) mit ihren Reformen im Schienenverkehr vorangeschritten. Während sich in der Schweiz die Rechtslage im Schienenverkehr seit dem Abschluss des Landesverkehrsabkommens nicht grundsätzlich geändert hat, beschloss die EU bereits drei grössere Reformschritte, sogenannte Eisenbahnpakete. Im Rahmen des «Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz» (der im Landverkehrsabkommen für den Austausch zwischen der Schweiz und der EU vorgesehen ist) hat die Schweiz 2002 signalisiert, auf eine Übernahme der ersten beiden EU-Eisenbahnpakete ins schweizerische Recht hinzuarbeiten. Mit der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in den Bereichen Interoperabilität und Sicherheit soll in dieser Vorlage ein erster Schritt in diese Richtung getan werden.

Klare Regelung der Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr

1996 wurde mit einer Revision des Eisenbahngesetzes auch die Möglichkeit von Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr geschaffen. Seither wurde diese Möglichkeit unterschiedlich genutzt: Im Busbereich wurden über 30 erfolgreiche Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Insgesamt konnte damit die Effizienz der eingesetzten Mittel gesteigert werden. Im Eisenbahnbereich hingegen kam es nur zu

einer einzigen Ausschreibung, die mit grossen Schwierigkeiten verbunden war und nicht abgeschlossen werden konnte.

Ausschreibungen sind bis heute nicht auf Stufe Bundesgesetz geregelt. Dies soll geändert werden. Die gut funktionierenden Ausschreibungen im Busbereich werden neu auf Gesetzesstufe geregelt. Die vielfältigen Erfahrungen der letzten Jahre fliessen in die neuen Regelungen ein. Auch im Eisenbahnbereich kann der Personenverkehr ausgeschrieben werden. Jedoch wird auf eine weitere Ausführung verzichtet. Die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen betonte in ihrem Auftrag an den Bundesrat, dass nur der Busbereich gesetzlich geregelt werden soll. Insgesamt wird die Rechtssicherheit bei Ausschreibungen gestärkt.

Mehr Kompetenzen für die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr

Die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) entscheidet heute Streitigkeiten über die Gewährung des Netzzugangs und die Berechnung des Trassenpreises. Das heisst, dass sie nur auf Gesuch tätig werden kann; eine aktive Überwachung des Wettbewerbs bleibt ihr verwehrt. Um die Diskriminierungsfreiheit im Netzzugang zu gewährleisten, soll es der SKE ermöglicht werden, von Amtes wegen Untersuchungen einzuleiten, Entscheide zu treffen und auch Sanktionen auszusprechen.

Beitrag der Infrastrukturbetreiberinnen an die Vorhaltekosten der Wehrdienste

Die Einsätze von öffentlichen Wehrdiensten im Bahnbereich (Feuer- und Chemiewehren) werden schon heute von den Infrastrukturbetreiberinnen bezahlt. Neu werden die Infrastrukturbetreiberinnen auch einen Beitrag leisten an die Vorhaltekosten der öffentlichen Wehrdienste in den Kantonen (Investitions- und Betriebskosten). Auch hierfür werden die gesetzlichen Grundlagen mit dieser Vorlage geschaffen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	912
Abkürzungen und Begriffe	917
1 Grundzüge der Vorlage	919
1.1 Ausgangslage	919
1.1.1 Die Schweizer Bahnreform als Prozess zur Steigerung der Effizienz	919
1.1.2 Verkehrspolitische Einbettung	919
1.1.3 Europäische Entwicklung und Umsetzung der EU-Eisenbahnpakete in der Schweiz	921
1.2 Ziele der Vorlage	922
1.3 Die einzelnen Elemente des Reformschritts	923
1.3.1 Interoperabilität und Sicherheit der Eisenbahnen stärken	923
1.3.1.1 Ausgangslage	923
1.3.1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	924
1.3.1.2.1 Staatliche oder private Konformitätsbewertungsstellen	924
1.3.1.2.2 Beschränkung oder Ausweitung von interoperablen Strecken	925
1.3.1.3 Die beantragte Neuregelung	925
1.3.1.3.1 Übernahme technischer Spezifikationen, Einführung von Konformitätsbewertungsstellen und Betriebsbewilligungen für strukturelle Teilsysteme	926
1.3.1.3.2 Interoperable Strecken	927
1.3.1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	927
1.3.1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	928
1.3.2 Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr klar regeln	928
1.3.2.1 Ausgangslage	929
1.3.2.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	931
1.3.2.3 Die beantragte Neuregelung	932
1.3.2.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	935
1.3.2.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	936
1.3.3 Stärkung der Rolle der Schiedskommission (SKE)	936
1.3.3.1 Ausgangslage	936
1.3.3.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	938
1.3.3.3 Beantragte Neuregelung: Die SKE erhält mehr Kompetenzen	938
1.3.3.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	939
1.3.3.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	940
1.3.4 Finanzierung der Vorhaltekosten der Wehrdienste	941
1.3.4.1 Ausgangslage	941
1.3.4.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	942
1.3.4.3 Die beantragte Neuregelung	942
1.3.4.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	943
1.3.4.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	943

1.3.5 Weitere Anpassungen im Rahmen der Bahnreformen	944
1.3.5.1 EU-Sicherheitsrichtlinie übernehmen	944
1.3.5.2 Für regionalen Personenverkehr ein mehrjähriger Zahlungsrahmen	945
1.3.5.3 Strafbestimmungen im PBG	945
1.3.5.4 Trassenbestellung durch Dritte	945
1.3.5.5 Fahrunfähigkeit in der Binnenschifffahrt	946
1.3.5.6 Strafbestimmungen im SebG	946
1.4 Vernehmlassungsverfahren	947
1.4.1 Ergebnis der Vernehmlassung zu den unterbreiteten Teilen dieser Vorlage	947
1.4.2 Vorgabe des Bundesrats zum weiteren Vorgehen	948
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	949
1.6 Umsetzung	954
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	955
2 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesänderungen	955
2.1 Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)	955
2.2 Bundesgerichtsgesetz (BGG)	955
2.3 Eisenbahngesetz (EBG)	956
2.4 Gütertransportgesetz (GüTG)	965
2.5 Seilbahngesetz (SebG)	965
2.6 Personenbeförderungsgesetz (PBG)	966
2.7 Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG)	976
3 Auswirkungen	978
3.1 Auswirkungen auf den Bund	978
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	978
3.1.2 Personelle Auswirkungen	979
3.1.3 Sonstige Auswirkungen	980
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	980
3.2.1 Finanzielle Auswirkungen	980
3.2.2 Personelle Auswirkungen	981
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	981
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlicher Intervention	981
3.3.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	981
3.3.3 Auswirkungen auf verschiedene Gesellschaftsgruppen	982
3.3.4 Andere in Frage kommende Regelungen	983
3.4 Andere Auswirkungen	984
3.4.1 Auswirkungen auf die Umwelt	984
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	984

5 Rechtliche Aspekte	984
5.1 Verfassungsmässigkeit	984
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	985
5.3 Erlassform	985
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	985
5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	986
Bundesgesetz über den zweiten Schritt der Bahnreform 2 (<i>Entwurf</i>)	987

Abkürzungen und Begriffe

Abgeltung	Die Abgeltung ist die Entschädigung der ungedeckten Kosten eines bestellten Leistungsangebotes im öffentlichen Verkehr. Die Abgeltung an die Transportunternehmen richtet sich nach deren ungedeckten Kosten aufgrund einer verbindlichen Offerte. Nach dem Bestellverfahren wird der Abgeltungsbetrag für das bestellte Verkehrsangebot in einer Angebotsvereinbarung festgehalten.	
ARPV	Verordnung vom 11. November 2009 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs	SR 745.16
Ausschreibungsplanung	Die Kantone erstellen in Absprache mit dem BAV eine rollende Ausschreibungsplanung. Diese enthält die längerfristigen Überlegungen der Besteller des abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehrs betreffend die gemeinsam auszuschreibenden Verkehrsangebote. Für die Transportunternehmen wird somit klar, wann mit Ausschreibungen zu rechnen ist. Auf Wunsch der Kantone werden auch Linien, die vom Bund nicht abgegolten werden, in die Ausschreibungsplanung aufgenommen. Dies unter der Voraussetzung, dass diese Linien in einem Ausschreibungspaket mit von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Angeboten ausgeschrieben werden. Die Ausschreibungsplanung gibt auch Auskunft über geplante Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr auf der Schiene. Der Bund hat durch die Ausschreibungsplanung Einfluss darauf, ob im Personenverkehr auf der Schiene ausgeschrieben wird.	
BAV	Bundesamt für Verkehr	
Besteller	Bund und Kantone bestellen den abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr gemeinsam.	
Bestellverfahren	Bund und Kantone bestellen gemeinsam den abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr. Das Bestellverfahren wird mit dem Fahrplanverfahren koordiniert. Es wird mit einer Angebotsvereinbarung abgeschlossen. Das im Zweijahresrhythmus durchgeführte Bestellverfahren wird in unterschiedlicher Ausprägung sowohl für die ausgeschrieben als auch für die nicht ausgeschrieben Linien angewendet. Dabei werden das Verkehrsangebot und die Abgeltung aufgrund von Planrechnungen festgelegt. Die Planrechnungen richten sich nach den zwischen den Bestellern und den Transportunternehmen abgeschlossenen Zielvereinbarungen oder Vergabvereinbarungen.	
BLS	BLS AG, BLS SA, BLS Ltd. (ehemalige BLS Lötschbergbahn AG)	
BSG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt	SR 747.201
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957	SR 742.101
ERA	Europäische Eisenbahnagentur	
GAV	Gesamtarbeitsvertrag	
ISB	Infrastrukturbetreiberin	
KG	Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995	SR 251

Konzession	Die Konzession verleiht einem Transportunternehmen das Recht, Reisende regelmässig und gewerbsmässig zu befördern. Sie wird vom BAV in der Regel für 10 Jahre vergeben. Für Luftseilbahnen beträgt die Konzessionsdauer in der Regel 25 Jahre.	
KTU	Unternehmen, die über eine Konzession oder Bewilligung nach den Artikeln 6–8 PBG oder nach den Artikeln 5 und 9 EBG verfügen.	
NZV	Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998	SR 742.122
PBG	Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009	SR 745.1
RL	Richtlinie (der EG bzw. EU)	
SBB	Schweizerische Bundesbahnen	
SebG	Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006	SR 743.01
SIMAP	Simap.ch ist die gemeinsame Internet-Plattform von Bund, Kantonen und Gemeinden im öffentlichen Beschaffungswesen. Die öffentlichen Auftraggeber können auf einfache Weise ihre Ausschreibungen und nach Bedarf auch die dazugehörigen Ausschreibungsunterlagen auf diesem Portal veröffentlichen. Die interessierten Unternehmen und Anbieter erhalten einen gesamtschweizerischen Überblick über die möglichen Aufträge und können Publikationen und Ausschreibungsunterlagen herunterladen.	
SKE	Schiedskommission im Eisenbahnverkehr	
SOB	Schweizerische Südostbahn	
TSI	Technische Spezifikationen für die Interoperabilität	
Vergabevereinbarung	Vergabevereinbarungen werden nur für Linien abgeschlossen, die ausgeschrieben wurden. Die Besteller schliessen mit dem bei einer Ausschreibung erfolgreichen Transportunternehmen eine Vergabevereinbarung ab. Diese dient als Grundlage für die langfristige Zusammenarbeit und für das Bestellverfahren. Die Vergabevereinbarung gilt für die in den Ausschreibungsunterlagen für das Verkehrsangebot vorgesehene Dauer. Sie regelt aufgrund der im Ausschreibungsverfahren eingereichten Offerte die Details der zukünftigen Leistungen (Angebot, Preis, Anpassungsmechanismen, Controlling usw.). Eines ihrer Hauptziele ist es, das Bestellverfahren einfach zu gestalten.	
VöV	Verband öffentlicher Verkehr	
VPB	Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung	SR 745.11
WEKO	Wettbewerbskommission	
Zielvereinbarung	Die Zielvereinbarung kann für die von den Bestellern gemeinsam bestellten, aber <i>nicht</i> ausgeschriebenen Linien abgeschlossen werden. Die Artikel 24–26 ARPV regeln das Instrument der Zielvereinbarung. Darin werden in der Regel einzelne Ziele festgelegt, nachdem die Besteller im Bestellverfahren einen Mangel festgestellt haben (z.B. bei der Qualität des Angebotes). Die Transportunternehmen verpflichten sich, die von den Bestellern vorgegebenen Ziele kurz- bis mittelfristig zu erreichen. Die Zielvereinbarung kann mit einem Bonus-Malus-System verknüpft werden. Wird die Zielvereinbarung im Busbereich in mehreren Punkten oder in einem wesentlichen Punkt nicht erfüllt, so schreiben die Besteller das betroffene Verkehrsangebot aus.	

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die Schweizer Bahnreform als Prozess zur Steigerung der Effizienz

Die Bahnreform ist ein wichtiges Element der Schweizer Verkehrspolitik. Sie ist ein Prozess, der darauf abzielt, den öffentlichen Verkehr und insbesondere den Schienenverkehr optimal zu organisieren und somit deren Effizienz zu steigern. Das historisch gewachsene System wurde mit der Revision des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹ (1.1.1996) und der Bahnreform 1² (1.1.1999) schrittweise umgestaltet. Mit diesen ersten Schritten konnte die Leistung des öffentlichen Verkehrs im Vergleich zu den Kosten deutlich gesteigert werden. Dieser Reformprozess wird nun mit der Bahnreform 2 fortgesetzt. Die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2³ betraf das erste Teilpaket der Bahnreform 2. Dieses wurde im Frühling 2009 vom Parlament verabschiedet.

Zweiter Schritt der Bahnreform 2 (2009) – Teil der rollenden Reform

Diese Vorlage resultiert aus dem Auftrag des Parlaments von 2005. Hinzu kam der Auftrag aus der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen vom September 2007, dass die Ausschreibungen für Busse im regionalen Personenverkehr im nächsten Teilpaket der Bahnreform 2, d.h. in dieser Vorlage, aufzunehmen seien. Der Bundesrat will mit dieser Vorlage zugleich die Möglichkeit nutzen, das langjährige Problem der Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten der Wehrdienste sowie weitere Themen im Rahmen der Bahnreform zu regeln, z.B. die Trassenbestellung durch Dritte und die Pflichten des Fahrzeughalters. Der zweite Schritt der Bahnreform 2 betrifft demnach die folgenden Themen:

- Interoperabilität der Eisenbahnen,
- Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr,
- Stärkung der Rolle der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr,
- Finanzierung der Vorhaltekosten der Wehrdienste,
- weitere Anpassungen im Rahmen der Bahnreform (u.a. Sicherheits- und Strafbestimmungen).

1.1.2 Verkehrspolitische Einbettung

Öffentlicher Verkehr ist wichtig für attraktiven Standort Schweiz

Der öffentliche Verkehr ist ein wichtiger Bestandteil der Grundversorgung. Das Ziel der öffentlichen Hand ist es, die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung nachhaltig

¹ SR 742.101

² BBl 1997 I 909

³ BBl 2007 2681

über eine regional ausgewogene Versorgung zu befriedigen. Das gut ausgebaute öffentliche Verkehrsnetz ist für die Schweiz ein gewichtiger Vorteil im internationalen Standortwettbewerb. Durch einen attraktiven Standort Schweiz schafft der Staat die Rahmenbedingungen, damit sich die Unternehmen im Markt behaupten und entwickeln können.

Schweizer Verkehr und Wirtschaft sind eng mit der EU verbunden

Die Schweiz ist durch den Verkehr und die Wirtschaft eng mit der Europäischen Union verbunden. Sie ist umgeben von Mitgliedstaaten der EU und spielt insbesondere für den Warenaustausch zwischen Italien und den nördlichen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle als Transitland.

Ausdruck dieser engen Verbundenheit sind auch die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Sie erleichtern den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital.

Verbesserungspotenzial im Schienenverkehr

Die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen bei der Entwicklung des einschlägigen Rechts sind von einem sinnvollen Nebeneinander von Strasse und Schiene geprägt. Zwar konnte die Schiene in den letzten Jahren ihre Qualität steigern. Dennoch hat die Strasse ihre Vorzüge weiterhin ausspielen können.

Die Wettbewerbsverhältnisse im Güterverkehr haben sich verändert. Dank des Verlagerungsauftrags im alpenquerenden Güterverkehr und der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe hat sich die Situation – trotz der gleichzeitigen Erhöhung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr – insgesamt zugunsten der Schiene verbessert. Zudem hat die Liberalisierung durch die Bahnreform 1 Produktivitätsfortschritte ermöglicht. Zusammen mit den Subventionen für den kombinierten Verkehr sind die Marktpreise und die Qualität im Schienengüterverkehr in den letzten Jahren attraktiver geworden.

Die Angleichung des Schweizer Rechts an die Interoperabilitätsrichtlinie der EG⁴, die mit dieser Vorlage vorgesehen ist, verbessert die Konkurrenzfähigkeit der Bahn, weil dadurch Hindernisse im Bereich des Schienenverkehrs abgebaut werden können. Gerade der Güterverkehr, der heute eine sehr tiefe Durchschnittsgeschwindigkeit im grenzüberschreitenden Verkehr in Kauf nehmen muss, profitiert von dieser besseren wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit – Nutzniesser ist aber auch der Personenverkehr.

Das Volk unterstützt die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs

Die Revision des Eisenbahngesetzes (1.1.1996), die Bahnreform 1 und die Verankerung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterverkehr in Artikel 84 der Bundesverfassung⁵ (Alpenschutzartikel) haben die schweizerische Verkehrspolitik entscheidend beeinflusst. Neben der pragmatischen Weiterentwicklung der Verkehrspolitik haben verschiedene Volksentscheide (z.B. Alpeninitiative, Bundesbeschluss zu Bahn 2000, FinöV-Fonds für Eisenbahngrossprojekte) dabei richtungs-

⁴ Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (Neufassung), ABl. L 191 vom 18.7.2008, S. 1; geändert durch Richtlinie 2009/131/EG, ABl. L 273 vom 17.10.2009, S. 12, nachfolgend als «Interoperabilitätsrichtlinie» bezeichnet.

⁵ SR 101

weisend gewirkt. Das Volk hat dabei gezeigt, dass es die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs wünscht.

1.1.3 Europäische Entwicklung und Umsetzung der EU-Eisenbahnpakete in der Schweiz

Entwicklung des EU-Rechts für die Modernisierung der Bahnen und die schweizerische Verkehrspolitik bedeutsam

Die internationale Verflechtung des Personen- und Güterverkehrs nimmt weiterhin zu. Deshalb ist eine enge Koordination der schweizerischen Verkehrspolitik mit jener der umliegenden Länder und folglich mit der Europäischen Union unerlässlich. Das Abkommen vom 21. Juni 1999⁶ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) sichert die Fortführung der Zusammenarbeit im Verkehrsbereich. Es wurde am 21. Juni 1999 unterzeichnet, am 21. Mai 2000 vom Schweizer Volk genehmigt und ist am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Das Landverkehrsabkommen ist zudem als aussenpolitischer Pfeiler der schweizerischen Verkehrspolitik notwendig: nur so kann die Schweiz den Alpenschutzartikel erfüllen und die schweizerische Verlagerungspolitik umsetzen.

Mit dem «1. EU-Eisenbahnpaket» und dem «2. EU-Eisenbahnpaket» sowie dem Weissbuch von 2001 hat die EU die wichtigsten Pfeiler ihrer Eisenbahnverkehrspolitik errichtet. Sie will die Modernisierung der Bahnen mit hoher Priorität vorantreiben. Dafür setzt sie primär auf die Förderung des Wettbewerbs sowie auf die Verbesserung der Interoperabilität und der Sicherheit. 2007 hat die EU ein «3. EU-Eisenbahnpaket» verabschiedet, das Liberalisierungen im Personenverkehr, eine Stärkung der Passagierrechte und einen europäisch einheitlichen Lokführerausweis vorsieht.

Die EU führt zurzeit eine Überarbeitung («Recast») des 1. EU-Eisenbahnpakets durch. Die definitiven Vorschläge der Europäischen Kommission zur Überarbeitung des 1. EU-Eisenbahnpakets liegen bereits vor und ermöglichen es abzuschätzen, in welche Richtung sich das europäische Recht weiterentwickeln wird.

Schweiz hat Bereitschaft zur Übernahme der Interoperabilitätsrichtlinien sowie der ersten beiden EU-Eisenbahnpakete signalisiert

Die Schweiz hat der EU bereits 2002 mit der Inkraftsetzung der ersten beiden EU-Eisenbahnpakete und der damals gültigen Interoperabilitätsrichtlinien⁷ die Bereitschaft zur Übernahme ins schweizerische Recht signalisiert. Infolge der Rückweisung der Bahnreform 2 im Jahr 2005 ist der Übernahmeprozess jedoch ins Stocken geraten.

⁶ SR 0.740.72

⁷ Richtlinie 96/48/EG des Rates vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems, ABl. L 235 vom 17.9.1996, S. 6, sowie Richtlinie 2001/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems, ABl. L 110 vom 20.4.2001, S. 1, beide aufgehoben durch die Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (Neufassung), ABl. L 191 vom 18.7.2008, S. 1; geändert durch Richtlinie 2009/131/EG, ABl. L 273 vom 17.10.2009, S. 12.

Mit dieser Vorlage wird ein weiterer Schritt im Übernahmeprozess gemacht, und zwar in Richtung einheitliche Rechtsakte und Verbesserung der Effizienz und der Sicherheit im öffentlichen Verkehr. Die Interoperabilitätsrichtlinie wie auch das 1. und 2. EU-Eisenbahnpaket, jedoch ohne die Ausgestaltung einer von den Infrastrukturbetreiberinnen unabhängigen Trassenvergabestelle, werden mit dieser Vorlage ins schweizerische Recht übernommen.

Die mögliche Ausgestaltung einer diskriminierungsfreien Trassenvergabestelle wird gegenwärtig durch eine vom Vorsteher des UVEK eingesetzte Expertengruppe erarbeitet und zu gegebener Zeit in einer separaten Vorlage dem Parlament unterbreitet. Auch die Übernahme des 3. EU-Eisenbahnpakets wird zurzeit geprüft. Der Bundesrat verfolgt mit Interesse, wie dessen Regelungen von den einzelnen Mitgliedstaaten angewendet und umgesetzt werden.

1.2 Ziele der Vorlage

Attraktives und leistungsfähiges Bahnsystem durch erhöhte Effizienz sichern

Ein zentrales verkehrspolitisches Ziel ist die Sicherung eines attraktiven und leistungsfähigen Bahnsystems und des damit verbundenen öffentlichen Verkehrs. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Effizienz in diesen Bereichen laufend verbessert und das Kosten-Nutzen-Verhältnis optimiert wird. Dem öffentlichen Verkehr und insbesondere dem Schienenverkehr kommen durch den Staat bedeutende Finanzmittel zu. Mit der Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses strebt die öffentliche Hand an, einen möglichst grossen Nutzen für dieses Geld zu erhalten: Für denselben Aufwand soll mehr Schienenverkehr beziehungsweise mehr öffentlicher Verkehr realisiert werden; dasselbe Verkehrsvolumen soll mit weniger Abgeltung erhältlich sein.

Die ersten Schritte in diese Richtung sind mit der Bahnreform 1 gemacht worden. Diese stand im Zeichen der Verselbstständigung und Entschuldung der SBB sowie der Einführung des Netzzugangs. Die weiteren Reformschritte arbeiten Pendenzen auf und helfen, wettbewerbshemmende Faktoren und Doppelspurigkeiten abzubauen sowie eine Effizienzsteigerung im öffentlichen wie auch im Güterverkehr zwischen der Schweiz und den Nachbarländern zu ermöglichen.

Reformprozess fortführen, mehr Effizienz und Wettbewerb erreichen

Ziel dieser Vorlage ist es, den Reformprozess fortzuführen sowie mehr Effizienz und Wettbewerb unter den Verkehrsunternehmen sowie zwischen der Bahn und den anderen Verkehrsträgern zu erreichen, dies vor allem im grenzüberschreitenden Verkehr und beim Personenverkehr. Insbesondere folgende Massnahmen sind dafür vorgesehen:

- Für einen reibungslosen Eisenbahnverkehr über die Grenzen hinweg werden die technischen und sicherheitsrelevanten Vorschriften vereinheitlicht und Konformitätsbewertungsstellen geschaffen, welche die Übereinstimmung von Eisenbahnbestandteilen mit den europäischen Vorschriften bescheinigen.
- Die Ausschreibung im regionalen Personenverkehr auf der Strasse wird auf Gesetzesstufe geregelt.

- Die Rolle der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr wird wesentlich gestärkt.
- Das langjährige Problem der Beteiligungen der Eisenbahnunternehmen an den Vorhaltekosten der Wehrdienste wird gelöst.

1.3 Die einzelnen Elemente des Reformschritts

1.3.1 Interoperabilität und Sicherheit der Eisenbahnen stärken

Im Eisenbahnverkehr spielen heute in vielerlei Hinsicht die nationalen Grenzen noch eine grosse Rolle. Deshalb ist es ein Ziel des Bundesrats wie auch der Europäischen Kommission, die Interoperabilität zu verbessern. Unter «Interoperabilität» wird die Eignung des europäischen Eisenbahnsystems für einen durchgehenden und sicheren grenzüberschreitenden Zugverkehr verstanden. Ziel ist also ein möglichst reibungsloser Eisenbahnverkehr über die Grenzen hinweg. Dazu sollen unter anderem technische Vorschriften vereinheitlicht, aber auch Verfahren vereinfacht werden, z.B. durch gegenseitige Anerkennung der Zulassung von Rollmaterial. Das hohe Sicherheitsniveau der Schiene soll dabei gewahrt werden.

1.3.1.1 Ausgangslage

Noch heute spielen nationale Grenzen im Bahnverkehr eine grosse Rolle, die Bahn kann daher ihre Stärken nicht genug ausspielen. Eine dieser Stärken liegt im Transport von Gütern über weite Entfernungen. Momentan kann die Bahn diese Stärke im europäischen Kontext aber nicht wie gewünscht ausspielen. In betrieblicher, organisatorischer und auch in technischer Hinsicht bilden die nationalen Grenzen hierfür ein noch zu grosses Hindernis.

Erste Erfahrungen in der EU mit Interoperabilität

Die EU hat zur Überwindung dieses Hindernisses die Interoperabilitätsrichtlinie verabschiedet.

Die ersten Erfahrungen bei der Umsetzung der Richtlinie in der EU zeigen unterschiedliche Erfolge. Zwar ist die Interoperabilität noch nicht überall gleich weit fortgeschritten. Es zeigt sich aber, dass da, wo investiert wird, ein hoher Integrationsgrad möglich und nutzbringend ist: Den grössten Erfolg verzeichnet die EU mit dem grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeitsnetz. Beispielsweise können Fahrzeuge der Deutschen Bahn bereits auf französischen Strecken eingesetzt werden.

Kompatibilität mit Entwicklungen in der EU herstellen

Das Landverkehrsabkommen der Schweiz mit der EU hat zum Ziel, eine abgestimmte Verkehrspolitik zu entwickeln, die den Anliegen von Umweltschutz und Effizienz der Verkehrssysteme Rechnung trägt und die Nutzung umweltfreundlicher Güter- und Personenverkehrsmittel fördert. Die Vertragsparteien haben sich in Artikel 33 Absatz 2 des Abkommens verpflichtet, den Verbund und die Interoperabilität ihrer Eisenbahnnetze zu entwickeln.

1.3.4 Finanzierung der Vorhaltekosten der Wehrdienste

Ereignisse (Brandfälle, Unfälle, Freisetzungen von gefährlichen Gütern etc.) auf der Bahninfrastruktur treten nur sehr selten auf, können aber erhebliche Auswirkungen haben. Zu den notwendigen Massnahmen nach dem Stand der Technik gehört die Bereitschaft, Ereignisse verschiedenster Art zu bewältigen. Die Einsatzplanung, die Ausbildung der Einsatzkräfte und die Bereitstellung des Materials sind eine gemeinsame Aufgabe der öffentlichen Feuer- und Chemiewehren sowie der betroffenen Infrastrukturbetreiberinnen (ISB).

Ziel der Vorlage ist es, die Finanzierung der Wehrdienste klarer zu regeln.

Vertreter der Kantone, des VöV, der SBB, der BLS und der Bundesverwaltung haben in einer paritätischen Projektgruppe die Ausgangslage analysiert und die Grundlagen für den vorliegenden Lösungsvorschlag erarbeitet.

1.3.4.1 Ausgangslage

Einzelne ISB unterhalten für die Ereignisbewältigung eigene Betriebswehrdienste. Für verschiedene Ereignisse nehmen die ISB aber auch Leistungen von Wehrdiensten der Kantone, Bezirke bzw. Gemeinden in Anspruch. Dies gilt insbesondere für die folgenden Ereignisse bzw. Situationen:

- Freisetzungen von gefährlichen Gütern bzw. radioaktiven Stoffen, die den Einsatz einer Chemie- bzw. Strahlenwehr erfordern;
- Feuerwehreinsätze an Ereignisorten, die mit dem Lösch- und Rettungszug nur nach unverhältnismässig langer Zeit erreichbar sind;
- im Brandfall Ersteinsätze durch lokale Feuerwehren, da diese oftmals den Ereignisort schneller erreichen und dadurch die Brandbekämpfung besser wahrnehmen können;
- Unterstützung bei der Bergung von Todesopfern oder Verletzten.

Geschehen Unfälle mit der Eisenbahn, so werden die ISB durch die kantonalen und lokalen Wehrdienste (Feuer- und Chemiewehren) bei der Bewältigung der Ereignisse unterstützt. Ohne diese Unterstützung wären die ISB nicht in der Lage, grössere Ereignisse in der erforderlichen Zeit und im notwendigen Umfang zu bewältigen.

ISB bezahlen Einsätze, beteiligen sich aber bisher nicht an den Vorhaltekosten

Die ISB bezahlen die einsatzbezogenen Kosten von öffentlichen Wehrdiensten. Sie beteiligen sich jedoch in der Regel nicht an den Vorhaltekosten. Unter Vorhaltekosten werden die Investitions- und Betriebskosten verstanden, die unabhängig von Einsätzen anfallen. Dazu gehören die Beschaffung und der Unterhalt von Material, Ausbildungs- und Personalkosten oder Bereitschaftskosten (Pikettdienst).

Diese Vorhaltekosten, an denen sich die ISB beteiligen sollen, gilt es klar abzugrenzen von den Kosten, die bei den Bahnen für die Sicherheitsmassnahmen an ihrer Infrastruktur anfallen (wie z.B. Sicherheitsfunk oder Selbstrettungsmassnahmen in Tunnels).

1.3.4.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

Bei der Tragung der Kosten von ca. 3 Millionen Franken wurden neben der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten der ISB verschiedene Alternativen wie die Überwälzung auf den Trassenpreis, eine Spezialfinanzierung oder eine direkte Abgeltung der Kantone durch den Bund geprüft.

Eine Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen und Instrumenten, wie dies beispielsweise bei einer Spezialfinanzierung der Fall wäre, würde schon nur für deren Entwicklung einen hohen administrativen Aufwand bedeuten. Zudem wäre auch wiederkehrend mit neuen Instrumenten und Abläufen zu arbeiten. Dieser zusätzliche Aufwand scheint in Anbetracht der Höhe der Beträge nicht gerechtfertigt.

Mit der Finanzierung der zusätzlichen Aufwendungen über die Infrastrukturabgeltung hält sich der administrative Aufwand in engen Grenzen, die Instrumente sind bereits etabliert und einfach.

1.3.4.3 Die beantragte Neuregelung

Die ISB sollen sich künftig an den Vorhaltekosten der Wehrdienste beteiligen. Der Bevölkerungsschutz und damit die Organisation sowie die Finanzierung der öffentlichen Wehrdienste ist grundsätzlich Aufgabe der Kantone. Die Betreiber von Bahnlinien sind gestützt auf die Bundesgesetzgebung verpflichtet, für einen sicheren Betrieb zu sorgen. Wie weit diese Verpflichtung geht und ob das hauptsächlich in der Umweltschutzgesetzgebung verankerte Verursacherprinzip hinsichtlich der Finanzierung der Leistungen anwendbar ist, wurde bisher nicht konkretisiert.

Darüber hinaus hat in den letzten Jahren der Druck seitens der Kantone auf die ISB zugenommen, sich an den Vorhaltekosten von öffentlichen Wehrdiensten angemessen zu beteiligen. Die Kantone verlangen eine verursachergerechte Verteilung der Kosten. Zudem leisten private Betriebe über die Gebäudeversicherungen sowie das ASTRA als Betreiberin der Nationalstrassen bereits Beiträge an die Vorhaltekosten der Wehrdienste.

Vor diesem Hintergrund hat die paritätische Projektgruppe die rechtlichen Grundlagen analysiert, die Anforderungen an die einzelnen Wehrdienste (Feuer- und Chemiewehren) definiert sowie mögliche Kosten- und Finanzierungsmodelle für die Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten der Wehrdienste aufgezeigt.

Die Bahnen sollen zur Kostentragung verpflichtet werden. Dazu muss das Eisenbahngesetz so angepasst werden, dass die ISB die Vorhaltekosten der Wehrdienste tragen müssen, soweit die Wehrdienste Leistungen für den Einsatz auf Eisenbahnanlagen erbringen. Das konkrete Vorgehen soll im Rahmen einer Verordnung festgehalten werden. Zurzeit ist eine Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten rechtlich nicht zwingend.

Damit erhalten die Kantone Mittel, auch langfristig eine zweckmässige Bewältigung von Ereignissen auf der Bahninfrastruktur zu gewährleisten. Zudem haben sie damit die Möglichkeit, auch bahnspezifische Einsatzmittel zu beschaffen.

Die Beteiligten haben einen Vorgehensvorschlag entwickelt und die verabschiedeten Ergebnisse festgehalten. Dieses Vorgehen dient als Grundlage für eine künftige Erarbeitung von einzelnen Leistungsvereinbarungen zwischen Kantonen und ISB.

Ausgehend von diesen Grundsätzen müssen selbstverständlich die Vereinbarungen jeweils im Einvernehmen zwischen den Beteiligten den konkreten Gegebenheiten jeder Region und Bahnanlage angepasst werden.

Der Bundesrat will keine detaillierten allgemeingültigen Vorgaben erlassen. Mit der Definition von Grundsätzen sollen aber die Verhandlungen zwischen ISB und Kantonen vereinfacht werden. Materiell werden die bereits entwickelten Einsatztaktiken, einschliesslich der Zusammenarbeit der verschiedenen Einsatzkräfte, nicht in Frage gestellt. Die grundsätzlichen Verantwortungen von ISB und Kantonen bei der Ereignisbewältigung werden nicht verändert.

Das Vorgehen bei bereits abgeschlossenen Vereinbarungen wird auf Verordnungsebene geregelt.

1.3.4.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Lösung des Problems der Vorhaltekosten der Wehrdienste wurde von den Beteiligten gemeinsam entwickelt und getragen. Im Verhältnis zu den insgesamt innerhalb des öffentlichen Verkehrs fliessenden Subventionsgeldern handelt es sich nicht um grosse Beträge. Aus Sicht der Wehrdienste geht es allerdings um wesentliche Beträge. Der Lösungsvorschlag ist relativ einfach, wird von allen Beteiligten getragen und kann rasch umgesetzt werden.

1.3.4.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Sämtliche ISB in der Schweiz müssen sich für ein Netz von ca. 5200 km mit einem jährlichen Beitrag von insgesamt 3 Millionen Franken an den Vorhaltekosten der Wehrdienste beteiligen. Die Kosten pro ISB reichen – abgestuft nach Streckenlänge (Eigentumslänge) und Risiko – von wenigen hundert Franken pro Jahr bis ca. 2,2 Millionen. Als Kriterien für die Abschätzung des Risikos werden das Verkehrsaufkommen (Reisende, Güterverkehr), die Risiken aus dem Gefahrguttransport, Tunnels und Naturgefahren verwendet.

Die Kantone erhalten damit Beiträge zwischen ca. 3000 und 500 000 Franken pro Jahr – wiederum abhängig von den Risiken und der Länge des von ihnen zu betreuenden Streckennetzes. Die Finanzierung soll mit Hilfe der Infrastrukturabgeltung erfolgen.

Der Bundesrat erwartet, dass mit der neuen Regelung ein langjähriger Streitpunkt gelöst und dadurch Projekte schneller verwirklicht werden können. Die ISB sind damit im Rahmen von einzelnen Projekten weniger dem Druck der Kantone ausgesetzt, projektspezifische Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Tragung von Vorhaltekosten einzugehen. Der Betrag, der durch die schnellere Verwirklichung der Projekte gespart werden kann, ist jedoch nicht bezifferbar.

Sobald eine Komponente vollständig durch europäische technische Vorgaben spezifiziert ist, wird daher eine zusätzliche staatliche Typenzulassung für diese Komponente entbehrlich.

Art. 23k Konformitätsbewertungsstelle des Bundes

Mit diesem Artikel erhält der Bundesrat die Kompetenz, eine staatliche Konformitätsbewertungsstelle einzurichten.

Sollte er von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, so hat sie denselben Anforderungen zu genügen wie jede private Konformitätsbewertungsstelle. Lediglich eine Haftpflichtversicherung ist nicht erforderlich. Sie kann genauso wie eine private Konformitätsbewertungsstelle nur in den Bereichen Dokumente ausstellen, die sie fachlich beurteilen kann. Sie kann also nicht beliebig einspringen, wo private Konformitätsbewertungsstellen fehlen, sondern nur dort, wo sie über ausreichendes technisches Knowhow und ausreichende Kapazität verfügt. Deshalb besteht kein Anspruch auf Übernahme eines Mandats durch die staatliche Konformitätsbewertungsstelle. Für private Konformitätsbewertungsstellen muss dies nicht ausdrücklich geregelt werden, da dort ohnehin der Grundsatz der Privatautonomie gilt.

Konformitätsbewertungsstellen treten am Markt auf, indem sie privatrechtliche Verträge abschliessen. Deshalb sind Streitigkeiten über ihre Arbeit unabhängig von der Frage, ob es sich um eine staatliche oder eine private Konformitätsbewertungsstelle handelt, vor dem Zivilgericht zu beurteilen.

Art. 23l Datenbearbeitung

Hier wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass Eisenbahnunternehmen auf Verordnungsebene verpflichtet werden können, die für Fahrzeugregister, Fahrzeugtypenregister und Infrastrukturregister, wie sie in den Artikeln 33–35 der Interoperabilitätsrichtlinie vorgesehen sind, erforderlichen Daten zu erheben und zu veröffentlichen. Dadurch wird es dem BAV ermöglicht, entsprechende Register zu führen und entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen.

8a. Abschnitt: Vorhaltekosten der Wehrdienste (*neu*)

Art. 32a

Absatz 1: Die ISB werden verpflichtet, sich an den Vorhaltekosten der Wehrdienste (Feuer- und Chemiewehren) zu beteiligen. Mit dieser Verpflichtung werden die konzessionierten ISB nach Artikel 56 EBG und die SBB nach Artikel 8 SBBG für die daraus entstehenden Kosten abgeltungsberechtigt. Da es sich um eine neue Subventionsbestimmung handelt, sind die Bestimmungen über die Ausgabenbremse anwendbar.

Absatz 2: Zur Festlegung der Höhe der Beiträge der ISB an die Vorhaltekosten sowie zur Definition der dafür von den Wehrdiensten zu erbringenden Leistungen müssen Vereinbarungen zwischen den ISB und den Kantonen getroffen werden.

Absatz 3: Die Rahmenbestimmungen des UVEK werden in einer Verordnung festgehalten. Grundlage dafür ist das Resultat der paritätischen Projektgruppe. Dieses Resultat, mit Angaben über die Höhe der Kosten und die Leistungen der Wehr-

dienste, ist in einem Projektabschlussbericht festgehalten. Die Mitglieder der paritätischen Projektgruppe werden bei der Ausarbeitung der neuen Departementsverordnung angehört.

12a. Abschnitt: Schiedskommission

Art. 40a Organisation

Die Schiedskommission (SKE) wird ermächtigt, künftig von Amtes wegen Untersuchungen einzuleiten, Entscheide zu fällen und Strafen auszusprechen. Zu diesem Zweck wird der ganze Artikel 40a neu gefasst. Der neue Wortlaut enthält ebenfalls die Verpflichtung der am Netzzugang Beteiligten, der SKE die für ihre Untersuchungen notwendigen Dokumente zur Verfügung zu stellen. Die Bestimmungen über die Wahl und Organisation lehnen sich eng an die entsprechenden Bestimmungen über die Kommunikationskommission (Art. 56 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997⁴⁵) bzw. die Elektrizitätskommission (Art. 21 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007⁴⁶) an.

Art. 54

Dieser Artikel ist durch die letzte Revision des EBG bedeutungslos geworden. Er bezog sich auf die Berechnung des kommerziellen Werts bei Rückkauf. Neu bestimmt sich der auf die Infrastruktur beschränkte Rückkauf rein nach dem Buchwert.

Art. 83a (neu) Mitteilungen an ausländische Behörden

Mit dieser Bestimmung wird die erforderliche Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass ausländische Behörden darüber informiert werden können, wenn sicherheitsrelevantem Personal gestützt auf Artikel 83 die Tätigkeit in der Schweiz untersagt werden musste. Dies ist erforderlich, damit die ausländischen Behörden überprüfen können, ob der betroffenen Person die Tätigkeit auch dort untersagt werden muss.

Art. 86a Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2 (neu)

Vorsätzliches und fahrlässiges Verhalten dürfen hinsichtlich des Strafrahmens prinzipiell nur im Bagatellbereich (bei Ordnungswidrigkeiten oder Bussen bis höchstens 10 000 Franken) auf die gleiche Stufe gestellt werden. Bei Verbrechen und Vergehen müssen sich die Strafrahmen deutlich unterscheiden. Für die fahrlässige Begehung der Tat erscheint vorliegend eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen angemessen.

⁴⁵ SR 784.10

⁴⁶ SR 734.7

Art. 41a (neu) Vereitelung von Massnahmen zur Feststellung der Fahrunfähigkeit

Bisher war die Vereitelung der Blutprobe in Artikel 41 Absatz 2 BSG geregelt. Dieser Tatbestand muss aber wegen der Differenzierung des Fahrens in fahrunfähigem Zustand neu geregelt werden.

Nur als Übertretung wird hingegen gemäss Absatz 2 die Vereitelung der Blutprobe bei Benützung eines motorlosen Schiffes geahndet.

Art. 41b (neu) Ergänzende Strafbestimmungen

Mit diesem Artikel wird eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Bundesrat unter anderem die Verletzung eines Alkoholverbots für Personen nach Artikel 24b Absatz 6 Buchstabe b als strafbar erklären kann.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Umsetzung der Interoperabilitätsrichtlinie: keine wesentlichen Mehrkosten

Die aufgrund der Interoperabilitätsrichtlinie erforderlichen technischen Neuerungen erfolgen bei bestehenden Eisenbahnanlagen und Fahrzeugen schrittweise. Daher ist unter der Annahme, dass die neuen technischen Spezifikationen nicht zu einer Verteuerung der spezifizierten Produkte führen, mit keinen wesentlichen Mehrkosten zu rechnen. Die Finanzierung erfolgt über die bestehenden Instrumente (u.a. Leistungsvereinbarung, FinöV-Fonds) und wird sich auf der Infrastrukturseite im Rahmen von grösseren Umbau- und Erneuerungsmassnahmen über Jahrzehnte erstrecken.

Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr: keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund

Die durch eine Zielvereinbarung oder durch eine Ausschreibung eingesparten finanziellen Mittel kommen der Aufrechterhaltung, der punktuellen Verbesserung des bestehenden Angebotes des regionalen Personenverkehrs sowie den Bestellern (Bund und Kantone) zugute. Allerdings kann die Einsparung der Mittel nicht quantifiziert werden.

Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE)

Die zusätzlichen Aufgaben der SKE verursachen für den Bund keine Mehrkosten.

Vorhaltekosten der Wehrdienste

Sämtliche ISB in der Schweiz müssen sich für ein Netz von ca. 5200 km mit einem jährlichen Beitrag von insgesamt 3 Millionen Franken an den Vorhaltekosten der Kantone beteiligen. Die Kosten pro ISB reichen (abgestuft nach Streckenlänge und Risiko) von wenigen hundert Franken pro Jahr bis zu ca. 2,2 Millionen Franken. Die Kantone erhalten damit Beiträge zwischen ca. 3000 und 500 000 Franken pro Jahr –

wiederum abhängig von den Risiken und der Länge des von ihnen zu betreuenden Streckennetzes. Die Finanzierung soll mit Hilfe der Infrastrukturabgeltung erfolgen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Staatliche Konformitätsbewertungsstelle

Eine staatliche Konformitätsbewertungsstelle würde 900 weitere Stellenprozent erfordern, nämlich für jedes der sieben Teilsysteme und seine Interoperabilitätskomponenten je 100 Stellenprozent. Hinzu kämen für die Führung, die internationale Zusammenarbeit und das Sekretariat 200 Stellenprozent. Die staatliche Konformitätsbewertungsstelle wäre aber selbsttragend.

Eine staatliche Konformitätsbewertungsstelle ist jedoch nicht zwingend vorgesehen, da die Konformitätsbewertung auch von privaten Konformitätsbewertungsstellen im Inland und von Konformitätsbewertungsstellen im Ausland durchgeführt werden kann.

Zusätzliche Betriebsbewilligungen

Das BAV wird verpflichtet, in deutlich grösserem Umfang als bisher Betriebsbewilligungen zu erteilen. Heute entscheidet das BAV im Rahmen der Erteilung der Plangenehmigung von Fall zu Fall, ob eine Betriebsbewilligung erforderlich ist. Die Umsetzung der Interoperabilitätsrichtlinie wird zukünftig eine Betriebsbewilligung für jedes strukturelle Teilsystem des Eisenbahnsystems (erstmalige Inbetriebsetzung und Inbetriebsetzung nach Umrüstungen oder wichtigen Erneuerungen) obligatorisch machen. Es wird jährlich zusätzlich mit mindestens 400 zusätzlichen Bewilligungsverfahren gerechnet, was zu einem Mehrbedarf von mindestens 400 Stellenprozent führt. Dabei entfallen 200 Stellenprozent auf die Führung der Bewilligungsverfahren und 200 Stellenprozent auf sicherheitstechnische Fachfragen. Diese Kosten können über Gebühreneinnahmen finanziert werden.

Prüfung von Sicherheitsmanagementsystemen

Das BAV muss neu die Sicherheitsmanagementsysteme (SMS) aller überregional tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen prüfen. Heute benötigen nur Unternehmen im Netzzugang ein SMS, das zudem keiner behördlichen Zulassung bedarf. Neu sind zudem Sicherheitsgenehmigungen für die Infrastrukturbetreiberinnen auszustellen, die gebührenpflichtig sind. Insgesamt erfordert dies zusätzlich 400 Stellenprozent. Davon entfallen 200 Stellenprozent auf die Erteilung der zusätzlichen Sicherheitsgenehmigungen und 200 Stellenprozent auf die Prüfung der SMS. Letztere Tätigkeit könnte auch von akkreditierten Zertifizierungsstellen für Managementsysteme erbracht werden. Diese Auslagerung käme aber für die Bahnen teurer, weil so für die Prüfung des SMS das Zertifikat einer akkreditierten Zertifizierungsstelle erforderlich wäre.

Umsetzung der TSI

Das BAV muss sich an der Entwicklung der technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) und der sie konkretisierenden Normen auf europäischer Ebene beteiligen und zwar sowohl im Ausschuss nach Artikel 29 der Interoperabilitätsrichtlinie wie auch in den Gremien, welche die TSI und die Normen erarbeiten. Das BAV muss zugleich für eine Kompatibilität dieser europäischen Vorschriften