

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 5. Januar 2016

### **15. Bundesgesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur (OBI; Vernehmlassung)**

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien und weiteren Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zur Organisation Bahninfrastruktur (OBI) durchzuführen. Die Vernehmlassungsvorlage beruht in weiten Teilen auf den Empfehlungen der vom UVEK eingesetzten Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur und umfasst die folgenden Themengebiete:

- Die Trassenvergabestelle soll als Anstalt des Bundes unabhängig ausgestaltet werden.
- Für übergeordnete Aufgaben des Infrastrukturbetriebs, der Infrastrukturentwicklung oder des Verkehrs sollen die Rechte und Pflichten der Aufgabe «Systemführerschaft» gesetzlich definiert werden.
- Die Mitwirkungsrechte der Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der kurz- und mittelfristigen Planung von Investitionen und Fahrplänen der Infrastrukturbetreiberinnen sollen gesetzlich verankert werden.
- Die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr soll gestärkt und als Beschwerdeinstanz im Bereich der Systemführerschaften sowie der Mitwirkungsrechte von Bahnunternehmen eingesetzt werden.
- Die Passagierrechte sollen erweitert werden durch eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Standards.
- Verschiedene Gesetzesanpassungen sollen vorgenommen werden.

Mit diesen Massnahmen sollen gemäss Vorlage das Potenzial für Diskriminierungen in der Organisation des Schweizer Bahnsystems behoben und eine bessere Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union erzielt werden. Der Bundesrat wird das Inkrafttreten bestimmen.

Entgegen der Bezeichnung im Titel (Bundesgesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur, OBI) betrifft die Vorlage nicht nur die Bahninfrastruktur bzw. Änderungen des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) und weiterer Erlasse, sondern auch bisher nicht vorhergesehene Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG; SR 745.1). Diese betreffen nicht die Infrastruktur, sondern den betrieblichen Teil des öffentlichen Verkehrs. Parallel dazu sind auf Bundesebene weitere Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe und Reformprozesse im Gang (z. B. im Zusammenhang

mit der Vorlage FAB I zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur oder mit dem Bestellverfahren im regionalen Personenverkehr). Ein Gesamtkonzept des zuständigen Bundesamtes für Verkehr (BAV), das die Notwendigkeit und Wirksamkeit der verschiedenen, teilweise überlappenden Prozesse aufzeigt, ist allerdings nicht erkennbar. Auch die kurzfristige Aufnahme von Änderungen des PBG und damit von betrieblichen und verkehrlichen Gesichtspunkten in die Infrastruktur-Vorlage OBI ist Ausdruck dieses fehlenden Gesamtkonzepts. Zu diesen Themen wurden die interessierten und betroffenen Kreise im Vorfeld nicht beigezogen oder angehört und die Änderungen weisen grösstenteils einen ungenügenden Ausarbeitungsstand auf. Das wiegt umso schwerer, als die Tragweite und die finanziellen Auswirkungen gewisser Änderungen für die Kantone als Besteller und Finanzierer des Regional- und Ortsverkehrs und auch für die Verkehrsunternehmen nicht absehbar sind. Aus diesen Gründen sind die vorgeschlagenen Änderungen des PBG als Paket aus der OBI-Vorlage herauszulösen. Sollte sich nach einer sorgfältigen Aufarbeitung der Thematik ergeben, dass Änderungen des PBG erforderlich sind, können diese im Rahmen einer sachgerechten und einheitlichen Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt erneut in Vernehmlassung gegeben werden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [konsultationen@bav.admin.ch](mailto:konsultationen@bav.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 26. August 2015 haben Sie uns die Vernehmlassungsvorlage zur Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) unterbreitet. Am 21. Oktober 2015 gewährte das Bundesamt für Verkehr (BAV) dem Kanton Zürich eine Fristerstreckung für die Stellungnahme bis 31. Januar 2016, nachdem sowohl der Branchenverband öffentlicher Verkehr (VöV) als auch die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) eine solche beantragt hatten, da eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Vorlage mehr Zeit erfordere.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die innerhalb der erstreckten Frist erfolgt und auch die Erkenntnisse der Besprechung zwischen Vertretern des BAV und der Kantone vom 25. November 2015 berücksichtigt.

Das ursprüngliche Ziel der OBI waren Anpassungen der Gesetzgebung zur Eisenbahninfrastruktur. Diesen durch die eigens dafür eingesetzte Expertengruppe OBI und unter Anhörung der interessierten Kreise erarbeiteten Änderungen des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) und weiterer Erlasse können wir grundsätzlich zustimmen.

#### **Antrag: Die PBG-Änderungen sind aus der OBI-Vorlage herauszulösen**

In der vorliegenden Form umfasst die OBI-Vorlage jedoch auch bisher nicht vorhergesehene Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG; SR 745.1). Dazu zählen insbesondere die Einführung von sogenannten Systemführerschaften durch den Bund im Bereich des Personenverkehrs (neuer Art. 18a PBG) und eine Erweiterung der Fahrgastrechte. Systemführerschaften könnten gemäss Formulierung in der Vernehmlassungsvorlage auch im Tarifwesen eingeführt werden. Das könnte den Personenverkehrsbereich und dessen Finanzierung massgeblich zulasten der Kantone verändern, wie nachstehend noch vertieft aufgezeigt wird. Die unklaren und vagen Formulierungen und die knappen Erläuterungen zu den Änderungen des PBG deuten zudem darauf hin, dass die Regelungen im Verkehrsbereich unausgereift sind. Ausserdem kommen sie in wichtigen Bereichen einer Generalermächtigung an den Bund gleich, die nicht begründbar ist. Eine solche weitreichende Gesetzesänderung im Bereich des PBG bedarf einer sorgfältigen Vor- und Aufbereitung, wie dies für den Bereich der Infrastruktur erfolgt ist. Das gilt umso mehr, als auf Bundesebene weitere Gesetzesanpassungen und Reformprozesse im Gang sind, für die ein Gesamtkonzept erforderlich wäre. Wir beantragen daher, dass die Änderungen des PBG vollständig aus der OBI-Vorlage herausgelöst werden. Wir verzichten daher auf die Beantwortung der diesbezüglichen Fragen im Fragenkatalog zur Vernehmlassungsvorlage und beschränken unsere Stellungnahme auf die für uns wesentlichen Punkte.

#### **Die Regelung zur Systemführerschaft im Personenverkehr ist unausgereift**

Die OBI-Vorlage sieht einen neuen Art. 18a PBG vor. Gemäss diesem soll der Bund übergeordnete Aufgaben im Bereich der Personenbeförderung an Dritte übertragen können (Systemführerschaft; Abs. 1). Das BAV vereinbart zusammen mit dem Systemführer den Umfang des Auftrags. Die Verkehrsunternehmen sind zur Mitwirkung verpflichtet, wobei der Systemführer mit den Unternehmen nur «soweit erforderlich»

einen Vertrag abschliessen muss, der auch deren Mitsprache und Kostenbeteiligung regelt. Es liegt somit im Rahmen des Ermessens von BAV und Systemführer, ob die Unternehmen überhaupt ein Mitspracherecht erhalten und wie die Kostenbeteiligung ausgestaltet wird.

Im erläuternden Bericht für das Vernehmlassungsverfahren wird ausgeführt, dass zu jeder Systemführerschaft ein Management-Board mit Vertretungen der betroffenen Unternehmen geschaffen werde, wobei die Vertretung in den Systemführungsverträgen bestimmt werde (Ziff. 1.3.2.2.2, S. 21). Das bedeutet, dass vom BAV offenbar zusätzlich ein Steuerungsorgan bestimmt werden kann, das wesentliche, aber nicht näher bestimmte Kompetenzen erhalten soll, die es mittels Mehrheitsentscheid wahrnimmt. Dieses Management-Board als offensichtlich zentrales Steuerungsorgan der Systemführerschaft wird im neuen Art. 18a PBG nicht einmal erwähnt.

Die in der OBI-Vorlage vorgesehenen Änderungen des PBG sind in hohem Masse unbestimmt und offen. Es fehlen klare Definitionen, unter welchen Voraussetzungen Systemführerschaften eingeführt werden können und welche Ziele damit erreicht werden sollen. Weder sind die übergeordneten Aufgaben an irgendeiner Stelle näher spezifiziert noch wird der Kreis der Dritten, die als Systemführer beauftragt werden können, eingegrenzt. Im erläuternden Bericht für das Vernehmlassungsverfahren werden einzig in einem Teilsatz als mögliche Anwendungsbereiche von Systemführerschaften das Vertriebs- und Tarifwesen genannt (Ziff. 1.3.2.1, S. 20).

Ein Systemführer im Tarifwesen könnte beispielsweise nach eigenen Regeln das Preisniveau im Fern-, Regional- und Ortsverkehr bestimmen, ohne jedoch die finanziellen Konsequenzen tragen zu müssen. Diese müssten von den Bestellern getragen werden (im Regional- und Ortsverkehr mehrheitlich bzw. ausschliesslich Kantone und Gemeinden). Die Kantone sollen aber nicht einbezogen werden, weder beim Entscheid, ob eine Systemführerschaft errichtet und wer damit beauftragt wird, noch bei der konkreten Ausgestaltung. Die bereits heute beschränkten Möglichkeiten der Kantone als Besteller des Regionalverkehrs, das Preisniveau und damit auch ihren eigenen Finanzierungsanteil zu beeinflussen, wären damit gänzlich aufgehoben. Finanzieller Handlungsspielraum bestünde faktisch nur noch durch den Abbau des Angebots. Dieser wäre gerade im Schienenbereich, in dem sehr langfristig geplant wird, jedoch kaum kurzfristig möglich.

Voraussetzung für Systemführerschaften sollte sein, dass Auftraggeber und Finanzierer identisch sind. Wie die Systemführerschaft derzeit im neuen Art. 18a PGB vorgesehen ist, liegen die Entscheide jedoch ausschliesslich beim Bund. Eine Beteiligung der Kantone oder auch nur ein Mitspracherecht ist nicht vorgesehen. Die Entscheidungskompetenzen

werden bei Bund und Systemführer zentralisiert, die möglichen Kosten hingegen müssten vor allem die Kantone und die Kundinnen und Kunden tragen. Dieser Führungsanspruch des Bundes im Bereich des Personenverkehrs ist abzulehnen.

Im Gegensatz zum Infrastrukturteil der OBI-Vorlage wurden beim Verkehrsteil die betroffenen Kreise im Vorfeld weder beigezogen noch angehört. Die Änderungen weisen grösstenteils einen ungenügenden Ausarbeitungsstand auf. Das wiegt umso schwerer, als die Tragweite und die finanziellen Auswirkungen gewisser Änderungen für die Kantone und die Verkehrsunternehmen nicht absehbar sind. Hierzu finden sich in der gesamten Vorlage keine substanziierten Aussagen oder Grundlagen.

Es drängt sich daher auf, die Änderungen des PBG vollständig aus der OBI-Vorlage herauszulösen, auch um die Revision der EBG-Bestimmungen nicht zu gefährden. Mit diesem Vorgehen wird auch der vom Gesetzgeber vorgesehene Trennung der beiden Bereiche Infrastruktur und Verkehr nachgelebt, die mit der Bahnreform II auf Gesetzesstufe umgesetzt wurde. Die Infrastruktur ist im EBG geregelt, Personenverkehr und Betrieb im PBG. Die ursprünglichen Fragestellungen der OBI-Vorlage haben diese Trennung respektiert und zielten ausschliesslich auf Anpassungen im EBG ab. Dass nun diese Vorlage mit nicht vorgängig diskutierten und unausgereiften Änderungen des PBG von solcher Tragweite ergänzt wurde, erscheint bedenklich.

#### **Weitere PBG-Änderungen lassen Fragen offen**

Neben den Systemführerschaften lassen auch weitere vorgesehene Änderungen des PBG, beispielsweise die erweiterten Fahrgastrechte und die Velomitnahmepflicht, Fragen offen (neue Art. 21 und 23a PBG). So ist es beispielsweise fraglich, ob die Anwendung von Bestimmungen, die in den Fahrgastrechten der Europäischen Union (EU) ausschliesslich für den Fernverkehr gelten, für den schweizerischen Regional- und Ortsverkehr zweckmässig ist. Die EU kennt bisher keine Regelung für den Regionalverkehr. Mit der PBG-Änderung kann der Bundesrat eine solche in der Schweiz jederzeit mit einer Verordnung festlegen. Obwohl in einigen europäischen Regionen mit vergleichbaren Angeboten des öffentlichen Verkehrs bereits Erfahrungen im Umgang mit Fahrgastrechten im Regionalverkehr gemacht wurden, äussert sich die Vernehmlassungsvorlage weder zur möglichen Ausgestaltung einer Regelung noch zur Höhe der zu erwartenden Entschädigungszahlungen. Auch auf konkrete Nachfrage hiess es, dass solche vergleichenden Zahlen nicht vorlägen. Diese wären aber für eine fundierte Beurteilung seitens der Kantone und Verkehrsunternehmen sehr hilfreich.

Schliesslich wirft auch die geplante Einführung einer Aufsichtsabgabe Fragen auf (neuer Art. 52a PBG). Bei der Aufsicht handelt es sich um eine Bundesaufgabe, deren Umfang und Aufwand mehrheitlich durch das BAV bestimmt werden. Die neue Regelung im PBG sieht vor, dass die Kosten für die Aufsicht bei den abgeltungsberechtigten Transportunternehmen teilweise auch durch die Kantone zu tragen sind, wobei aus den Materialien zur Vorlage nichts zum mutmasslichen Aufwand dieser Aufsichtstätigkeit hervorgeht.

### **Viele Anpassungen und Reformen ohne Gesamtkonzept**

Parallel zum OBI-Vernehmlassungsverfahren sind auf Bundesebene weitere Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sowie Reformprozesse beim öffentlichen Verkehr im Gang, beispielsweise die Anpassungen der Gesetzgebung und der Planungsprozesse im Zusammenhang mit der Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) und die Reform des Bestellverfahrens im regionalen Personenverkehr (RPV). Ein Gesamtkonzept, das aufzeigt, wo Reformen nötig sind und wie damit die übergeordneten Ziele für den öffentlichen Personenverkehr erreicht werden können, ist allerdings nicht erkennbar und konnte auch auf konkrete Anfrage im Rahmen des Austauschs zwischen Vertretungen des BAV und der Kantone am 25. November 2015 nicht aufgezeigt werden.

### **Kein dringender Regelungsbedarf**

Bei keiner der vorgesehenen PBG-Änderungen besteht ein dringender Regelungsbedarf. Die teilweise weitreichenden Änderungen sollen in einer sachgerechten Vorlage sorgfältig und unter Einbezug der interessierten Kreise vorbereitet werden. Sollte sich ergeben, dass eine Regelung wünschenswert wäre, müssten entsprechende PBG-Bestimmungen präzisiert und eingengt sein. Dem Bund wären nur subsidiär die erwähnten Kompetenzen einzuräumen, sofern die Branche nicht innert sinnvoller Frist Lösungen erarbeitet. Den Kantonen (und auch den Verkehrsunternehmen) müsste zwingend ein Mitspracherecht eingeräumt werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**