

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Einschreiben
Bundesamt für Verkehr
3003 Bern

20. Januar 2016

Organisation Bahninfrastruktur (OBI); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Unterlagen vom 26. August 2015 betreffend Vernehmlassung Organisation Bahninfrastruktur (OBI). Die Frist wurde bis Ende Januar 2016 verlängert.

1. Generelle Bemerkungen

Der Kanton Aargau unterstützt die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV).

Die OBI-Vorlage enthält unter dem Titel "Organisation Bahninfrastruktur" verschiedene Themen, die über das eigentliche Thema hinausgehen. Die Einordnung der Änderungen fällt entsprechend schwer und die Auswirkungen auf die Akteure sind in der Vorlage zu wenig transparent dargestellt. Vor allem sind die finanziellen Auswirkungen auf die Akteure, im speziellen auf die Besteller, nicht dargelegt.

2. Viele Baustellen, kein Gesamtkonzept

Im Schienenverkehr und im öffentlichen Verkehr gibt es zahlreiche Baustellen: die FABI-Gesetzgebung (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur [FABI]), die Güterverkehrsgesetzgebung, die Reform des regionalen Personenverkehrs (RPV), Mobility Pricing, OBI usw. Aus Sicht des Kantons Aargau fehlt ein koordinierendes Gesamtkonzept, das die verschiedenen Stränge zusammenhält. An einem solchen Konzept müsste insbesondere abgelesen werden können, welche Ziele angestrebt werden, welche Reformen notwendig sind, wie sie zusammenhängen und durch welche konkreten Schritte man die anvisierten Ziele erreicht.

Antrag

Der Kanton Aargau fordert ein Gesamtkonzept über die Reformen für den Schienenverkehr und den öffentlichen Verkehr.

3. Die unbekannten Folgekosten

Der Kanton Aargau vermisst eine klare Darstellung der möglichen Folgekosten, die aufgrund der geplanten Gesetzesänderungen zu erwarten sind.

Antrag

Die durch die Vorlage erwarteten Folgekosten (organisatorischer Mehraufwand, Entschädigungen, Gefahr von Regresskosten) und deren Kostenträger (Bund, Kanton, Fahrgast) sind aufzuzeigen.

4. Systemführerschaften im Bereich Infrastruktur: Einbezug der Kantone

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

Antrag

Der Kanton Aargau beantragt, dass den Bestellern des Regional- und Ortsverkehrs bei der Vergabe von Systemführerschaften ein Mitsprache- und Mitwirkungsrecht eingeräumt wird. Zudem sind die Folgekosten für Bund, Kantone und Gemeinden aufzuzeigen.

5. Verzicht auf Systemführerschaft im Bereich Verkehr

Im Grundsatz ist zu begrüßen, wenn die Weiterentwicklung der Teilsysteme des öffentlichen Verkehrs koordiniert erfolgt und breit anwendbare Lösungen entwickelt werden. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) will daher Systemführerschaften auch im Bereich Verkehr in Auftrag geben können. 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. Die (finanziellen) Folgen dieser neuen Regelung auf die Kantone sind kaum abzuschätzen. Der Vorlage fehlen Szenarien und Modelle, inwiefern sich Systemführerschaften im Bereich Verkehr auf die Kantone auswirken.

Antrag

Auf den vorliegenden Abschnitt der Systemführerschaft im Bereich Verkehr (Personenbeförderungsgesetz) ist zu verzichten. Die Ausgestaltung der Systemführerschaften im Bereich Verkehr ist zwingend gemeinsam mit den Kantonen als Besteller zu präzisieren und zu erarbeiten.

6. Verzicht auf Passagierrechte

In der Vorlage werden des Weiteren Themen wie der Transport von Velos oder die Haftung bei Verletzung oder Tod eines Reisenden behandelt, die nicht zum Themenkreis der Bahninfrastruktur gehören. Es stellen sich diverse Fragen der Praktikabilität und Zweckmässigkeit der neu geplanten Passagierrechte (siehe auch die Antworten zu den Fragen 12 und 13).

Antrag

Die neu geplanten Passagierrechte sind von der OBI-Vorlage abzukoppeln und deren Auswirkungen klar darzulegen.

7. Antworten zum Fragebogen

Zielsetzungen

Zur Frage 1

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

Der Kanton Aargau ist mit der Zielsetzung eines diskriminierungsfreien Zugangs einverstanden, solange sich dieser nicht nachteilig auf die Gesamtkapazität auswirkt. Durch die Aufteilung der Verantwortungen ergeben sich Schnittstellen, die mit zusätzlichen Reserven und Risikoabsicherungen (zum Beispiel Pönalen bei Verspätungen) verbunden sind. Dadurch kann sich die Gesamtkapazität verringern. Der diskriminierungsfreie Zugang soll sich auf die Strecken beschränken, auf denen ein freier Markt überhaupt stattfinden könnte.

Der Kanton Aargau begrüsst das Bekenntnis des Bundesrats zu integrierten Unternehmungen – explizit im Meterspur-Bereich.

Zur Frage 2

"Sehen Sie weitere Massnahmen, die zur Reduzierung der Diskriminierungspotentiale umgesetzt werden müssten?"

Nein.

Massnahmen

Trassenvergabestelle

Zur Frage 3

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

Ja. Bei der Ansiedlung der Trassenvergabestelle ist auf die Unabhängigkeit zum Besteller (inklusive Bund) zu achten. Die Verantwortung für die Planung soll weiterhin bei der Infrastrukturbetreiberin (ISB) verbleiben.

Zur Frage 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

Zur Frage 5

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

Aus Sicht des Kantons Aargau können Systemführerschaften im Bereich der Infrastruktur und somit eine Regelung im Eisenbahngesetz (EBG) sinnvoll sein. Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass es nicht zu Monopolstellungen kommt oder eine Systemführerschaft bewirkt, dass die Besteller dem Systemführer ausgeliefert sind. Es sind jeweils die Einzelfälle zu beurteilen und es ist abzuklären, ob nicht Branchenlösungen kostengünstiger sind und den Wettbewerb und Innovationsdruck besser berücksichtigen.

Die Regelung und Konzentration bei möglichen Systemführerschaften im Bereich der Infrastruktur scheint sinnvoll, sofern nachgewiesen werden kann, dass diese mittel- bis langfristig zu Kosteneinsparungen führen.

Der Kanton Aargau ist gegen die in dieser Form vorliegende Systemführerschaft im Bereich Verkehr (Bundesgesetz über die Personenbeförderung [Personenbeförderungsgesetz, PBG]) und die alleinige Zuständigkeit des Bundes (siehe Antwort zur Frage 7).

Zur Frage 6

"Erachten Sie die vorgesehenen Mitwirkungsrechte (durch vertragliche Regelung, Management-board, 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. Der Kanton Aargau hält 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 verlangt der Kanton Aargau, 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 Bereich öffentlicher Verkehr, könnte das BAV hier autonom Systemaufgaben vergeben – zumal die Kantone die Bahninfrastruktur mittels jährlicher Einlage in den Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) massgeblich mitfinanzieren.

Zur Frage 7

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

Der Kanton Aargau lehnt die vorgesehene Ausgestaltung der Systemführerschaft im Bereich Verkehr ab. Die in Art. 18a PBG neu 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 (und Gemeinden) wären von diesem Prozess ausgeschlossen, obwohl sie 50 % der Kosten des Regionalverkehrs und 100 % des Ortsverkehrs tragen. Die möglichen finanziellen Folgen von Systemführerschaften im Bereich Verkehr sind für die Kantone nicht absehbar und müssten in der Vorlage aufgeführt werden.

Mitwirkungsrechte

Zur Frage 8

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

Der Kanton Aargau erachtet eine Informationspflicht der ISB als ausreichend; auf ein Mitwirkungsrecht soll verzichtet werden. Die Informationspflicht soll indes nicht nur gegenüber den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), sondern auch gegenüber den Kantonen gelten. Falls am vorgeschlagenen Mitwirkungsrecht festgehalten würde, wäre den Kantonen, die einen erheblichen Beitrag an FABI leisten, zwingend auch ein gleiches Mitwirkungsrecht zu gewähren.

Zur Frage 9

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

Ein Informations- und Mitwirkungsrecht der EVU bei der Fahrplanerstellung kann zielführend sein, wenn es dadurch nicht zu einer Verschiebung der Prioritäten in der Trassenzuteilung beziehungsweise zu länger dauernden Verfahren kommt. Für den Güterverkehr müsste eine Branchen- oder Verbandslösung gefunden werden, damit nicht Unternehmen, die nur sehr wenige Trassen reservieren den Prozess verzögern können.

Zur Frage 10

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

Nein. Der Anspruch der Diskriminierungsfreiheit darf nicht dazu führen, dass die Infrastrukturkosten steigen oder die Kapazität sinkt.

Schiedskommission im Eisenbahnverkehr

Zur Frage 11

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

Der Kanton Aargau 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. Es ist aus heutiger Sicht jedoch weder notwendig noch wünschenswert, die Schiedskommission mit zusätzlichen Aufgaben auszustatten.

Art. 40a^{sexies} Abs. 1 EBG verpflichtet den Verursacher von Zuwiderhandlungen zur Übernahme des dem Unterlegenen entgangenen Umsatzes (nicht Gewinn). Dies kann bei vertakteten Systemtrassen zu sehr hohen Bussen führen, die zum Beispiel im bestellten Personenverkehr die Besteller mittragen würden.

Passagierrechte

Zur Frage 12

"Sind Sie mit der Erweiterung der Passagierrechte im Eisenbahnverkehr einverstanden?"

Aufgrund der vielen offenen Fragen bezüglich der Notwendigkeit und der Praktikabilität verlangt der Kanton Aargau, dass die neu geplanten Passagierrechte von der OBI-Vorlage abgekoppelt werden.

Zur Frage 13

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

Die Fernbusse sind gleich zu behandeln wie die Bahnverkehre. Auch diese Frage ist genauer zu klären und von der OBI-Vorlage abzukoppeln.

Weitere Fragen

Auswirkungen

Zur Frage 14

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

Mit der Aufsichtsabgabe (Erläuternder Bericht S.38 und S. 54) verschieben sich Kosten vom Bund zu den Kantonen als Mitbesteller des Regionalverkehrs. Deren Grössenordnung ist im Verhältnis zu den Gesamtausgaben moderat (gemäss Erläuterung des BAV).

Weitere Bemerkungen

Zur Frage 15

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

Nein.

Zur Frage 16

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

Ja, die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Akteure sind nicht dargelegt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Susanne Hochuli
Landammann

Dr. Peter Grünenfelder
Staatsschreiber

Kopie

- konsultationen@bav.admin.ch