



23.024

Botschaft zu einer Änderung des Eisenbahngesetzes (Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets)

vom 22. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Eisenbahngesetzes (Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Februar 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Schweiz spielt mit ihrer zentralen Lage in Europa und den zahlreichen grenzquerenden Eisenbahnstrecken, insbesondere dem Nord-Süd-Korridor, eine wichtige Rolle im internationalen Eisenbahnverkehr. Die EU hat mit der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets weitere Schritte zur Harmonisierung von Vorschriften und Verfahren im Eisenbahnbereich unternommen. Die Schaffung gleichwertiger Regelungen in der Schweiz und die Übernahme dieses Pakets in das Landverkehrsabkommen bedingen eine Anpassung des Eisenbahngesetzes.

Ausgangslage

Seit 1999 übernimmt die Schweiz im Rahmen des Landverkehrsabkommens mit der EU (LVA) relevante technische Bestimmungen der 3 EU-Eisenbahnpakete, um die Interoperabilität zwischen dem Schweizer Normalspurnetz und dem europäischen Eisenbahnnetz zum Vorteil aller Akteure wie Eisenbahnunternehmen, Fahrzeughalter und -hersteller sowie Behörden sicherzustellen. Die Schweiz kann seit 2014 im Railway Interoperability and Safety Committee (RISC) und in diversen Arbeitsgruppen der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) mitwirken. Zudem hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) seither den gleichen Status wie eine Behörde eines EU-Mitgliedstaates, was u. a. die Zusammenarbeit mit Behörden der Nachbarstaaten vereinfacht. Die EU-Mitgliedstaaten haben zwischen Juni 2019 und Oktober 2020 ihre Rechtsgrundlagen an das von der EU lancierte 4. EU-Eisenbahnpaket (technische Säule) (4RP(TP)) angepasst. Die Schweiz hat mit der Änderung der Eisenbahnverordnung (EBV) 2019 und dem Beschluss 2/2019 des Gemischten Ausschusses zum LVA im Dezember 2019 einen ersten Schritt zur Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen und zu deren Übernahme ins LVA vollzogen. Damit konnten wichtige Zulassungsverfahren (Genehmigung für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Sicherheitsbescheinigung) harmonisiert werden. Antragsteller können seither ihre Anträge, die mehrere Länder einschliesslich der Schweiz betreffen, bei der zentralen Anlaufstelle One-Stop-Shop (OSS) der ERA einreichen, was die Verfahren vereinfacht und den administrativen Aufwand vermindert. Dies wirkt sich positiv auf die Dauer und die Kosten der Verfahren aus.

Die Europäische Kommission (EK) hat dem schrittweisen Vorgehen unter der Bedingung zugestimmt, dass die Schweiz in naher Zukunft eine gleichwertige Regelung zum 4RP(TP) und eine Übernahme ins LVA anstrebt. Nach dem ersten Schritt mit einigen wichtigen Anpassungen der EBV ist mit dieser Vorlage im zweiten Schritt eine Anpassung des Eisenbahngesetzes (EBG) vorgesehen. Die Änderungsentwürfe wurden mit der EK in informellen Gesprächen diskutiert. Als weiterer Schritt wird zu einem späteren Zeitpunkt die Anpassung des LVA erforderlich sein; diese wird – gemeinsam mit einem Beitritt der Schweiz zu ERA – die Umsetzung des 4RP(TP) in allen administrativen Belangen in der Zusammenarbeit mit der ERA komplettieren. Hierzu besitzt die EK jedoch noch kein Verhandlungsmandat. Sie hat dies seit Anfang 2020 von Fortschritten bei der Lösung von institutionellen Fragen zwischen der Schweiz und der EU abhängig gemacht. Der vorliegende Erlassentwurf zur Schaffung gleichwertiger

Regelungen zum 4RP(TP) im Hinblick auf eine künftige Übernahme des 4RP(TP) ins LVA ist dennoch zweckmässig.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die mit dieser Vorlage vorgesehene Änderung des EBG zur Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen im zweiten Schritt die logische Fortsetzung der bisherigen Bestrebungen und das optimale Mittel zur Teilnahme der Schweiz am interoperablen Schienennetz Europas und zur Stärkung des Eisenbahnsektors ist. Sie schafft die Voraussetzungen, um der Bahnbranche den Zugang zu vereinfachten Zulassungsverfahren zu ermöglichen, ermöglicht gemeinsam harmonisierte Vorschriften bezüglich technischer Interoperabilität und Sicherheitsstandards und bildet die Basis zur Mitwirkung der Schweiz bei der von der EU geplanten Weiterentwicklung der Vorschriften im Zuge der Digitalisierung im Eisenbahnsektor. Das BAV kommt nach einer Analyse zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen des EBG so ausgestaltet sind, dass sie einer späteren Anpassung des LVA im Hinblick auf die vollständige Übernahme der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets und den Beitritt der Schweiz zur ERA nicht im Wege stehen. Die Anpassung des LVA ist nicht Bestandteil dieser Vorlage.

Botschaft

- 1** **Ausgangslage**
- 1.1** **Handlungsbedarf und Ziele**
- 1.1.1** **Das 4. EU-Eisenbahnpaket**

Im Mai 2016 hat die Europäische Union (EU) das 4. Eisenbahnpaket verabschiedet, das eine Reihe von Massnahmen umfasst, um den Schienenverkehr in der EU attraktiver, innovativer und wettbewerbsfähiger zu gestalten. Das Paket besteht aus einem technischen Teil – *4th Railway Package (Technical Pillar)* (4RP(TP)), deutsch «technische Säule des 4. Eisenbahnpakets» – und einem politischen Teil, der «Marktsäule». Letzterer enthält vor allem Regelungen zur Marktöffnung und zur Organisation der Bahninfrastruktur. Die Marktsäule ist nicht Bestandteil dieser Vorlage und sie fällt auch nicht in den Anwendungsbereich des Landverkehrsabkommens (LVA)¹, da sie sich hauptsächlich auf den nationalen Verkehr bezieht, während das LVA den grenzüberschreitenden Verkehr regelt.

Die EU will mit dem 4RP(TP) den Eisenbahnsektor international vereinheitlichen und stärken. Folgende drei Rechtsakte bilden die technische Säule des 4. Eisenbahnpakets: die Richtlinie (EU) 2016/798 über Eisenbahnsicherheit (Eisenbahnsicherheitsrichtlinie)², die Richtlinie (EU) 2016/797 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems (Interoperabilitätsrichtlinie)³ und die Verordnung (EU) 2016/796 über die Europäische Eisenbahnagentur (ERA)⁴. Im Zentrum stehen die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der EU, die Sicherheit der Eisenbahn, die erweiterten Aufgaben der ERA und die Optimierung der Zusammenarbeit mit und zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden bei der Weiterentwicklung der Regelwerke des Eisenbahnsystems. Die technische Säule sieht eine Straffung der Vielzahl nationaler Vorschriften vor und soll dazu dienen, die Verfahren für Hersteller und Eisenbahnunternehmen zu vereinfachen. Unternehmen sollen keine mehrfachen Anträge mehr stellen müssen, wenn sie grenzüberschreitende Verkehrsdienste anbieten wollen. Die neuen Bestimmungen umfassen auch einheitliche Zulassungsverfahren für Schienenfahrzeuge in Europa. Die drei Rechtsakte traten im Juni 2016 in Kraft. Daran schloss sich eine (wegen der Covid-Pandemie verlängerte) Frist für die Umsetzung der Richtlinien durch die Mit-

- ¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72; LVA).
- ² Richtlinie (EU) 2016/798 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (Neufassung), ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 102; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/1530 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2020, ABl. L 352 vom 22.10.2020, S. 1.
- ³ Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union (Neufassung), ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 44; geändert durch Richtlinie (EU) 2020/700 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020, ABl. L 165 vom 27.5.2020, S. 27.
- ⁴ Verordnung (EU) 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004, ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 1.

gliedstaaten der EU an. Die Umsetzung konnte im Oktober 2020 abgeschlossen werden.

Das Schweizer Normalspurnetz ist über zahlreiche Grenzbahnhöfe eng mit dem europäischen Eisenbahnnetz verflochten. Die leistungsfähigen alpenquerenden Transitachsen bilden einen wichtigen Teil der europäischen Nord-Süd-Korridore. Bestehende spezifische nationale Vorschriften sollen kontrolliert abgebaut werden, um Hindernisse abzubauen und somit den grenzüberschreitenden Verkehr zu fördern. Reisende sollen durch attraktivere, auch grenzüberschreitende Bahnangebote zum Umsteigen auf die Bahn angeregt werden. Gleichzeitig soll die Industrie marktfähigere Angebote im Güterverkehr nutzen können. Das verbesserte Bahnangebot soll zur Reduktion der vom Verkehr verursachten Emissionen beitragen.

Der Schweizer Rechtsrahmen soll bezüglich technisch-betrieblicher Vorgaben und Verfahren für den internationalen Verkehr und interoperable Infrastrukturen mit dem EU-Rechtsrahmen kompatibel sein. Der Schweizer Bahnsektor soll ebenfalls von der geplanten europaweiten Harmonisierung profitieren.

Das 4RP(TP) stärkt ausserdem die ERA. Die Schweiz ist sehr daran interessiert, Innovationen im harmonisierten europäischen Eisenbahnsystem aktiv mitzugestalten. Die schweizerischen Bahnunternehmen und die Bahnindustrie verfügen über ein international anerkanntes Fachwissen sowie eine reiche Erfahrung. Die Mitarbeit und der Austausch in den Innovationsprogrammen und Fachgremien der ERA zusammen mit anderen nationalen Eisenbahnbehörden sichern nachhaltig die Fachkompetenz. Sie tragen auch massgeblich zum Investitionsschutz im Schweizer Bahnsektor bei: Die Schweiz ist Vorreiterin beim Einsatz europäischer technischer Standards im Bereich des *European Train Control System* (ETCS). Die im Zuge der Digitalisierung vorgesehenen technischen Verbesserungen und Innovationen sollen die Leistungsfähigkeit des Bahnsektors und damit seine Marktfähigkeit massgebend verbessern.

Die Schweizer Interessen und die Interessen der EU decken sich in der Frage der künftigen Rolle des Bahnverkehrs sehr gut.

1.1.2 Landverkehrsabkommen Schweiz-EU

Mit dem LVA hat sich die Schweiz unter anderem in den europäischen Eisenbahnraum integriert. Beide Vertragsparteien haben vereinbart, den jeweiligen Rechtsrahmen gleichwertig auszugestalten. Zur Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen müssen einerseits das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957⁵ (EBG) – das Gegenstand dieser Vorlage ist – sowie verschiedene Verordnungen angepasst werden. Andererseits bedarf die umfassende Mitwirkung in und Zusammenarbeit mit der ERA einer Anpassung des LVA. Seit dem Inkrafttreten des 4RP(TP) agiert die ERA als einzige europäische Behörde für die Erteilung von Fahrzeug-

⁵ SR 742.101

genehmigungen und Sicherheitsbescheinigungen für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Die Schweiz verfolgt mit Blick auf die ERA zwei Ziele:

- a) Im Rahmen der Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen in der Schweiz ist vorgesehen, dass Fahrzeugzulassungen und Sicherheitsbescheinigungen der ERA auch in der Schweiz gelten sollen. Im Gegenzug soll die Mitwirkung der Schweiz in Arbeits- und Expertengruppen der ERA institutionell abgesichert werden. Diese Umsetzung erfordert neben der Revision des EBG und der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983⁶ (EBV) auch eine Anpassung des LVA (u. a. zur Regelung gewisser Kompetenzen der ERA und der Europäischen Kommission (EK) in Bezug auf die Schweiz).
- b) Parallel dazu möchte sich die Schweiz (vergleichbar mit einem EU-Mitgliedstaat) an der ERA beteiligen (sog. ERA-Beitritt, inkl. Sitz, allenfalls ohne Stimmrecht, im Verwaltungsrat; Finanzbeitrag). Dies bedingt ebenfalls eine Revision des LVA.

Für diese Verhandlungen zur Anpassung des LVA hat der Bundesrat am 20. Mai 2015 dem UVEK ein Mandat erteilt. Aufgrund der engen thematischen Verknüpfung der beiden ERA-Themen verfolgte die Schweiz bislang einen Paketansatz, d. h. die Bundesversammlung sollte mit nur einem Geschäft (Anpassung des LVA und EBG-Revision) befasst werden. Die EU hat diesen Ansatz bisher begrüsst.

Die Gespräche zum ERA-Beitritt sind fortgeschritten, die EK verfügt für diese Anpassung des LVA über ein Verhandlungsmandat. Für die Anpassung des LVA für das 4RP(TP), einschliesslich der Kompetenzen der ERA und der EK in Bezug auf die Schweiz, besitzt die EK jedoch noch kein Verhandlungsmandat; sie macht dies seit Anfang 2020 von Fortschritten bei der Lösung von institutionellen Fragen zwischen der Schweiz und der EU abhängig. Entsprechend sind seit dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen die Diskussionen dazu auf Fachebene sistiert.

Um in der Schweiz dennoch gleichwertige technische Vorgaben zu haben und den schweizerischen Eisenbahnsektor nicht zu benachteiligen, soll das 4RP(TP) in der Schweiz so weit wie möglich unilateral umgesetzt werden. Die vorgeschlagenen Bestimmungen des EBG sind so ausgestaltet, dass sie einer späteren Anpassung des LVA nicht im Wege stehen. Umgekehrt werden mit der Revision des EBG keine Ergebnisse bei einer allfälligen Anpassung des LVA vorweggenommen.

Mit dem Beschluss 2/2019 des Gemischten Landverkehrsausschusses (GA) Schweiz/EU⁷ konnte bis zur Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen mit der EU in einem ersten Schritt eine Übergangslösung vereinbart werden. Der Beschluss sieht vor, dass die Schweiz Sicherheitsbescheinigungen und Fahrzeuggenehmigungen der ERA anerkennt und gestützt darauf eine entsprechende Bescheinigung oder Genehmigung für das schweizerische Territorium ausstellt, sofern die nationalen technischen Vorschriften der Schweiz eingehalten werden. Für den um-

⁶ SR 742.141.1

⁷ Beschluss Nr. 2/2019 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zu den Übergangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, AS 2020 287.

gekehrten Fall, dass bereits eine schweizerische Bescheinigung oder Genehmigung vorliegt, anerkennt die ERA das vom BAV durchgeführte Assessment der EU-Vorgaben und stellt ihrerseits eine Bescheinigung bzw. Genehmigung für das Territorium der Mitgliedstaaten aus, die der Antrag betrifft. Während dieser Übergangsphase verfügen also das BAV und die ERA je einzeln für das Gebiet in ihrer Zuständigkeit. Dementsprechend steht den Antragstellern gegen Verfügungen der ERA der Rechtsweg innerhalb der EU (Beschwerdekammern der ERA) und gegen Verfügungen des BAV jener in der Schweiz (Bundesverwaltungsgericht und allenfalls Bundesgericht) zur Verfügung. Antragsteller können ihre Anträge, die mehrere Länder einschliesslich der Schweiz betreffen, bei der zentralen digitalen Anlaufstelle *One-Stop-Shop* (OSS) der ERA einreichen, was eine Vereinfachung der Verfahren und eine Verminderung des administrativen Aufwandes bedeutet. Zu diesem Zweck hat das BAV zusätzlich eine Verwaltungsvereinbarung mit der ERA abgeschlossen, welche insbesondere die Modalitäten des Zugangs zum OSS regelt. Der Beschluss 2/2019 war bis Ende 2020 befristet und wurde mit den Beschlüssen 2/2020⁸ und 2/2021⁹ zweimal verlängert, letztmals bis Ende 2022. Die einzelnen für diese Übergangslösung notwendigen Bestimmungen der Eisenbahnsicherheits- und der Interoperabilitätsrichtlinie wurden ebenfalls mit dem Beschluss 2/2019 in den Anhang 1 des LVA aufgenommen.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die Vorgehensweise zur Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen in der Schweiz in zwei Schritten und die in der Ausgangslage geschilderte Situation bezüglich des LVA ergeben verschiedene Handlungsoptionen, die im Folgenden dargestellt und bewertet werden:

Variante «Herauslösung der Schweiz aus den Verfahren und Harmonisierungen der EU»

Die Schweiz hat seit über 20 Jahren im Rahmen des LVA die technischen Standards und Verfahren zur Nachweisführung der EU-Bahnpakete 1, 2 und 3 schrittweise übernommen. Zum aktuellen 4RP(TP) hat die Schweiz den ersten Schritt der Umsetzung vollzogen (GA-Beschlüsse 2/2019, 2/2020 und 2/2021).

- ⁸ Beschluss Nr. 2/2020 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 11. Dezember 2020 zur Änderung des Anhangs 1 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse sowie des Beschlusses Nr. 2/2019 des Ausschusses zu den Übergangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union; AS **2021** 14.
- ⁹ Beschluss Nr. 2/2021 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 17. Dezember 2021 zur Änderung des Anhangs 1 des Abkommens sowie des Beschlusses Nr. 2/2019 des Ausschusses zu den Übergangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union; AS **2022** 93.

Anstelle der Umsetzung der EU-Bahnpakete könnte die Schweiz zur Sicherung des grenzüberschreitenden Bahnverkehrs auch die technischen Regeln des COTIF¹⁰ anwenden. Betreffend Harmonisierung der technischen Standards und Verfahren nutzt die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) ebenfalls die EU-Standards. Somit wäre für die Schweiz das Ziel der Interoperabilität ihres Normalspursystems auch auf diesem Weg erreichbar. Jedoch wäre damit eine Integration der Schweiz in die EU-Zulassungsverfahren nicht möglich. Sie könnte die ERA-Anlaufstelle OSS für harmonisierte Zulassungsverfahren nicht nutzen. Zudem wäre ihr eine fachliche Mitarbeit in der Weiterentwicklung der technischen Spezifikationen und der Nachweisverfahren im Kontext des 4RP(TP) verwehrt.

Diese Variante würde den Schweizer Eisenbahnsektor in folgenden Bereichen schwächen:

Der grenzüberschreitende Verkehr funktioniert auf Basis international harmonisierter Vorgaben und Zulassungsverfahren. Eine unabhängige Schweizer Lösung würde die Interoperabilität behindern. Die Antragsteller müssten für die Schweiz die technischen Dossiers separat einreichen; eine Abstimmung der Dossier-Prüfungen bei Mehrländerzulassungen zwischen der ERA und dem BAV zur Vermeidung von Doppelprüfungen wäre nicht möglich. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit und die Kosten der Verfahren.

Der Schweizer Inlandmarkt ist wegen der geringen Ausdehnung unseres Landes vergleichbar klein, spezifische Schweizer Lösungen sind wirtschaftlich uninteressant. Dies trifft in verstärktem Masse für künftige Entwicklungen zu, welche wegen der stark steigenden Komplexität in der Realisierung sehr aufwendig sind. Die Schweizer Industrie des Eisenbahnsektors exportiert einen grossen Teil ihrer Produkte, für den Marktzugang sind harmonisierte Standards und Prüfverfahren unabdingbar.

Variante «Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Bahnpakets – Beibehaltung des ersten Schritts»

Die Schweiz hat mit dem Beschluss 2/2019 des GA und Anpassungen an der EBV zügig einen ersten Umsetzungsschritt vollzogen. Damit sind die wichtigsten Zulassungsverfahren (Genehmigung für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Sicherheitsbescheinigung) harmonisiert. Die Schweiz nutzt die ERA-Anlaufstelle OSS für die Bearbeitung der Zulassungsverfahren, was sich gegenwärtig auf die Bearbeitungszeit und die Kosten der Verfahren bei Mehrländerzulassungen positiv auswirkt. Die Schweiz genießt mit diesem ersten Schritt bereits einige wichtige Vorteile aus dem 4RP(TP), ohne die vollständige Gleichwertigkeit der Regelungen mit jenen der EU realisiert zu haben. Dazu müssten u. a. das EBG und das LVA angepasst werden (vgl. Ziff. 1.1.2).

Die EK hat diesem schrittweisen Vorgehen unter der Bedingung zugestimmt, dass die Schweiz in naher Zukunft gleichwertige Regelungen zum 4RP(TP) und die Übernahme ins LVA anstrebt. Somit hat dieser erste Schritt den Status einer vorübergehenden Lösung (zurzeit bis Ende 2022) welche nur Bestand hat, wenn die Schweiz die Umsetzung des zweiten Schrittes zur vollständigen Gleichwertigkeit vorantreibt.

¹⁰ Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 3. Juni 1999 (COTIF); SR **0.742.403.12**.

Die Aufnahme von Verhandlungen mit der EK zur Beibehaltung des ersten Schritts des 4RP(TP) für die Schweiz ohne Aussicht auf den zweiten Schritt wurde daher verworfen. Die bisher gewonnenen Vorteile des ersten Schritts könnten dabei verloren gehen und die Schweiz könnte in die erste Variante «Herauslösung der Schweiz aus den Verfahren und Harmonisierungen der EU» gezwungen werden.

Variante «Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Bahnpakets im zweiten Schritt»

Die Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen in der Schweiz und die Weiterentwicklung der Interoperabilitätseigenschaften der Normalspurbahnen tragen wesentlich zur Förderung der Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen bei.

Bei der Anerkennung von ERA-Entscheiden auch für Schweizer Normalspurstrecken ist der Einbezug des BAV als nationale Behörde in die Beurteilung und Entscheidungsfindung sichergestellt. Analog zu den EU-Mitgliedstaaten wird die Schweiz auch zukünftig gezielte nationale technische Vorschriften (NNTV, Sonderfälle) erstellen können, was einen wichtigen Pfeiler für die sichere und wirtschaftliche Gestaltung unseres Bahnbetriebs bildet. Ferner wird das BAV auch künftig die Aufsicht über den Betrieb der Normalspurbahnen sicherstellen. Die Schweiz strebt nach wie vor eine umfassende Mitgliedschaft in der ERA an, dank der sie die Möglichkeit erhält, künftig an der Weiterentwicklung des Interoperabilitäts-Standards mitwirken zu können. Als Gastexperten können Schweizer Fachleute wie bereits heute weiterhin in den ERA-Gremien mitwirken. Damit kann die Einflussmöglichkeit zur Mitgestaltung des künftigen Interoperabilitäts-Standards gut abgeschätzt werden. Die angestrebte ERA-Mitgliedschaft wird die Teilnahme in den Arbeitsgruppen vertraglich sichern und auch den Einsitz in die Leitungsorgane ermöglichen. Als Lösungswege geprüft wurden die beiden folgenden Teilvarianten:

- **Teilvariante «gleichzeitige Anpassung des Schweizer Regelwerks und des LVA»**

Für die Schaffung von mit dem Gesamtpaket 4RP(TP) gleichwertigen Regelungen und die vollständige Übernahme werden sowohl die Anpassung des EBG und seiner Ausführungsverordnungen als auch die Anpassung des LVA benötigt.

Die gemeinsame Behandlung der Anpassungen des Landesrechts und des LVA wäre die effizienteste Vorgehensweise mit dem grössten Nutzen. Das gesamte Paket würde mit einer Vorlage in der Bundesversammlung behandelt. Die EK besitzt jedoch kein ausreichendes Mandat für diese Verhandlungen; mit einem solchen Mandat ist in kurzer Frist auch nicht zu rechnen. Diese Teilvariante wurde deshalb verworfen.

- **Teilvariante «eigenständige Anpassung des Schweizer Regelwerks»**

Die Schweiz kann ihr massgebendes Regelwerk eigenständig an den geltenden EU-Standard des 4RP(TP) anpassen.

Dass die Schweiz möglichst gleichwertige Vorschriften – entsprechend den EU-Mitgliedstaaten – anwendet, ist einerseits für den grenzüberschreitenden Verkehr wichtig, andererseits begünstigt es auch in der Schweiz die Nutzung

künftiger Innovationen aus den anlaufenden EU-Programmen. Eine entsprechende Revision des EBG und der Ausführungsbestimmungen ist auch ohne die gleichzeitige Anpassung des LVA vollständig funktionsfähig und ohne Einschränkungen in der Schweiz anwendbar. Somit kann die vorgesehene Revision von Gesetz und Verordnungen unabhängig von der Anpassung des LVA umgesetzt werden. Auf die nach wie vor angestrebte vollständige Umsetzung des zweiten Schrittes (mit Anpassung des LVA) wirkt sich der baldige Start einer eigenständigen Revision aus terminplanerischer Sicht ebenfalls positiv aus; die Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt angestrebt. Gegenüber der EU sendet die zügige Durchführung der Revision des EBG das klare Signal aus, dass die Schaffung von zum 4RP(TP) gleichwertigem Recht und die umfassende Übernahme des 4RP(TP) in das LVA angestrebt werden, um so den im ersten Schritt der Umsetzung realisierten Nutzen für den Eisenbahnsektor zu sichern und zu erhöhen.

Fazit

Die Teilvariante einer umgehenden eigenständigen Anpassung des Schweizer Regelwerks mit Blick auf die angestrebte Übernahme ins LVA und die Schaffung von mit dem 4RP(TP) gleichwertigem Recht im zweiten Schritt bildet die optimale Vorgehensweise. Diese wird deshalb mit dieser Vorlage vorgeschlagen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Finanzplanung des Bundes. Es gibt keine Schnittstellen mit Strategien des Bundesrates.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Für den von dieser Botschaft betroffenen Themenbereich liegt weder eine überwiesene Motion noch ein überwiesenes Postulat vor.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung fand zwischen dem 17. Dezember 2021 und dem 31. März 2022 statt. In Summe wurden 50 Stellungnahmen von insgesamt 179 Adressaten eingereicht, wobei rund die Hälfte der Rückmeldungen von den Kantonen erfolgte¹².

¹¹ BBI 2020 1777, hier 1891

¹² Der Ergebnisbericht ist einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > UVEK.

Ausführungsbestimmungen vom 15. Dezember 1983¹³ zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV) sowie der nationalen technischen Regeln (NNTV, Sonderfälle) und für die Übernahme geänderter TSI zuständig sein. Es bezieht dabei den Bahnsektor zur Beurteilung von Anpassungen ein.

Es werden die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass von der ERA erteilte Bewilligungen auch für den Betrieb auf dem Schweizer Normalspurnetz genutzt werden können. Hierfür sind ein Bundesratsentscheid und eine Anpassung des LVA erforderlich.

Dies würde die Teilnahme am einheitlichen europäischen Eisenbahnraum (*Single European Railway Area*, SERA) ermöglichen, in dem die Eisenbahnverkehrsunternehmen nur eine einzige Betriebsbewilligung benötigen, die auch in der Schweiz gilt.

Der Bundesrat wird eine entsprechende Entscheidung davon abhängig machen, dass die zentralen Errungenschaften des schweizerischen Eisenbahnsystems gewährleistet bleiben, wie z. B. die Gewährleistung des autonomen Zugangs.

Die Möglichkeit, Zuständigkeiten an die ERA zu übertragen, betrifft einerseits Fahrzeugzulassungen für Antragsteller und andererseits Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmungen. Das BAV prüft dabei im Rahmen des Prozesses der ERA, ob die geltenden nationalen Regelungen eingehalten werden. Es kann auch nach wie vor selbstständig die Zulassungsanträge mit ausschliesslichem Schweizer Geltungsbereich prüfen und die entsprechenden Verfügungen erlassen. Die Zuständigkeit der ERA für Bewilligungen, die die Schweiz betreffen, müsste im LVA zu gegebener Zeit separat geregelt werden; wie schon erwähnt, verfügt die EK gegenwärtig nicht über das notwendige Verhandlungsmandat (s. Ziff. 1.1.2).

An der bisherigen Aufteilung der Schweizer Normalspurstrecken in ein interoperables Haupt- und Ergänzungsnetz wird festgehalten. Dies betrifft auch die bisherige Zuteilung der Normalspurstrecken zu den beiden Kategorien. Für das Hauptnetz wendet die Schweiz Vorschriften an, die den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/797 gleichwertig sind. Für das Ergänzungsnetz behält das BAV auch zukünftig die Verantwortung bezüglich des Umfangs der einzuhaltenden Interoperabilitäts-Standards.

Die Vorlage schafft auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Überprüfung von ERTMS-Projekten (ERTMS = *European Rail Traffic Management System*) der Infrastruktur durch die ERA. Die generischen Engineering-Grundlagen für das ETCS, welche die SBB im Rahmen ihrer Systemaufgaben im Auftrag des BAV (Art. 37 EBG) erstellt, sollen hierzu der ERA zur Beurteilung vorgelegt werden können. Die Zuständigkeit der ERA muss auch hier im LVA zu gegebener Zeit separat geregelt werden (s. Ziff. 1.1.2).

Die Schweiz wird relevante Daten des normalspurigen Eisenbahnbetriebs in Abstimmung mit der ERA einheitlich erfassen und den berechtigten Stellen zugänglich machen. Die einheitliche Datenverfügbarkeit und Datennutzung ist das zentrale Element für die effiziente und sichere Abwicklung und für die Weiterentwicklung des Bahnbetriebs.

¹³ SR 742.141.11

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Konkurrenzfähigkeit des Eisenbahnsektors im Personen- wie auch im Güterverkehr muss gesteigert werden. Ein wesentliches Element bilden technische Innovationen u. a. im Rahmen der Digitalisierung. Eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Entwicklungsprogrammen zur Förderung des Schienenverkehrs stellt hierzu die wirksamste Umsetzungsmassnahme dar: Die Bündelung von Knowhow-Ressourcen zur Weiterentwicklung von Spezifikationen der Bahnindustrie, die Anwendung einheitlicher, international harmonisierter Standards sowie die abgestimmte Reduktion nationaler Vorschriften unterstützen den Bahnsektor bei der Steigerung seines Marktanteils.

4.3 Umsetzungsfragen

Die Vorlage enthält die auf Stufe Gesetz erforderlichen Anpassungen des EBG. Nach Verabschiedung des Gesetzes muss der Bundesrat diese Anpassungen auf Verordnungsstufe konkretisieren. Die Entwürfe entsprechender Änderungen der EBV, der Verordnung vom 17. Dezember 2014¹⁴ über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen und der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016¹⁵ sowie die Erläuterungen zu deren Änderungen sind auf der Webseite des BAV aufgeschaltet.¹⁶

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Eisenbahngesetz (EBG)

Art. 4 Sicherheitsmanagementsystem

Absatz 1: Das Erfordernis eines Sicherheitsmanagementsystems wird hier allgemeingültig für alle Eisenbahnunternehmen (Infrastrukturbetreiberinnen und Eisenbahnverkehrsunternehmen) formuliert. Zum Betrieb gehört auch die Instandhaltung.

Absatz 2: Die Eignung des jeweiligen Sicherheitsmanagementsystems betrifft natürlich nur den jeweils eigenen Einfluss- und Verantwortungsbereich des Eisenbahnverkehrsunternehmens bzw. der Infrastrukturbetreiberin.

Art. 4a Grenzbetriebsstrecken und grenznahe Strecken

Bezüglich Sicherheitsgenehmigungen gilt grundsätzlich das Territorialitätsprinzip, weshalb das BAV von seinem Ermessen hier nur ausnahmsweise Gebrauch machen wird.

¹⁴ SR 742.161

¹⁵ SR 742.411

¹⁶ www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/fachinformationen/interoperabilitaet/technische-saeule-4-eu-bahnpaket.html

Art. 8a Erteilung und Erneuerung der Sicherheitsgenehmigung

Die *Absätze 1 und 2* enthalten nur redaktionelle Anpassungen. *Absatz 3* ermöglicht den Abschluss von Zusammenarbeitsvereinbarungen, wie sie in Artikel 12 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2016/798 vorgesehen sind.

Art. 8c Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2

Die Umformulierung des zweiten Satzes von *Absatz 1* trägt den Ausnahmemöglichkeiten nach Artikel 2 Absätze 2 Buchstabe c und 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2016/798 Rechnung.

Die Aufhebung von *Absatz 2* bewirkt keine inhaltliche Änderung. Absatz 2 wurde 2013 eingefügt, um klarzustellen, dass Sicherheitsbescheinigungen auch für den Verkehr auf eigenen Strecken erforderlich sind. Dieses Erfordernis ergibt sich aber bereits aus Absatz 1.

Art. 8e Erteilung und Erneuerung der Sicherheitsbescheinigung

Absatz 3 ermöglicht dem Bundesrat, mit der EK zu vereinbaren, dass Sicherheitsbescheinigungen der ERA auch in der Schweiz gelten können. Eine entsprechende Vereinbarung liegt nicht nur im Interesse der Bahnbranche und der Schweiz, sondern vor allem auch im Interesse der EU, da dies dem Prinzip des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (SERA) auf der Basis einer einzigen europaweit geltenden Sicherheitsbescheinigung entspricht.

Art. 14a Mitwirkungspflicht

Absatz 1: Das BAV hat nicht nur bei Unfällen und schweren Vorfällen, sondern generell im Rahmen der Ausübung seiner gesetzlichen Aufgaben Anspruch auf Auskunft und Herausgabe sämtlicher Dokumente. Dies gilt nicht nur gegenüber den Eisenbahnunternehmen, sondern auch gegenüber den für die Instandhaltung von Fahrzeugen zuständigen Stellen.

Absatz 2 betrifft Sicherheitsbescheinigungen der ERA, sofern eine Vereinbarung nach Artikel 8e Absatz 3 abgeschlossen worden ist.

Art. 15 Meldung und Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen

Absatz 1: Nicht dem BAV, sondern der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) sind Unfälle und schwere Vorfälle unverzüglich zu melden, dem BAV innerhalb von 30 Tagen.

Absatz 4: Zur Aufklärung des Unfalls oder des schweren Vorfalls können insbesondere solche Personen beitragen, denen das Eisenbahnrecht eine entsprechende Verantwortlichkeit zuweist (wie Wagenhalter, Hersteller, Instandhalter, Konformitätsbewertungsstellen).

Art. 15a Abs. 3 erster Satz, 3^{bis} und 3^{ter}

Absatz 3 erster Satz: Die Bestimmung unterscheidet neu zwischen der Untersuchungskommission und ihrem Sekretariat (Untersuchungsdienst).

Absatz 3^{bis}: Die Bestimmung schafft eine Rechtsgrundlage, um die bestehende Praxis bei der Mitwirkung an Untersuchungen im Ausland fortführen zu können. Die Mitwirkung an Untersuchungen im Ausland setzt entweder eine Rechtsgrundlage im Völkerrecht oder ausreichende Rechtsgrundlagen im einladenden Land und im mitwirkenden Land voraus. Letzterem Zweck dient die vorliegende Bestimmung. Es geht insbesondere um Mitwirkungen nach Artikel 22 Absatz 5 und Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/798. Es kann aber beispielsweise auch um die Mitwirkung an der Untersuchung eines Unglücks bei einer Zahnradbahn gehen.

Absatz 3^{ter}: Die Bestimmung ermöglicht es dem Untersuchungsdienst, auf Ersuchen ausländischer Untersuchungsstellen an der Durchführung von Untersuchungsverfahren nach Artikel 23 der Richtlinie (EU) 2016/798 mitzuwirken.

Art. 16 Abs. 1^{bis}

Bei den besonders schützenswerten Personendaten handelt es sich regelmässig um Gesundheitsdaten und Strafregisterauszüge.

Art. 16a Datenbearbeitung durch Infrastrukturbetreiberinnen

Dieser Artikel gilt nicht nur für Infrastrukturbetreiberinnen mit einer Infrastrukturkonzession nach EBG, sondern auch für solche, die aufgrund eines Staatsvertrags zum Betrieb der Infrastruktur berechtigt sind.

Bei den besonders schützenswerten Personendaten nach Absatz 2 handelt es sich regelmässig um Gesundheitsdaten und Strafregisterauszüge, die auch vom BAV gemäss Artikel 16 systematisch bearbeitet werden. Andere besonders schützenswerte Personendaten werden von den Infrastrukturbetreiberinnen (wie auch vom BAV) nur dann bearbeitet, wenn sie an diese herangetragen werden.

Die Datenbearbeitung durch Eisenbahnunternehmen, die Personen befördern, ist im Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009¹⁷ geregelt. Für die Datenbearbeitung von Güterverkehrsunternehmen gelten die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁸ für private Personen.

Art. 17a Abs. 1 und 6

Absatz 1 ermöglicht die Eintragung von Fahrzeugen mit Schweizer Zulassung in ein europäisches Register.

Absatz 6: Vereinbart der Bundesrat die Teilnahme an Fahrzeugregistern der EU, so sind die betroffenen Halter bzw. Inhaber der Typenzulassung verpflichtet, ihre Fahrzeuge dort einzutragen. Eine entsprechende Vereinbarung liegt nicht nur im Interesse der Bahnbranche und der Schweiz, sondern vor allem auch im Interesse der EU, da

¹⁷ SR 745.1

¹⁸ SR 235.1

dies dem Prinzip des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (SERA) auf der Basis eines einzigen europäischen Fahrzeugregisters (*European Vehicle Register*) entspricht.

Art. 17c Beurteilung der sicherheitsrelevanten Aspekte

Absatz 1: Es wird klargestellt, dass das BAV nicht nur in den Bewilligungsverfahren, sondern auch in der Aufsicht über Bau und Betrieb risikoorientiert handelt.

Absatz 3 regelt, mit welchen Stellen und Personen die Daten ausgetauscht werden können. Ein Austausch ist insoweit erforderlich und verhältnismässig im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 DSGVO, als erkannte Sicherheitsdefizite nur dann wirksam bekämpft werden können, wenn die Mitbetroffenen davon Kenntnis haben und die erforderlichen Massnahmen treffen können.

Art. 18y^{bis} Sicherheitsnachweis

Die Bestimmung schreibt allgemeingültig vor, dass für Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge der Nachweis der Sicherheit erbracht werden muss. Dieses Erfordernis besteht unabhängig von der Frage, ob eine Plangenehmigung oder eine Betriebsbewilligung erforderlich ist.

Art. 18w Betriebsbewilligung für Eisenbahnanlagen

Absatz 1: Die Regelung betrifft Eisenbahnanlagen und entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a EBV. Anders als im interoperablen Bereich (vgl. Art. 23c EBG) ist nicht für jede neue Eisenbahnanlage eine Betriebsbewilligung erforderlich.

Absatz 2: Neue, aufgerüstete und erneuerte Bauten und Anlagen benötigen nur dann eine Betriebsbewilligung, wenn das BAV dies verlangt – es sei denn, es handelt sich um eine signifikante Änderung nach Absatz 1. Der Begriff der Aufrüstung tritt an die Stelle des bisher verwendeten Begriffs der Umrüstung (Anpassung an die EU-Terminologie).

Art. 18w^{bis} Betriebsbewilligung für Fahrzeuge

Absatz 1 betrifft Eisenbahnfahrzeuge und entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b EBV. Er stellt neu auf Gesetzesstufe klar, dass nicht nur nach wesentlichen Änderungen, sondern natürlich auch für neue Fahrzeuge eine Betriebsbewilligung erforderlich ist.

Art. 23c Betriebsbewilligung für Eisenbahnanlagen

Absatz 1: Dass neue sowie signifikant geänderte Eisenbahnanlagen einer Betriebsbewilligung bedürfen, entspricht der heutigen Rechtslage (Art. 23c EBG, Art. 15d Abs. 1 EBV). Als neue Bauten und Anlagen gelten solche, die auf neuen Strecken entstehen, d. h. auf Strecken, die nicht Bestandteil des bisher vorhandenen Eisenbahnsystems sind, sowie Anlagen an neuen Orten (z. B. Bahnstromunterwerke und Stellwerke sowie Betriebsleitzentralen).

Absatz 2: Neu entscheidet das BAV bei Aufrüstungen, die keine signifikante Änderung darstellen, ob eine Betriebsbewilligung erforderlich ist (bisher war gemäss Art. 23d Abs. 2 immer eine Betriebsbewilligung erforderlich). Handelt es sich bei der Erneuerung oder Aufrüstung um eine signifikante Änderung, so ist nach Absatz 1 eine Betriebsbewilligung erforderlich.

Die Absätze 3–5 entsprechen dem heutigen Artikel 23c Absätze 2–4.

Art. 23c^{bis} Inverkehrbringen von Fahrzeugen

Anders als das Inverkehrbringen von Fahrzeugen auf dem Markt setzt das Inverkehrbringen von Fahrzeugen auf Eisenbahninfrastruktur eine entsprechende Bewilligung voraus.

Absatz 1: Die ERA kann für Mehrländerzulassungen zuständig werden, sofern der Bundesrat dies vorsieht (vgl. Abs. 6).

Was eine wesentliche Änderung ist, ergibt sich für interoperable Fahrzeuge aus Artikel 21 Absatz 12 der Richtlinie (EU) 2016/797 (vgl. Art. 15d Abs. 2 EBV).

Die Absätze 2–4 entsprechen sinngemäss dem heutigen Artikel 23c Absätze 2–4.

Absatz 5: Macht der Bundesrat von der Möglichkeit Gebrauch, Betriebsbewilligungen der ERA anzuerkennen, so ermöglicht dies die Teilnahme am einheitlichen europäischen Eisenbahnraum (SERA), in dem die Eisenbahnverkehrsunternehmen nur eine einzige Betriebsbewilligung benötigen. Die Anerkennung von Betriebsbewilligungen und Typenzulassungen ausländischer Staaten bleibt für Nicht-EU-Staaten von Bedeutung.

Absatz 6: Der Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem BAV und der ERA setzt einen Entscheid des Bundesrates voraus, ausländische Betriebsbewilligungen anzuerkennen.

Absatz 7: Die Ausdehnung einer nur in einem Land gültigen Betriebsbewilligung auf grenznahe Strecken in einem Nachbarland (gemäss Art. 21 Abs. 8 der Richtlinie (EU) 2016/797) setzt eine entsprechende Vereinbarung zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden voraus. Dem BAV wird eine entsprechende Abschlusskompetenz eingeräumt.

Art. 23d Aufrüstung und Erneuerung von Teilsystemen

Der Artikel betrifft sowohl fahrzeugseitige als auch infrastrukturseitige Teilsysteme.

Absatz 1: Der Begriff der Aufrüstung tritt an die Stelle des bisher verwendeten Begriffs der Umrüstung (Anpassung an die Terminologie von Art. 2 Ziff. 14 der Richtlinie (EU) 2016/797).

Absatz 2: Der Begriff der Erneuerung hat die Bedeutung nach Artikel 2 Ziffer 15 der Richtlinie (EU) 2016/797. Umfangreiche Austauscharbeiten können auch mit Änderungen der ausgetauschten Teile verbunden sein.

Art. 23e Änderungen

Absatz 1: Die Bestimmung stellt klar, welche materiellen Anforderungen für Änderungen (einschliesslich Erneuerungen und Aufrüstungen) gelten. Soll von diesen Anforderungen abgewichen werden, ist dies ohne Bewilligung des BAV unzulässig.

Absatz 2: Die Bestimmung stellt klar, dass ein Ersatz von Bauteilen im Rahmen von Instandhaltungsarbeiten nicht nur unter den Voraussetzungen von Absatz 1 zulässig, sondern auch ein Eins-zu-eins-Ersatz möglich ist.

Absatz 3: Der Sicherheitsnachweis ist immer dann nachzuführen, wenn sich aus Änderungen am Bewilligungsobjekt oder am geltenden Rechtsrahmen Anlass dazu ergibt.

Art. 23e^{bis} Freier Verkehr mobiler Teilsysteme

Die Bestimmung übernimmt inhaltlich die Regelung des heutigen Artikels 23h für mobile Teilsysteme. Überdies sind eine einschlägige Prüferklärung und eine Konformitätsbescheinigung (Art. 23j Abs. 1 EBG) erforderlich.

Art. 23e^{ter} Inverkehrbringen von Interoperabilitätskomponenten

Die Bestimmung übernimmt inhaltlich die Regelung des heutigen Artikels 23h für Interoperabilitätskomponenten. Sie deckt auch alle handelbaren Bestandteile von Eisenbahnanlagen ab. Überdies sind eine einschlägige Erklärung und eine Konformitätsbescheinigung (Art. 23j Abs. 1 EBG) erforderlich. Ein Inverkehrbringen einer Komponente zu bahnfremden Zwecken ist damit nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 8 Abs. 1 zweiter Satz der Richtlinie (EU) 2016/797).

Art. 23f Zuständigkeiten

Absatz 1 Buchstabe a: Die grundlegenden Anforderungen sind diejenigen nach Anhang III der Richtlinie (EU) 2016/797.

Absatz 1 Buchstabe b: Der Bundesrat erlässt nicht nur materielle technische Vorgaben, um die Interoperabilität zu gewährleisten, sondern regelt z. B. auch Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten oder erlässt Anforderungen an die Nachweisführung.

Absatz 2 entspricht dem heutigen Absatz 4.

Absatz 3 Buchstabe a: Bei den technischen Ausführungsbestimmungen wird es sich um diejenigen TSI handeln, die von der EK erlassen werden. Bisher wurden diese vom Bundesrat in Anhang 7 der EBV festgelegt. Neu würden sie vom BAV in den AB-EBV verankert.

Absatz 3 Buchstabe b: Das BAV erlässt die NNTV, soweit sie sich nicht aus übergeordnetem Recht ergeben, und meldet sie der EK. Es meldet der EK überdies die Sonderfälle zu den TSI.

Absatz 4 erweitert die Regelungen des heutigen Artikels 83*e* Absatz 7 EBV um analoge Notifizierungen an die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF).

Absatz 5 entspricht dem heutigen Absatz 2.

Art. 23h

Artikel 23*h* (Inverkehrbringen) wird aufgehoben, weil er durch die Artikel 23*e*^{bis} und 23*e*^{ter} ersetzt wird.

Art. 23j Abs. 1

Absatz 1: Die Bestimmung wurde an die Terminologie der Richtlinie (EU) 2016/797 angeglichen und um den Aspekt der NNTV erweitert.

Art. 40b^{bis} Haftpflichtversicherung

Die Versicherungspflicht gilt sowohl für alle inländischen Eisenbahnverkehrsunternehmen – einschliesslich solcher, die keine Netzzugangsbewilligung benötigen – als auch für ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen, deren Netzzugangsbewilligung (Lizenz) anerkannt wird. Die Mindestversicherungssumme entspricht der Regelung von Artikel 5*b* Absatz 1 der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998¹⁹. Versicherungsrecht liegt in der Kompetenz der Staaten und nicht der EU (vgl. Art. 22 der Richtlinie 2012/34/EU²⁰).

Art. 80 Abs. 2

Was sicherheitsrelevante Tätigkeiten sind, ergibt sich aus Artikel 3 der Verordnung vom 4. November 2009²¹ über die sicherheitsrelevanten Tätigkeiten im Eisenbahnbereich. Für Triebfahrzeugführerinnen und -führer auf Normalspurstrecken ergibt sich die gegenseitige Anerkennung der Ausweise aus Artikel 2 des Beschlusses 2/2016²² des GA. Aber auch für das übrige sicherheitsrelevante Personal soll die Möglichkeit bestehen, auf der Basis der ausländischen Zulassungen für die grenznahen schweizerischen Strecken seine Tätigkeiten auszuüben. Gleiches gilt für Personen, die Triebfahrzeuge, wie z. B. Trams, auf Speziaispurstrecken führen.

¹⁹ SR 742.122

²⁰ Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32.

²¹ SR 742.141.2

²² Beschluss Nr. 2/2016 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 10. Juni 2016 zur Änderung des Anhangs 1 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, AS 2016 2373.

Art. 86a Abs. 1 Bst. d

Widerhandlungen nach Buchstabe d sind ebenso strafwürdig wie Widerhandlungen nach Buchstabe a.

Art. 96b Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Nachbarstaaten erteilen zukünftig keine Sicherheitsbescheinigungen mehr, da die ERA diese erteilt. Die Übergangsbestimmung dient der Möglichkeit, dass die nach altem Recht von den Nachbarstaaten erteilten Sicherheitsbescheinigungen bis zu ihrem Ablauf in der Schweiz anerkannt bleiben (vgl. heutiger Art. 8e Abs. 4 EBG).

Art. 97 Abs. 2

Diese Bestimmung delegiert die Zuständigkeit für den Erlass der technischen und betrieblichen Ausführungsbestimmungen zur EBV (AB-EBV) an das BAV (bisher UVEK) und erlaubt so eine einheitliche, stufengerechte Regelung (vgl. auch Art. 23f Abs. 2 EBG für TSI und NNTV).

5.2 Artikel 21 des Elektrizitätsgesetzes (EleG)

Der bislang verwendete Begriff «elektrische Eisenbahnen» in Artikel 21 Ziffer 1 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902²³ (EleG) führte zu Missverständnissen. Die neue Definition stellt klar, dass alle bahnspezifischen elektrischen Installationen und Anlagen in die Kontrollzuständigkeit des BAV fallen, beispielsweise auch Eisenbahnsicherungsanlagen (im Unterschied zur allgemeinen Licht- und Steckdoseninstallation im Sicherungsanlagenraum) und alle für den sicheren und zuverlässigen Eisenbahnbetrieb erforderlichen Installationen und Anlagen (Steuerungen für Fahrleitungsanlagen). Hingegen fallen nicht bahnspezifische Installationen, die den Bau betreffen, nicht in die Kontrollzuständigkeit des BAV. Dies trifft in der Regel auf die Baustromversorgung oder Elektroinstallationen beim Zugang zur Bahn zu. Solche Anlagen werden vom Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) kontrolliert, sind jedoch bei Neu- und Umbauprojekten der Bahn Bestandteile der vom BAV zu genehmigenden Planvorlage. Das BAV konsultiert das ESTI im Rahmen von eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren gestützt auf Artikel 62a Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁴ (RVOG).

Auch der heutige Artikel 21 Ziffer 2 EleG bildet in Bezug auf die der Aufsicht des ESTI unterstehenden Anlagen und Erzeugnisse nicht mehr den aktuellen Stand ab. Zudem ist die Bestimmung in sprachlicher Hinsicht veraltet. In praktisch allen Verordnungen ist entweder von elektrischen Anlagen oder Installationen die Rede. Die Unterscheidung zwischen Schwach- und Starkstrom ist demgegenüber in einer Norm, welche die Zuständigkeit regelt, erstens nicht nötig und zweitens potenziell zu wenig weit, auch wenn heute keine Kategorie ausserhalb von Schwach- und Starkstrom besteht. Weiter werden damit dieselben Begriffe wie in Ziffer 1 verwendet. Der Zusatz

²³ SR 734.0

²⁴ SR 172.010

der «elektrischen Maschinen» kommt aus einer Zeit, in welcher es noch keine Haushaltsgeräte gab. Heute sind elektrische Erzeugnisse sowohl im Hochspannungs- wie auch im Niederspannungssegment viel verbreiteter und vielfältiger als nur Maschinen. Im Niederspannungsbereich gilt die Verordnung vom 25. November 2015²⁵ über elektrische Niederspannungserzeugnisse als Ausführungsverordnung, welche ebenfalls elektrische Erzeugnisse behandelt. Auch hier wird Kongruenz hergestellt zu den Begrifflichkeiten in den Verordnungen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die nachfolgend aufgezeigten Auswirkungen basieren auf der unter Ziffer 1.2 vorgeschlagenen Teilvariante «eigenständige Anpassung des Schweizer Regelwerks». Auswirkungen der unter Ziffer 1.2 verworfenen Varianten, welche die Vorteile der in dieser Vorlage vorgeschlagenen Teilvariante dokumentieren, sind unter Ziffer 1.2 zu finden.

Alle Antragsteller, Prüfstellen der Bahnbranche, das BAV und andere nationale Sicherheitsbehörden (NSB) profitieren vom Zugang zur Anlaufstelle OSS der ERA. Dem BAV wird weiterhin die Mitarbeit in Fachgremien, der damit verbundene Wissens- und Erfahrungsaustausch und die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung von Vorschriften und Verfahren ermöglicht; dies bindet Personalressourcen. Beim BAV verschieben sich die bisher im Rahmen des bilateralen Austauschs mit anderen nationalen Eisenbahnbehörden eingesetzten Personalressourcen zugunsten der durch die ERA organisierten Netzwerke im neutralen Rahmen.

Da materiell Doppelprüfungen von harmonisierten EU-Vorschriften (TSI) im Rahmen von Zulassungen und Bescheinigungen entfallen, reduziert sich insbesondere bei Mehrländerzulassungen der zeitliche Aufwand u. a. aufgrund des Wegfalls von Abstimmungen zwischen den NSB. Andererseits ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem 4RP(TP) vor allem bei einfachen Zulassungsverfahren gegenüber früher mit einem höheren administrativen Aufwand zu rechnen. Die ERA ist hier allerdings im Auftrag der EK (Budgetvorgaben) und aufgrund des Drucks der NSB der EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, die Effizienz in den Verfahren deutlich zu steigern.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht vertieft untersucht.

²⁵ SR 734.26

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Bahnbranche (Infrastrukturbetreiberinnen, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Fahrzeughalter und -hersteller) profitiert von harmonisierten technisch-betrieblichen Spezifikationen, Vorschriften, Verfahren und der Anlaufstelle OSS der ERA im Rahmen des 4RP(TP). Für die Antragsteller und die an den Zulassungsverfahren beteiligten Unternehmen bedeutet dies insbesondere bei Mehrländerzulassungen eine effizientere Abwicklung, Transparenz und grössere Rechtssicherheit; für Hersteller von Fahrzeugen und anderen eisenbahntechnischen Produkten bedeutet es zudem eine Reduktion der technischen Komplexität aufgrund geringerer länderspezifischer Ausprägungen.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine wesentlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten.

Die Erteilung von Fahrzeugzulassungen und Sicherheitsbescheinigungen mit europaweiter Gültigkeit durch die ERA hat allerdings zur Folge, dass sich auch der Rechtsschutz nach europäischem Recht richtet. Dementsprechend können schweizerische Regelungen über den Rechtsschutz keine Anwendung finden. Folglich gibt es gegen Verfügungen der ERA für Fahrzeugzulassungen kein Verbandsbeschwerderecht, und die Schweiz hat auch keine Möglichkeit, das Verbandsbeschwerderecht des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁶ im europäischen Eisenbahnrecht zu verankern.

Nach europäischem Recht kann gegen eine Entscheidung der ERA bei der Beschwerdekammer der ERA Beschwerde erhoben werden.

Dabei kann jede natürliche oder juristische Person nicht nur gegen eine an sie gerichtete Entscheidung Beschwerde einlegen, sondern auch gegen eine Entscheidung, die sie unmittelbar und individuell betrifft, selbst wenn die Entscheidung an eine andere Person gerichtet ist. Deshalb kann beispielweise auch eine betroffene Person mit einer Behinderung mit einer Beschwerde geltend machen, dass ihre Rechte verletzt würden.

Ein Verband, wie z. B. *Inclusion Handicap*, hat hierbei die Möglichkeit, betroffene Beschwerdeführerinnen oder Beschwerdeführer von den Prozessrisiken freizustellen und so für eine wirksame Kontrolle der Entscheide der Europäischen Instanzen zu sorgen.

Zudem führt die Beschwerdekammer auch Schiedsverfahren zwischen der ERA und den NSB.

Die Frage der Zuständigkeit der ERA-Beschwerdekammern und des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Schweiz betreffende Verfahren (z. B. ein schweizerischer Antragsteller) wird Gegenstand der Verhandlungen zur Anpassung des LVA sein. Wie schon erwähnt, verfügt die EK gegenwärtig nicht über das dafür notwendige Verhandlungsmandat; ob und wann diese Verhandlungen initiiert werden können, ist

²⁶ SR 151.3

deswegen unklar (siehe Ziff. 1.1.2). Zudem werden mit der Revision des EBG die Ergebnisse bei einer allfälligen Anpassung des LVA nicht vorweggenommen.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten. Eine indirekte Auswirkung ergibt sich, indem die Schweiz an den Bestrebungen der Europäischen Union teilnimmt, mittels des 4RP(TP) die Rolle der Eisenbahn im Personen- sowie im Güterverkehr zu stärken und dadurch zur Reduktion des CO₂-Ausstosses beizutragen.

6.6 Andere Auswirkungen

Die EK hat dem schrittweisen Vorgehen der Schweiz bei der Umsetzung des 4RP(TP) nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die Schweiz umgehend gleichwertige Regelungen zum 4RP(TP) und die Übernahme ins LVA anstrebt. Somit hat der bisher in der Schweiz umgesetzte erste Schritt (siehe Ziff. 1.1.2) den Status einer vorübergehenden Lösung, welche nur Bestand hat, wenn die Schweiz die Umsetzung des zweiten Schrittes zur vollständigen Gleichwertigkeit nationaler Regelungen zum 4RP(TP) und die Übernahme ins LVA vorantreibt. Mit dieser Vorlage zur eigenständigen Anpassung des Schweizer Regelwerks (vgl. Ziff. 1.2) wird die Umsetzung im zweiten Schritt weitergeführt. Dies ist ein klares Signal der Schweiz an die EU, dass sie an den mit dem 4RP(TP) im Zusammenhang stehenden Bestrebungen zur Stärkung des Eisenbahnsektors mitwirken will.

7 Rechtliche Aspekte

Die Vorlage betrifft das EBG. Dieses hat seine Verfassungsgrundlagen in den Artikeln 81, 87 und 87a der Bundesverfassung²⁷ (BV). Überdies ist die Änderung einer Bestimmung des EleG vorgesehen, welches seine Verfassungsgrundlage in den Artikeln 81, 87, 89 und 91 Absatz 1 BV hat.

7.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Rechtliches Bindeglied zwischen den Eisenbahnsystemen in der Schweiz und in der EU ist das LVA. Das LVA beruht auf dem Grundsatz der Äquivalenz der Gesetzgebungen der Vertragsparteien. Die Schweiz hat sich politisch dazu verpflichtet, die schweizerische Gesetzgebung mit dem im Bereich des LVA relevanten EU-Recht, das in Anhang 1 des Abkommens aufgeführt ist, in Einklang zu bringen (Art. 52 Abs. 6

²⁷ SR 101

LVA). Ziel des Abkommens ist eine möglichst umfassende Angleichung der Regeln, die in diesem Bereich in der Schweiz und in der EU gelten.

Der Eisenbahn-Binnenmarkt wurde in der EU in den letzten Jahren im Rahmen sogenannter Bahnpakete reformiert. Die Schweiz hat bis anhin betreffend wichtiger Teile der ersten drei Bahnpakete zur Förderung der technisch-betrieblichen Harmonisierung in den Bereichen der Interoperabilität und der Sicherheit gleichwertige Regelungen geschaffen und ins LVA übernommen. Mit der Übernahme wichtiger Elemente des dritten Pakets erhielt die Schweiz die Möglichkeit zum Einsitz (ohne Stimmrecht) im *Railway Interoperability and Safety Committee* (RISC) der EK. Damit hat die Schweiz seit 2014 die Möglichkeit, im wichtigsten Steuergremium für den Bahnsektor ihre Position direkt einzubringen. Diese Möglichkeit zur Wortmeldung ist sehr wichtig und wiegt den Nachteil des fehlenden Abstimmungsrechts als Nicht-Mitgliedstaat auf.

Die Schweiz hat betreffend das 4RP(TP) mittels der EBV-Änderung vom 6. November 2019 in Bezug auf wesentliche technische Elemente gleichwertige Regelungen geschaffen²⁸. Dies ermöglicht für die wichtigen Zulassungsverfahren (Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Sicherheitszertifikat) den Einbezug der Schweiz in die neu etablierten zentralen ERA-Verfahren (siehe auch Ziff. 4.1).

Die vorliegende Gesetzesrevision entspricht den Vorgaben aus dem LVA und ist mit diesem vereinbar. Zu gegebener Zeit können die entsprechenden EU-Rechtsakte, namentlich die Richtlinien (EU) 2016/797 und (EU) 2016/798 sowie die Verordnung (EU) 2016/796, mittels Beschluss des GA in den Anhang 1 LVA aufgenommen werden.

7.2 Erlassform

Die Vorlage umfasst ausschliesslich Änderungen des EBG und des EleG.

7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem dieser Schwellenwerte) beschlossen.

7.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Gemäss Artikel 48 Absatz 2 RVOG bedarf die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf Gruppen und Ämter einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Der

²⁸ AS 2019 3571

Entwurf enthält eine direkte Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an ein Amt (das BAV) und eine Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat:

Artikel 23f Absatz 3 EBG: In Buchstabe a geht es um die Befugnis des BAV, Änderungen der TSI im schweizerischen Recht zu verankern. Die TSI waren bislang Gegenstand von Anhang 7 EBV. Buchstabe b betrifft einerseits die offenen Punkte der TSI, die durch nationale Vorschriften zu füllen sind, andererseits notwendige Abweichungen von den TSI.

Mit *Artikel 97 Absatz 2 EBG* erhält der Bundesrat die Befugnis, den Erlass der technischen und betrieblichen Ausführungsbestimmungen zukünftig an das BAV zu delegieren. Bislang wurden diese Ausführungsbestimmungen (AB-EBV) durch das UVEK erlassen. Dass hier anders als im Fall von Artikel 23f Absatz 2 EBG keine direkte Delegation an das BAV vorgesehen ist, liegt daran, dass für den nicht interoperablen Verkehr, der wichtiger Teil der Regelungen der AB-EBV ist, ein grösserer Gestaltungsspielraum besteht. Hier ist eine Delegation an das BAV nur aus verwaltungsökonomischen Gründen angezeigt, nicht aber zwingend.

Die Regelungen der AB-EBV betreffend Interoperabilität, die TSI sowie erforderliche Ergänzungen zu und Abweichungen von den TSI sind eng miteinander verknüpft und bedürfen einer gleichzeitigen, aufeinander abgestimmten Regelung. Sie sind technischer Natur und müssen sich im Rahmen des LVA sowie der Vorgaben von EBG und EBV bewegen, sodass nicht zuletzt aufgrund des äusserst geringen Gestaltungsspielraums die Delegation(smöglichkeit) an das BAV vorgesehen wird.

7.5 **Datenschutz**

Die vorgesehenen Änderungen des EBG stellen gegenüber der geltenden Rechtslage keine stärkeren Eingriffe in die Grundrechte natürlicher Personen dar.

Das BAV erhält neu auch gegenüber den für die Instandhaltung von Fahrzeugen zuständigen Stellen die erforderlichen Informationsrechte zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben (Art. 14a). Statt gegenüber dem BAV wird gegenüber der SUST eine unverzügliche Meldepflicht bei Unfällen und schweren Vorfällen begründet (Art. 15). Das Sekretariat der SUST erhält die Befugnis, an der Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen im Ausland mitzuwirken und die erforderlichen Informationen auszutauschen (Art. 15a Abs. 3^{ter}). Dem BAV wird ermöglicht, an den Fahrzeugregistern der EU teilzunehmen (Art. 17a Abs. 5). Es wird klargestellt, dass das BAV zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben die erforderlichen Daten mit allen beteiligten Stellen im erforderlichen Umfang austauschen darf (Art. 17c Abs. 3, Art. 23i Abs. 2 Bst. f und Art. 23l Abs. 2). Die Regelungen entsprechen den Grundsätzen des Datenschutzes, da sie verhältnismässig sind.

