



RailCom – News Nr. 12

Bern, Dezember 2024

Editorial

Unabhängig und sachverständig hat die RailCom ihre Aufgabe als Behörde zu erfüllen.

Mit dem Abschluss des Landverkehrsabkommens mit der EU 1999 und der Öffnung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs war die Schweiz gehalten, eine Behörde zu schaffen, die Gewähr dafür bietet, dass die Marktteilnehmer einen fairen Zugang zum Schweizer Bahnnetz erhalten. Der Gesetzgeber hat seither schrittweise die Kompetenzen der RailCom als Marktüberwachungsbehörde erweitert, damit sie wirkungsvoll über den diskriminierungsfreien Zugang zur monopolistischen Infrastruktur der Bahn und zu den vom Bund subventionierten Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs wacht. Selbst bei den Güterverkehrsdienstleistungen in der Nahzustellung wurde die RailCom zur Aufsicht berufen. Ihre Aufgabe ist nicht nur darauf beschränkt, auf Klage oder Gesuch hin tätig zu werden, sondern sie übt auch eine Wettbewerbsaufsicht aus. Sie tut dies, indem sie selbstständig Untersuchungen einleitet und Entscheidungen trifft sowie Massnahmen für die Zukunft anordnet. Um faire Rahmenbedingungen für den Marktzugang durchzusetzen, unterstützt sie unkompliziert die Marktteilnehmer bei der Rechtsumsetzung, vermittelt im Konfliktfall unparteiisch und entscheidet nachvollziehbar nach fundierten Abklärungen und in einem transparenten Verfahren.

Dazu erhält sie weder Weisungen, noch hat sie sich von politischen Entwicklungen leiten zu lassen. Sie ist einzig dem Recht verpflichtet, das für alle vom Netzzugang betroffenen Unternehmen unabhängig von ihrer Grösse und wirtschaftlichen Bedeutung auf dem Markt Geltung hat. Wer sich an die RailCom wendet, kann auf ihre Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Fairness, aber ebenso darauf vertrauen, dass die Behörde die komplexen Elemente des integrierten Bahnsystems Schweiz berücksichtigt. Sie ist personell so zusammengesetzt, dass sie mit den technischen, wirtschaftlichen, betrieblichen und juristischen Aspekten des Bahnverkehrs und der Umschlagsanlagen im kombinierten Verkehr vertraut ist. Sie kann auf diese Weise den multiplen Herausforderungen der Branche, wie Digitalisierung in der Kapazitätssteuerung und -planung (TMS), Bauen unter Betrieb (Intervallplanung), zukünftige Ausrichtung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz vorausschauend und im Einklang mit den Rechtsgrundsätzen mit zukunftsgerichteten Lösungen begegnen.

In den vergangenen Jahren konnte die RailCom einige dieser Entwicklungen im Sinne eines kooperativen Miteinanders im Interesse der Branche angemessen und zielführend mitgestalten. Dies führte nicht nur zu einer Klärung der relevanten Gesetzesbestimmungen, sondern auch dazu, dass überkommene Praxisanwendungen überprüft und zeitgemäss weiterentwickelt werden konnten.

In diesem Sinne danke ich Behörden, Verwaltung und allen Marktteilnehmern und Interessierten, welche mit ihren Anregungen, Hinweisen, aber auch Forderungen zur Entwicklung und vor allem auch Gewährleistung von fairen Rahmenbedingungen im Bahnsystem Schweiz beigetragen haben. Ein besonderer Dank geht an die Mitglieder der RailCom und die Mitarbeitenden des Fachsekretariats, welche mit Freude die spannenden Herausforderungen angepackt und Entwicklungen mitgeprägt haben. Ich werde nun nach zwölf Jahren als Präsidentin der RailCom den Stab an Frau Dr. Barbara Furrer übergeben. Ihr, der Kommission und dem Fachsekretariat wünsche ich persönlich alles Gute und ein erfolgreiches Wirken.



Patrizia Danioth Halter, Präsidentin

Interview: Die RailCom im Wandel der Zeit

In wenigen Wochen geht die 12-jährige Amtszeit unserer Präsidentin Patrizia Danioth Halter zu Ende. Wir nutzen diese Gelegenheit, um mit Markus Kern und Dirk Stahl darüber zu sprechen, was sich in den vergangenen Jahren bei der RailCom verändert hat und welche zukünftigen Entwicklungen sich abzeichnen.

1999 haben Bundesrat und Parlament den ersten Schritt der Bahnreform gestaltet und die RailCom geschaffen, die damals noch SKE hiess. Welchen Platz hat die RailCom seither eingenommen? Oder anders gefragt: Welche Rolle spielt die RailCom heute in der Schweizer Eisenbahn- und Transportbranche?

Dirk Stahl: Die RailCom stellt für uns eine wichtige neutrale Instanz dar, wenn es um Differenzen zwischen uns als EVU und den Infrastrukturbetreibern geht. Zudem ist es hilfreich, dass die RailCom mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 proaktive Kompetenzen zwecks Marktmonitoring erhielt und die Möglichkeit, Untersuchungen von Amtes wegen durchzuführen.

Markus Kern: Die RailCom wurde als Behörde etabliert, die sowohl von den Marktakteuren als auch von Verwaltung und Politik unabhängig ist. Dies hat es der RailCom ermöglicht, nicht nur als Schiedsrichterin, sondern auch als Ansprechpartnerin für Unternehmen und Behörden sowie zuweilen als Vermittlerin zu fungieren. Damit kommt ihr neben dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und der Schweizerischen Trassenvergabestelle (TVS) eine wichtige Funktion im Gefüge der Behörden im Bahnbereich zu.

Wie hat sich die Rolle der RailCom in der Schweizer Eisenbahn- und Transportbranche in den letzten 12 Jahren entwickelt?

Markus Kern: Die Schaffung der damaligen SKE war durch die Vorgaben des Rechts der Europäischen Union angestossen worden. Damit verkörperte die SKE den institutionellen Wandel der Bahnreform und die damit verbundene Marktöffnung. Die neue Behörde war aber gleichzeitig auch ein Fremdkörper im schweizerischen Bahnsystem. In den letzten zwölf Jahren ist es nun gelungen, die Aufsichtsbehörde in das hiesige System einzufügen und die angesprochene Rolle zu übernehmen. Von diesem Integrationsprozess zeugen auch die zunehmenden Kompetenzen, die der SKE und später der RailCom übertragen wurden. Im Zuge dieser rechtlichen Entwicklungen hat sich die Aufsichtstätigkeit der RailCom entwickelt. Sie ist thematisch breiter geworden, aber auch differenzierter, ausgerichtet auf die Anforderungen des jeweiligen Sachbereiches.

Was hat die RailCom in den letzten Jahren konkret bewirkt?

Dirk Stahl: Die RailCom hat konkret zur Erhöhung der Transparenz bspw. in der Baustellen- und Intervallplanung beigetragen. Zudem hat sie mitgeholfen, diskriminierende Abrechnungsmodelle bspw. für den Energieverbrauch aufzuheben. Hierbei hat die RailCom sichergestellt, dass energieeffiziente moderne Loks nicht mehr pauschal, sondern aufgrund ihres effektiven Verbrauchs abgerechnet werden. Allein schon durch ihre potenziellen Eingriffsmöglichkeiten hat die RailCom eine disziplinierende Wirkung. Dies ist vor allem für kleine Marktteilnehmer ein guter Schutz vor Diskriminierung.

Sehen Sie nebst den erwähnten Vorteilen auch Nachteile der heutigen Marktordnung bzw. Behördenlandschaft?

Dirk Stahl: Die heutigen Kompetenzen der RailCom haben Limiten, wenn z.B. bei Konflikten um Trassenvergaben sehr kurzfristige Entscheidungen getroffen und angeordnet werden müssen. Wenn hier für die Beschlussfassung – verfahrensrechtlich bedingt – mehrere Monate benötigt werden, dann sind die Situationen schon marktwirksam umgesetzt und im Zweifel “der Schaden schon angerichtet”.

Markus Kern: Die sukzessiven Reformen des Eisenbahnrechts haben eine Behördenlandschaft von beträchtlicher Komplexität hervorgebracht. Dabei stellen sich verschiedentlich Fragen der Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Diese Herausforderungen lassen sich teilweise im Dialog und in einem Geist der Kooperation lösen. Gleichzeitig sollte sich der Gesetzgeber mittelfristig überlegen, wie die Aufteilung der Befugnisse weitergehend geklärt und wie die Kompetenzen der Behörden sachgerecht gebündelt werden könnten. Zu denken ist dabei zum Beispiel an die Kompetenzabgrenzung zwischen RailCom und TVS oder an die Zuordnung der Kontrolle des Verbots der Quersubventionierung. Bei der Aufsicht über die Eisenbahnakteure gilt es generell, ein eigentliches Kunststück zu vollbringen: Es soll eine Balance gefunden werden zwischen einer griffigen und wirksamen Kontrolle unter Beibehaltung von schlanken Strukturen, um den administrativen Aufwand für alle Beteiligten im Rahmen zu behalten. Das ist in der Schweiz in den vergangenen Jahren meines Erachtens ganz gut gelungen.

Wie hat sich die RailCom und ihre Arbeitsweise in den vergangenen Jahren entwickelt?

Markus Kern: Extern hat die RailCom den Austausch mit der Branche und den zuständigen Behörden intensiviert und verstetigt, vermochte sich inhaltlich weitergehend zu etablieren, etwa mit der seit 2018 jährlich stattfindenden Fachtagung, bringt sich regelmässig ein im Hinblick auf die Fortentwicklung des Eisenbahnrechts und steht heute in einem intensiven Austausch mit den Exponenten des Marktes. Über die begleitende Aufsicht nimmt sie zielgerichtet und proaktiv Einfluss auf die Tätigkeiten der Marktakteure, übt aber gleichzeitig auch ihre gesetzliche Kernzuständigkeiten aus: die Kontrolle, die Streit-schlichtung und die Marktbeobachtung. Schliesslich engagiert sich die RailCom auch vermehrt im internationalen Bereich, namentlich in der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Regulierungsbehörden.

Intern – namentlich auch auf Ebene des Fachsekretariates – hat die RailCom die Interdisziplinarität und Professionalität im Laufe der Zeit massgeblich erhöhen können. Zudem funktioniert der Austausch und die gegenseitige Unterstützung zwischen Kommission und Fachsekretariat geradezu vorbildlich.

Welche zentralen Entwicklungen zeichnen sich für die Zukunft im Eisenbahnmarkt ab?

Dirk Stahl: Die anstehenden politische Weichenstellungen für den Schienengüterverkehr in der Fläche wird prägend für den Wagenladungsverkehr (EWLV) in der Schweiz sein. Wir fordern, dass die Fördermittel im EWLK zielgenau nur in diesem Segment beim Systemanbieter SBB Cargo alloziert werden und nicht zu Quersubventionierungen des Ganzzugverkehrs genutzt werden können. Im Segment des Ganzzugverkehrs gibt es zwischen verschiedenen Anbietern einen funktionierenden Wettbewerb, der nicht verzerrt werden darf.

Ganz generell wird die Frage der staatlichen Unterstützung für Bahnen weiter im Fokus sein. Auf EU-Ebene ist dies mit dem Vorgehen der Europäischen Wettbewerbsbehörde DG Comp gegenüber der SNCF und aktuell DB Cargo lanciert. Die Schweiz tut gut daran, die Finanzierungssystematiken zwischen den Staatsbahnen und ihren im liberalisierten Markt tätigen Geschäftseinheiten und Tochtergesellschaften zu überprüfen.

Die Entwicklung der Trassenpreise ist entscheidend dafür, ob der Schienengüterverkehr seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Strasse halten kann. Aufgrund politischer Diskussionen und jüngster Entscheide ist davon auszugehen, dass die Trassenpreise steigen werden. Hier braucht es klare Regeln und politische Vorgaben, die die Infrastrukturbetreiber bei den Anpassungen von Trassenpreisen einhalten müssen.

Und zu guter Letzt, bleibt die Verfügbarkeit der Infrastruktur ein zentrales Thema. Gerade im Falle von Unterbrüchen hilft es, dass klare Regeln zur Verteilung der noch verfügbaren Restkapazitäten bestehen. Da kann die EU von der Schweiz viel lernen.

Welche Entwicklungen sind aus Ihrer Sicht für die RailCom von Bedeutung?

Markus Kern: Mit Blick auf die knappe Verfügbarkeit der Trassen gilt es, auch im Kontext von Unterbrechungen sowie von Unterhalts- und Ausbauarbeiten, eine faire und nichtdiskriminierende Zuteilung der Kapazitäten zwischen den EVU sicherzustellen. Die Beaufsichtigung dieser Zuteilung ist eine zentrale Aufgabe der RailCom. Ihre Erfüllung setzt eine Zusammenarbeit namentlich mit der Trassenvergabe-stelle voraus, bedingt aber auch ein klares Regulativ und eine konsistente Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens. Hier wird sich die RailCom auch in Zukunft engagieren.

Von grosser Bedeutung für unsere Behörde ist das angesprochene Risiko von Quersubventionierungen zwischen staatlich geförderten und eigenwirtschaftlichen Bereichen. Soweit der Netzzugang betroffen ist, muss die RailCom dazu beitragen, dass finanziellen Marktverzerrungen vermieden werden. Gerade auch vor dem Hintergrund der europäischen Skepsis gegenüber der staatlichen Subventionierung von Marktbereichen ist dieses Engagement von beträchtlicher Bedeutung. Über die Gewährleistung des Netzzuganges hinaus stellt sich indessen die Frage, wie im Kontext eines weitergehend subventionierten Güterverkehrs Quersubventionierungen verhindert und der faire Wettbewerb im Eisenbahnmarkt gesichert werden soll. Dieser Frage muss sich die Politik und damit der Gesetzgeber stellen. Die RailCom wird in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ihren Teil dazu beitragen, die Fairness des Wettbewerbs auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten.

Prof. Dr. Markus Kern ist seit 2016 Mitglied der RailCom. Er lehrt als Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Bern.



Dr. Dirk Stahl ist seit 2000 CEO der BLS Cargo AG. Zudem ist er seit 2019 Präsident der ERFA-European Rail Freight Association.



Mitwirkung im Eisenbahnbereich

Die Mitwirkung ist ein zentrales Element für den Zugang zum Eisenbahnnetz und somit Voraussetzung für die Diskriminierungsfreiheit. Die Mitwirkung fördert ausgewogene und tragfähige Ergebnisse. Die RailCom engagiert sich dafür, dass den betroffenen Unternehmen und Anspruchsgruppen in relevanten Themen eine zweckmässige Mitwirkung gewährt wird. Anlässlich der Fachtagung der RailCom tauschten sich Ende Oktober Vertreterinnen und Vertreter der Bahnbranche zum Thema aus.

Mitwirkung – Zentrales Element der Diskriminierungsfreiheit

Die Mitwirkung ist ein zentrales Element der Diskriminierungsfreiheit – nebst Transparenz, Gleichbehandlung und Meistbegünstigung (siehe Abbildung). Indem die betroffenen Unternehmen und Anspruchsgruppen die Möglichkeit erhalten, bei den für sie relevanten Prozessen und der Lösungsfindung mitzuwirken, kann das Risiko für Diskriminierungen gesenkt werden.

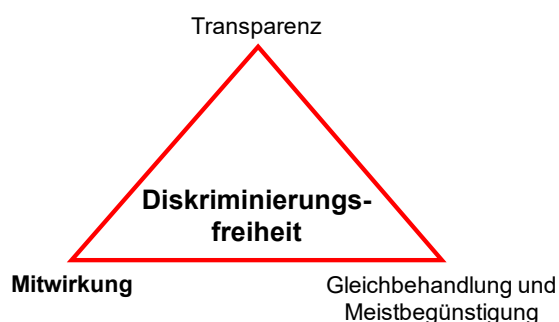


Abbildung: Mitwirkung ist ein zentrales Element der Diskriminierungsfreiheit

Anwendungsbeispiele im Netzzugang

Der Gesetzgeber hat das Konzept der Mitwirkung in vielen Bereichen etabliert, so z.B. bei der Erarbeitung von Branchenlösungen (übergeordnete Aufgaben gemäss Art. 36 EBG) oder bei der Wahrnehmung von Systemführerschaften (gemäss Art. 37 EBG). Für die kurz- und mittelfristige Investitionsplanung gibt es mit Art. 37a EBG ein explizites Mitwirkungsrecht der betroffenen EVU und Anschliesser (vergleiche hierzu die [RailCom-News Nr. 11](#)).

Aus dem Aufsichtsbereich der RailCom gibt es diverse Anwendungsbeispiele:

- Traffic Management System (TMS): Die EVU werden in einem eigenen Gremium (EVU Board) über Vorhaben informiert, können mitdiskutieren und haben ein Antragsrecht gegenüber dem übergeordneten Gremium Clusterboard.
- Erstellung des Jahresfahrplanes (inklusive Trassenkataloge): Die Betroffenen werden im Rahmen eines klar definierten Prozesses eng einbezogen.
- Baustellenplanung: EVU und weitere Bestellberechtigte können unter anderem im Steuerungsmeeting Kapazitätsmanagement Einfluss auf die Ersatzkonzepte nehmen.

Ausgestaltung der Mitwirkung

Die Mitwirkung ist ein Prozess, um gemeinsam ein Ergebnis zu erzielen. Voraussetzung ist ein genügender Gestaltungsspielraum. Im Kontext des Netzzugangs ist die Mitwirkung aufgrund der rechtlichen Vorgaben einerseits und der konkreten Umstände andererseits je Thema individuell auszugestalten. Folglich beurteilt die RailCom die Mitwirkung jeweils fallspezifisch. Mitwirkung berechtigt die betroffenen Unternehmen (z.B. EVU) und Anspruchsgruppen (z.B. Kantone), an einem Entscheidprozess konsultiert zu werden. Die entscheidbefugte Stelle, i.d.R. ISB hat die Betroffenen transparent zu informieren und die eingegebenen Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Dadurch kann ein ausgewogenes und zweckmässiges Ergebnis erzielt werden.

Mitwirkung hat positiven Effekt auf Ergebnisse

Nebst der Diskriminierungsfreiheit hat die Mitwirkung einen weiteren wesentlichen Nutzen: Durch den Einbezug der Betroffenen kommt mehr Wissen zusammen, was sich positiv auf das Resultat auswirkt. Aber auch Betroffene, welche über weniger Expertise verfügen, leisten wertvolle Beiträge, wenn sie ihre Perspektive einbringen. Verschiedene Blickwinkel auf ein Thema helfen, blinde Flecken aufzudecken und einfachere bzw. ausgewogenere Lösungen zu finden. Ein weiterer Nutzen der erfolgreichen Mitwirkung liegt darin, dass die Betroffenen die Lösung mittragen, weil ihre Anliegen und Bedürfnisse angehört und geprüft wurden.



276 Ersatzfahrpläne
hat SBB Infrastruktur in der Mittel-
fristplanung für das Fahrplanjahr
2024 erarbeitet und mit den betroffe-
nen EVU vereinbart.

Fachtagung der RailCom

Im Rahmen ihrer Fachtagung vom 25.10.2024 tauschte sich die RailCom mit der Branche über das Thema Mitwirkung aus. Die Präsentationen, eine Zusammenfassung der Referate und Podiumsdiskussion sowie eine Checkliste zur Mitwirkung finden Sie auf der Website der RailCom.

Weitere Themen in Kürze

Neue Präsidentin bei der RailCom

Der Bundesrat hat Frau Dr. Barbara Furrer ab 2025 als neue Präsidentin der RailCom gewählt ([Medienmitteilung](#)). Die promovierte Juristin und Rechtsanwältin führt zurzeit bei der DHL Express (Schweiz) AG den Bereich Legal Services für alle Unternehmen der Deutschen Post DHL Group in der Schweiz und ist seit Anfang 2024 Mitglied der RailCom. Die Kommission und das Fachsekretariat wünschen Barbara Furrer für ihre neue Aufgabe viel Erfolg und freuen sich sehr auf die weitere Zusammenarbeit unter ihrer Leitung.

Bei dieser Gelegenheit bedanken sich die Kommission und das Fachsekretariat ganz herzlich bei ihrer bisherigen Präsidentin, Frau Patrizia Danioth Halter, für ihr ausserordentliches und weitsichtiges Engagement in den letzten zwölf Jahren. Unter ihrer äusserst kompetenten und umsichtigen Leitung hat sich die RailCom nachhaltig weiterentwickelt und erfolgreich in der Branche positioniert. Wir wünschen Frau Danioth Halter alles Gute und viel Erfolg für ihre berufliche Zukunft.