VPB 55.33

(Entscheid des Bundesrates vom 31. Oktober 1990)

SBB-Fahrplan.

Art. 48 Bst. a VwVG. Schutzwürdiges Interesse daran, dass der Bundesrat ein Gesuch um Änderung eines Fahrplans prüft, dessen Gültigkeit im Laufe des Beschwerdeverfahrens verfallen ist.

Art. 3 SBBG. Art. 2 Leistungsauftrag 1987. Der Verwirklichung des kostendeckenden Konzepts der Intercity (IC) Züge, welches den volks- und marktwirtschaftlichen Interessen im Bereich des Personenfernverkehrs entspricht, kommt Vorrang zu gegenüber den regionalen Interessen an einem Halt der zusätzlichen IC Züge in Olten, auch wenn dieser Halt das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr förderte.

Horaire des CFE.

Art. 48 let. a PA. Intérêt digne de protection à ce que le Conseil fédéral examine une demande de modification d'un horaire dont la validité est échue au cours de la procédure de recours.

Art. 3 LCFF. Art. 2 Mandat de prestations 1987. La réalisation de la conception des trains Intercity (IC), qui couvre les frais et répond aux intérêts de l'économie nationale et de l'économie de marché dans le domaine du transport de voyageurs sur de longues distances, prime sur les intérêts régionaux à un arrêt des trains IC supplémentaires à Olten, même si cet arrêt encourageait les usagers à préférer les transports publics.

Orario FFS.

Art. 48 lett. a PA. Interesse degno di protezione a che il Consiglio federale esamini una domanda di modifica di un orario la cui validità è scaduta durante la procedura di ricorso.

Art. 3 LFFS. Art. 2 Mandato di prestazioni 1987. La realizzazione del concetto dei treni Intercity (IC), che copre le spese e risponde agli interessi della popolazione e dell'economia di mercato nell'ambito del traffico viaggiatori su lunga distanza, ha priorità sugli interessi regionali riguardanti una fermata dei treni IC supplementari a Olten, anche se questa fermata incoraggiasse l'impiego dei mezzi di trasporto pubblici.

I

A. In einer Eingabe an die Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen (GD-SBB) vom 12. September 1986 zum Fahrplan 1987/89 stellte der Regierungsrat des Kantons Solothurn unter anderem das Begehren, die zusätzlichen Intercity (IC)-Züge Bern - Zürich sollten im Sinne des Halbstundentakts in Olten halten. Er erklärte gleichzeitig in Absprache mit der Stadt Olten den Verzicht, den ablehnenden Beschwerdeentscheid des EVED vom 14. August 1986 betreffend den Halt der (stündlichen) IC-Züge in Olten weiterzuziehen.

In einer weiteren Eingabe an die GD-SBB vom 9. Dezember 1986 wiederholte der Regierungsrat des Kantons Solothurn sein Begehren. Da die GD-SBB dieses ablehnte, erhob der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 10. Februar 1987 beim Bundesamt für Verkehr (BAV) Beschwerde, welche dieses am 27. Februar 1987 abwies.

Gegen diesen Entscheid erhob der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 23. März 1987 beim EVED Beschwerde. Das EVED wies diese am 23. August 1988 ab.

B. Gegen den Entscheid des EVED reichte der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 19. September 1988 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde ein. Am 16. Mai 1989 stellte der Regierungsrat des Kantons Solothurn das Begehren, das Beschwerdeverfahren bis auf weiteres zu sistieren. Das Bundesamt für Justiz hat das Verfahren aufgrund dieses Gesuches bis zum 29. September 1989 sistiert. Gestützt auf weitere Gesuche ist das Verfahren bis zum 30. November 1989 beziehungsweise 31. Januar 1990 sistiert worden. Aufgrund eines entsprechenden Gesuches ist dem Regierungsrat des Kantons Aargau Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben worden. Diese ist am 11. Juni 1990 eingegangen.

Der Beschwerde sowie den verschiedenen Eingaben und Vernehmlassungen ist als Begründung der Beschwerde folgendes zu entnehmen:

- die Anstrengungen des Kantons Solothurn zur Förderung der Standort- und Verkehrsgunst von Olten, wie sie im «Leitbild 86» dokumentiert seien, würden durch die SBB mit den verkehrspolitischen Entscheiden des vergangenen Jahrzehnts zu wenig unterstützt; seit 1950 habe sich Olten zu einer der grössten Städte innerhalb des Städtefünfecks Basel-Biel-Bern-Luzern-Zürich entwickelt, wofür der wesentliche Grund die ausserordentlich gute Verkehrslage gewesen sei; für den Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten sprächen daher regionalpolitische und volkswirtschaftliche Argumente;

- der Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten werde von den Kantonen Luzern, Basel-Land und Aargau unterstützt;

- der Verzicht auf eine Beschwerde gegen den Beschwerdeentscheid des EVED vom 14. August 1986 sei in Verbindung mit dem Gesuch um Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten zu sehen;

- der Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten stelle keine Komforteinschränkung dar;

- der dadurch verursachte Zeitverlust könne angesichts der für diese Züge verwendeten, kurzen Kompositionen wieder eingeholt werden;

- ein Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten hätte auf weitere Begehren keine präjudizielle Wirkung;

- in ihrer Betrachtungsweise würden die SBB von einem falschen Verständnis der Marktwirtschaft ausgehen;

- das Angebot in Olten müsse qualitativ verbessert werden;

- das IC-Konzept müsse mit attraktiven Umsteigebedingungen die West-Ost-Achse mit der Nord-Süd-Achse verbinden;

- der Leistungsauftrag gelte nicht nur für die IC-Strecken, sondern auch für die Umsteigestrecken;

- IC-Züge böten höheren Komfort und kürzere Fahrzeiten; eine qualitative Verbesserung des Angebots sei Anreiz zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr und führe so zu zunehmenden Frequenzen; die zusätzlichen Halte in Aarau belegten dies klar;

- die zusätzlichen IC-Züge seien nur schwach belegt, was durch einen Halt in Olten ausgeglichen werden könnte;

- der Halt in Olten stelle für die zusätzlichen IC-Züge keinen Attraktivitätsverlust dar;

- Halte von IC-Zügen auf der Strecke Bern-Zürich Flughafen gebe es ausser in Aarau auch in Altstetten und Oerlikon;

- auch andere Orte mit geringerer Bedeutung als Olten würden mit IC- und Eurocity (EC)-Zügen bedient, so Bülach, Thalwil, Wädenswil, Pfäffikon SZ und Bad Ragaz;

- auch Freiburg verfüge über ein besseres IC-Angebot als Olten.

C. Das EVED beantragte die Abweisung der Beschwerde. Dem Beschwerdeentscheid und den Stellungnahmen des EVED sind folgende Argumente gegen den Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten zu entnehmen:

- das Konzept der IC-Züge Genf-Lausanne-Bern-Zürich-St.Gallen, das einerseits die grossen Zentren auf der West-Ost-Achse des Landes und andererseits die West- und Ostschweiz zeitlich und komfortmässig attraktiv miteinander verbinden solle, gehe davon aus, dass die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse über mittlere Distanzen einer der Bereiche sei, in dem die Bahn mit der Strasse wettbewerbsfähig bleibe, sofern sie vergleichsweise kurze Reisezeiten anzubieten vermöge;

- das mit der Einführung des Taktfahrplans verstärkte Angebot von IC-Zügen auf dieser Linie sei vom Markt sehr rasch akzeptiert worden; die hier erreichte Verkehrszunahme sei in keiner anderen Relation feststellbar;

- der kürzestmöglichen Reisezeit unter Ausnützung der technischen Möglichkeiten einerseits und der Führung ohne Zwischenhalt andererseits kämen deshalb marktwirtschaftlich erstrangige Bedeutung zu;

- es handle sich hier um einen kostendeckenden Verkehr, der wesentlich dazu beitragen könne, das im BB vom 9. Oktober 1986 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen (im folgenden BB, SR 742.37) gesetzte Ziel der vollen Kostendeckung im Personenfernverkehr zu erreichen;

- die IC-Züge wiesen gerade im Abschnitt Bern-Zürich die grössten Frequenzen auf, weshalb sich eine qualitativ ebenbürtige Entlastung derselben aufdränge; die zusätzlichen IC-Züge dienten der Konsolidierung des Grundkonzepts;

- Olten verfüge bereits über optimale Verbindungen mit Bern und Zürich; von einer Benachteiligung von Olten könne daher nicht gesprochen werden;

- Die IC-Halte in Altstetten und Oerlikon seien vorübergehender Natur und in Verbindung mit dem Bau der Zürcher S-Bahn zu sehen;

- die SBB hätten der Volkswirtschaft insgesamt zu dienen, was aus Art. 3 des BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB-Gesetz [SBBG], SR 742.31) hervorgehe und durch den Leistungsauftrag präzisiert sei;

- bei den zusätzlichen IC-Zügen der West-Ost-Achse bestehe gar kein Anschluss zu Zügen der Nord-Süd-Achse;

- fahrplanmässig sei Olten bereits effizient in das Konzept Bahn 2000 eingeflochten;

- Olten sei quantitativ und qualitativ überdurchschnittlich bedient;

- zusätzliche Halte bedeuteten mehr Passagiere, mehr Passagiere erforderten mehr Wagen, was wiederum bedeute, dass der Zug langsamer werde;

- der Vergleich mit Freiburg sei nicht stichhaltig, weil in Freiburg ein genügendes alternatives Angebot fehle;

- der Markt verlange eine halbstündliche Nonstop-Verbindung zwischen Bern und Zürich;

- zum Teil handle es sich bei den zusätzlichen IC-Zügen um EC-Züge; dies werde in Zukunft noch mehr der Fall sein; auch deshalb könne nicht davon gesprochen werden, die zusätzlichen IC-Züge seien kurz und könnten so den Zeitverlust eines Haltes in Olten ohne weiteres wieder aufholen;

- eine Benachteiligung von Olten gegenüber Aarau liege nicht vor;

- gemäss Konzept Bahn 2000 werde Olten sowohl Richtung Bern wie auch Richtung Zürich halbstündlich mit Schnellzügen bedient werden.

...

II

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGer ist unzulässig (Art. 99 Bst. c OG).

Der angefochtene Entscheid stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG dar. Nach Art. 72 ff. VwVG ist die

Beschwerde an den Bundesrat zulässig.

1.1. Der Beschwerdeführer ist nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 der Fahrplanverordnung vom 2. September 1970 (SR 742.151.4) in Verbindung mit Art. 48 Bst. a und b VwVG zur Beschwerde berechtigt.

1.2. Der Umstand, dass die Beschwerde einen Fahrplan betrifft, welcher bereits nicht mehr in Kraft ist, macht die Beschwerde nicht gegenstandslos.

Das BAV hat in seiner Verfügung vom 27. Februar 1987 festgehalten, eine eventuell gutgeheissene Beschwerde gegen seine Verfügung könnte für den Fahrplanwechsel vom 31. Mai 1987 nicht mehr berücksichtigt werden. Art. 10 der Fahrplanverordnung erklärt für den Entscheid über Änderungsbegehren das VwVG für anwendbar. Ein endgültiger Entwurf setzt die Berücksichtigung der nach Art. 9 und 10 der Fahrplanverordnung vorzunehmenden Änderungen voraus. Das VwVG hält nun als Grundsatz fest, dass der Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung zukommt (Art. 55 VwVG). Der Entscheid des BAV enthält - auch wenn dies nicht ausdrücklich gesagt wird und in der Folge auch von der Vorinstanz nicht aufgegriffen worden ist - eine Verfügung auf Entzug der aufschiebenden Wirkung. Da der angefochtene Fahrplan heute nicht mehr in Kraft ist, braucht die Frage der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht mehr entschieden zu werden.

Fahrplanbeschwerden können - da meist ein Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde vorliegt - praktisch nie vom Bundesrat beurteilt werden, bevor der Fahrplan in Kraft ist. Wenn sie mit dem Inkrafttreten des angefochtenen Fahrplans gegenstandslos würden, wäre dem Bundesrat eine Beurteilung solcher Beschwerden generell verunmöglicht. Es besteht indessen ein schätzenswertes Interesse der Beschwerdeführer an einem Entscheid des Bundesrates; dieser muss sich zu den dem Fahrplan zugrundeliegenden Grundsätzen, welche auch für zukünftige Fahrpläne von Bedeutung sind, äussern können (vgl. VPB 47.51 mit Hinweisen).

1.3. Obwohl dem Regierungsrat des Kantons Aargau Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben wurde, ist dieser nicht Partei (Art. 6 VwVG) und daher auch nicht antragsberechtigt. Er ist zwar durch den Fahrplan 1987/89 betroffen, doch hat er diesen nicht angefochten.

1.4. (Formelles)

2. Der Bundesrat hat am 14. Januar 1981 eine Beschwerde des Kantons Solothurn gegen einen Beschwerdeentscheid des EVED vom 18. April 1980 abgewiesen (VPB 45.17). Der Kanton Solothurn hatte beantragt, alle Städteschnellzüge hätten in Olten zu halten. Insoweit die damaligen Ausführungen den heutigen Verhältnissen noch entsprechen, wird auf diesen Entscheid verwiesen werden.

3. Art. 3 Abs. 1 SBBG besagt, dass die Bundesbahnen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung zu dienen haben. Bei der Tarif- und Fahrplangestaltung haben sie auf die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen, soweit ihre finanziellen Mittel es gestatten. Laut Abs. 2 sind die Bundesbahnen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu betreiben. Sie sind dauernd in gutem Zustand zu erhalten und haben sich den Erfordernissen des Verkehrs und den Fortschritten der Technik anzupassen.

Diese Grundsätze werden im BB vom 9. Oktober 1986 präzisiert. Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a BB gehört der Personenfernverkehr zu den marktwirtschaftlichen Leistungen. Bei diesen haben die Bundesbahnen mindestens die Aufwendungen für den Betriebsbereich zu decken (Art. 2 Abs. 2 BB). Die Bundesbahnen tragen zudem einen Teil des Infrastrukturaufwandes. Der Bundesrat legt diesen Teil so fest, dass die Bundesbahnen zu grössten unternehmerischen Anstrengungen gezwungen sind (Art. 2 Abs. 3 BB).

Diese Bestimmungen bilden die massgebliche Richtschnur zur Beurteilung des Begehrens nach einem Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten.

4. Der Fahrplan der SBB stellt in vielen Punkten das Ergebnis der Abwägung von Interessen verschiedener Regionen dar. Art. 3 SBBG und der den SBB gegebene Leistungsauftrag machen klar, dass im Bereich des Personenfernverkehrs volkswirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Interessen gegenüber regional-politischen Interessen Vorrang zukommt.

Es ist verständlich, dass sich jede Region für bestmögliche Verkehrsanschlüsse einsetzt. Bei einem ausgewogen erarbeiteten Gesamtkonzept birgt jedoch jede nachträgliche Änderung die Gefahr von Anschlussbegehren anderer Regionen. Im Bereich des Personenfernverkehrs wird so das Erfüllen des Leistungsauftrages gefährdet. Dass die Gefahr von Anschlussbegehren realistisch ist, zeigt das vorliegende Beschwerdeverfahren. Der Kanton Aargau anerkennt zwar die vom Kanton Solothurn dargestellten Vorteile der halbstündlichen direkten Schnellzugsverbindungen mit Zürich, doch macht er gleichzeitig ein entsprechendes Interesse in der Richtung Bern geltend.

Wie der Bundesrat bereits am 14. Januar 1981 festgehalten hat (VPB 45.17) verschafft die bahngeographisch äusserst günstige Lage Olten ein gutes Schnellzugsnetz in alle Richtungen. Die Städte Zürich, Basel, Bern, Luzern und Biel können in optimaler Kadenz erreicht werden. In der Zwischenzeit sind die Anschlüsse in Olten noch verbessert worden; weitere Verbesserungen sind im Konzept Bahn 2000 vorgesehen.

5. Das EVED hat das Argument des Beschwerdeführers, ein Halt in Olten beeinträchtige das IC-Konzept der SBB nicht, stichhaltig entkräftet. Verschiedene zusätzliche IC-Züge werden zum Teil bereits heute als EC-Züge geführt und stellen somit keine kurzen, schnell zu beschleunigenden Zugskompositionen dar. Weitere zusätzliche IC-Züge sollen in Zukunft als EC-Züge geführt werden. Dazu kommt, dass zusätzlicher Verkehr den Bedarf nach zusätzlichem Rollmaterial mit sich bringt, womit die Zugskompositionen wiederum länger werden. Zum Erfolg des IC-Konzepts tragen verschiedene Komponenten bei, zum Beispiel der erhöhte Komfort der IC-Züge und die Zeitersparnis infolge der kürzeren Fahrzeiten. Dieses Konzept würde durch einen zusätzlichen Halt in Olten beeinträchtigt.

6. Aus dem Verzicht auf eine Beschwerde gegen den Entscheid des EVED vom 14. August 1986 kann nichts abgeleitet werden. Der Verzicht war unbedingt. Eine Verpflichtung des EVED, das Gesuch des Beschwerdeführers um Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten gutzuheissen, besteht nicht.

7. Die vom Beschwerdeführer angeführten Vergleiche mit anderen Stationen halten einem näheren Vergleich nicht stand.

7.1. Wie das EVED in seiner Vernehmlassung vom 9. Februar 1990 einlässlich darlegt, verfügt Aarau insgesamt nicht über bessere Verbindungen als Olten. Es ist unzulässig, nur einzelne Verbindungen miteinander zu vergleichen und dort Vorteile anderer Stationen auszumachen, ohne auch die in anderen Bereichen bestehenden Vorteile in Rechnung zu stellen. Übrigens sind sogar die Verbindungen zwischen Olten und Zürich beziehungsweise Aarau und Zürich gesamthaft gesehen identisch. Dass von Olten im Gegensatz zu Aarau keine IC-Verbindung nach Zürich besteht, wird dadurch aufgewogen, dass Aarau im Gegensatz zu Olten keine IC-Verbindung nach Bern zur Verfügung steht.

7.2. Die Halte der IC-Züge in Altstetten und Oerlikon sind Übergangslösungen infolge des Baus der S-Bahn in Zürich. Sie können daher nicht zum Vergleich herangezogen werden.

7.3. Freiburg wiederum besitzt in vielen Bereichen schlechtere Verbindungen als Olten. Auch hier darf nicht bloss mit den IC-Halten verglichen werden. Es ist zu beachten, dass Freiburg im Gegensatz zu Olten ein genügendes alternatives Angebot fehlt. Dies wird mit vermehrten IC-Halten kompensiert. Zudem liegt Freiburg nicht auf der meistfrequentierten Strecke Bern-Zürich.

7.4. Letzteres gilt auch für die übrigen Stationen, welche von EC-Zügen bedient werden (Bülach, Thalwil, Wädenswil, Pfäffikon SZ und Bad Ragaz). Zudem sind die Verbindungen dieser Orte mit jenen von Olten hinsichtlich Qualität und Quantität in keiner Weise vergleichbar.

8. Im Rahmen des Leistungsauftrages ist es den SBB nicht verwehrt, Schwerpunkte in der Förderung des öffentlichen Verkehrs zu setzen. Vorliegend kommt dazu, dass dies ohne Beeinträchtigung der Interessen des Beschwerdeführers geschieht. Zudem ist geplant, dass Olten im Rahmen des Konzepts Bahn 2000 halbstündliche Schnellzugsverbindungen mit Zürich erhalten wird. Ein Anspruch, dass diese Verbindungen zugleich IC-Verbindungen sein müssen, besteht nicht. Es ist Sache der SBB, zu prüfen, inwieweit sich Begehren wie das vorliegende mit dem Leistungsauftrag in Einklang bringen lassen.

Es wird nicht verkannt, dass ein Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten eine qualitative Verbesserung des Angebots in Olten und einen zusätzlichen Anlass zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr darstellte, doch hat das EVED überzeugend dargelegt, dass dies das IC-Konzept in Frage stellte und somit die Erfüllung des Leistungsauftrages erschwerte. Schliesslich ist zu beachten, dass die zusätzlichen IC-Züge Entlastungszüge der IC-Züge sind; für sie gelten die gleichen Grundsätze wie für die IC-Hauptverbindungen. Auch dies spricht gegen einen Halt der zusätzlichen IC-Züge in Olten.

9. Der angefochtene Entscheid ist daher nicht bundesrechtswidrig und auch nicht unangemessen. Zudem liegt auch keine unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhaltes vor.

10. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.. .

Dokumente des Bundesrates