

EVALUATION PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN

SCHLUSSBERICHT
IM AUFTRAG DES BUNDESAMTS FÜR VERKEHR (BAV)

Luzern, den 22. Dezember 2008

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN	7
I EINLEITUNG	9
1.1 Fragestellungen	9
1.2 Evaluationsdesign und Arbeitsschritte	13
2 DAS PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN	17
2.1 Entstehung und rechtliche Grundlagen	17
2.2 Arten von Plangenehmigungsverfahren	19
2.3 Der Ablauf des Verfahrens	21
2.4 Die Sicherheitsprüfung im Rahmen des PGV	26
2.5 Zwischenfazit	28
3 QUANTITATIVE ANALYSE DER DOSSIERS	29
3.1 Datenlage	29
3.2 Vorgehen bei der Ziehung der Stichprobe	30
3.3 Ergebnisse der quantitativen Analyse	32
3.4 Zwischenfazit	40
4 FALLSTUDIEN	42
4.1 Ziele der Fallstudien und Vorgehen	42
4.2 Wichtigste Ergebnisse	44
4.3 Zwischenfazit	50
5 BEFRAGUNGEN DER BETROFFENEN	51
5.1 Ziele der Befragungen und Vorgehen	51
5.2 Wichtigste Ergebnisse	53
5.3 Zwischenfazit	66
6 WORKSHOP SICHERHEITSPRÜFUNG	68
6.1 Der Sicherheitsbericht	69
6.2 Sicherheitsprüfungen	70
6.3 Rolle der Sachverständigen	72
6.4 Zwischenfazit	73

7	SYNTHESE	74
7.1	Ergebnisse zu den Inputs in das Plan-genehmigungsverfahren	74
7.2	Ergebnisse zu den internen Abläufen	76
7.3	Ergebnisse zum Output des Plan-genehmigungsverfahrens	78
7.4	Ergebnisse zur Sicherheitsprüfung	80
7.5	Ergebnisse zur Effizienz im BAV	81
7.6	Ergebnisse zur Gleichbehandlung der Transportunternehmen	81
8	EMPFEHLUNGEN	83
8.1	Empfehlungen zum Input in das Plan-genehmigungsverfahren	83
8.2	Empfehlungen zu den internen Abläufen	85
8.3	Empfehlungen zur Zusammenarbeit mit den TU	88
	ANHANG	90
A1	Liste der verwendeten Dokumente	90
A2	Interviewpartner explorative Gespräche	90
A3	Abstimmung der Datenbanken	91
A4	Fragebogen Internetbefragung (deutsche Version)	93
A5	Liste der angeschriebenen TU	98
A6	Teilnehmende Sicherheitsworkshop	99
A7	Mitglieder der Begleitgruppe	99
	IMPRESSUM	100

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AAR	Dachmarke der Busbetriebe Aarau und der Wynental- und Suhrental- bahn
AB	Appenzeller Bahnen
AB-EBV	Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung vom 27. Oktober 2004, revidiert am 22. Mai 2006 (Verordnung des UVEK)
Abs.	Absatz
AnGV	Verordnung vom 26. Februar 1992 über die Anschlussgleise; SR 742.141.51
Art.	Artikel
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASm	Aare Seeland mobil
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BDWM	BDWM Transport AG
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts
BLS	Lötschbergbahn AG
BLT	Baselland-Transport AG
BOB	Berner Oberland-Bahnen AG
BRPA	Bau- und Raumplanungsamt des Kantons Freiburg
bt	Sektion Bautechnik der Abteilung Sicherheitstechnologie des BAV
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999; SR 101
bw I	Sektion Bewilligungen 1 der Abteilung Infrastruktur des BAV
bw II	Sektion Bewilligungen 2 der Abteilung Infrastruktur des BAV
CJ	Compagnie des Chemins de Fer du Jura
DB	Deutsche Bahn AG
DFB	Dampfbahn Furka-Bergstrecke
ea	Sektion elektrische Anlagen der Abteilung Sicherheitstechnologie des BAV
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957; SR 742.101
EBV	Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisen- bahnen (Eisenbahnverordnung; SR 732.141.1)
ENHK	Eidgenössische Kommission für Natur- und Heimatschutz
EntG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung; SR 711
ETCS	European Train Control System
FB	Forchbahn AG

FF	Federführung
FLP	Ferrovie Luganesi
FW	Frauenfeld-Wil-Bahn AG
GebVBAV	Verordnung vom 25. November 1998 über die Gebühren und Abgaben des BAV; SR 742.102
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung des Bundes
GSM-R	„Global System for Mobile Communications – Railway“
HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr
IN	Abteilung Infrastruktur des BAV
JB	Jungfraubahn
LO	Métro Lausanne-Ouchy SA
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn
MGBI	Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG
MOB	Montreux Oberland Bahn/Compagnie du Chemin de fer Montreux-Oberland
MVR	Transports Montreux-Vevay-Riviera
NLB	Navigation sur le Lac des Brenets
NStCM	Chemin de fer Nyon-St-Cergue-Morez
OC	Chemin de fer Orbe-Chavornay
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975, Ordnungsnummer 700.1
PGV	Plangenehmigungsverfahren
PGVf	Plangenehmigungsverfügung
PK	Abteilung Politik des BAV
PSP	Prüfung der Sicherheit des Baus und Betriebs im Rahmen der Plangenehmigung (Weisung PSP)
RB	Arth-Rigi-Bahn
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn
re	Sektion Recht der Abteilung Politik des BAV
RhB	Rhätische Bahn
RM	Regionalverkehr Mittelland AG
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997; SR 172.010
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SI	Abteilung Sicherheitstechnologie
SOB	Schweizerische Südostbahn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRM	Sicherheitsrisiko-Management
st	Sektion Sicherheitstechnik der Abteilung Sicherheitstechnologie des BAV
SVB	Städtische Verkehrsbetriebe Bern (Bern mobil)
SZU	Sihltal-Zürich-Uetliberg-Bahn

THURBO	Regionalbahn Ostschweiz
TL	Transports publics de la région lausannoise SA
TMR	Transports de Martigny et régions
TN	Cie des transports en commun de Neuchâtel et environs
TPC	Transports publics du Chablais SA
TPF	Transports publics fribourgeois
TPG	Transports publics genevois
TRAVYS	Transports Vallée-de-Joux-Yverdon-les-Bains-Sainte-Croix S.A.
TRN	Transports régionaux neuchâtelois
TSOL	Société du tramway du sud-ouest lausannois SA
TU	Transportunternehmen
UVB	Umweltverträglichkeitsbericht
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung; SR 814.011
uw	Sektion Umwelt der Abteilung Sicherheitstechnologie des BAV
VBG	Verkehrsbetriebe Glattal AG
VBSH	Verkehrsbetriebe Stadt Schaffhausen
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichtsgesetz; SR 173.32
VMCV	Transports publics Vevey-Montreux-Chillon-Villeneuve
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
VPVE	Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen; SR 742.142.1
VUU	Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Meldung und die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel, Unfalluntersuchungsverordnung; SR 742.161
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren; SR 172.021
WAB	Wengernalpbahn AG
WB	Waldenburgerbahn AG
WSB	Wynental- und Suhrentalbahn
ZB	Zentralbahn
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

D 1.1:	Evaluationsgegenstände und Wirkungszusammenhänge	10
D 1.2:	Evaluationsdesign	14
D 1.3:	Übersicht über die Arbeitsschritte	15
D 2.1:	Ablauf des Verfahrens	21
D 3.1:	Verteilung der PGV auf Datenbanken	30
D 3.2:	Verteilung der gültigen PGV auf die vier Datenbanken	31
D 3.3:	Stichprobengüte	33
D 3.4:	Antragstellende Transportunternehmen	34
D 3.5:	Inhaltliche Unterscheidung der PGV	35
D 3.6:	Standortkantone der PGV-Objekte	36
D 3.7:	Dauer Eröffnung – Verfügung bei ordentlichen Verfahren	37
D 3.8:	Dauer Eröffnung – Verfügung bei vereinfachten Verfahren	38
D 3.9:	Projektkosten der PGV in Franken	39
D 4.1:	Liste der Fallstudien	43
D 5.1:	Aktionsportfolios – schematische Darstellung der Quadranten	52
D 5.2:	Inputs: Mittelwerte	54
D 5.3:	Aktionsportfolio: Inputs für die PGV (TU)	55
D 5.4:	Aktionsportfolio: Inputs für die PGV (BAV)	56
D 5.5:	Abläufe im BAV: Mittelwerte	57
D 5.6:	Aktionsportfolio: Ablauf der PGV im BAV (BAV)	58
D 5.7:	Verfügungen: Mittelwerte	59
D 5.8:	Aktionsportfolio: Verfügungen der PGV (TU)	60

D 5.9:	Sicherheitsprüfungen: Mittelwerte	62
D 5.10:	Aktionsportfolio: Sicherheitsprüfungen im PGV (TU)	63
D 5.11:	Aktionsportfolio: Sicherheitsprüfungen im PGV (BAV)	64
D 5.12:	Effizienz: Mittelwerte	65
D 5.13:	Aktionsportfolio: Effizienz der PGV im BAV (BAV)	66
D 8.1:	Vorschlag zu den Abläufen im PGV	86

I EINLEITUNG

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) führt gemäss Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) alle Plangenehmigungsverfahren (PGV) für Eisenbahnanlagen durch. Die Plangenehmigung für Bauten und Anlagen gilt als Baubewilligung. Das Plangenehmigungsverfahren ist eine bedeutende Aufgabe des BAV und betrifft sowohl innerhalb wie auch ausserhalb des Bundesamts eine Vielzahl von Akteuren. In erster Linie daran beteiligt sind die Abteilungen Infrastruktur (IN) und Sicherheitstechnologie (SI) im BAV sowie die insgesamt weit über 50 Unternehmen, welche über eine Transportkonzession verfügen. Die Bedeutung des Plangenehmigungsverfahrens für das BAV lässt sich darüber hinaus mit den folgenden Punkten umreissen:

- *Sicherheit:* Sicherheitsfragen haben in den letzten Jahren auch im Bereich des Bahnverkehrs an Bedeutung gewonnen. Aus Sicht des BAV ist vor allem wichtig, ob die internen Prozesse die Vorgaben erfüllen und ob sie geeignet sind, ein optimales Sicherheitsniveau der bewilligten Bahnanlagen zu garantieren.
- *Effizienz:* Für das Amt sind die PGV mit grossem Aufwand verbunden, etwa 100 Personen sind daran beteiligt. Der Frage der Effizienz der internen Abläufe kommt also hoher Stellenwert zu.
- *Wahrnehmung des Amts:* Die PGV beeinflussen angesichts ihrer Bedeutung auch die Wahrnehmung des Amts von aussen. Nicht zuletzt geht es um die Frage der Gleichbehandlung der teilweise sehr unterschiedlichen Transportunternehmen.

Das Bundesamt für Verkehr hat die Arbeitsgemeinschaft Interface Politikstudien (Luzern), Rapp Infra AG (Basel) und das Advokaturbüro Ursula Schneider Schüttel (Murtten) beauftragt, das Plangenehmigungsverfahren zu evaluieren. Im vorliegenden Schlussbericht werden die Ergebnisse der Evaluation festgehalten.

Der Bericht ist in die folgenden Teile gegliedert: Kapitel 1 umfasst die konkreten Evaluationsfragen und den Beschrieb des Vorgehens. Kapitel 2 beschreibt den Ablauf der PGV, mit einem Schwerpunkt auf den rechtlichen Grundlagen. In Kapitel 3 werden die quantitative Analyse der PGV-Dossiers und in Kapitel 4 die daraus abgeleiteten Fallstudien präsentiert. Diese Ergebnisse fliessen zusammen mit den Resultaten der Befragungen (Kapitel 5) und des Sicherheitsworkshops (Kapitel 6) in die unter Kapitel 7 abschliessend formulierte Synthese ein. Auf dieser Basis werden im Kapitel 8 Empfehlungen für eine Optimierung des PGV formuliert.

Um die Lesbarkeit zu verbessern wurden im Bericht nicht überall geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt.

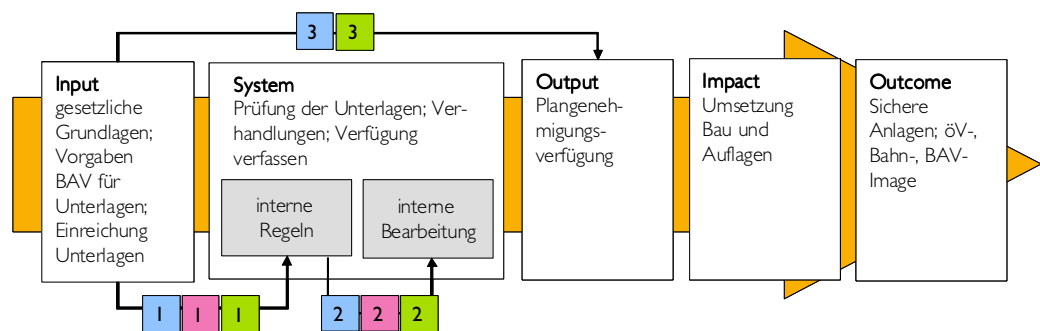
I.1 FRAGESTELLUNGEN

Im Zentrum der Untersuchung stehen die folgenden drei übergeordneten Fragestellungen (mit einem Schwerpunkt auf den ersten beiden Gegenständen):

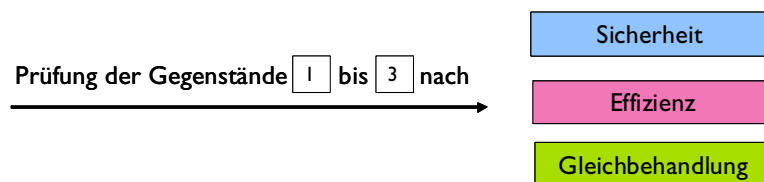
- 1 Entsprechen die internen Regeln des BAV den gesetzlichen Grundlagen?
- 2 Entspricht die interne Bearbeitung der PGV den aufgestellten Regeln?
- 3 Entspricht die Verfügung den gesetzlichen Grundlagen?

In der evaluationswissenschaftlichen Terminologie lassen sich diese Fragestellungen unterschiedlichen Stufen der Wirkungsentfaltung zuordnen.¹ Dabei kann von folgendem Wirkungsmodell ausgegangen werden (vgl. Darstellung D 1.1)

D 1.1: EVALUATIONSgegenstände UND WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGE



- 1 Entsprechen die internen Regeln des BAV den gesetzlichen Grundlagen?
- 2 Entspricht die interne Bearbeitung der PGV den aufgestellten Regeln?
- 3 Entspricht die Verfügung (das Resultat des PGV) den gesetzlichen Grundlagen?



Nachfolgend wird diese Zuordnung der Fragestellungen zu den einzelnen Untersuchungsgegenständen im Detail beschrieben.

1.1.1 EVALUATIONSgegenstand INPUT

Bei diesem Evaluationsgegenstand stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Durchführung der PGV mit den dazu gehörenden Verfügungen dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

In diesem Zusammenhang sind folgende Fragen zu klären:

- 1 *Interpretation des gesetzgeberischen Willens:* Was will der Gesetzgeber gemäss Gesetz erreichen? Welche Aufgaben und Prüfungen hat er dem BAV übertragen? Welche Aussagen zur Prüftiefe macht das Gesetz?

¹ Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel P. (1997) (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel.

- 2 *Regelung im BAV*: Wie ist das PGV innerhalb des BAV geregelt? Sind die Zuständigkeiten klar und sinnvoll? Entsprechen die Ressourcen den Aufgaben?
- 3 *Verhältnis der internen Regelung zum gesetzgeberischen Willen*: Wie werden die gesetzlichen Vorgaben zum Verfahren durch interne Regeln umgesetzt? Wird der Auftrag des Gesetzes durch die internen Regelungen erfüllt? Wird zu viel/zu wenig geregelt? Ist die Konstanz und Unabhängigkeit der Verfahren gewährleistet? Ist insbesondere die Sicherheitsprüfung unabhängig und nachvollziehbar und erfolgt sie in ausreichender Tiefe?
- 4 *Vorgaben des BAV an Antragsteller*: Sind die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen klar, verhältnismässig und sinnvoll? Basieren sie auf einer gesetzlichen Grundlage? (Die Qualität dieser Inputs selber ist aber nicht Gegenstand der Evaluation.)

1.1.2 EVALUATIONSGEGENSTAND SYSTEM

Das Interesse gilt hier den internen Prozessen und Abläufen im BAV. Die Schnittstellen zu anderen Bundesämtern und Kantonen sind nur von Belang, wenn sie diese internen Prozesse beeinflussen. Die folgenden Fragen sollen aufgegriffen werden:

- 1 *Regelkonforme interne Bearbeitung*: Stimmen die tatsächlichen Abläufe mit den Vorgaben überein? Gibt es Schwachstellen, die optimiert werden könnten? Drängen sich auf Grund der Vollzugspraxis Korrekturen beim Regelwerk auf?
- 2 *Prüfpraxis*: Was wird in der Praxis geprüft? Wer prüft was? Wie funktionieren die Schnittstellen innerhalb des Amtes, insbesondere zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie? Besteht Optimierungspotenzial?
- 3 *Angemessenheit des Prüfumfanges*: Wird eher zuviel oder eher zuwenig geprüft? Gibt es Doppelspurigkeiten? Werden einzelne Aspekte häufig vernachlässigt?

1.1.3 EVALUATIONSGEGENSTAND OUTPUT

Im Rahmen dieses Evaluationsgegenstands interessiert das Resultat des ganzen Prozesses: die Plangenehmigungsverfügungen. Diese sollten einerseits den Willen des Gesetzgebers widerspiegeln, andererseits für die betroffenen Bahnunternehmen leicht verständlich und möglichst einfach umsetzbar sein. Konkret stellen sich folgende Fragen:

- 1 *Umsetzung der Gesetzgebung*: Entspricht die erteilte Plangenehmigungsverfügung den gesetzlichen Grundlagen? Ist die Plangenehmigungsverfügung gesetzeskonform beziehungsweise wird damit der Wille des Gesetzgebers umgesetzt? Ist dies aus der Begründung der Verfügung ersichtlich? Werden alle notwendigen Bewilligungen erteilt? Bestehen für alle Auflagen gesetzliche Grundlagen? Wie oft wird gegen eine Plangenehmigungsverfügung erfolgreich Beschwerde geführt?
- 2 *Nachvollziehbarkeit und Angemessenheit der Auflagen*: Sind die Auflagen nachvollziehbar, die Entscheide genügend begründet? Sind sie aus der Sicht von (möglichst) neutralen Experten angemessen? Wie äussern sich die Transportunternehmen zu diesen Fragen? Wie äussern sich die Transportunternehmen zur Umsetzbarkeit der Auflagen?

- 3 *Dauer der Verfahren:* Wie lange dauern die Verfahren? Welche Gründe führen zu allfälligen Verzögerungen? Ist die Verfahrensdauer aus Sicht der Transportunternehmen ein Problem? Gibt es Möglichkeiten, ohne Qualitätsverlust die Abläufe zu straffen?
- 4 *Korrektheit der Verfügung:* Werden die gesetzlichen Grundlagen beziehungsweise weitere Entscheidungsgrundlagen in der Plangenehmigungsverfügung in einer einheitlichen Weise sowie vollständig und korrekt wiedergegeben? Sind die Plangenehmigungsverfügungen einheitlich aufgebaut beziehungsweise sind die Erwägungen in verschiedenen vergleichbaren Verfügungen, welche zum gleichen Ergebnis führen, ähnlich formuliert? Welche amtsinternen Instrumente bestehen, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten? Werden sie benutzt? Wie wird mit Praxisänderungen umgegangen beziehungsweise wie wird die Rechtsprechung amtsintern aktualisiert?

Für die drei Evaluationsgegenstände gilt das Hauptinteresse den drei Aspekten Sicherheit, Effizienz und Gleichbehandlung. Die relevanten Fragen dazu werden im Folgenden angeführt.

1.1.4 SICHERHEIT

Die Sicherheitsfrage betrifft alle drei Evaluationsgegenstände – in jeweils unterschiedlicher Ausprägung. Die folgenden Fragenkomplexe stehen im Vordergrund:

- 1 *Übereinstimmung mit den Vorgaben:* Werden die gesetzlichen Vorgaben eingehalten? Werden die Vorgaben des Amtes gemäss Sicherheitskonzept vom März 2007 umgesetzt?
- 2 *Massnahmen und Tätigkeiten:* Sind die ergriffenen Massnahmen (Reorganisation BAV im Jahr 2006) geeignet, um das erreichte Sicherheitsniveau zu optimieren? Wird der Verschiedenheit der eingereichten Anträge genügend Aufmerksamkeit geschenkt?
- 3 *Konstantes Sicherheitsniveau:* Gelingt es, ein über alle PGV konstant hohes Sicherheitsniveau zu halten? Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

1.1.5 EFFIZIENZ

Die Effizienz der PGV soll nur aus Sicht des BAV beurteilt werden, wobei für die verschiedenen organisatorischen Bereiche innerhalb des Amtes eine getrennte Beurteilung vorzunehmen ist. Fragen zur amtsinternen Effizienz der Verfahren betreffen vor allem die ersten beiden Evaluationsgegenstände:

- 1 *Grundlagen und Organisation im BAV:* Führt die Organisation im Amt zu einer hohen Effizienz bei den PGV? Gibt es systembedingte Effizienzverluste an den Schnittstellen der betroffenen Abteilungen? Wenn ja, welche und wie könnten sie verringert werden?
- 2 *Schwachstellen:* Finden sich im Prozess Schwachstellen, die unproduktiven Aufwand verursachen oder gar zu fehlerhaften oder ungenügenden Verfügungen führen können?

- 3 *Verhältnismässigkeit*: Sind die Tätigkeiten und getroffenen Massnahmen verhältnismässig? Wird von den betroffenen Transportunternehmen eher zu viel oder eher zu wenig verlangt?
- 4 *Ressourcen*: Können die Anforderungen an die PGV mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erfüllt werden? Würden sogar weniger Ressourcen genügen oder braucht es zusätzliche?

1.1.6 GLEICHBEHANDLUNG

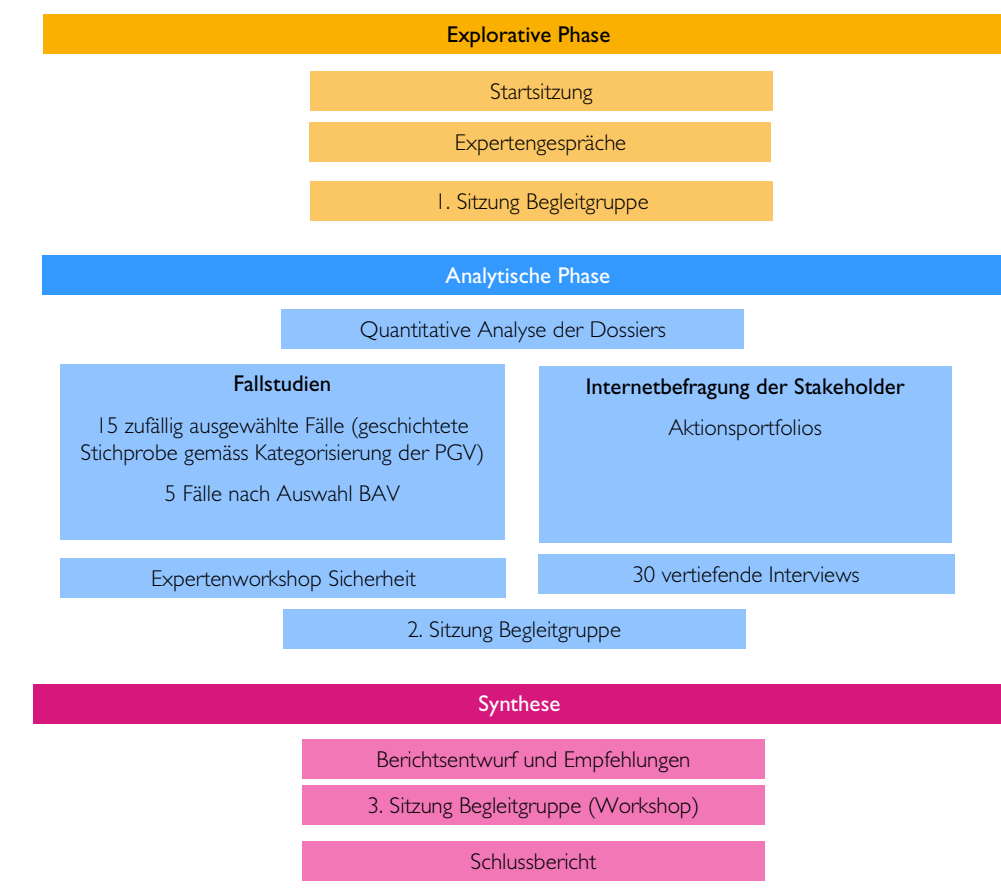
Trotz aller Standardisierung weist jedes einzelnes PGV individuelle Züge auf. Die Frage der Gleichbehandlung aller Gesuche ist deshalb nicht trivial. Die Evaluation widmet diesen Fragen einen weiteren Schwerpunkt:

- 1 *Gleichbehandlung*: Ist die Gleichbehandlung der verschiedenen Transportunternehmen beziehungsweise der verschiedenen Fälle im geltenden System gewährleistet? Sind die Abläufe genügend klar und standardisiert? Ist transparent und nachvollziehbar, wann das ordentliche und wann das vereinfachte Verfahren gewählt wird? Falls es Unterschiede in der Behandlung von Transportunternehmen gibt: Beruhen diese auf klaren Regeln und nachvollziehbaren Kriterien?
- 2 *Unterschiede in der Anzahl Auflagen*: Sind die Unterschiede in der Anzahl Auflagen pro Verfügung plausibel? Stehen sie in einem Zusammenhang mit der Art des Gesuchs? Besteht ein Zusammenhang zwischen Dauer des Verfahrens und Anzahl Auflagen?

1.2 EVALUATIONSDESIGN UND ARBEITSSCHRITTE

Die Evaluation gliederte sich in die drei Teile: Eine explorative Phase zur Präzisierung des Vorgehens, eine analytische Phase mit den empirischen Untersuchungsteilen und die Synthese mit der Berichterstattung und den Empfehlungen. Die Darstellung D 1.2 zeigt das Evaluationsdesign im Überblick.

D 1.2: EVALUATIONSDESIGN



Im Folgenden wird dargelegt, welche qualitativen und quantitativen Methoden im Rahmen welcher Arbeitsschritte zur Beantwortung welcher Fragen (bzw. Behandlung welcher Evaluationsgegenstände) angewendet wurden (vgl. auch Übersicht D 1.3).

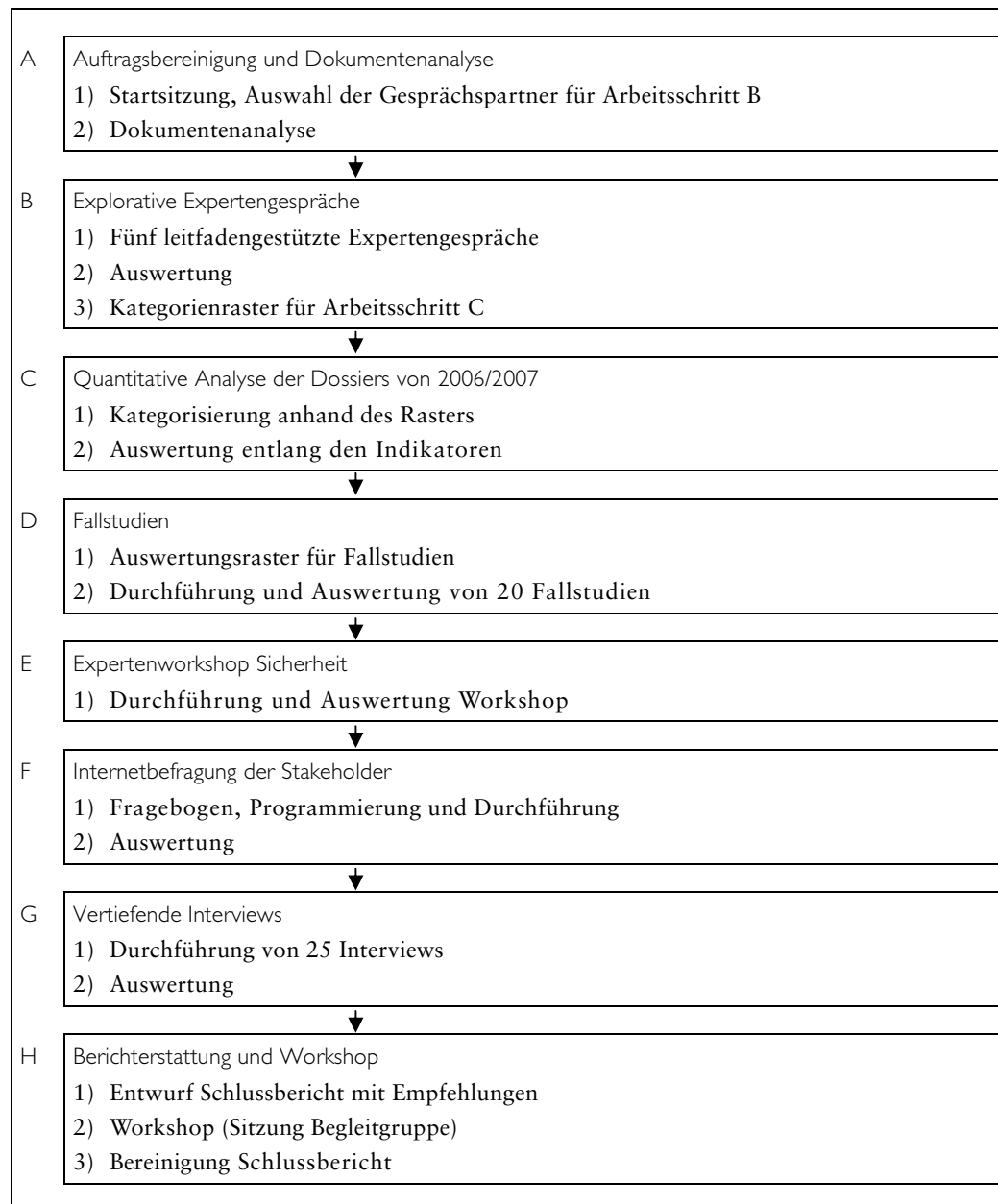
Der erste Arbeitsschritt *Auftragsbereinigung und Dokumentenanalyse* diente neben der Bereinigung des Evaluationsdesigns und einer ersten Übersicht und Analyse der vorhandenen Dokumente bereits der konkreten Planung der weiteren methodischen Vorgehensschritte (Auswahl Interviewpartner). Der zweite Schritt hatte zum Ziel, mittels fünf *explorativen Gesprächen* (jeweils ein Gespräch mit Vertretern der Bewilligungssektionen 1 und 2 (bw I und bw II) der Abteilung Infrastruktur (IN), mit Vertretern der Abteilung Sicherheitstechnologie (SI), mit einem Vertreter der Abteilung Politik (PK), Sektion Recht (re) sowie mit zwei Vertretern von Antragsstellenden) einen vertieften Einblick in die Bewilligungspraxis zu erhalten und entsprechend Hinweise für die Kategorisierung und Auswahl der PGV-Dossiers zu gewinnen.

Im dritten Arbeitsschritt *quantitative Analyse der Dossiers* wurde mittels einer Zufallsauswahl eine Stichprobe von 300 PGV-Dossiers gezogen und anschliessend anhand von Kriterien, welche mit dem Auftraggeber definiert wurden, ausgewertet. Dieses Vorgehen diente dazu, eine Auswahl für den nächsten Arbeitsschritt *Fallstudien* vorzunehmen. In diesen wurden 20 Fälle vertiefter analysiert und wo notwendig mit beteilig-

ten Akteuren präzisiert. 15 Fälle wurden basierend auf den Ergebnissen der quantitativen Analyse ausgewählt, fünf weitere Fälle konnte das BAV auswählen, um zu gewährleisten, dass besonders interessante Fälle berücksichtigt wurden.

Unter Einbezug zusätzlicher Fachkompetenz wurde im fünften Arbeitsschritt in einem eintägigen *Workshop* der Sicherheitsaspekt diskutiert, der in Plangenehmigungsverfahren eine zentrale Rolle spielt. Im sechsten Arbeitsschritt *Internetbefragung der Stakeholder* wurden die Einschätzungen der am Verfahren beteiligten Akteure (BAV sowie Antragstellende) eingeholt und im siebten Arbeitsschritt *vertiefende Interviews* wurden mittels kurzen telefonischen Nachbefragungen vereinzelte Ergebnisse verifiziert und vertieft (25 Interviews).

D 1.3: ÜBERSICHT ÜBER DIE ARBEITSSCHRITTE



Der letzte, achte Arbeitsschritt beinhaltete schliesslich die Erstellung des *Schlussberichts*. Für die Berichtsvalidierung und die Formulierung von Optimierungsvorschlägen wurde zusammen mit der Begleitgruppe im November 2008 ein Validierungs-Workshop durchgeführt.

2 DAS PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN

In diesem Kapitel werden die Grundlagen des PGV dargestellt, so insbesondere seine Entstehung und die rechtlichen Grundlagen (Abschnitt 2.1), die verschiedenen Arten von PGV (Abschnitt 2.2), der Ablauf des Verfahrens (Abschnitt 2.3) und die Sicherheitsprüfung (Abschnitt 2.4). Das Kapitel schliesst mit einem kurzen Zwischenfazit (Abschnitt 2.5).

2.1 ENTSTEHUNG UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Bereits nach der alten Bundesverfassung lag die Zuständigkeit zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen beim Bund (Art. 26 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874). Gestützt darauf erliess der Bund als wichtigste rechtliche Ordnung im Bereich des schienegebundenen Verkehrs das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101), welches ein früheres Gesetz aus dem Jahre 1872 ablöste und am 1. Juli 1958 in Kraft trat.

Die heute aktuelle Fassung der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sieht in Art. 87 weiterhin die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr beim Bund vor. Der Bund hat von dieser Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht. Das kantonale Recht enthält daher keine Vorschriften über den Bau von Eisenbahnfahrzeugen, -bauten und -anlagen.

Das Eisenbahngesetz regelt unter dem Abschnitt „Planung, Bau und Betrieb“ das Verfahren zur Genehmigung der Eisenbahnanlagen. Im Jahr 1982 erfuhr das Gesetz im Hinblick auf das durchzuführende Verfahren erste wesentliche Änderungen. Unter anderem wurde erst damals die Anhörung der beteiligten Bundesstellen, Kantone, Gemeinden und betroffenen Grundeigentümer vor der Genehmigung der Pläne für Bauten und Anlagen eingeführt. Auch erfolgte eine Zusammenlegung des Plangenehmigungsverfahrens mit dem Enteignungsverfahren zum so genannten kombinierten Plangenehmigungsverfahren.

Das Plangenehmigungsverfahren wurde schliesslich mit dem Bundesgesetz vom 25. Februar 1998 über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren (Koordinationsgesetz; Botschaft in BBl 1998, 2591; bzw. mit vom Nationalrat angepasstem Titel „Bundesgesetz über die Koordination und die Vereinfachung von Entscheidungsverfahren“) umfassend neu geregelt. Das Koordinationsgesetz bildet einen so genannten Mantelerlass, mit welchem die verschiedenen auf Bundesebene existierenden Gesetze, welche ein Entscheid- oder Plangenehmigungsverfahren für eine Anlage vorsehen, geändert wurden. Das waren neben dem Eisenbahngesetz beispielsweise das Elektrizitätsgesetz, das Rohrleitungsgesetz, das Luftfahrtgesetz usw. Ziel der Koordinationsgesetzgebung war die Schaffung einheitlicher Verfahrensvorschriften für die verschiedenen Plangenehmigungsverfahren. Ein weiteres Ziel war die Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren und die Verbesserung der Koordination. So wurden die Entscheidungsverfahren konzentriert, indem nur noch eine Behörde die Einhaltung der verschiedenen bundes- oder kantonrechtlichen Vorschriften prüft. Andere betroffene

Fachbehörden des Bundes werden angehört, allfällige Differenzen unterliegen einem Bereinigungsverfahren. Projektgenehmigungs- und allfällige Enteignungsverfahren werden zusammengelegt. Neu wurde im Weiteren anstelle des Departements als Beschwerdeinstanz eine Rekurskommission eingesetzt (die Rekurskommission wurde per 01.01.2007 ins Bundesverwaltungsgericht überführt).

Im Folgenden werden die massgebenden Vorschriften und Regelungen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Genehmigung für Eisenbahnbauten und -anlagen dargestellt. Die Verfahrensvorschriften des Plangenehmigungsverfahrens befinden sich im Wesentlichen im Eisenbahngesetz selber, nämlich in den Art. 18 ff. EBG. Ausführungsvorschriften enthält die Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE; SR 742.142.1). Zu den Anforderungen an Planvorlagen hat das BAV im Weiteren am 1. März 2000 eine Richtlinie zu Artikel 3 VPVE erlassen. Verschiedene Verfahrensvorschriften befinden sich zudem in speziellen Verordnungen (z.B. in der Verordnung vom 26. Februar 1992 über die Anschlussgleise, AnGV; SR 742.141.51). Daneben bestehen verschiedene weitere Regelwerke oder Hilfsmittel wie beispielsweise die Richtlinie „Lärmsanierung der Eisenbahnen – Realisierung von Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden“ vom Dezember 2006, die Sachverständigen-Richtlinie vom 1. Mai 2000, die Checkliste Umwelt vom August 2000 (Kreisschreiben an die schweizerischen Eisenbahnunternehmen) oder der Leitfaden für die Projektierung baulicher Massnahmen vom Dezember 2003 im Zusammenhang mit der Lärmsanierung der Eisenbahnen. Diese Unterlagen enthalten unter anderem für die Gesuchsteller in Plangenehmigungsverfahren nützliche Informationen wie etwa Hinweise auf einzureichende Dokumente (vgl. dazu auch die unter Dokumentationen aufgeführten Unterlagen auf www.bav.admin.ch/dokumentation/grundlagen).

Gemäss Art. 18 EBG dürfen Bauten oder Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen) nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Genehmigungsbehörde ist das BAV beziehungsweise bei Grossprojekten das Departement (UVEK). *Andere* Vorhaben – auch wenn sie von Bahnunternehmen geplant oder ausgeführt werden – sind Gegenstand der verschiedenen kantonalen oder kommunalen Baubewilligungsverfahren. Zur Abgrenzung des durchzuführenden Verfahrens beziehungsweise der Bewilligungskompetenz ist wesentlich, ob eine Anlage *dem Bau oder Betrieb einer Eisenbahn dient*. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat dies auf Grund einer funktionellen Betrachtung zu erfolgen. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann demnach nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht (vgl. dazu bspw. BGE 127 II 227 E. 4 und die dortigen Hinweise: Entscheid des Bundesgerichts vom 23. Mai 1995 in: ZBl 97/1996 S. 373 E. 2b S. 376; BGE 111 Ib 38 E. 6c S. 44; Alexander Ruch, Eisenbahnrecht des Bundes und Raumordnungsrecht der Kantone, in ZBl 90/1989 S. 526; Jean-Pierre Kälin, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Zürich 1977, S. 58 ff.). Bekannt sind in diesem Zusammenhang ebenfalls die Entscheide des Bundesgerichts bezüglich der Ladenzentren in Hauptbahnhöfen, bei welchen es festhielt, dass diese für die jeweiligen Bahnhofkomplexe ins bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren einzubeziehen und nicht als selbstständige Teile dem kantonalen Baubewilligungsverfahren zu unterstellen seien.

Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, so genannte Nebenanlagen, unterstehen demgegenüber dem kantonalen Recht (Art. 18m EBG). Allenfalls ist eine Bewilligung nur mit Zustimmung der Bahnunternehmung beziehungsweise nach Anhörung des BAV möglich.

Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren wird für verschiedene Bauvorhaben im Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb angewendet. Die im Rahmen dieser Evaluation vertieft geprüften Fallstudien zeigen denn auch ein sehr vielfältiges Bild (Lärmschutzsanierungen, GSM-R-Anlagen, Sicherungsanlagen wie z.B. neue Schrankenanlagen, Dachentwässerung, Perronerhöhung, Anschlussgleise, neue Eisenbahnstrecken usw.), wobei einige der geprüften Fälle nicht eigentliche Plangenehmigungen waren, sondern Ausnahmegenehmigungen oder Zustimmungen der Aufsichtsbehörde (z.B. nach Anschlussgleisverordnung).

2.2 ARTEN VON PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN

Das EBG sieht grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Plangenehmigungsverfahren vor:

- das *ordentliche* Verfahren nach Art. 18b ff. EBG sowie
- das *vereinfachte* Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18i ff. EBG.

Ausser für Grossprojekte gemäss Anhang zum EBG ist das BAV die zuständige Genehmigungsbehörde.

Wie es der Name nahe legt, wird in der Regel das ordentliche Verfahren durchgeführt. Dabei werden namentlich durch die Publikation und die öffentliche Auflage des Projekts die betroffenen Kreise informiert und auf die Möglichkeit einer Einsprache aufmerksam gemacht. Das vereinfachte Verfahren sieht demgegenüber anstelle einer öffentlichen Publikation und Auflage lediglich vor, dass das Bauvorhaben den allenfalls Betroffenen unterbreitet wird, sofern sie nicht bereits vorher schriftlich ihre Einwilligung gegeben haben. Im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren ist zudem die Stellungnahme von Kanton und Gemeinden fakultativ. Dieses vereinfachte Verfahren wird angewendet bei örtlich begrenzten Vorhaben mit wenigen, eindeutig bestimmbar Betroffenen, bei Eisenbahnanlagen, deren Änderungen oder Umnutzung das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert, keine schutzwürdigen Interessen Dritter berührt und sich nur unerheblich auf Raum und Umwelt auswirkt, sowie bei Eisenbahnanlagen, die spätestens nach drei Jahren wieder entfernt werden (vgl. dazu Art. 18i EBG).

Eine ausdrückliche Regelung sieht das Gesetz für *Detailpläne* (Detailprojekte) vor, welche sich auf ein bereits genehmigtes Projekt stützen. Diese werden gemäss Art. 18i Abs. 2 EBG im vereinfachten Verfahren genehmigt. Diese Regelung ermöglicht ein stufenweises Vorgehen, namentlich für umfangreiche Bauvorhaben, bei welchen sich nicht sämtliche Detailfragen im Rahmen eines einzigen Verfahrensschritts regeln lassen. In der Praxis wird daher in Plangenehmigungen zu grösseren Bauvorhaben regelmässig verfügt, dass verschiedene Teilbereiche, welche zwar grundsätzlich einer Genehmigung

nicht entgegenstehen, aber noch einer detaillierten Prüfung oder der Klärung einzelner Fragen bedürfen, der Bewilligungsbehörde als Detailprojekte vorzulegen sind.

Wie oben erwähnt, unterscheidet das Gesetz grundsätzlich zwei Verfahrensarten. Allerdings kann für die Erstellung oder Anpassung einer Baute oder Anlage auch eine *Enteignung* notwendig sein. In diesem Fall wird im ordentlichen Verfahren zusätzlich allfälligen Entschädigungsberechtigten nach Enteignungsgesetzgebung eine persönliche Anzeige über die zu enteignenden Rechte zugestellt (Art. 18e EBG). Falls enteignungsrechtliche Einsprachen erhoben werden, wird über diese mit der Plangenehmigung entschieden (Art. 18h Abs. 1 EBG). Für die Enteignung wird also kein zusätzliches Verfahren durchgeführt, sondern es wird im gleichen Verfahren entschieden.

Gleiches gilt für *weitere nach Bundesrecht notwendige Bewilligungen* wie zum Beispiel Rodungsbewilligungen, Bewilligungen nach der Gewässerschutzgesetzgebung usw. (Art. 18 Abs. 3 EBG), welche im Sinne einer Konzentration der Verfahren zusammen mit der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung erteilt werden.

Sofern nach der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) eine Eisenbahnanlage der *Umweltverträglichkeitsprüfung* unterliegt, wird diese Prüfung im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens durchgeführt (Art. 5 UVPV). Diese Prüfung ist in der Regel notwendig für Eisenbahnbauten und -anlagen, welche gemäss Kostenvoranschlag Kosten von mehr als 40 Millionen Franken zur Folge haben.

Projektänderungen durchlaufen das gleiche Verfahren. Ergeben sich wesentliche Änderungen am Projekt während des Verfahrens, so ist das geänderte Projekt den Betroffenen erneut zur Stellungnahme zu unterbreiten oder – namentlich sofern die neu Betroffenen nicht bestimmt werden können – öffentlich aufzulegen (Art. 5 VPVE). Art. 5 VPVE bestimmt auch das Vorgehen bei Änderungen am bereits genehmigten Projekt: für diese ist ein neues PGV durchzuführen.

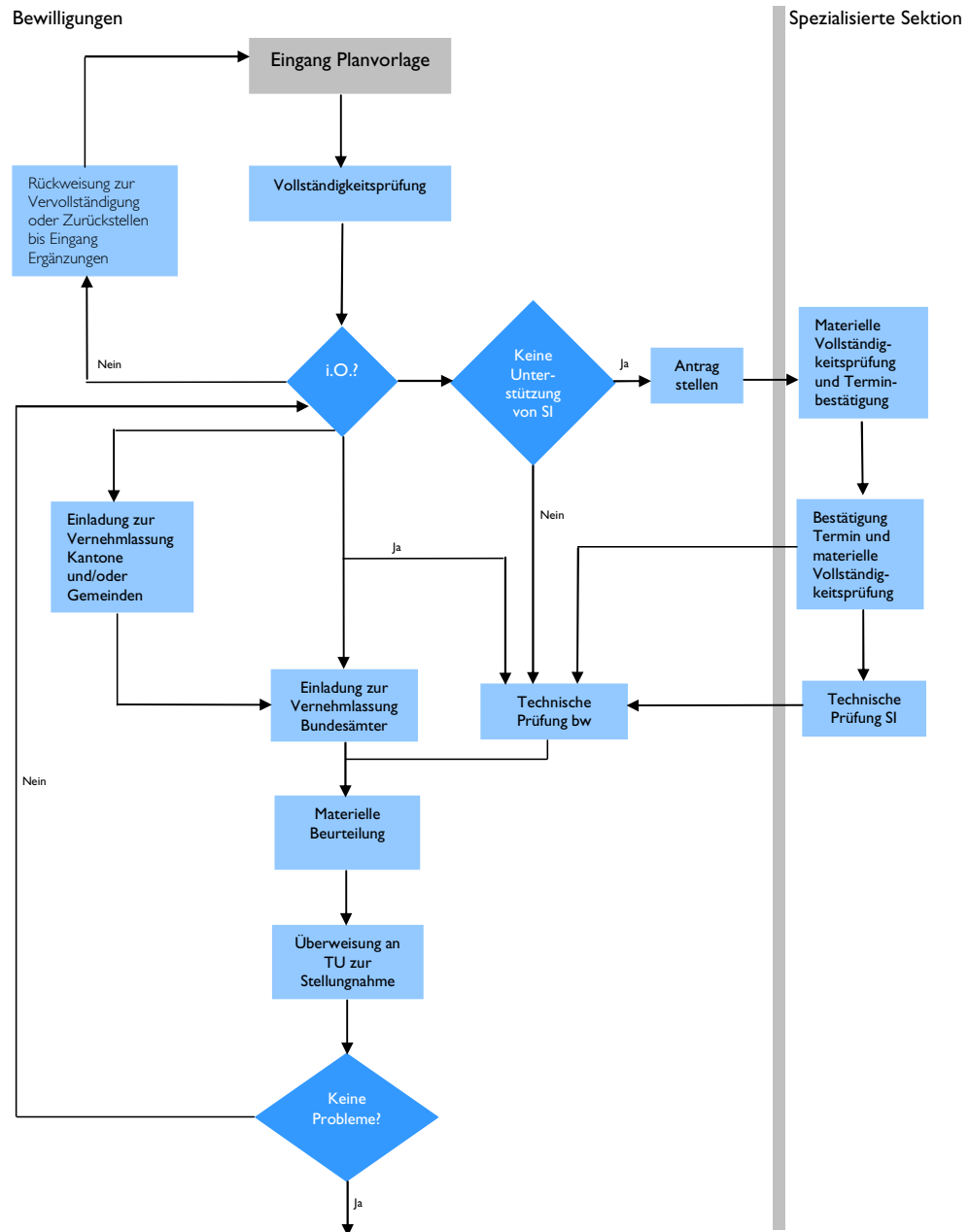
Das BAV kann Projekte gestützt auf Art. 18h EBG auch in *Etappen* genehmigen. Die getrennte Behandlung dieser Etappen darf aber die Beurteilung des Gesamtprojekts nicht präjudizieren. Gerade für umfangreiche Vorhaben, wie beispielsweise grosse Lärmsanierungen oder Neubaustrecken, ist eine etappenweise Genehmigung beim BAV üblich.

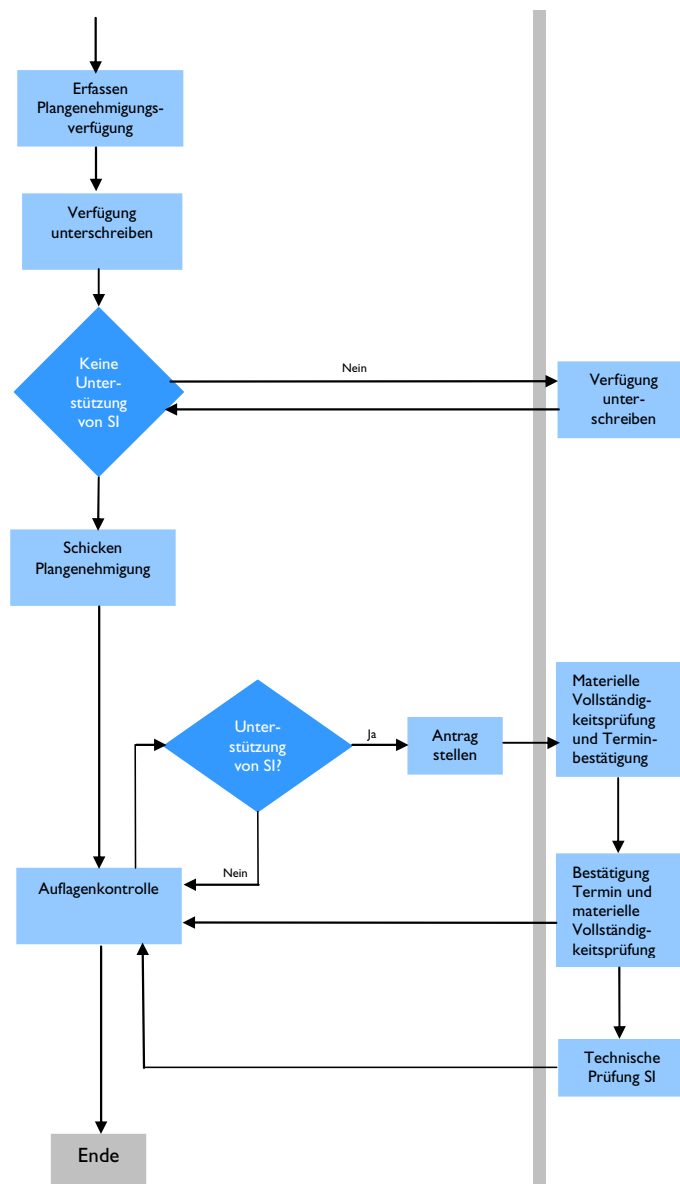
Gestützt auf Art. 62c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) hat der Bundesrat für die Durchführung des eisenbahnrechtlichen Verfahrens *Fristen* festgelegt, innert welchen der Entscheid zu treffen ist. Diese Behandlungsfristen sind in Art. 8 VPVE geregelt. Demnach gilt eine Frist von zwölf Monaten für das ordentliche Plangenehmigungsverfahren, von 18 Monaten falls eine Enteignung erforderlich ist und eine Frist von vier Monaten für das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren. Die Behandlungsfristen beginnen zu laufen, sobald die Genehmigungsbehörde die vollständigen Gesuchsunterlagen erhalten hat (Art. 8 Abs. 2 VPVE).

2.3 DER ABLAUF DES VERFAHRENS

Im Folgenden wird das ordentliche PGV dargestellt. Wie oben erwähnt, unterscheidet sich das vereinfachte Verfahren namentlich dadurch, dass keine Publikation und öffentliche Auflage stattfinden; allenfalls Betroffene werden direkt angehört. Kantone und Gemeinden können zur Stellungnahme eingeladen werden.

D 2.1: ABLAUF DES VERFAHRENS





Quelle: BAV

Der Ablauf des PGV wird in den Grundsätzen in den Art. 18b ff. EBG geregelt. Einzelheiten finden sich in der VPVE. Aufschlussreich im Zusammenhang mit den einzureichenden Unterlagen ist – insbesondere für Bahnunternehmen, welche eher selten PGV durchführen müssen – die Richtlinie des BAV zu Artikel 3 VPVE „Anforderungen an Planvorlagen“.

Im Folgenden werden kurz die einzelnen Verfahrensschritte dargestellt:

Einreichung des Gesuchs Das Plangenehmigungsgesuch ist mit den erforderlichen Unterlagen bei der Genehmigungsbehörde einzureichen (Art. 18b EBG). Es muss alle Angaben enthalten, die für die Beurteilung des Gesuchs notwendig sind (Art. 3 VPVE). Dies sind zum Beispiel technischer Bericht mit

	Begründung des Vorhabens, Übersichtsplan, Situationspläne, verschiedene Profile, Sicherheitsbericht, besondere Nachweise (Raumplanung, Schutz der Umwelt, Natur und Landschaft), Bedarf an dinglichen Rechten usw.
Vollständigkeitsprüfung	Das BAV prüft die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit und kann bei Bedarf zusätzliche Unterlagen verlangen (Art. 18b EBG und Art. 3 Abs. 2 VPVE). Dazu hat das BAV die oben bereits erwähnte Richtlinie „Anforderungen an Planvorlagen“ erlassen. Erst wenn die Unterlagen vollständig sind, wird das Verfahren eingeleitet. Mit der Einleitung des Verfahrens beginnt die Behandlungsfrist nach Art. 8 VPVE zu laufen.
Eröffnung des Verfahrens; Publikation und Auflage; Anhörung	Das BAV übermittelt das Gesuch den betroffenen Kantonen, die eine Frist zur Stellungnahme von drei Monaten erhalten. Gleichzeitig wird das Gesuch in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden publiziert und öffentlich aufgelegt (Art. 18d EBG). Im Falle von Enteignungen ist allfälligen Entschädigungsberechtigten nach Art. 31 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711) eine persönliche Anzeige über die zu enteignenden Rechte zuzustellen (Art. 18e EBG). Allenfalls sind vorbereitende Handlungen wie beispielsweise eine Aussteckung notwendig (Art. 18c EBG; Art. 4 VPVE).
Einsprachen	Während der 30-tägigen Auflagefrist kann, wer nach den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) oder des EntG Partei ist, Einsprache erheben. Nach Art. 6 VwVG gelten als Partei Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, oder andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Zur Einsprache berechtigt ist demnach gestützt auf Art. 48 VwVG, wer durch ein Projekt berührt ist und – im Falle des Plangenehmigungsverfahrens – ein schutzwürdiges Interesse an der Nichtgenehmigung beziehungsweise an einer Änderung der Vorlage hat. Die Gemeinden haben ihre Rechte (seit der Gesetzesänderung mit dem Koordinationsgesetz; s. oben) und ihre Interessen mit Einsprache zu wahren.
Stellungnahmen der Fachbehörden	Gleichzeitig mit der Einladung zur Vernehmlassung der Kantone und/oder Gemeinden werden einerseits – soweit erforderlich – die BAV-internen Stellen, wie beispielsweise die Abteilung Sicherheitstechnologie, beigezogen (zur si-

cherheitstechnischen Prüfung vgl. unten, Abschnitt 2.4).

Nach Art. 62a RVOG werden andererseits die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden eingeholt. Die betroffenen (BAV-externen) Fachbehörden im PGV sind vor allem das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Kultur (BAK), je nach Gegenstand des Verfahrens auch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), das Bundesamt für Strassen (ASTRA), die Eidg. Kommission für Natur- und Heimatschutz (ENHK), die armasuisse usw. Das RVOG sieht eine Frist von in der Regel zwei Monaten vor. In der Praxis wird – namentlich bei umfangreichen Verfahren – eine Frist von mindestens drei Monaten angesetzt (wie die Fallstudien zeigen gibt es teilweise auch längere Fristen).

Bereinigungsverfahren

Das RVOG sieht im Falle von Widersprüchen zwischen den Stellungnahmen der Fachbehörden oder falls das BAV (als Leitbehörde) mit den Stellungnahmen nicht einverstanden ist, ein Bereinigungsgespräch vor (Art. 62b RVOG). Gelingt die Bereinigung, so ist das Ergebnis für die Leitbehörde verbindlich. Misslingt die Bereinigung, so entscheidet die Leitbehörde.

Einspracheverhandlungen oder andere Instruktionsmassnahmen

Das BAV kann mit den Einsprechenden Verhandlungen durchführen. In der Praxis ist dies vor allem mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden der Fall. Bei privaten Einsprechenden wird je nachdem auch die Bahnunternehmung ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass sie mit den Einsprechenden ausserhalb des Verfahrens verhandeln darf. Damit kann eine Einigung herbeigeführt und auf Grund eines Einspracherückzugs, eventuell verbunden mit einer Projektänderung oder einer Auflage, das Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden. Namentlich verringert sich das Risiko eines Beschwerdeverfahrens, welches den Baubeginn hinauszögern kann.

Weitere Instruktionsmassnahmen wie Augenschein, Beizug von Sachverständigen, Einholen von Auskünften usw. sind im Rahmen von Art. 22 VwVG möglich.

Rechtliches Gehör

Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs wird regelmässig den gesuchstellenden Bahnunternehmungen die Gelegenheit gegeben, zu den Stellungnahmen der Fachbehörden und/oder Einsprachen wiederum eine Stellungnahme abzugeben (Art. 29 ff. VwVG).

Plangenehmigung	<p>Mit der Plangenehmigung entscheidet die Genehmigungsbehörde, ob das vorgelegte Projekt den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Sie entscheidet gleichzeitig über Einsprachen, auch über enteignungsrechtliche (Art. 18h Abs. 1 EBG), erteilt die weiteren, nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen und Ausnahmen und verfügt allenfalls mittels Auflagen, welche weiteren Detailprojekte, zusätzlichen Abklärungen, Sicherheitsnachweise und anderen Massnahmen noch notwendig sind. Die Plangenehmigung gilt als Baubewilligung (Art. 6 Abs. EBV), mit dem Bau darf allerdings erst nach Rechtskraft der Plangenehmigung begonnen werden. Ausnahmsweise kann ein Bau trotz hängigem Beschwerdeverfahren begonnen werden, sofern – in der Regel auf Gesuch hin – der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen wurde. Mit der Plangenehmigung werden letztlich die von den Gesuchstellenden zu bezahlenden Gebühren, gestützt auf die Verordnung vom 25. November 1998 über die Gebühren und Abgaben des BAV (GebVBAV; SR 742.102), festgelegt. Diese bewegen sich gemäss Art. 23 GebVBAV zwischen 500 und 30'000 Franken und werden nach Zeitaufwand, Art und Dringlichkeit des Verfahrens sowie nach der Anzahl und der Komplexität der Einsprachen bemessen. Gestützt auf Art. 8 GebVBAV können sie allenfalls um bis zu 50 Prozent erhöht werden.</p>
Rechtsmittel	<p>Die Plangenehmigung kann durch Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1997 über das Bundesverwaltungsgericht; Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32). Allenfalls ist eine Beschwerde beim Bundesgericht möglich.</p>
Auflagenkontrolle	<p>Nach Vorliegen der rechtskräftigen Plangenehmigung erfolgt die Realisierung des Bauvorhabens durch die Bahnunternehmung. Diese ist dabei unter anderem verpflichtet, die Auflagen umzusetzen (vgl. auch Art. 19 Abs. 1 EBG: „Die Bahnunternehmung trifft die Vorkehren, die gemäss den Vorschriften des Bundesrates und den <i>mit den genehmigten Plänen verbundenen Auflagen zur Sicherheit des Baues und Betriebes der Bahn</i> sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind.“ ...Hervorhebung durch Evaluationsteam). Sofern eine Betriebsbewilligung nach Art. 18w EBG notwendig ist, erteilt das BAV diese erst nach einer Prüfung des Sicherheitsnachweises und „wenn die übrigen Auflagen der Plangenehmigung“ oder Typenzulassung erfüllt sind (Zitat aus Art. 8 Abs. 3 EBV). Gestützt auf Art. 10 Abs. 2 ist das BAV Aufsichtsbehörde</p>

für den Bau und den Betrieb von Eisenbahnen. Es hat auch in dieser Eigenschaft die korrekte Umsetzung einer Plangenehmigung zu überprüfen.

Schreibt eine Auflage ein Detailprojekt vor, so können diese Pläne in der Regel im vereinfachten Verfahren genehmigt werden (Art. 18i Abs. 2 EBG).

Eine systematische Auflagenkontrolle erfolgt zum heutigen Zeitpunkt – soweit nicht eine Betriebsbewilligung oder ein Detailplanungsverfahren notwendig ist – offenbar noch nicht. Allenfalls wird im Rahmen der Plangenehmigungsverfügung von den Bahnunternehmungen verlangt, dass sie schriftlich die plangemässe Erstellung der Anlagen und die Einhaltung der im Verfahren angeordneten Auflagen durch entsprechende Bestätigungen oder Nachweise melden.

Projektänderungen

Projektänderungen nach Abschluss des Verfahrens unterliegen einem neuen Verfahren. Je nach Auswirkungen ist gestützt auf die Verfahrensvorschriften nach Art. 18ff. EBG ein ordentliches oder ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen.

2.4 DIE SICHERHEITSPRÜFUNG IM RAHMEN DES PGV

Wesentlicher Bestandteil des PGV – unabhängig davon, ob ein ordentliches oder ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt wird – ist die Frage der *Sicherheit*. Gemäss Art. 17 Abs. 4 EBG sind grundsätzlich die Bahnunternehmungen im Rahmen der Vorschriften für einen sicheren Betrieb der Bahnanlagen und Fahrzeuge verantwortlich. Das BAV ist Aufsichts- und Genehmigungsbehörde (Art. 10 und Art. 18 Abs. 2 lit. a EBG). Die Eisenbahnverordnung (EBV) bezweckt insbesondere die Sicherheit der Eisenbahnen. Sie enthält namentlich den Hinweis auf die einzuhaltenden anerkannten Regeln der Technik und der Sorgfaltsregeln (Art. 2 EBV), wie auch die Forderung nach Fachleuten und die Anforderungen an das für einen sicheren Betrieb notwendige Material. Gemäss Art. 6 EBV stellt das BAV mit der Plangenehmigung fest, dass die genehmigten Unterlagen die Erstellung einer vorschriftskonformen Baute oder Anlage erlauben. Weiter wird festgehalten, dass das BAV die Unterlagen risikoorientiert beurteilt (Art. 6 Abs. 3 EBV), Sachverständige beiziehen kann oder gestützt auf den Sicherheitsbericht im Rahmen der Plangenehmigung festlegen kann, für welche Bauten und Anlagen weitere Sicherheitsnachweise nach Art. 8a EBV einzureichen sind. Die Frage der Sicherheit erhält demzufolge im Rahmen des PGV einen besonderen Stellenwert.

Gestützt auf seine Funktion als Sicherheitsaufsichtsbehörde hat das BAV ein Sicherheitskonzept erlassen (Sicherheitskonzept BAV vom 1. März 2007), welches als Richtschnur für alle sicherheitsrelevanten Tätigkeiten und Entscheide gilt. Darin wird namentlich das BAV als Sicherheitsaufsichtsbehörde definiert, die aus dem Direktor, den

Abteilungen Überwachung, Infrastruktur und Sicherheitstechnologie besteht. Der Direktor verfügt über eine ihm direkt unterstellte Stabsstelle Sicherheitsrisiko-Management (SRM). Ausdrücklich festgehalten wird im Zusammenhang mit der Verantwortung für die Sicherheit, dass innerhalb der Aufsichtsbehörde BAV der Aspekt Sicherheit Teil der Führungsverantwortung ist (Sicherheitskonzept S. 6).

Im Zusammenhang mit dem hier wesentlichen Plangenehmigungsverfahren wird in Sicherheitsgrundsatz 5 (Kapitel 7) des Sicherheitskonzepts festgehalten: „Beim Beurteilen von Bewilligungsgesuchen und beim Überwachen in der Betriebsphase überprüfen und handeln wir gemäss den uns bekannten Risiken.“. Danach folgen die Handlungsprinzipien für das Bewilligungsverfahren (vgl. Sicherheitsgrundsatz 5 des Sicherheitskonzepts, Abschnitte 7.1 und 7.2). Zentrales Element ist – analog Art. 6 Abs. 3 EBV –, dass die sicherheitsrelevanten Aspekte durch das BAV risikoorientiert beurteilt werden, das heisst sie werden selektiv mit Stichproben überprüft (Sicherheitsgrundsatz 5 des Sicherheitskonzepts, Abschnitt 7.1). Dabei bestimmt das Wissen um bestimmte Risiken die Auswahl der zu überprüfenden Aspekte. Dieses Wissen wird dem Sicherheitsnachweis des Gestalters oder Betreibers, den Auswertungen der sicherheitsrelevanten Information aus der Betriebsphase, dem eigenen Fachwissen oder der eigenen Erfahrung entnommen. Das Sicherheitskonzept legt im Weiteren die Zuständigkeiten innerhalb des BAV detailliert fest. So ist für die Sicherheit materiell die Abteilung Sicherheitstechnologie bis und mit Inbetriebnahme zuständig. Nach der Inbetriebnahme beziehungsweise in der Betriebsphase ist die Abteilung Überwachung zuständig. Die Bewilligungen werden durch die Abteilung Infrastruktur erteilt, wobei die Abteilung Sicherheitstechnologie für die Entscheide im Bereich Sicherheit verantwortlich zeichnet.

Detailliert geregelt wird das Vorgehen der Sicherheitsprüfung in einer Weisung der Abteilung Sicherheitstechnologie des BAV: „Prüfung der Sicherheit des Baus und Betriebs im Rahmen der Plangenehmigung“ (Weisung PSP, Version 2-0/03.01.2007). Je nach Sicherheitsrelevanz der Anlage beziehungsweise Anlagenteile erfolgt die Sicherheitsprüfung nach verschiedenen Prüfvarianten. Unterschieden werden dabei die Prüfvariante A für Anlagen und Anlagenteile mit sehr hoher Sicherheitsrelevanz (vertiefte Prüfung durch BAV [A1] oder durch Sachverständige [A2]) oder die Prüfvariante B (Prüfung mit Stichproben durch BAV, selektive Prüfung) für Anlagen und Anlagenteile mit geringer bis hoher Sicherheitsrelevanz.

Angehängt ist dieser Weisung ein so genanntes Prüfprotokoll in Form einer Checkliste, welche die zu prüfenden beziehungsweise geprüften Elemente, die gesetzliche Grundlage in den Ausführungsbestimmungen zur EBV (AB-EBV, Verordnung des UVEK vom 27. Oktober 2004) oder anderen Spezialgesetzen und -verordnungen, die Prüfvarianten, das Resultat der Prüfung sowie Visum und Datum vorsieht.

Formell läuft das Verfahren zur Prüfung der Sicherheitsfragen so ab, dass bei jedem Gesuch um Plangenehmigung geprüft wird, ob darin sicherheitstechnische Fragen aufgeworfen werden. Ist dies der Fall, ergeht ein Formular an die Abteilung Sicherheit SI mit dem Auftrag beziehungsweise mit einem Vorschlag, innert bestimmter Frist die Prüfung der relevanten Fragen vorzunehmen. Dabei kann von der verfahrensleitenden Sektion Bewilligungen ein Vorschlag unterbreitet werden, welche Sektion der Abteilung SI für die Prüfung beizuziehen ist. In der Abteilung SI wird anschliessend das Dossier

einer Sektion zur Federführung (FF), meist der Sektion Bautechnik, zugeteilt. Der Sektionschef bestimmt in der Folge den Sachbearbeiter, welcher seinerseits die betroffenen Sektionen zur Stellungnahme einlädt. Abschliessend führt er die Stellungnahmen in einem Bericht zusammen. Dieser wird vom Sektionschef kontrolliert. Der Bericht enthält die für die Plangenehmigung relevanten ausformulierten Auflagen aus dem Sicherheitsbereich. Die definitive Plangenehmigungsverfügung erhält eine Doppelunterschrift, einerseits vom Sektionschef der zuständigen Bewilligungssektion und andererseits vom federführenden Sektionschef der Abteilung SI. Damit soll verhindert werden, dass bei der juristischen Verfassung der Plangenehmigungsverfügung unabsichtlich materielle Veränderungen in technischen Fragen passieren.

2.5 ZWISCHENFAZIT

Der Gesetzgeber hat eine umfassende Bundeskompetenz für Bewilligungsverfahren von Eisenbahnanlagen vorgesehen. Ausnahmen von der Bewilligungspflicht hat er nicht vorgesehen. Er bezweckt ein rasches, koordiniertes und konzentriertes Verfahren zur Überprüfung der Gesetzeskonformität und damit namentlich auch der Sicherheit des Vorhabens eines Bahnbetreibers. Das Verfahren wird bei einer Behörde konzentriert, andere betroffene Fachbehörden des Bundes oder die betroffenen Kantone werden im Rahmen des PGV angehört.

Die gesetzlichen Grundlagen in Bundesgesetzen und Verordnungen geben bereits sehr detaillierte Vorgaben bezüglich des Ablaufs des Verfahrens. Die wesentlichen Verfahrensvorschriften des Plangenehmigungsverfahrens befinden sich im Eisenbahngesetz selber. Der Handlungsspielraum des BAV im Bereich der Gestaltung des Verfahrens ist dadurch begrenzt.

Seine Kompetenz, den Inhalt der Planvorlagen genauer zu regeln (Art. 3 VPVE), hat das BAV mit dem Erlass entsprechender Richtlinien umfassend ausgeschöpft.

Die Sicherheit hat im Rahmen des PGV einen besonderen Stellenwert. Das BAV als Aufsichtsbehörde für die Sicherheit von Eisenbahnen hat ein ausführliches Sicherheitskonzept erarbeitet, in welchem auch die amtsinternen Zuständigkeiten im Bereich Sicherheit geregelt werden. Detailliert geregelt wird das Vorgehen der Sicherheitsprüfung in der Weisung PSP.

3 QUANTITATIVE ANALYSE DER DOSSIERS

Ziel der quantitativen Analyse ist es, einerseits einen Überblick über die PGV-Dossiers zu gewinnen, andererseits sollte das Auswertungsergebnis als Grundlage für die Auswahl der Fallstudien dienen. In der Folge wurde im Rahmen der quantitativen Analyse aus den zwischen 2006 und Mitte 2008 abgeschlossenen PGV-Dossiers eine Stichprobe von 300 Fällen gezogen und bezüglich einiger Schlüsselindikatoren ausgewertet. Im folgenden Abschnitt 3.1 wird auf die bestehende Datenlage der PGV-Dossiers beim BAV eingegangen. In Abschnitt 3.2 wird das Vorgehen zur Ziehung der Stichprobe beschrieben und in Abschnitt 3.3 die Auswertungsergebnisse der untersuchten PGV präsentiert.

3.1 DATENLAGE

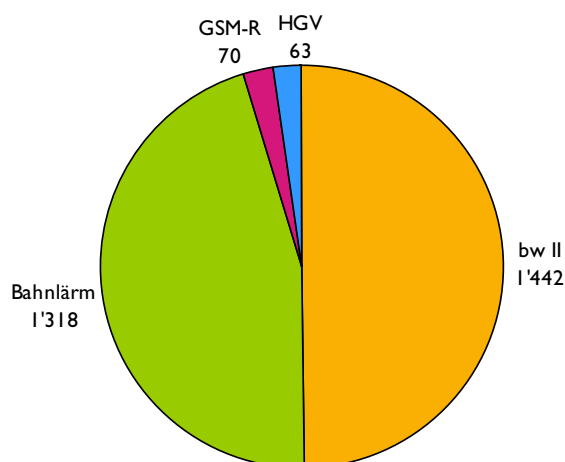
Die quantitative Analyse der Plangenehmigungsverfahren wurde anhand der vom BAV zur Verfügung gestellten internen Datenbanken durchgeführt. Es bestehen aktuell vier Datenbanken mit Angaben zu abgeschlossenen, hängigen sowie geplanten Plangenehmigungsverfahren:²

- Datenbank der Sektion Bewilligungen 2 (bw II),
- Datenbank Bahnlärm der Sektion Bewilligungen 1 (bw I),
- Datenbank „Global System for Mobile Communications – Railway“ (GSM-R) der Sektion Bewilligungen 1 (bw I) sowie
- Datenbank Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV) der Sektion Bewilligungen 1 (bw I)

Diese vier Datenbanken weisen bezüglich Vollständigkeit der Angaben und Anzahl enthaltener *Plangenehmigungsverfahren* erhebliche Unterschiede auf. Vor allem die Angaben zu den Projektkosten und zu Eingangs-, Eröffnungs- und Verfügungsdaten der PGV weisen Lücken auf, was insbesondere Aussagen zur durchschnittlichen Dauer der PGV erschwert. Gesamthaft konnten 2'893 PGV-Fälle ermittelt werden. Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der PGV auf die vier oben genannten Datenbanken auf:

² Die Sektion bw I hat nebst den zu behandelnden PGV in verschiedenen Bereichen die Aufgabe der Projektüberwachung sowie im Bereich der Lärmsanierung auch Praxisentwicklungs-, Koordinations- und Projektcontrollingaufgaben. bw I übernahm den Bereich GSM-R erst nach der Reorganisation 2006 von der Sektion bs. Die Datenbank Alptransit stand dem Evaluationsteam nicht zur Verfügung und ist somit nicht Bestandteil der quantitativen Analyse. Der Bereich Seilbahnen (gehört auch zu den Aufgaben von bw I) ist nicht Bestandteil der Evaluation.

D 3.1: VERTEILUNG DER PGV AUF DATENBANKEN



N=2'893 PGV

Die Hälfte der Fälle stammt aus der Datenbank der Sektion bw II, knapp die Hälfte aus der Datenbank zum Bahnlärm. Die PGV im Bereich HGV und GSM-R machen zusammen lediglich 4 Prozent der Gesamtzahl aus.

3.2 VORGEHEN BEI DER ZIEHUNG DER STICHPROBE

In Anbetracht der grossen Anzahl von identifizierten PGV-Dossiers erschien es sinnvoll, anstatt einer Totalerhebung, eine repräsentative Zufallsstichprobe von 300 Fällen zu ziehen. Bedingt durch die Unterschiedlichkeit der Datenbanken und den darin enthaltenen Angaben zu den PGV-Dossiers waren zu diesem Zweck drei Zwischenschritte notwendig: Zur Schaffung vergleichbarer Rahmenbedingungen wurden in einem ersten Schritt (Abschnitt 3.2.1) die 2'893 PGV anhand bestimmter Kriterien selektiert. In einem zweiten Schritt wurden, zusammen mit dem Auftraggeber, die zu untersuchenden Auswertungskriterien definiert sowie in einem dritten Schritt (Abschnitt 3.2.3) eine Abstimmung der verschiedenen Datenbanken vorgenommen.

3.2.1 SELEKTION DER PGV-DOSSIERS

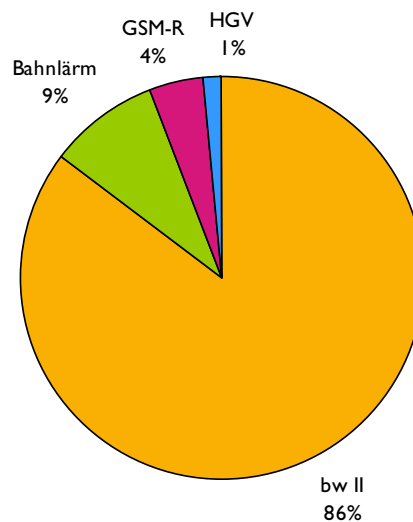
Um einen Vergleich der PGV machen zu können, mussten gewisse Rahmenbedingungen der zu untersuchenden Verfahren übereinstimmen. Die Selektion der PGV-Dossiers erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Es wurden diejenigen Fälle gestrichen, die vor 2006 abgeschlossen wurden und somit nicht der in der Offerte vorgegebenen Untersuchungsperiode (2006 bis Mitte 2008) entsprachen.

- Es wurden diejenigen Fälle gestrichen, die in Vorbereitung sind, aber bereits in die Datenbanken aufgenommen wurden.
- Es wurden diejenigen Fälle gestrichen, bei denen keinerlei Angaben zu Terminen (weder zu Eingang, Eröffnung noch Verfügung) der PGV zu identifizieren waren und somit eine zeitliche Zuteilung verunmöglicht wurde.
- Des Weiteren wurden ebenfalls diejenigen Fälle gestrichen, die zum Zeitpunkt der Evaluation (Anfang Juli 2008) noch nicht abgeschlossen waren, da diese PGV für die Fallstudien nicht in Frage gekommen wären. Zudem handelte es sich dabei vor allem um PGV, die entweder erst vor kurzem beim BAV eingegangen sind und somit keinerlei Angaben zu weiteren Kriterien (z.B. Verfahrensbeteiligte, Einbezug Dritter usw.) enthielten oder aber es handelte sich um sistierte, erledigte und abgeschriebene Fälle.³
- Schliesslich wurden auch diejenigen Fälle gestrichen, bei denen es sich nicht um PGV, sondern um interne und externe Stellungnahmen, Mitberichte, Ausnahmegewilligungen, Konzessionen, Korrespondenzen, Abklärungen, Betriebsbewilligungen oder aber unbestimmte Verfahren handelte.

Mittels dieses Selektionsverfahrens konnten 841 PGV ermittelt werden, mit der folgenden Zuteilung auf die vier internen Datenbanken:

D 3.2: VERTEILUNG DER GÜLTIGEN PGV AUF DIE VIER DATENBANKEN



N= 841 PGV

³ Von diesen 425 hängigen Fällen ist knapp die Hälfte (46%) im Jahre 2008, 31 Prozent der Fälle im Jahr 2007 und 12,5 Prozent im Jahr 2006 beim BAV eingegangen. Die Vermutung, dass es sich bei den hängigen Verfahren vor allem um überdurchschnittlich lang andauernde PGV handelt, lässt sich in der Folge nicht bestätigen.

Das präsentierte Selektionsverfahren hat erlaubt, im Rahmen der vorgegebenen Untersuchungsperiode (2006 bis Mitte 2008), möglichst vergleichbare PGV zu eruieren, anhand derer die quantitative Auswertung erfolgen konnte.

3.2.2 ANALYSEKRITERIEN

Die Bestimmung der zu untersuchenden Schlüsselindikatoren, anhand derer die PGV in der Folge ausgewertet wurden, erfolgte in Absprache mit dem Auftraggeber. Man hat sich dabei auf folgende Kriterien geeinigt:

- Welches Transportunternehmen hat das Gesuch beim BAV eingereicht?
- Um welche Art von PGV handelt es sich? (inhaltliche Unterscheidung)
- In welchen Kantonen waren die Vorhaben von den Transportunternehmen geplant?
- Handelt es sich dabei um ordentliche oder vereinfachte Verfahren?
- Ist das Bauvorhaben UVP-pflichtig oder nicht?
- Wie lange dauert das Verfahren (von der Eröffnung des Verfahrens bis zu dessen Verfügung)?
- Welches sind die Verfahrensbeteiligten (Bundesstellen, Kantone, Gemeinden, Abteilung SI)?
- Wie hoch sind die Projektkosten des Bauvorhabens?

Zum an sich interessanten Kriterium „Anzahl Einsprachen“ liessen sich auf Grund der Datenbanken keine Angaben machen.

3.2.3 ABSTIMMUNG DER DATENBANKEN

Die Verschiedenartigkeit der Angaben in den vier Datenbanken brachte für die Ziehung der Stichprobe anhand definierter Analysekriterien weitere Schwierigkeiten mit sich. Die unterschiedlich verwendete Terminologie in den Datenbanken sowie die teilweise fehlenden Angaben zu gewissen Kriterien erforderten eine systematische Abstimmung der Datenbanken. Diese Abstimmung der Datenbanken wurde in Absprache mit dem Auftraggeber vorgenommen (vgl. Anhang A3). Aus den somit ermittelten Angaben konnte eine repräsentative Stichprobe gezogen werden.

3.3 ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN ANALYSE

3.3.1 STICHPROBENGÜTE

Aus den 841 bereinigten Datensätzen wurde mittels Excel eine repräsentative Zufallsstichprobe von 300 Fällen gezogen. Darstellung D 3.3 zeigt, dass die Stichprobe die Grundgesamtheit der 841 PGV sehr gut abbildet:

D 3.3: STICHPROBENGÜTE

	Grundgesamtheit: 841 Fälle		Zufallsstichprobe: 300 Fälle	
Davon bw II	717	85,3%	253	84,3%
Davon Bahnlärm	76	9%	25	8,3%
Davon GSM-R	37	4,4%	17	5,7%
Davon HGV	11	1,3%	5	1,6%

Die Stichprobe der 300 PGV wurde anhand der oben definierten Kriterien analysiert. Die Auswertungsergebnisse der untersuchten PGV werden im Einzelnen aufgeführt.

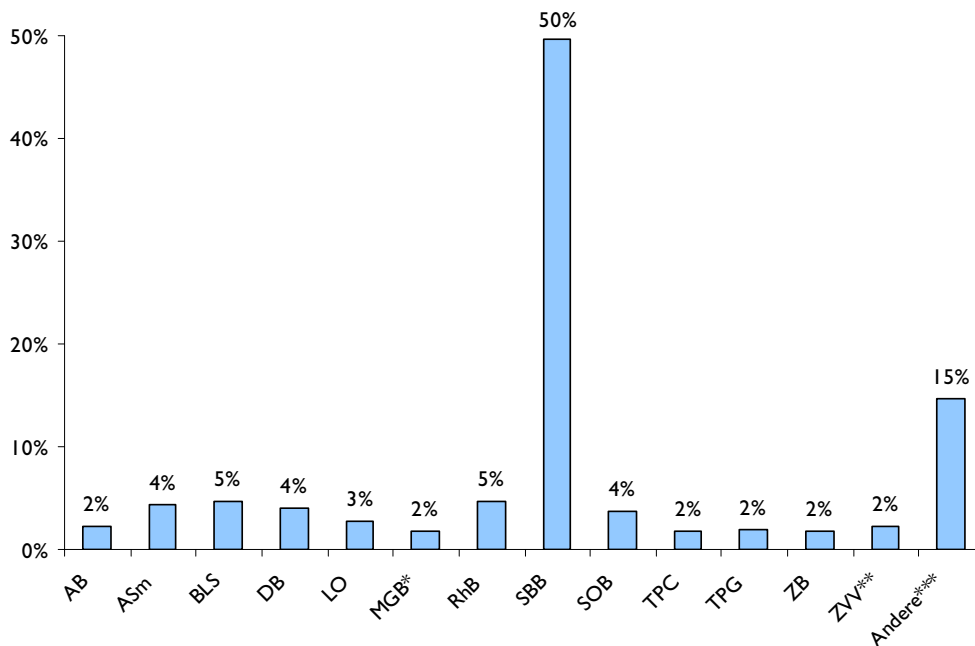
3.3.2 VERTEILUNG AUF DATENBANKEN

Es lässt sich feststellen, dass die in der Datenbank der Sektion bw II aufgeführten PGV eine grosse Mehrheit der in den letzten Jahren abgeschlossenen PGV-Fälle ausmachen. Dies lässt sich vor allem durch den Inhalt dieser Fälle erklären. Während es sich bei den PGV der Datenbanken der Sektion bw I (Bahnlärm, HGV und GSM-R) vor allem um grosse und längerfristig angesetzte Projekte handelt, lassen sich im Vergleich dazu die PGV der Sektion bw II mehrheitlich als eher kleine Fälle charakterisieren. Ebenfalls bei den 425 aktuell hängigen Verfahren beim BAV ist eine Mehrheit (drei Viertel) der PGV als bw II-Fälle zu identifizieren. Diese sind jedoch nicht in der quantitativen Analyse enthalten (vgl. Abschnitt 3.2.1).

3.3.3 ANTRAGSTELLENDEN TRANSPORTUNTERNEHMEN

Von den 300 untersuchten PGV des BAV wurden 50 Prozent von den SBB eingereicht. Im Folgenden sind neben den SBB ebenfalls diejenigen Transportunternehmen grafisch dargestellt, die bei fünf oder mehr Vorhaben einen Antrag beim BAV gestellt haben.

D 3.4: ANTRAGSTELLENDEN TRANSPORTUNTERNEHMEN



N=300 PGV

* MGB enthält die MGBI (Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG).

** ZVV umfasst die Unternehmen SZU, VBG und VBZ.

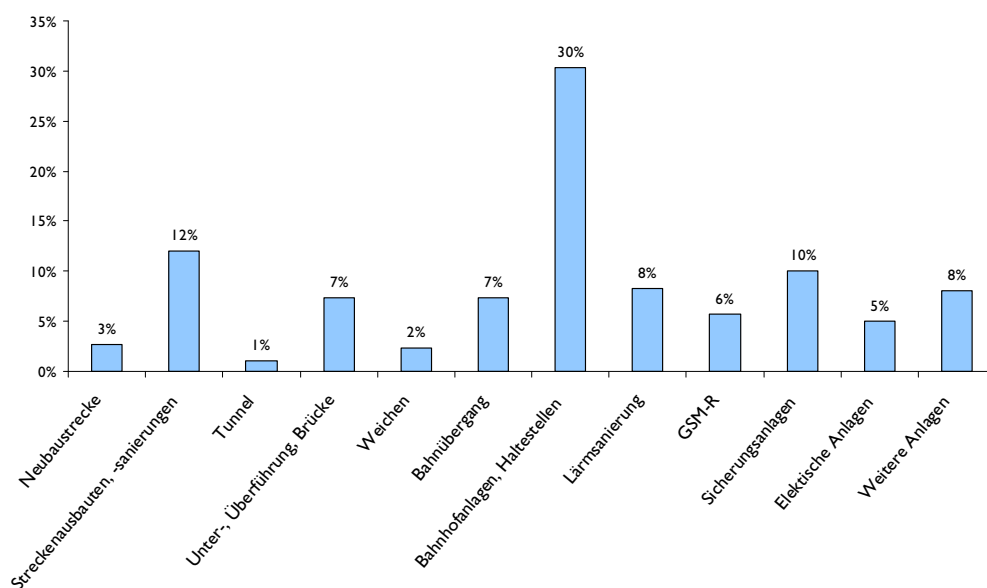
*** unter „Andere“ werden die folgende Transportunternehmen zusammengefasst: BDWM, BLT, CJ, DFB, FB, FLP, Gestione navigazione laghi Maggiore/Garda, Como/Italia, MOB, MVR, NLB, NStCM, OC, RB, RBS, RM, SVB, TL, TN, TPF, TRAVYS, TSOL, VBSH, WAB, WB, WSB.

3.3.4 INHALTLICHE UNTERSCHIEDUNG DER PGV

Die PGV wurden, auf Vorschlag des BAV, inhaltlich unterschieden (vgl. Darstellung D 3.6).⁴

⁴ Die inhaltliche Zuordnung der PGV erfolgte lediglich anhand der in den Datenbanken festgehaltenen Titel. Diese Zuordnung ist mit Vorsicht zu interpretieren, denn aus Sicht des BAV treffen diese Titelangaben nicht in allen Fällen zu.

D 3.5: INHALTLICHE UNTERSCHIEDUNG DER PGV



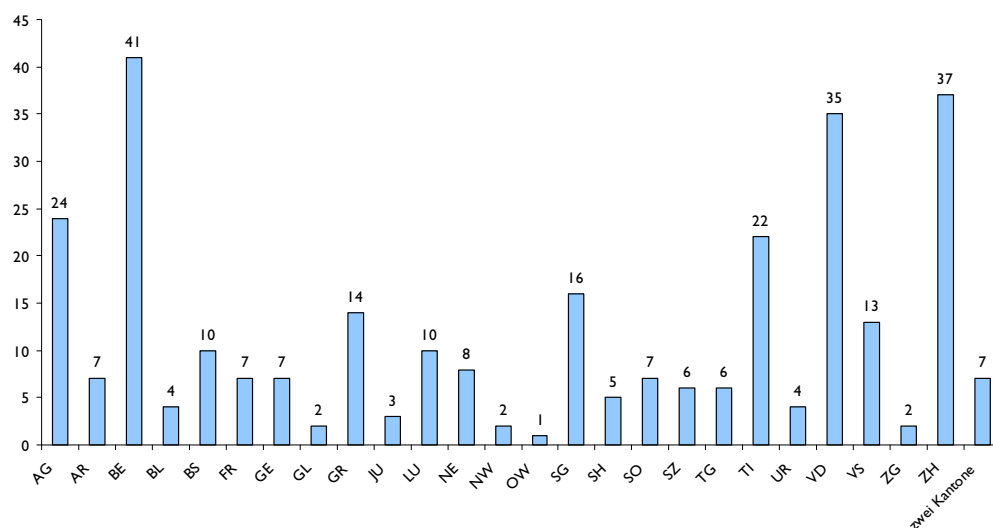
N=300 PGV

Rund 30 Prozent der untersuchten PGV sind der Kategorie Bahnhofanlagen und Haltestellen zuzuteilen. Darunter fallen beispielsweise die Erhöhung von Perronanlagen, Perronneubau und -anpassungen im Bahnhof sowie Neubau und Verlegung von Haltestellen. Des Weiteren machen Streckenausbauten und -sanierungen (12%) sowie Sicherungsanlagen (10%) einen nennenswerten Teil der untersuchten PGV aus. Hingegen eher wenige Verfahren sind bei den Tunnels (1%) und Weichen (2,3%) festzustellen.

3.3.5 STANDORTKANTONE DER PGV-OBJEKTE

Die Verteilung der zwischen 2006 und Mitte 2008 abgeschlossenen PGV auf die verschiedenen Kantone präsentiert sich wie folgt:

D 3.6: STANDORTKANTONE DER PGV-OBJEKTE



N=300 PGV

Anhand der untersuchten PGV wird ersichtlich, dass in fast allen Kantonen PGV durchgeführt wurden. In sieben Fällen sind jeweils zwei Kantone davon betroffen. Nebst einer sehr breiten Verteilung der PGV auf die Kantone, fallen vor allem die Kantone Bern, Zürich und Waadt durch eine grössere Anzahl von PGV auf. Dieses Ergebnis erstaunt jedoch kaum, da diese Kantone flächenmässig eine bedeutende Rolle im Schienenverkehr einnehmen.

3.3.6 VERFAHRENSART

Die Analyse der Stichprobe hat ergeben, dass es sich bei knapp zwei Dritteln (61%) der untersuchten PGV um vereinfachte Verfahren handelt (vgl. Abschnitt 2.2).⁵

3.3.7 UVP-PFLICHTIGE PGV

99 Prozent der untersuchten Fälle (297 PGV) der Stichprobe wurden als nicht UVP-pflichtig identifiziert. Diese Zahl fällt so hoch aus, da einerseits in den Bereichen GSM-R und Bahnlärm keine UVP gemacht werden und weil andererseits nur diejenigen Fälle der bw II Datenbank mit Projektkosten von mehr als 40 Millionen Franken UVP-pflichtig sind.

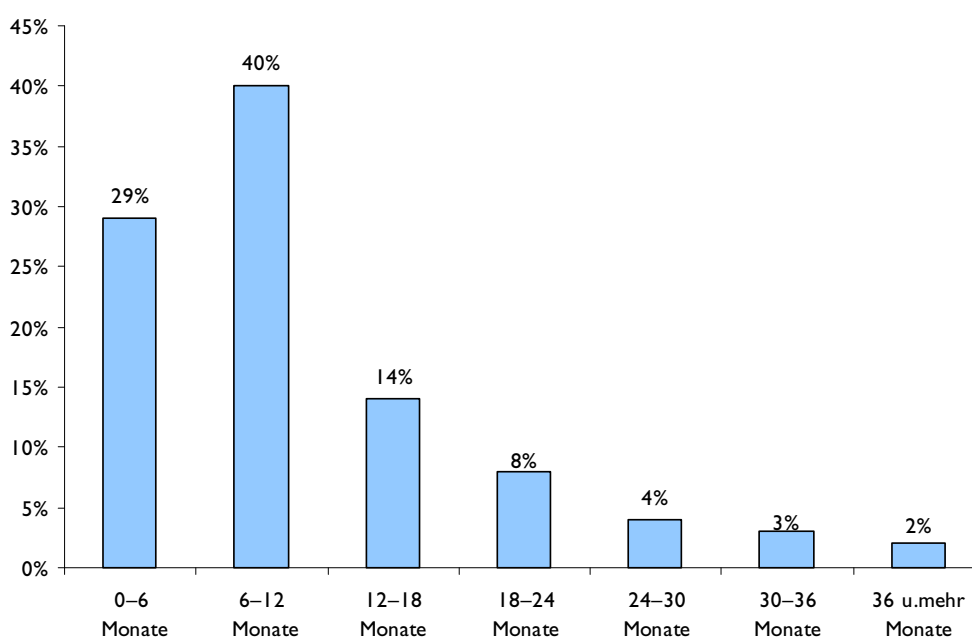
3.3.8 DAUER DES VERFAHRENS

Ziel der Analyse war es, die Dauer der PGV einerseits zwischen Eingangs- und Verfügungsdatum und andererseits zwischen Eröffnungs- und Verfügungsdatum aufzunehmen und zu analysieren. Da es nicht in allen Fällen möglich war, anhand der Datenbank die genauen Eingangsdaten zu eruieren, fällt die Konzentration in der Folge auf die Dauer zwischen der Eröffnung des Verfahrens und der Verfügung. Hingegen kann aus den Erfahrungen der Fallstudien darauf hingewiesen werden, dass die Zeitspanne

⁵ Eine Unterscheidung der ordentlichen Verfahren zwischen ordentlichen Verfahren ohne und ordentlichen Verfahren mit Enteignung (Frist 18 Monate) konnte auf Grund fehlender Angaben in den Datenbanken nicht gemacht werden.

zwischen Eingang und Eröffnung der Verfahren sehr unterschiedlich, teilweise auch sehr lange sein kann, ohne dass konkrete Gründe für diese Verzögerungen identifiziert werden konnten. Auf Grund der unterschiedlichen vorgegebenen Behandlungsfristen nach Art. 8 VPVE (vier Monate für vereinfachte Verfahren, zwölf Monate für ordentliche Verfahren ohne Enteignung, 18 Monate für ordentliche Verfahren mit Enteignung) wird eine Unterscheidung zwischen den vereinfachten und ordentlichen Verfahren gemacht. Dabei werden bewusst diejenigen PGV weggelassen, bei denen keine Angaben zu den Eröffnungs- oder Verfügungsdaten identifiziert werden konnten.⁶

D 3.7: DAUER ERÖFFNUNG – VERFÜGUNG BEI ORDENTLICHEN VERFAHREN



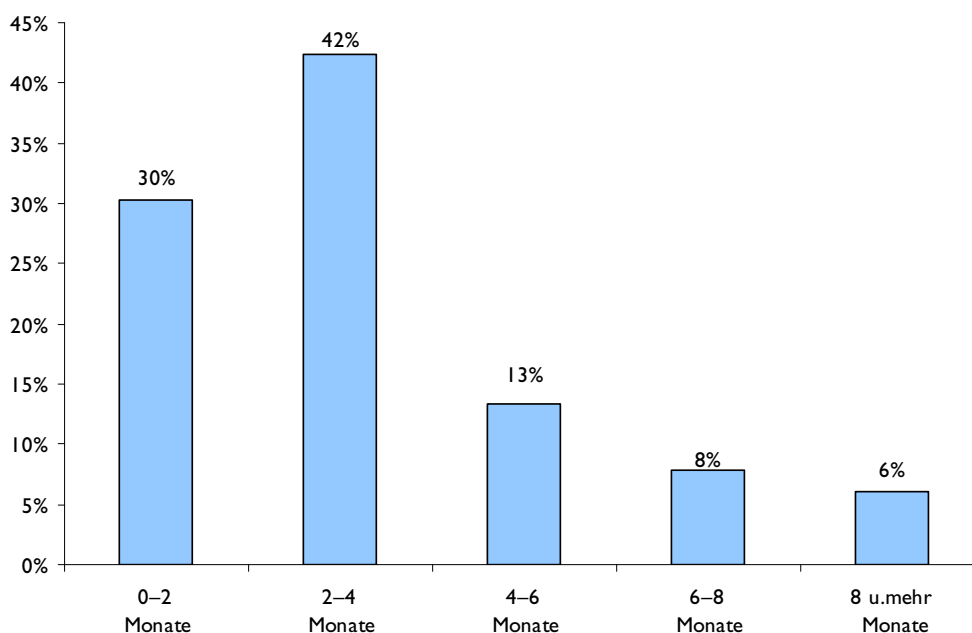
N=100 PGV

Rund zwei Drittel (69%) der ordentlichen Verfahren, bei denen Angaben zu Eröffnungs- und Verfügungsdaten vorgelegen haben, wurden innerhalb von zwölf Monaten, 83 Prozent innerhalb von 18 Monaten abgeschlossen. Somit liegen 31 Prozent dieser Verfahren über der Frist des ordentlichen Verfahrens ohne Enteignung, 17 Prozent der Fälle benötigen mehr als 18 Monate zum Abschluss der Verfahren (Frist des ordentlichen Verfahrens mit Enteignung).

Die Frist für vereinfachte Verfahren hingegen liegt bei vier Monaten. Aus der folgenden Darstellung geht hervor, dass in 27 Prozent der untersuchten PGV diese Frist nicht eingehalten werden konnte. 6,1 Prozent der PGV mit einer Dauer von mehr als acht Monaten liegen ziemlich deutlich über dieser Frist.

⁶ Bei den ordentlichen Verfahren konnten bei 18 Fällen, bei den vereinfachten Verfahren bei 17 Fällen keine Daten zum Eröffnungs- und/ oder Verfügungsdatum eruiert werden.

D 3.8: DAUER ERÖFFNUNG – VERFÜGUNG BEI VEREINFACHTEN VERFAHREN



N=165 PGV

3.3.9 VERFAHRENSBETEILIGTE

Mit dem Kriterium „Einbezug von Verfahrensbeteiligten“ wurde untersucht, inwiefern weitere Bundesstellen, Kantone sowie Gemeinden im Verlaufe des Verfahrens vom BAV Gelegenheit zur Stellungnahme und/oder Einsprache erhielten oder aber die Abteilung Sicherheitstechnologie des BAV für die PGV beigezogen wurde. Die entsprechenden Erläuterungen zum Einbezug der beteiligten Akteure sind unter Abschnitt 2.3 aufgeführt.

Einbezug weiterer Bundesstellen

Bei lediglich 35 Prozent der untersuchten PGV wurden weitere Bundesstellen einbezogen. In zwei der vier Datenbanken wurde der Einbezug zusätzlicher Bundesstellen ohne Bezeichnung der jeweiligen Stelle angegeben, in den anderen beiden Datenbanken hingegen konnten der Einbezug des BAFU sowie anderer Bundesstellen eruiert werden. Wird dieses Kriterium gesondert nach Datenbanken betrachtet, lässt sich feststellen, dass bei den PGV im Bereich Bahnlärm das BAFU in allen Verfahren miteinbezogen wurde. Zusätzlich wurde in zwei Fällen das ARE, in sechs Fällen das BAK und in weiteren zwei Fällen sowohl das ARE als auch das BAK miteinbezogen. Bei den PGV der Datenbank bw II wurde lediglich in 17,4 Prozent der Fälle das BAFU einbezogen und in 11,5 Prozent der Fälle noch weitere Bundesstellen (keine Angaben um welche Bundesstellen es sich dabei handelt hat). Für die PGV im Bereich GSM-R und HGV war es hingegen lediglich möglich, zu eruieren, dass in allen untersuchten PGV andere Bundesstellen (ohne Angaben der jeweiligen Bundesstelle) in das Verfahren miteinbezogen wurden.

Einbezug Kantone

Bei rund zwei Dritteln der PGV (63%) wurden die betroffenen Kantone miteinbezogen, das heisst zu einer Stellungnahme eingeladen.

Einbezug Gemeinde

Gemäss Angaben aus den Datenbanken wurden die betroffenen Gemeinden bei weniger als der Hälfte (43%) der untersuchten PGV einbezogen. Es konnte aber nicht eruirt werden, ob es sich bei diesem „Einbezug“ um die Auflage eines Gesuchs, um eine Stellungnahme oder um eine Einsprache seitens der Gemeinde gehandelt hat.

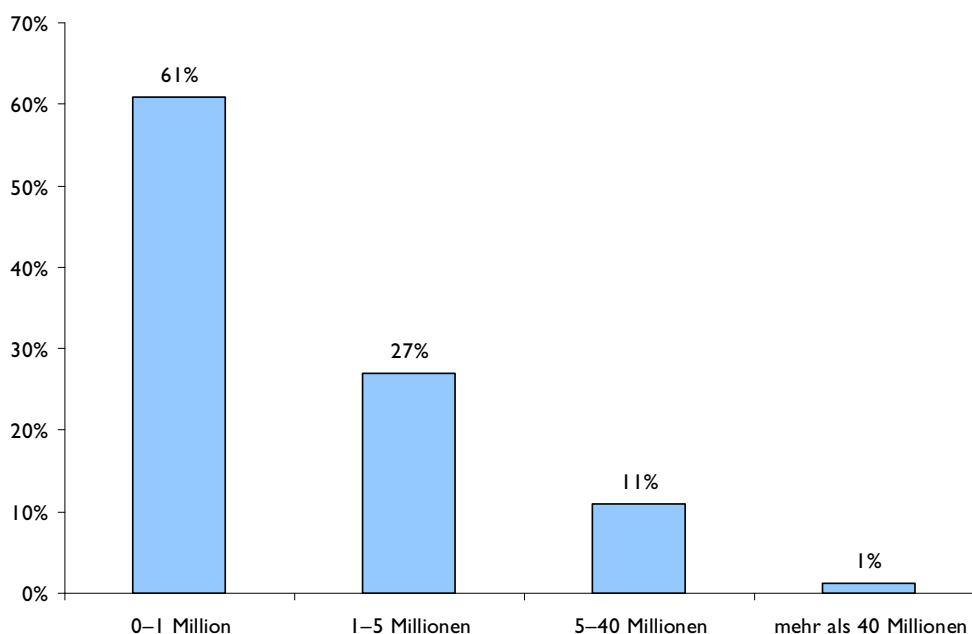
Einbezug Abteilung Sicherheitstechnologie

Die Abteilung Sicherheitstechnologie (SI) wurde in 58 Prozent der Verfahren beigezogen. Bei den PGV im Bereich GSM-R und HGV war dies im Rahmen dieser Analyse immer der Fall, bei den PGV im Bereich Bahnlärm hingegen wurde darauf hingewiesen, dass die Abteilung SI erst im Rahmen von Detailprojekten beigezogen wurde.

3.3.10 PROJEKTKOSTEN

Da es sich bei vielen PGV um Teile eines grösseren Projekts handelt, sind die Projektkosten nicht überall aufgeführt. Entsprechend konnten nur bei knapp mehr als der Hälfte (52%) die Kosten zu den PGV identifiziert werden. Werden diese 156 PGV betrachtet, bei denen wir Angaben zu den Projektkosten in den Datenbanken vorgefunden haben, präsentiert sich deren Verteilung wie folgt:

D 3.9: PROJEKTKOSTEN DER PGV IN FRANKEN



N=156 PGV

Es wird ersichtlich, dass sich die Kosten der PGV zum grossen Teil (rund 61%) zwischen null bis einer Million Franken bewegen. Nur bei zwei Fällen belaufen sich die Kosten auf mehr als 40 Millionen Franken.

3.4 ZWISCHENFAZIT

Die quantitative Analyse der gezogenen Zufallsstichprobe führt zusammenfassend zu folgenden Schlüssen:

- Die grosse Mehrheit der untersuchten PGV stammt aus der Datenbank der Sektion bw II, was vor allem durch den Charakter dieser PGV (eher kleine Fälle) zu erklären ist.
- 50 Prozent der untersuchten PGV werden von der SBB eingereicht.
- Bezüglich inhaltlicher Unterscheidung der PGV fallen vor allem die Vorhaben für Bahnhofanlagen und Haltestellen (30%) ins Gewicht.
- Bei knapp zwei Dritteln der PGV handelt es sich um vereinfachte Verfahren.
- Nur 1 Prozent der untersuchten PGV ist UVP-pflichtig.
- Bei den ordentlichen Verfahren überschreiten 31 Prozent der Verfahren die Regelfrist von zwölf Monaten (ohne Enteignung) und 17 Prozent die Frist von 18 Monaten (mit Enteignung). Bei den vereinfachten Verfahren sind es 27 Prozent der Fälle, die ihre gesetzlich vorgegebene Regelfrist (vier Monate) überschreiten.
- Bei 35 Prozent der Verfahren werden eine oder mehrere Bundesstellen, bei 63 Prozent die betroffenen Kantone und bei 43 Prozent der Verfahren die Gemeinden miteinbezogen. Die Abteilung Sicherheitstechnologie wird bei 58 Prozent der untersuchten PGV beigezogen.
- Zu den Projektkosten können nur für die Hälfte der Fälle Angaben gemacht werden: Bei rund 60 Prozent der PGV liegen die Kosten des Vorhabens auf unter einer Million Franken.

Die quantitative Auswertung der PGV hat gezeigt, dass vor allem im Bereich der *Verfahrensdauer* ein Verbesserungspotenzial besteht. Der Einhaltung der durch die gesetzlichen Grundlagen vorgegebenen Regelfristen ist Rechnung zu tragen.

Zum Aufbau und der Bewirtschaftung der internen Datenbanken des BAV lässt sich Folgendes sagen:

- Die vier Datenbanken sind sehr unterschiedlich aufgebaut und lassen einen Vergleich nur teilweise zu.
- Die Vollständigkeit der Datenbanken kann nicht in allen Fällen als zufriedenstellend beurteilt werden. Vor allem die Angaben zu den Projektkosten; zu Eingangs-, Eröffnungs- und Verfügungsdaten der PGV sowie zum Einbezug der einzelnen Bundesstellen weisen grosse Lücken auf.

In Anbetracht dessen, dass die internen Datenbanken bereits bestehen und eine transparente Übersicht über die Plangenehmigungsverfahren erlauben würden, ist dieser Umstand unbefriedigend.

Im Rahmen von 20 Fallstudien zu spezifischen Plangenehmigungsverfahren wurden der Ablauf verschiedenartiger Verfahren sowie deren Ergebnisse vertiefter analysiert. Im folgenden Abschnitt 4.1 werden die Ziele und die Vorgehensweise bei diesem zentralen Arbeitsschritt erläutert. In Abschnitt 4.2 stellen wir die Hauptergebnisse dieser umfangreichen Analyse vor und fassen das Wichtigste in einem kurzen Fazit zusammen (Abschnitt 4.3).

4.1 ZIELE DER FALLSTUDIEN UND VORGEHEN

Die Fallstudien sollten zur Beantwortung der meisten in der Ausschreibung genannten Fragestellungen beitragen und sie lieferten damit auch eine wichtige Grundlage für die Empfehlungen des Evaluationsteams. Im Vordergrund standen die folgenden Fragen:

- Wie laufen die Verfahren in der heutigen BAV-Praxis ab?
- Entsprechen die Abläufe den verfahrensmässigen, rechtlichen und sicherheitstechnischen Vorgaben?
- Wie wird an den internen und externen Schnittstellen konkret zusammengearbeitet?

In Rahmen der Fallstudien wurden im Gegensatz zur quantitativen Analyse die gesamten, teilweise umfangreichen Dossiers einbezogen. Die Prüfung der Dossiers erfolgte vor Ort beim BAV in Dreierteams, in welchen die drei Partner der Arbeitsgemeinschaft vertreten waren. Der interdisziplinäre Austausch zwischen Evaluationskompetenz, juristischem und ingenieurtechnischem Fachwissen konnte also ohne hinderliche Schnittstellen unmittelbar stattfinden. Darüber hinaus bewährte sich die Analyse vor Ort durch die Möglichkeit bei Fragen direkt mit den einzelnen Sachbearbeitern oder den Mitgliedern der Begleitgruppe kommunizieren zu können. In einigen Fällen wurden darüber hinaus durch Telefonate bei einzelnen TU weitere Informationen eingeholt.

Die Auswahl der 20 Fallstudien erfolgte nach den folgenden Kriterien (vgl. Darstellung D 4.1): 15 Fallstudien wurden durch das Untersuchungsteam ausgewählt, wobei darauf geachtet wurde, dass die wichtigsten Kategorien gemäss Arbeitsschritt C angemessen abgedeckt sind (geschichtete Stichprobe). Im Einzelnen liessen wir uns von den folgenden Kriterien leiten:

- Die wichtigsten Objekte von PGV sollten angemessen vertreten sein.
- Beide Bewilligungsabteilungen sollten angemessen vertreten sein, bei bw I mindestens je zwei Fälle von Lärmsanierung und GSM-R sowie ein HGV-Projekt.
- Nicht mehr als zwei Drittel der Fälle sollten vom Antragsteller SBB kommen.
- Es sollten etwa die Hälfte der Fälle eine Prüfung durch die Abteilung SI enthalten.

- Ordentliche und vereinfachte Verfahren sollten etwa gleichgewichtig vertreten sein.

Wie bei den quantitativen Analysen sind nur PGV berücksichtigt worden, die zwischen 2006 und Mitte 2008 abgeschlossen wurden.

Fünf weitere Fälle wurden durch das BAV ausgewählt, um zu gewährleisten, dass aus Sicht des BAV besonders interessante Fälle in die Analyse einfließen.

D 4.1: LISTE DER FALLSTUDIEN

	Titel der PGV	Datenbank/ Ab- teilung	Sicherheits- prüfung ⁷	Antragsteller	Verfahrensart	Verfügungsdatum
	Kriteriengeleitete Zufallsauswahl					
1	Gare de Zweisimmen: Re- haussement des quais de 35 cm	bw II	Nein	MOB	vV	30.11.07
2	Basel SBB, Personenbahnhof: Perronanpassungen 3–7, Per- ronneubau 8	bw II	Ja*	SBB	vV	07.05.07
3	Vitznau: Ersatz Bahnüber- gangsanlage Oberdorfstrasse, km 0.141SBB	bw II	Ja**	RB	vV	21.01.08
4	SBB: 132-kV-UL Seebach – Eglisau, Mast 14–15, Annähe- rung	bw II	Ja**	SBB	vV	18.09.06
5	Depot Weinfelden	GSM-R	Nein	SBB	oV	17.04.07
6	Arth Goldau – Göschenen	GSM-R	Ja*	SBB	oV	06.11.07
7	Lärmsanierung, Romanshorn – St Gallen – Sargans	Bahn- lärm	Nein	SBB	oV	17.10.06
8	Lärmsanierung Veytaux – Bex	Bahn- lärm	Nein	SBB	oV	23.05.07
9	Anschlussgleis Pistor Chavor- nay	bw II	Ja	OC	vV	05.05.06
10	Neue Schrankenanlage Bahn- übergang „Brusio“	bw II	Ja*	RhB	vV	15.11.06
11	Hinwil – Bäretswil, km 18.710–18.770, Instandsetzung Stützmauer Tugstein II	bw II	Ja*	SBB	vV	12.09.06
12	ASm Feldbrunnen – St.Niklaus Verbesserungsmassnahmen	bw II	Ja*	ASm	vV	26.07.07

⁷ Nach Angaben vom 13.10.2008 des BAV fanden Sicherheitsprüfungen im Rahmen der folgenden zwölf PGV statt: Fälle 2, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20.

	Titel der PGV	Datenbank/ Ab- teilung	Sicherheits- prüfung ⁷	Antragsteller	Verfahrensart	Verfügungsdatum
13	HGV Bahn 2000, Dietikon – Killwangen – Spreitenbach Streckengleis 400,	HGV	Ja*	SBB	oV	11.05.07
14	SBB Ersatz Unterführung Schaffhauserstrasse km 4.8350–5.050, Linie 751, Stadt Zürich	bw II	Ja*	SBB	oV	01.05.07
15	SBB Hohentannen u.a. Stellwerkersatz und Automatisierung	bw II	Ja	SBB	oV	11.12.07
	Auswahl durch BAV					
16	AlpTransit: Auflageprojekt Uri 2006 – Gotthard-Basislinie, Abschnitt Gotthard Nord	bw I	Nein ***	AlpTransit AG	oV	18.10.07
17	GSM-R: Strecke Biasca – Chiasso	GSM-R	Ja	SBB	oV	11.07.08
18	Lärmsanierung: Bern Stadt	Bahn-lärm	Nein	SBB	oV	05.09.07
19	Interventions- und Unterhaltsstützpunkt Ostermundigen	bw II	Ja	SBB	oV	31.08.07
20	Eigentrossierung Aarau – Buchs – Suhr	bw II	Ja*	WSB	oV	02.04.08

* Obwohl eine Prüfung durch SI vorliegt, konnte in den Unterlagen kein Prüfprotokoll SI gefunden werden.

** Das Evaluationsteam konnte auf Grund der Unterlagen eine Sicherheitsprüfung feststellen, obwohl vom BAV angegeben wurde, dass keine Beurteilung durch SI stattgefunden hat.

*** Das Evaluationsteam konnte auf Grund der Unterlagen keine Sicherheitsprüfung festhalten, obwohl vom BAV angegeben wurde, dass eine Beurteilung durch SI stattgefunden hat.

oV: ordentliches Verfahren

vV: vereinfachtes Verfahren

4.2 WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Aus der Fülle der Resultate der einzelnen Fallstudien werden hier im Sinne einer Synthese lediglich die wichtigsten vorgestellt. Dabei interessiert weniger der Einzelfall als Ergebnisse mit einer darüber hinaus reichenden, verallgemeinerbaren Bedeutung. Konsequenterweise verzichten wir auch auf Formulierungen, welche sich auf einzelne PGV und ihre Bearbeitenden zurückführen lassen.

Grundsätzlich ergibt sich ein positives Bild des Verfahrens, insbesondere produziert das BAV gut verständliche Plangenehmigungsverfügungen mit in aller Regel nachvollziehbaren und angemessenen Auflagen. Verbesserungen sind allerdings möglich und ihnen gilt im Folgenden unser besonderes Interesse.

4.2.1 DIE VERFÜGUNGEN

Die analysierten Plangenehmigungsverfügungen – die wichtigsten Produkte des PGV – sind generell gut lesbar, klar strukturiert und übersichtlich. Bei längeren Verfügungen erleichtert ein Inhaltsverzeichnis das rasche Auffinden spezifischer Stellen im Text. Die Verfügungen sind klar formuliert, die Texte gut verständlich, sie weisen durchwegs eine gute Qualität auf. Der Aufbau ist einheitlich und die Möglichkeiten zu Effizienzgewinnen dank Vorlagen mit standardisierten Textbausteinen werden gut genutzt. Dies gilt in besonderem Mass für die Verfügungen in den Bereichen GSM-R und Lärmschutz und ist positiv zu werten. Diese Bemerkungen gelten sowohl für die vereinfachten als auch für die ordentlichen Verfahren.

Die wesentlichen Normen im Zusammenhang mit einem von den Bahnunternehmen unterbreiteten Gesuch (formelle Grundlagen der Eisenbahngesetzgebung wie Zuständigkeit, anwendbares Verfahren, sowie materielle Normen wie Umweltschutzrecht, Sicherheitsvorschriften in der Spezialgesetzgebung usw.) werden detailliert und genau benannt und deren Einfluss beziehungsweise Einhaltung durch ein Projekt erörtert.

Vereinzelt wären ausführlichere Erläuterungen in den Erwägungen der Verfügungen zur besseren Evaluierung wünschbar gewesen, beispielsweise bei Erwägungen im Zusammenhang mit der Sicherheit: Um die Sicherheitsfragen und die Einhaltung aller Vorschriften und der üblichen Sicherheitsmassnahmen – durch Aussenstehende wie auch durch das Evaluationsteam – nachvollziehen zu können, hätten diese ausführlicher sein müssen (die Verfügungen genügen aber den gesetzlichen Vorschriften, da sie für die Gesuchsteller positiv und deshalb nicht ausführlich zu begründen sind). Vereinzelt tauchten Fragen eher formaler oder theoretischer Art auf (z.B. wurde in einem Fall trotz Hinweis des Kantons vom BAV nicht erörtert, ob ein Erleichterungsantrag überhaupt notwendig sei, sondern lediglich kurz festgehalten, er sei genügend begründet und entspreche den gesetzlichen Vorgaben; oder eine vom Kanton beantragte Auflage bezüglich Materialdeponie wurde mit kurzer Begründung gutgeheissen, obwohl gar keine baulichen Massnahmen geplant waren). Unter dem Gesichtspunkt der gesamten Plangenehmigung beziehungsweise des ganzen Verfahrens erweisen sich diese Fragen aber als eher unwichtiger und untergeordneter Natur. (Materielle) Auswirkungen hätte eine andere Lösung auf das Bauvorhaben nicht gehabt.

Ob mit den Plangenehmigungen sämtliche gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden und die Verfügungen der aktuellen Rechtsprechung entsprechen, kann im Rahmen dieser Evaluation nicht gleichermassen tief geprüft werden wie im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens. Die umfassende Sichtung der verschiedenen Verfügungen und die stichprobenweise durchgeführte Kontrolle der Erwägungen lassen jedoch den Schluss zu, dass die Verfügungen grundsätzlich gesetzeskonform sind.

Der Verfahrensablauf ist am Anfang der Verfügung jeweils knapp aber prägnant dokumentiert und lässt sich anhand der Verfügungen sehr gut nachvollziehen. Allerdings fehlt bei der technischen Prüfung öfter ein systematischer Hinweis, ob die Sicherheitsprüfung vollständig oder nur stichprobenweise (gemäss interner Weisung vom 03.01.2007) vollzogen beziehungsweise ob sie überhaupt durchgeführt oder (sinngemäss) ins Detailprojektierungsverfahren verwiesen wurde. Im Sinne einer verbesserten

Transparenz wäre es sinnvoll, die Art und Weise der Sicherheitsprüfung in der Verfügung ausdrücklich festzuhalten.

Die Entscheide über die Einsprachen und Anträge von einbezogenen Stellen sowie die weiteren Erwägungen sind genügend ausführlich begründet und sie sind in der Regel ohne weiteres nachvollziehbar und im abschliessenden Dispositiv zusammengefasst.

Die gemäss interner Weisung nötige Doppelunterschrift von je einem Sektionschef aus den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie liegt immer vor, ebenso die Rechtsmittelbelehrung.

In Einzelfällen tauchten formaljuristische Fragen auf, die es amtsintern genauer zu prüfen gilt. So fiel in einzelnen Fallstudien auf, dass konkrete Anträge von Einsprechenden in der Plangenehmigungsverfügung nicht abschliessend behandelt, sondern „sistiert“ werden. Dies hat zur Folge, dass das (Haupt-)Verfahren nicht vollständig abgeschlossen ist. Bei der Behandlung der offenen Frage wäre demzufolge dieses Verfahren wieder aufzunehmen – statt ein klares neues Detailprojektverfahren durchzuführen. Weiter sollte geprüft werden, ob gewisse fehlende Unterlagen oder Angaben jeweils sofort eingeholt werden sollten, statt sie in ein Detailprojektierungsverfahren zu verweisen (z.B. wird in einem Fall die Zustimmung der Grundeigentümer vorbehalten, andernfalls sei die Enteignung zu beantragen oder das Projekt zu ändern).

4.2.2 DOSSIERFÜHRUNG

Die Dossierführung zu den PGV unterscheidet sich je nach Sachbearbeiter sehr stark. Solange der Ablauf des Verfahrens im Dossier transparent und vollständig festgehalten wird, müssen diese individuellen „Handschriften“ der Dossierführung nicht zwingend geändert werden, auch wenn eine gewisse Vereinheitlichung durchaus Vorteile mit sich bringen würde, beispielsweise wenn ein Dossier an eine andere Person zur Weiterführung übergeben werden muss.

Problematisch ist hingegen, dass ein grosser Teil der Dossiers in Bezug auf die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens Mängel aufweisen. So fehlen sehr häufig die gemäss interner Weisung PSP zwingend notwendigen Prüfprotokolle der Abteilung SI sowie weitere Dokumente, welche die internen Abläufe widerspiegeln. Ebenso fehlen bei bw II häufig die Formulare der Vorprüfung (Vollständigkeitsprüfung).⁸ Eher vollständig sind dafür die Schriftenwechsel mit Aussenstehenden, soweit es sich nicht um E-Mail Kontakte handelt, die je nach Sachbearbeiter sehr unterschiedlich dokumentiert sind.

In vielen Verfügungen werden Auflagen gemacht. Ob und wie deren Umsetzung kontrolliert wird, ist aus den wenigsten Dossiers ersichtlich (vgl. Abschnitt 4.2.9).

Gegen die meisten der vorliegend geprüften Verfügungen wurde gemäss Geschäftskontrolle (Datenbank) keine Beschwerde erhoben. In zwei Fällen konnte den Dossiers entnommen werden, dass Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben worden war. Da die Evaluation PGV nur das erstinstanzliche Verfahren zum Thema hatte,

⁸ Diese Formulare werden nur von der Sektion bw II benutzt.

wurden die Dokumente zu den Beschwerdeverfahren dem Evaluationsteam nicht ausgehändigt.

Letztlich lässt sich auf Grund der Dossiers in etwa der Hälfte der Fälle nicht mit genügender Sicherheit sagen, ob den internen Vorschriften in angemessener Form Rechnung getragen wurde.

4.2.3 VERFAHRENSABLAUF

Auf Grund der oben ausgeführten Mängel der Dossierführung liess sich der Verfahrensablauf häufig nur teilweise nachvollziehen. Die folgenden Aussagen sind aber trotzdem möglich:

Verfahrensablauf intern: Die Behandlungsfristen gemäss VPVE werden meistens eingehalten; die Abteilung SI kann die ihr gesetzten Fristen allerdings relativ häufig nicht einhalten, was mit der Belastung durch andere Aufgaben (vor allem AB-EBV) begründet wird. Diese Fristüberschreitungen verlängern das Verfahren jedoch selten, da in dieser Zeit auch auf Stellungnahmen von Externen gewartet werden muss. Problematischer scheint, dass in bw I einige Dossiers lange liegen bleiben, ohne dass in den Unterlagen ein Grund dafür ersichtlich ist (GSM-R und Lärmsanierungen). bw I begründet diesen Sachverhalt mit Priorisierungen im Rahmen der Gesamtprojekte, Projektänderungen und Personalfuktuation. Insgesamt funktionieren die Schnittstellen zwischen den Abteilungen und die interne Zusammenarbeit aber gut.

Verfahrensablauf extern: Sobald Stellungnahmen eingeholt werden müssen oder bei Einsprachen sind Fristüberschreitungen häufig. Bei Stellungnahmen kann insbesondere das BAFU die Fristen oft nicht einhalten. Direkte Gespräche und Verhandlungen zwischen dem Antragstellenden und den Einsprechenden wirken sich demgegenüber positiv aus, weil sie den Aufwand im BAV vermindern, die Möglichkeit einer Einigung ausserhalb des Verfahrens mit sich bringen und somit zum Rückzug von Einsprachen führen können.

4.2.4 ZUSAMMENARBEIT MIT TU

Vor allem die Zusammenarbeit mit grossen TU, besonders mit den SBB funktioniert in der Regel sehr gut. Oft wird eine Eingabe vorher mit dem BAV abgesprochen, was den ganzen Verfahrensablauf stark erleichtern kann. Lediglich wenn der Zeitdruck sehr hoch ist oder wenn die Bahnen den Aufwand aus Sicht des BAV mit vielen Projektänderungen unnötig erhöhen, treten kleinere Konflikte auf.

Die Zusammenarbeit mit kleineren TU erweist sich dagegen oft als schwierig. Die eingereichten Gesuche entsprechen oft nicht den Vorgaben. Teilweise bemängeln die kleinen TU die Wegleitungen des BAV als zu kompliziert und den Aufwand für die Eingaben als zu hoch. Trotz einer beträchtlichen Kulanz von Seiten des BAV müssen sehr häufig Unterlagen nachgereicht werden, was zu Verzögerungen und Mehraufwand führt und auf beiden Seiten teilweise erhebliche Missstimmung verursacht. Es zeigt sich auch, dass nicht alle Sachbearbeiter gleich gut mit dieser schwierigen Situation umgehen können.

4.2.5 SICHERHEITSPRÜFUNG

Bei der Beurteilung der Sicherheitsprüfung treten die erwähnten Mängel bei der Dossierführung am stärksten zu Tage. Die oft fehlenden Prüfprotokolle PSP machen es teilweise unmöglich, die Sicherheitsprüfung nachzuvollziehen. Soweit sich feststellen liess, kann die Prüfpraxis und die Prüftiefe jedoch als angemessen bezeichnet werden.

Die sicherheitsrelevanten Auflagen werden in den Verfügungen gut begründet und erläutert. Sie sind verhältnismässig und umsetzbar.

Die Sicherheitsprüfungen finden grundsätzlich alle innerhalb des PGV statt. Dazu gehört zum Beispiel auch die Überprüfung der statischen Nachweise, Berichte von Sachverständigen usw. Falls Nachweise fehlen oder nicht vollständig sind, werden diese entweder im PGV eingefordert oder sie sind als Auflage später nachzureichen (abhängig davon, wie zentral diese für die Plangenehmigung sind). Bei Projekten, in welchen die Sicherheitsprüfungen einen sehr untergeordneten Stellenwert haben (wie z.B. Lärm-sanierungen), werden diese erst später im Rahmen des Detailprojekts geprüft.

4.2.6 UMGANG MIT EINSPRACHEN

Die Einsprachen werden sehr genau und detailliert geprüft. Auch in umfangreichen Geschäften finden die Einsprechenden die Erwägungen, welche ihre Einsprache betreffen und können die Gründe, welche zum Entscheid geführt haben, gut nachvollziehen. Verhandlungen mit Kantonen oder Gemeinden, die Stellung genommen oder Einsprache erhoben haben, erfolgen – auch abhängig von der Grösse des Projekts – relativ häufig. Einspracheverhandlungen mit Privaten sind – wie aus den Fallstudien zu schliessen ist – eher selten.

Direkte Gespräche und Verhandlungen zwischen dem Antragstellenden und den Einsprechenden können dazu beitragen, dass Einsprachen zurückgezogen werden und so das Verfahren entlastet wird. Falls Einsprachen in einem Verfahren vorliegen und nicht während der Vernehmlassungsfrist zurückgezogen werden, führt das BAV, soweit aus Sicht des Sachbearbeiters sinnvoll, so genannte Einigungsverhandlungen durch. Diese haben zum Ziel, dass die Anträge der Einsprechenden beziehungsweise der Antragsstellenden als geklärt betrachtet werden können (Rückzug der Einsprache oder Auflagen in der Verfügung). Diese Einigungsverhandlungen werden ausführlich protokolliert und in den Dossiers abgelegt. Auch bei Verfahren, die eine grosse Zahl von Einsprachen, Einigungsverhandlungen usw. aufweisen, wurden alle Dokumente klar strukturiert abgelegt.

Aus den Dossiers der Fallstudien geht allerdings nicht hervor, wie die Einsprechenden den Umgang des BAV mit ihren Einsprachen einschätzen.

Insgesamt scheint die Anzahl der Einsprachen im Laufe der letzten Jahre zugenommen zu haben (Interviewaussagen); im Rahmen der Fallstudien konnte dies allerdings nicht verifiziert werden.

4.2.7 EFFIZIENZ

Grundsätzlich entsteht auf Grund der Fallstudien der Eindruck einer relativ hohen Effizienz des BAV im gesamten PGV. In den folgenden Aspekten besteht unseres Erachtens aber die Möglichkeit von weiteren Effizienzgewinnen:

- *Behandlungsfristen:* Diese sind teilweise sehr lang und führen dazu, dass die PGV nicht schlank bearbeitet werden können, sondern über einen längeren Zeitraum immer wieder beiseite gelegt und neu aufgerollt werden. Dies führt zwangsläufig zu Mehraufwand und tendenziell wohl auch zu Qualitätsverlusten.
- *Qualität der Eingaben:* Die Qualität ist aus Sicht des BAV oft ungenügend. Unvollständige oder schlechte Eingaben belasten nicht nur die TU, sondern führen auch im BAV zu einem teilweise beträchtlichen Mehraufwand. Obwohl sich das BAV sehr kooperativ und hilfsbereit zeigt, braucht es zusätzliche Massnahmen zur Verbesserung dieser Eingaben.
- *Kommunikation der Vorgaben:* Obwohl die Vorgaben an die Antragstellenden in den entsprechenden Papieren des BAV gut festgehalten sind, kommt es zu häufig vor, dass unvollständige Gesuche eingereicht werden. Das Problem liegt unseres Erachtens bei der Kommunikation dieser Vorgaben: Angesichts der Fülle und Komplexität der einzureichenden Unterlagen muss die Kommunikation zwischen BAV und TU in dieser Phase intensiviert werden.
- *Zusammenarbeit mit kleinen TU:* Aus den im Abschnitt 4.2.4 erwähnten Gründen ist die Zusammenarbeit mit den kleinen TU häufig ineffizient.

4.2.8 VERFAHRENSKOSTEN – PLANGENEHMIGUNGS- GEBÜHR

Die im Rahmen der PGV den TU in Rechnung gestellte Plangenehmigungsgebühr bewegt sich innerhalb der Bandbreite von zwischen 500 und 30'000 Franken. Auf Grund welcher Kriterien die konkrete Gebühr festgelegt wird bleibt im Dunkeln. Klar und unbestritten ist jedoch, dass mit dieser Gebühr der Aufwand des BAV in keiner Weise abgedeckt ist. Ebenso klar ist, dass mit diesen Gebühren die Qualität der Eingaben nicht gesteuert wird und in den meisten Fällen auch nicht zu steuern ist, da aus Sicht der TU diese Gebühr in der Regel einen marginalen Teil der Gesamtkosten eines Projekts ausmachen. Insgesamt stellt sich somit in diesem staatlich ohnehin hoch subventionierten Bereich die Frage des Sinnes solcher Gebühren.

4.2.9 AUFLAGENMANAGEMENT

Ein Instrument zur Kontrolle der Umsetzung existiert seitens des BAV noch nicht.⁹ Meistens wird die Kontrolle der Umsetzung bei grösseren Projekten durch die zuständigen TU gemacht und das BAV entsprechend informiert. Aus den Dossiers ist auch kaum ersichtlich ob und wie die Einhaltung der Auflagen durch das BAV geprüft worden ist. Die Verantwortung für die Umsetzung der Auflagen liegt zwar beim jeweiligen Bahnunternehmen. Gemäss Sicherheitskonzept BAV hat zum Zeitpunkt der Betriebsbewilligung der Gesuchsteller (Antragsteller) nachzuweisen, dass die im Sicherheitsbericht geplanten Massnahmen wirksam und dauerhaft umgesetzt worden sind (Sicher-

⁹ Es läuft allerdings gemäss Interviewaussagen im BAV gegenwärtig ein Projekt Auflagenmanagement.

heitsnachweis an BAV). In der Regel wird in der Verfügung auch festgehalten, dass der Antragsteller unverzüglich nach Inbetriebnahme der genehmigten Anlagen dem BAV mit einem Formular die Verfügungsgemässe Erstellung sämtlicher bewilligter Bauteile zu bestätigen hat (siehe PSP-Weisung). Das BAV hat jedoch als Aufsichtsbehörde die Pflicht, die Umsetzung der Auflagen zu prüfen. Es ist unseres Erachtens aus rechtlicher und letztlich auch aus politischer Sicht dringend notwendig, dass im BAV bekannt ist, ob die gemachten Auflagen wirklich erfüllt worden sind und welche spezifischen Modifikationen sich bei der konkreten Umsetzung ergeben haben. Dies trifft in besonderem Mass auf sicherheitsrelevante Auflagen zu.

4.3 ZWISCHENFAZIT

Die 20 Fallstudien decken die Breite und Verschiedenartigkeit der PGV im BAV ab. Grundsätzlich ergab die Prüfung der Dossiers durch interdisziplinäre Dreierteams ein positives Bild des PGV. Insbesondere sind die Verfügungen – letztlich das wichtigste Produkt des PGV – fast durchwegs sinnvoll strukturiert, gut lesbar und leicht verständlich formuliert. Die Erwägungen sind nachvollziehbar und die Auflagen aus Sicht des Evaluationsteams angemessen. Allerdings wurde auch eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht, so insbesondere die Folgenden:

- Die Dossierführung ist relativ häufig mangelhaft. Insbesondere fehlen oft sehr wichtige Dokumente wie das Prüfprotokoll (PSP), was den Nachvollzug der tatsächlichen Sicherheitsprüfungen durch Dritte erschwert oder gar verunmöglicht.
- Die einzelnen Verfahren dauern im Hinblick auf die gesetzlich vorgegebenen Behandlungsfristen oft zu lange beziehungsweise es ist oft nicht nachvollziehbar, wieso einzelne Dossier so lange unbearbeitet liegen bleiben, obwohl alle Grundlagen vorliegen. Dies gilt vor allem für Dossiers der Sektion bw I (Lärm, GSM-R). Regelmässig für Verzögerungen sorgen auch Fristüberschreitungen des BAFU.
- Während sich die Kooperation mit den grossen TU gut eingespielt hat, bereitet die Zusammenarbeit mit den kleinen TU Probleme. Diesen ist trotz den Vorgaben des BAV zu wenig klar, worauf sie bei den Eingaben besonders Wert legen sollen und dementsprechend müssen diese häufig ergänzt oder nachgebessert werden, was bei allen Beteiligten immer wieder zu Missstimmungen führt.
- Aus den Dossiers lässt sich in der Regel nicht nachvollziehen, in welcher Form das BAV die Einhaltung der Auflagen kontrolliert.

In diesem Kapitel werden die Resultate der Stakeholderbefragungen zusammengefasst. Im ersten Abschnitt 5.1 werden die Ziele der Befragungen und das Vorgehen bei den verschiedenen Befragungsteilen erläutert. In Abschnitt 5.2 werden die wichtigsten Ergebnisse dargestellt. Das Kapitel schliesst mit einem kurzen Zwischenfazit (Abschnitt 5.3).

5.1 ZIELE DER BEFRAGUNGEN UND VORGEHEN

Die Einschätzung des PGV bei den betroffenen Akteuren im Amt und bei den PGV-Verantwortlichen bei den TU ist für die Evaluation von grosser Bedeutung. Diese Einschätzungen der Prozesse und Produkte im Rahmen des PGV wurden in zwei Arbeitsschritten erhoben: Den ersten Arbeitsschritt bildete eine Internetbefragung bei den betroffenen Akteuren im BAV und bei den TU. Auf Grund der Resultate dieser Befragung und unter Einbezug von offenen Fragen aus den anderen Evaluationsteilen wurden im zweiten Arbeitsschritt mit rund 25 Personen ergänzende telefonische Interviews durchgeführt.

5.1.1 INTERNETBEFRAGUNG

Die Befragung wurde im August 2008 auf Basis der Befragungssoftware SPHINX durchgeführt und mit SPSS und Excel ausgewertet. Folgende Themen wurden dabei erhoben:

- Inputs in das PGV: Gesetzesgrundlagen, Vorgaben des BAV, personelle Ressourcen im BAV usw.
- Ablauf des PGV im BAV: Schnittstellen und Zuständigkeiten, interne Vorgaben usw.
- Die Verfügungen im Rahmen des PGV: Verständlichkeit, Verfahrensdauer, Umsetzbarkeit der Auflagen usw.
- Sicherheitsprüfung: Einhaltung der Vorgaben, Prüftiefe usw.
- Effizienz im BAV

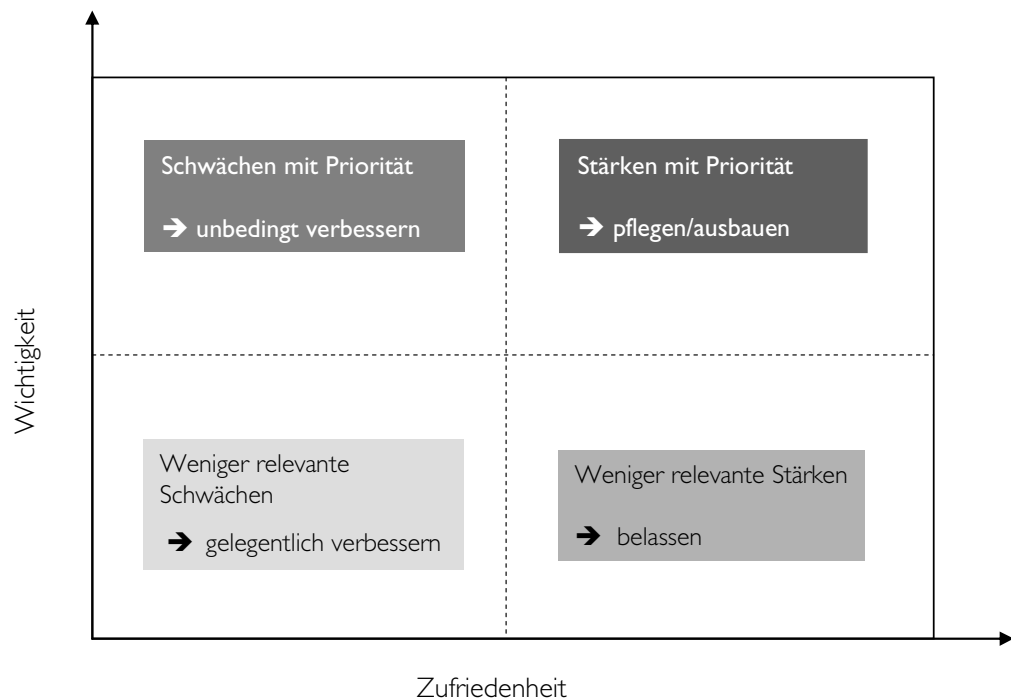
Der Fragebogen wurde in deutschern und französischer Sprache verfasst (vgl. zum Wortlaut der einzelnen Fragen: Anhang A4). Die meisten Themen wurden geschlossen abgefragt, um quantitative Auswertungen zu ermöglichen, daneben wurde den Befragten in offenen Fragen auch die Möglichkeit zu weiteren Kommentaren gegeben, ein Angebot das sehr stark genutzt wurde.

Die Befragung war im BAV als Vollerhebung aller am PGV beteiligten Mitarbeitenden konzipiert, bei den TU wurden in Absprache mit dem BAV 35 TU kontaktiert (vgl. Liste im Anhang A5). Diese Auswahl spiegelt die Verschiedenartigkeit der TU unseres Erachtens angemessen wider. Der Rücklauf kann als sehr gut bezeichnet werden, was als Indiz für die hohe Relevanz der Evaluation und das grosse Interesse am PGV gewer-

tet werden kann: Innerhalb des BAV antworteten 75 Personen (also fast alle Personen in den IN-Sektionen bw I und bw II und den SI-Sektionen uw, bt, st und ea), von den TU flossen 37 Fragebogen (darunter 13 von SBB und BLS und 24 von kleinen TU) in die Auswertungen ein.

Die Auswertung erfolgte zusätzlich zu den üblichen deskriptiven Verfahren (Mittelwertsvergleiche) mit der Methode der Aktionsportfolios. Aktionsportfolios sind eine Methode, mit welcher auf der Basis von Befragungsergebnissen Handlungsempfehlungen hergeleitet werden können. Sie erlauben es, neben der Zufriedenheit mit einzelnen Elementen des PGV auch deren Bedeutung für die Befragten zu ermitteln. Dabei werden die Bewertungen zu verschiedenen Aspekten eines Elements (z.B. personelle Ressourcen im BAV) in Beziehung zu einer Gesamtbeurteilung des Kriteriums (z.B. Zufriedenheit mit dem Input insgesamt) gesetzt und abgebildet. Dies erfolgt über die Berechnung von Mittelwerten und Korrelationskoeffizienten. Das sich daraus ergebende Aktionsportfolio erlaubt es, Dimensionen mit unterschiedlichem Handlungsbedarf zu identifizieren, welche sich schematisch folgendermassen darstellen lassen:

D 5.1: AKTIONSPORTFOLIOS – SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DER QUADRANTEN



Den vier Quadranten kommen folgende Bedeutungen zu:

- Mit den Aspekten im Quadranten *unten rechts* sind die Befragten zufrieden, deren Beitrag zur Gesamtbeurteilung schätzen sie aber als eher gering ein. Die daraus folgende Handlungsanweisung lautet: belassen.

- Im Quadranten *unten links* liegen diejenigen Aspekte, bei denen die Zufriedenheit der Befragten nicht besonders gross ist, die sie aber gleichzeitig auch nicht als wesentlich bewerten. Die Aspekte können daher gelegentlich verbessert werden.
- Mit den im Quadranten *oben rechts* positionierten Aspekten sind die Befragten zufrieden. Diese Merkmale weisen zudem eine hohe Bedeutung hinsichtlich ihrer Gesamtbeurteilung auf. Dies sind die eigentlichen Stärken, welche man pflegen und ausbauen soll.
- Das Hauptaugenmerk muss den Aspekten im Quadranten *oben links* gelten. Diese leisten einen grossen Beitrag an die Gesamtbeurteilung, werden von den Befragten aber kritisch bewertet. Diese Aspekte haben das grösste Potenzial zur Verbesserung. Die Handlungsanweisung lautet daher: unbedingt verbessern.

5.1.2 ERGÄNZENDE TELEFONINTERVIEWS

Zur Auswertung und Interpretation der Aktionsportfolios erfolgten im Nachgang zur Internetbefragung rund 25 kurze telefonische qualitative Nachbefragungen von Mitarbeitenden des BAV und der TU. Ausgehend von den in der Internetbefragung schriftlich festgehaltenen Kommentaren konnten mit diesen Interviews gezielt Aussagen vertieft und verifiziert werden. Des Weiteren erlaubte dieses Vorgehen, die Akzeptanz gewisser Lösungsansätze bei den direkt Betroffenen abzuschätzen. Die Auskunftsbereitschaft der kontaktierten Akteure war sehr hoch und es konnten mit diesen ergänzenden Telefoninterviews viele interessante und teilweise emotional aufgeladene Informationen eingefangen werden.

Diese Kombination von quantitativer und qualitativer Methode hat erlaubt inhaltlich vertieft reflektierte Aussagen zu erhalten, die in den nächsten Abschnitten im Detail beschrieben werden.

5.2 WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus beiden Befragungen (Internetbefragung und ergänzende Telefoninterviews) zusammenfassend und gruppiert nach den verschiedenen Befragungsthemen dargestellt. Im Sinne eines übergreifenden Fazits lassen sich die folgenden Aussagen voranstellen:

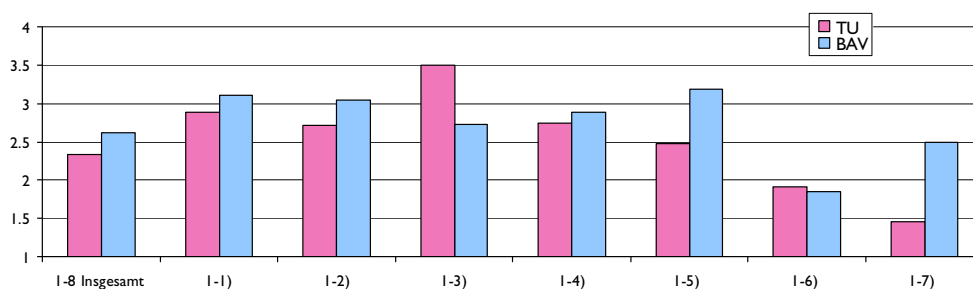
- Die Situation ist geprägt von einer „mittleren Unzufriedenheit“ mit dem PGV ganz allgemein. Die gegenwärtige Situation wird von den meisten Befragten vor allem im Prozessbereich als unbefriedigend wahrgenommen, gleichzeitig erhalten die Produkte des PGV, die Verfügungen, relativ gute Noten.
- Einschätzungen durch BAV und TU, sowie grossen und kleinen TU weichen nicht sehr stark voneinander ab. Im Grundtenor wird das PGV von den Mitarbeitenden des BAV etwas positiver bewertet als von den TU, dennoch gilt: Die Stärken und Schwächen der heutigen Situation werden in der Regel ähnlich eingeschätzt, was auf grundsätzlich funktionierende Informationsflüsse und eine ähnliche Wahrnehmung der Situation durch die verschiedenen Akteurgruppen hindeutet.

5.2.1 WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZU DEN INPUTS FÜR DIE PGV

Die Fragen zu den Inputs für die PGV richteten sich sowohl an die beteiligten Mitarbeitenden im BAV als auch an die TU. Die Darstellungen D 5.2 bis D 5.4 zeigen die Resultate. Neben der bereits erwähnten „mittleren Unzufriedenheit“ fällt dabei Folgendes auf:

- Sowohl im BAV als auch bei den TU werden die fehlenden *personellen Ressourcen* im Amt als Hauptproblem gesehen; beim BAV dominiert dieser Aspekt die Gesamtbeurteilung des Inputs (vgl. Darstellung D 5.4), während die Aussenstehenden die Ressourcenfrage als eines von mehreren wichtigen Problemen sehen.
- Der *administrative Aufwand* im PGV wird von allen Befragtengruppen als zu hoch eingestuft. Vor allem die TU sind diesbezüglich unzufrieden, diese Frage erreichte den tiefsten Wert aller Elemente (Items) in der Befragung!
- Bei der Interpretation des *gesetzlichen Spielraums* unterscheiden sich TU und BAV. Letztere sehen darin kein Problem während sich erstere hier durchaus mehr Spielraum wünschen. Die ergänzenden Gespräche zeigen, dass sich die TU vor allem für sehr kleine Vorhaben ein einfacheres (oder auch gar kein) Verfahren wünschen. Konkret schlugen die TU beispielsweise vor, es sollten vermehrt kantonale Bewilligungsverfahren zugelassen werden (z.B. bei Schutzbauten, Kreuzungsbauwerken usw.) oder aber bundesbehördeninterne technische Genehmigungen und Verfahren anstelle von PGV.
- Die *Vorgaben* des BAV zu den PGV wurden vom Durchschnitt der Befragten als eher klar und ausreichend beurteilt und sie beeinflussen die Gesamtbewertung des Inputs positiv. In den ergänzenden Interviews wurden die Vorgaben von einzelnen Befragten teilweise aber auch in wichtigen Aspekten unklar beurteilt (u.a. scheint hier die Auslegung der Richtlinie gewisse Schwierigkeiten mit sich zu bringen).

D 5.2: INPUTS: MITTELWERTE



Legende: Skala: 4: „stimme voll und ganz zu“ bis 1: "stimme überhaupt nicht zu"

1-3, 1-6, 1-7 = recodierte Formulierung der Fragen¹⁰

1-8: Insgesamt sind die Vorgaben für die Prüfung des PGV-Anträge optimal

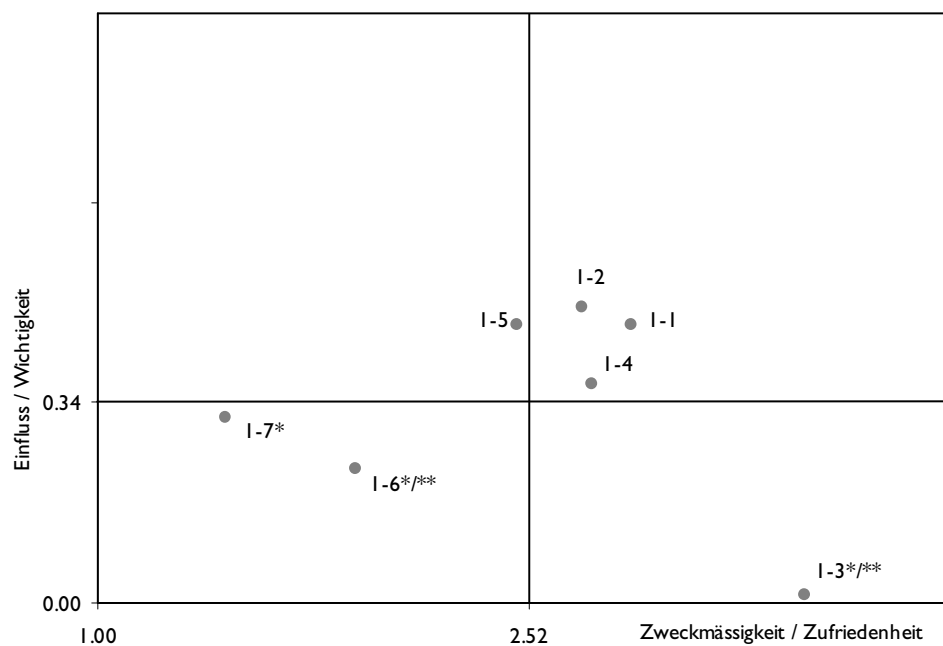
1-1: Die gesetzlichen Vorgaben für die Prüfung der PGV-Anträge sind vollkommen klar

1-2: Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen klar

¹⁰ Recodierte Formulierung: Diese Fragen wurden im Fragebogen negativ gestellt. Für die Auswertung mittels Aktionsportfolio mussten alle Fragen die gleiche sinngemäss positive Formulierung aufweisen.

- 1-3: Die in den gesetzlichen Grundlagen vorgegebenen Regelfristen für das PGV sind nicht zu kurz
- 1-4: Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen ausreichend
- 1-5: Die gesetzlichen Vorgaben lassen den nötigen Spielraum für ein zweckmässiges PGV zu
- 1-6: Mit mehr personellen Ressourcen im BAV könnten die Anforderungen im PGV nicht besser erfüllt werden
- 1-7: Der administrative Aufwand im PGV ist nicht zu hoch

D 5.3: AKTIONSPORTFOLIO: INPUTS FÜR DIE PGV (TU)

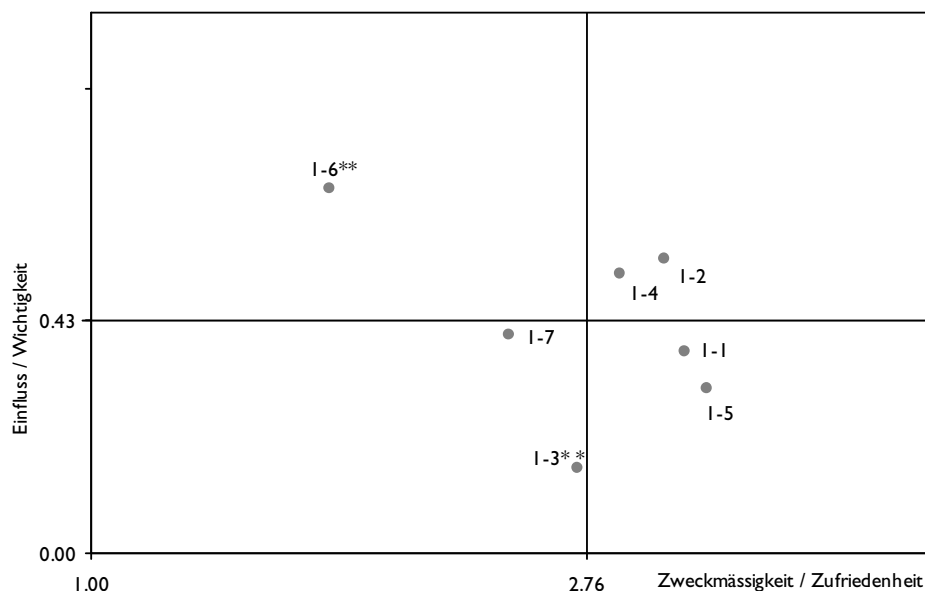


* Nicht signifikant

** Negative Korrelation

- 1-1: Die gesetzlichen Vorgaben für die Prüfung der PGV-Anträge sind vollkommen klar
- 1-2: Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen klar
- 1-3: Die in den gesetzlichen Grundlagen (Verordnungen, Gesetze) vorgegebenen Regelfristen für das PGV sind nicht zu kurz (recodierte Formulierung)
- 1-4: Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen ausreichend
- 1-5: Die gesetzlichen Vorgaben lassen den nötigen Spielraum für ein zweckmässiges PGV zu
- 1-6: Mit mehr personellen Ressourcen im BAV könnten die Anforderungen im PGV nicht besser erfüllt werden (recodierte Formulierung)
- 1-7: Der administrative Aufwand im PGV ist nicht zu hoch (recodierte Formulierung)

D 5.4: AKTIONSPORTFOLIO: INPUTS FÜR DIE PGV (BAV)



** Negative Korrelation

1-1 Die gesetzlichen Vorgaben für die Prüfung der PGV-Anträge sind vollkommen klar

1-2: Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen klar

1-3: Die in den gesetzlichen Grundlagen (Verordnungen, Gesetze) vorgegebenen Regelfristen für das PGV sind nicht zu kurz (recodierte Formulierung)

1-4: Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen ausreichend

1-5: Die gesetzlichen Vorgaben lassen den nötigen Spielraum für ein zweckmässiges PGV zu

1-6: Mit mehr personellen Ressourcen im BAV könnten die Anforderungen im PGV nicht besser erfüllt werden (recodierte Formulierung)

1-7: Der administrative Aufwand im PGV ist nicht zu hoch (recodierte Formulierung)

5.2.2 WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZU DEN ABLÄUFEN IM BAV

Die Fragen zu den Abläufen im BAV wurden nur den Personen im Amt gestellt. Als Hauptproblem zeigte sich, dass die *Schnittstellen zwischen den Abteilungen IN und SI*, wie sie mit der Amtsreorganisation von 2006 geschaffen worden sind, aus Sicht der Betroffenen ungenügend funktionieren (vgl. D 5.5 und D 5.6). Als Resultat davon werden *Doppelspurigkeiten* zwischen diesen beiden Abteilungen ausgemacht, die *Zuständigkeiten* sind nicht immer klar und der *administrative Aufwand* hat durch die vielen internen Aufträge enorm zugenommen. Daneben scheinen auch vielen Mitarbeitenden die Vorgaben zur Prüftiefe nicht genügend klar zu sein.

Die Kommentare in den offenen Fragen und die ergänzenden Interviews verdeutlichen, dass diese Probleme eng mit der *unbefriedigenden Ressourcenlage* zusammenhängen, aber nicht nur oder nicht ausschliesslich darauf zurückzuführen sind. Vielmehr wird ebenfalls eine *ungenügende Führung* der PGV von oben moniert, weshalb bestehende

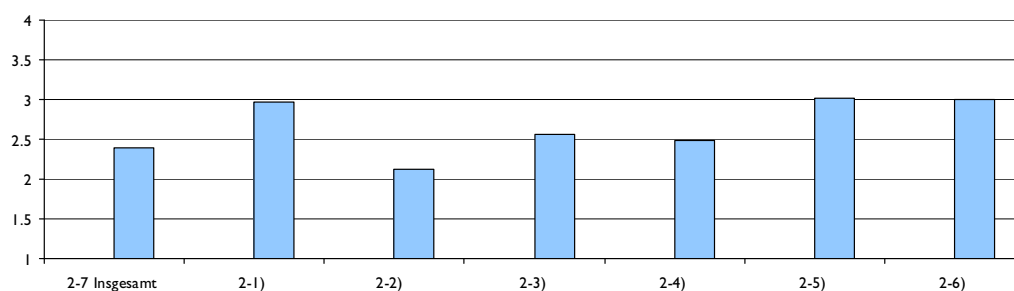
und durchaus taugliche Instrumente (Weisungen und Prozessbeschreibungen) in der täglichen Praxis zu wenig umgesetzt werden können. Obwohl bekannt und auch den Bahnen bewusst sei, dass die Anforderungen an die Antragstellenden je nach Mitarbeiter sehr unterschiedlich seien, würde nichts unternommen, um diese Situation zu verändern.

Bezüglich der Schnittstellenproblematik bemängeln die Betroffenen insbesondere die ungenügende Kommunikation zwischen IN und SI auf der Sachbearbeiterstufe, was immer wieder zu Effizienz- und Qualitätseinbußen führe. Als Resultat sei ein gewisses Einzelkämpfertum entstanden, welches sich negativ im Vergleich zur Situation vor der Reorganisation abhebe.

Weiter herrscht die Ansicht vor, dass die Auflagenkontrolle in ihrer Bedeutung unterschätzt werde und gegenüber der Verfügung nur zweite Priorität genieße.

Die Reorganisation des BAV wird aber auch bezüglich eines anderen Aspekts kritisiert: Es seien im Bereich PGV zu Gunsten anderer Abteilungen Ressourcen umgelagert worden. Die heutige Praxis zeige, dass dies nicht funktioniere, es entstehe der Eindruck, die Arbeitslast im Amt sei sehr ungerecht verteilt.

D 5.5: ABLÄUFE IM BAV: MITTELWERTE



Legende: Skala: 4: „stimme voll und ganz zu“ bis 1: "stimme überhaupt nicht zu"

2-3 = recodierte Formulierung der Fragen

2-7: Insgesamt funktionieren BAV-interne Abläufe im PGV optimal

2-1: Die tatsächlichen Abläufe der PGV im BAV stimmen vollkommen mit Vorgaben überein

2-2: Die Schnittstellen zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie sind optimal ausgestaltet

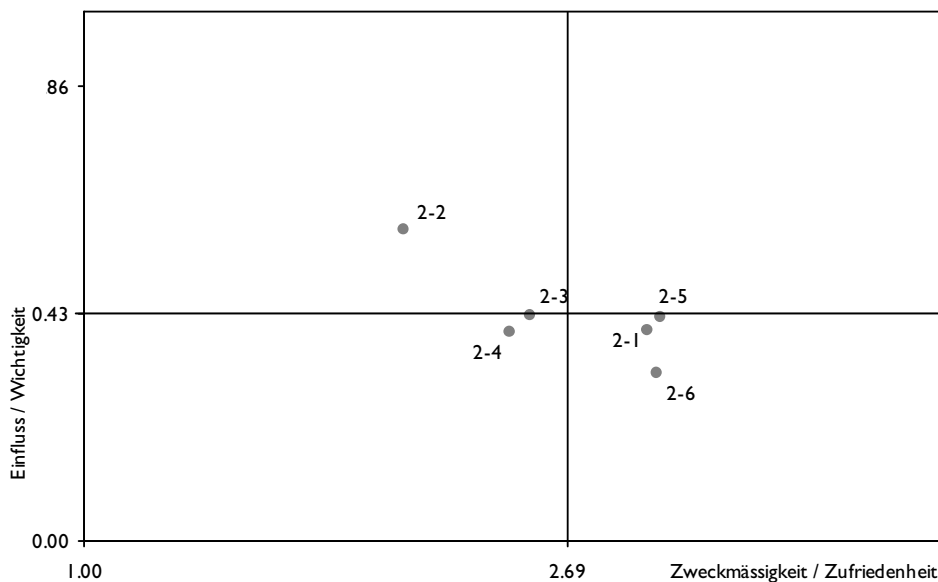
2-3: Es bestehen keine Doppelspurigkeiten zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie

2-4: Die BAV-internen Vorgaben zur Prüftiefe sind vollkommen klar

2-5: Zuständigkeiten im BAV während dem PGV sind vollkommen klar

2-6: In allen PGV werden die richtigen Sektionen einbezogen

D 5.6: AKTIONSPORTFOLIO: ABLAUF DER PGV IM BAV (BAV)



2-1: Die tatsächlichen Abläufe der PGV im BAV stimmen vollkommen mit den Vorgaben überein

2-2: Die Schnittstellen zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie sind optimal ausgestaltet

2-3: Es bestehen keine Doppelspurigkeiten zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie (recodierte Formulierung)

2-4: Die BAV-internen Vorgaben zur Prüftiefe sind vollkommen klar

2-5: Zuständigkeiten im BAV während dem PGV sind vollkommen klar

2-6: In allen PGV werden die richtigen Sektionen einbezogen

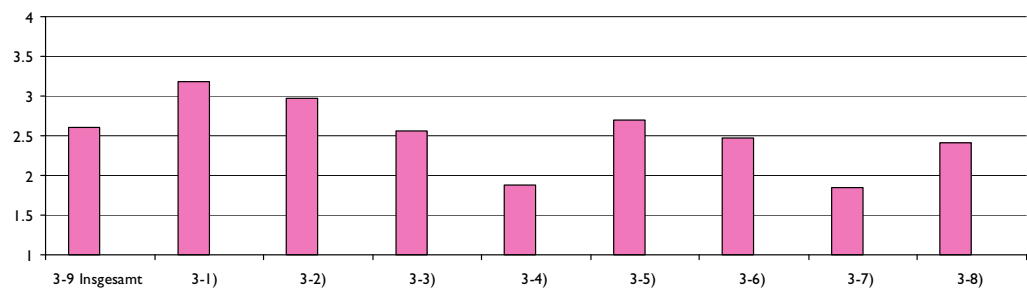
5.2.3 WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZU DEN VERFÜGUNGEN IM RAHMEN DES PGV

Die Fragen zu den Verfügungen im PGV wurden nur den TU gestellt. Mehrheitlich positiv beurteilen die TU die *Klarheit* der Verfügungen, die *Begründungen* und die *Umsetzbarkeit* der vom BAV gemachten Auflagen. Vor allem drei Aspekte der Verfügungen stossen bei den Antragstellenden hingegen auf Kritik:

- Die *Priorisierung* einzelner PGV ist für die TU häufig nicht nachvollziehbar.
- Die *Verfahrensdauer* erscheint den TU als deutlich *zu lang*. Es sei zwar nachvollziehbar, dass die personellen Ressourcen im BAV knapp seien, aber die dadurch verursachte *Verzögerung* der Projekte führe zu beträchtlichen Problemen und Ineffizienzen bei den Bahnen.
- Die *Anzahl Auflagen* pro PGV ist für die TU nicht immer nachvollziehbar. In den Interviews zeigt sich, dass vor allem viele als „Standardauflagen“ bezeichnete Auflagen bei kleinen Projekten als störend wahrgenommen werden. Darüber hinaus würden aber auch wirtschaftliche Aspekte viel zu wenig berücksichtigt und teilweise auch stur am Buchstaben des Gesetzes festgehalten, ohne die Möglichkeiten sinnvoller Ausnahmegenehmigungen zu nutzen.

Die *Gleichbehandlung* aller TU ist nach Ansicht der Befragten sowohl bei den TU als auch beim BAV nicht gegeben. Dies zeigte sich vor allem bei den Kommentaren und den ergänzenden Interviews. Allerdings ist bei der Interpretation dieser Aussagen Vorsicht geboten: Die SBB finden, die Anforderungen an die kleinen TU seien kleiner als die an sie gestellten, während die TU die engen Kontakte der SBB zum BAV monieren und hier einen Wettbewerbsnachteil sehen. Das Problem dürfte viel eher darin bestehen, dass nicht alle Mitarbeiter im BAV gleich oder zumindest ähnlich streng prüfen.

D 5.7: VERFÜGUNGEN: MITTELWERTE



Legende: Skala: 4: „stimme voll und ganz zu“ bis 1: "stimme überhaupt nicht zu"

3-9: Insgesamt sind die Verfügungen der PGV optimal

3-1: Die Plangenehmigungen (insbesondere Erwägungen und Dispositiv mit Auflagen) sind für die Gesuchsteller klar formuliert

3-2: Die Verfügungen sind für die Gesuchsteller immer genügend begründet

3-3: Die Verfügungen sind für die Gesuchsteller ausnahmslos umsetzbar

3-4: Die tatsächliche Verfahrensdauer (von Verfahrenseröffnung bis Entscheidung) ist angemessen

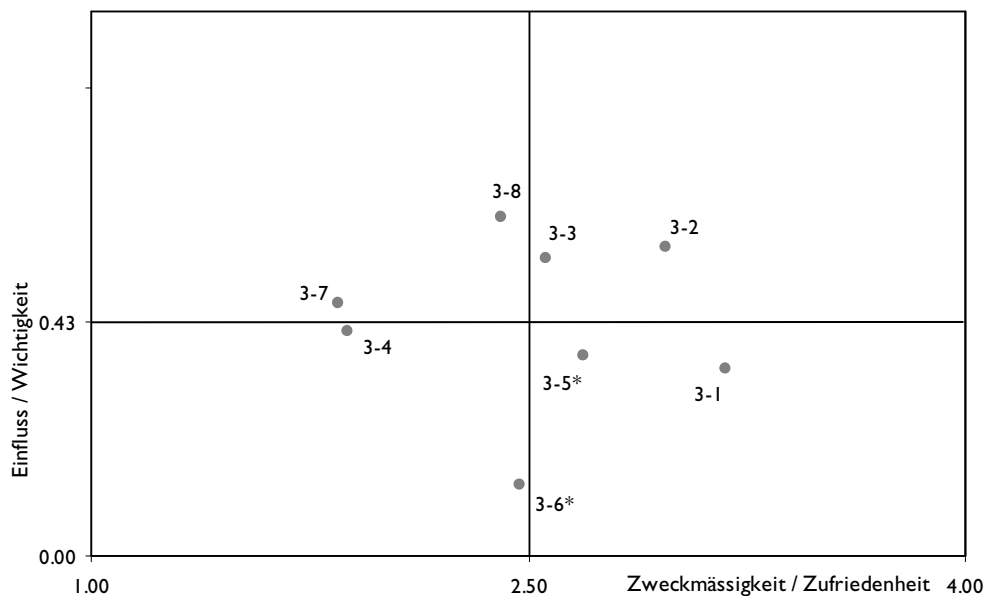
3-5: Alle Gesuchsteller werden im PGV vollkommen gleich behandelt

3-6: Alle Gesuche werden im PGV vollkommen gleich behandelt

3-7: Ein zeitliches Vorziehen einzelner PGV durch das BAV beruht auf klaren und transparenten Regeln

3-8: Die Anzahl der Auflagen pro Verfügung ist nachvollziehbar

D 5.8: AKTIONSPORTFOLIO: VERFÜGUNGEN DER PGV (TU)



* Nicht signifikant

3-1: Die Plangenehmigungen (insbesondere die Erwägungen und das Dispositiv mit Auflagen) sind für die Gesuchsteller klar formuliert

3-2: Die Verfügungen sind für den Gesuchsteller immer genügend begründet

3-3: Die Verfügungen sind für den Gesuchsteller ausnahmslos umsetzbar

3-4: Die tatsächliche Verfahrensdauer (Zeitdauer von der Verfahrenseröffnung bis zum Entscheid) ist angemessen

3-5: Alle Gesuchsteller werden im PGV vollkommen gleich behandelt

3-6: Alle Gesuche werden im PGV vollkommen gleich behandelt

3-7: Ein zeitliches Vorziehen einzelner PGV durch das BAV beruht auf klaren und transparenten Regeln

3-8: Die Anzahl der Auflagen pro Verfügung ist nachvollziehbar

5.2.4 WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZUR SICHERHEITSPRÜFUNG IM RAHMEN DES PGV

Auch die Ergebnisse zur Sicherheitsprüfung sind vom eher kritischen Grundtenor der Umfrage geprägt. Grundsätzlich einig gehen BAV und TU in der Bewertung der folgenden Aspekte:

- Die *Prüftiefe* unterscheidet sich laut den Befragten je nach den im BAV tätigen Sachbearbeitenden sehr stark. Darin sehen viele Befragte des BAV und der TU einhellig das Hauptproblem der Sicherheitsprüfung. Die ergänzenden Interviews legten bei den TU diesbezüglich viele Frustrationen offen, die das Verhältnis zum BAV trüben. Die Praxis sei zu unterschiedlich und die Unterschiede zwischen den Mitarbeitenden zu gross.
- Die *Reorganisation* des BAV hat aus Sicht der Befragten nicht zur Optimierung der Sicherheitsprüfung im Rahmen der PGV beigetragen. Aus den Bemerkungen der Internetbefragung und den ergänzenden Interviews lässt sich schliessen, dass

die Reorganisation als klarer Rückschritt beurteilt wird. Die internen und externen Abläufe seien heute komplizierter und es bestehe die Gefahr, dass die Qualität angesichts der vielen Schnittstellen eher sinke als steige.

- Die Idee der *stichprobenweise durchgeführten Prüfung* findet Anklang, sie könnte in den Augen vieler TU gar noch ausgeweitet werden. Viele TU sind der Ansicht, dass zu oft doch alles geprüft wird. Diesem Aspekt kommt für die Befragten aber keine sehr grosse Bedeutung für die Bewertung der Sicherheitsprüfung insgesamt zu.

Bezüglich dreier anderer wesentlicher Aspekte unterscheiden sich die Bewertungen von BAV und TU relativ deutlich:

- Die TU sind eher als das BAV der Meinung, *die Sicherheitsprüfung trage der Verschiedenheit der Gesuche zu wenig Rechnung*. Vor allem für einfache Verfahren sei der administrative Aufwand viel zu hoch. In den Interviews wird von den TU darüber hinaus auf die von Fall zu Fall sehr unterschiedliche Prüftiefe hingewiesen, welche die Verfahren unberechenbar mache.
- Die TU beurteilen den *Beitrag des PGV zur Anlagensicherheit* viel skeptischer als die Befragten im BAV. Dies vor allem, weil sie der Meinung sind, dass die TU selber den grössten Beitrag zur Sicherheit der Anlagen leisteten und dafür ja auch die Hauptverantwortlichen seien.
- Die TU erachten die *Prüftiefe* als *zu hoch*. Dieser Aspekt hat die Gesamtbeurteilung der Sicherheitsprüfung gemäss Aktionsportfolios aber wenig beeinflusst, das Kernproblem scheint also nicht hier zu liegen. Die TU stören sich vielmehr – dies zeigte sich in den Interviews deutlich – an der Tendenz einiger Mitarbeiter im BAV, statt nur die Sicherheit zu prüfen, sich auch mit der Projektierung der Anlagen zu befassen und entsprechende Vorschläge zu formulieren. Dies sei aber ausschliesslich Sache der TU und führe nur zu weiteren unnötigen Verzögerungen.

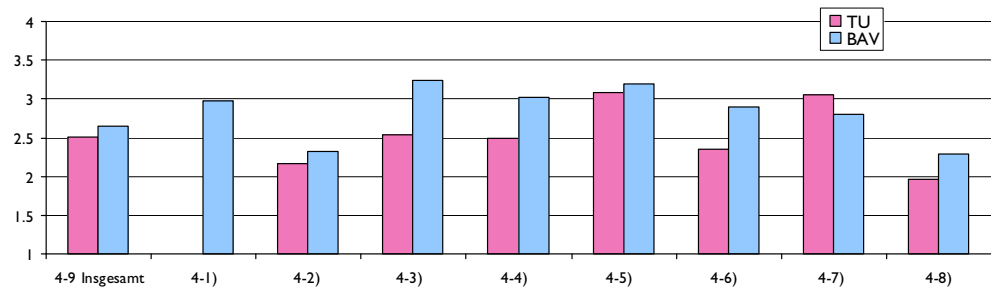
Die TU monieren weiter, dass *schwerwiegende Auflagen oft sehr spät* oder überhaupt erst in der Verfügung gegenüber den TU *kommuniziert* werden. Sie wünschten sich hier eine raschere Kommunikation im Sinne der Vermeidung unnötiger Verzögerungen. Dies führe auch dazu, dass die Gesuchstellenden, welche aus Zeitdruck bereits während des PGV Projektausschreibungen machten, häufig nachträgliche Projektänderungen einreichen müssten, was wiederum auch das BAV zusätzlich belaste.

Einige TU wünschen sich projektbezogene *Checklisten* für die Sicherheitsprüfung, beispielsweise: Was ist bei Bahnübergängen besonders sicherheitsrelevant aus Sicht des BAV?

Von Seiten des BAV wird in den ergänzenden Interviews auf eine weitere Entwicklung hingewiesen, die mit der Reorganisation in Zusammenhang gebracht wird: Die abnehmende Kommunikation zwischen den Abteilungen IN und SI führe zu einem *Verlust an Systemwissen*, es sei immer weniger gewährleistet, dass die Arbeit der einzelnen Fachspezialisten zu einem konsistenten Ganzen werde. Bezweifelt wird auch, ob die Vorgesetzten diese Aufgabe auf Grund ihrer knappen Ressourcen noch wahrnehmen können. Es sei zudem unverständlich, dass Mitarbeitende teilweise von Vorgesetzten davon

abgehalten würden, den fachlichen Austausch über die Grenzen der eigenen Sektion hinaus zu suchen. Insgesamt wird damit bezweifelt, ob das interne Qualitätsmanagement als genügend bezeichnet werden kann.

D 5.9: SICHERHEITSPRÜFUNGEN: MITTELWERTE



Legende: Skala: 4: „stimme voll und ganz zu“ bis 1: "stimme überhaupt nicht zu"

4-6, 4-7 = recodierte Formulierung der Fragen

4-9: Insgesamt funktioniert die Sicherheitsprüfung im PGV optimal

4-1: Die Vorgaben des BAV gemäss Sicherheitskonzept von März 2007 werden im PGV vollumfänglich umgesetzt (nur BAV)

4-2: Mit der im BAV umgesetzten Reorganisation konnte die Sicherheitsprüfung im PGV optimiert werden

4-3: Das PGV trägt massgeblich zur erforderlichen Anlagensicherheit bei

4-4: Die Sicherheitsprüfung im PGV trägt der Verschiedenheit der zu prüfenden Gesuche optimal Rechnung

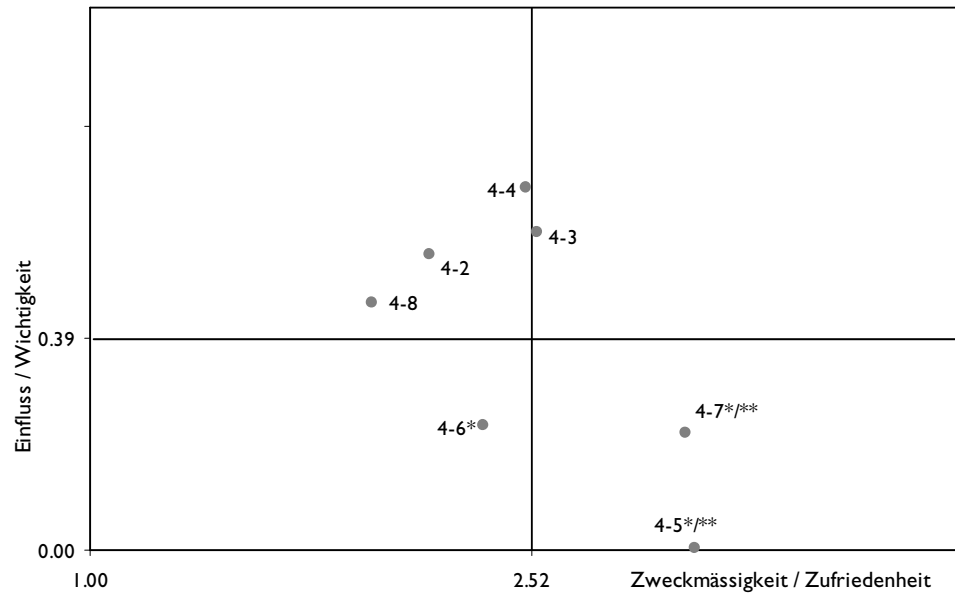
4-5: Das Vorgehen der stichprobenweise durchgeführten Prüfung innerhalb Gesuchs im PGV ist zweckmässig

4-6: Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen nicht zu hoch

4-7: Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen nicht zu tief

4-8: Prüftiefe und -umfang der Anlagensicherheit sind in vergleichbaren Fällen gleich, auch wenn sie von verschiedenen Mitarbeitern vorgenommen werden

D 5.10: AKTIONSPORTFOLIO: SICHERHEITSPRÜFUNGEN IM PGV (TU)



* Nicht signifikant

** Negative Korrelation

4-2: Mit der im BAV umgesetzten Reorganisation konnte die Sicherheitsprüfung im PGV optimiert werden

4-3: Das PGV trägt massgeblich zur erforderlichen Anlagensicherheit bei

4-4: Die Sicherheitsprüfung im PGV trägt der Verschiedenheit der zu prüfenden Gesuche optimal Rechnung

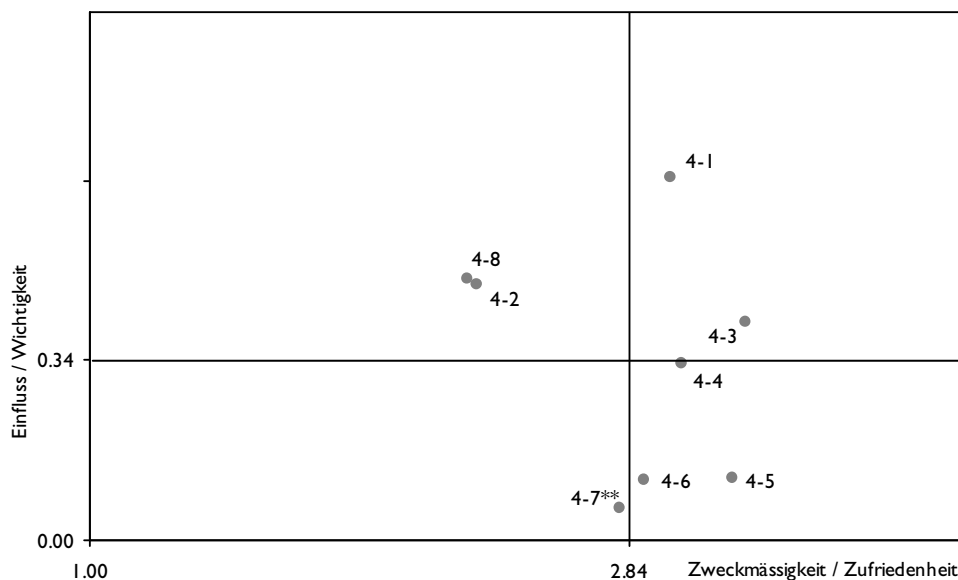
4-5: Das Vorgehen der stichprobenweise durchgeführten Prüfung innerhalb eines Gesuchs im PGV ist zweckmässig

4-6: Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen nicht zu hoch (recodierte Formulierung)

4-7: Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen nicht zu tief (recodierte Formulierung)

4-8: Prüftiefe und -umfang der Anlagensicherheit sind in vergleichbaren Fällen gleich, auch wenn sie von verschiedenen Mitarbeitern vorgenommen werden

D 5.11: AKTIONSPORTFOLIO: SICHERHEITSPRÜFUNGEN IM PGV (BAV)



** Negative Korrelation

4-1: Die Vorgaben des BAV gemäss Sicherheitskonzept vom März 2007 werden im PGV vollumfänglich umgesetzt

4-2: Mit der im BAV umgesetzten Reorganisation konnte die Sicherheitsprüfung im PGV optimiert werden

4-3: Das PGV trägt massgeblich zur erforderlichen Anlagensicherheit bei

4-4: Die Sicherheitsprüfung im PGV trägt der Verschiedenheit der zu prüfenden Gesuche optimal Rechnung

4-5: Das Vorgehen der stichprobenweise durchgeführten Prüfung innerhalb eines Gesuchs im PGV ist zweckmässig

4-6: Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen nicht zu hoch (recodierte Formulierung)

4-7: Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen zu tief (recodierte Formulierung)

4-8: Prüftiefe und -umfang der Anlagensicherheit sind in vergleichbaren Fällen gleich, auch wenn sie von verschiedenen Mitarbeitern vorgenommen werden

5.2.5 WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZUR EFFIZIENZ IM BAV

Die Prüfung der Effizienz beschränkte sich auftragsgemäss auf die Situation im Amt. Dementsprechend wurden diese Fragen nur den Mitarbeitenden im BAV vorgelegt. Die Effizienz erhält in der Eigenbewertung der Befragten lediglich eine durchschnittliche Note, wobei zwei Faktoren den Ausschlag gegeben haben dürften (vgl. D 5.12 und D 5.13):

- Die *amtsinterne Organisation beeinträchtigt die Effizienz* der PGV. Die ergänzenden Interviews zeigen, dass damit vor allem die aus Sicht der Befragten schlecht funktionierenden Schnittstellen zwischen den Abteilungen SI und IN und der damit verbundene hohe administrative Aufwand gemeint sind. Ebenfalls deutlich wird der Zusammenhang zu den bereits weiter oben erwähnten Führungsdefiziten: Die Führung sei sich nicht immer einig, welche Arbeiten zu priorisieren seien, so

dass die einzelnen Mitarbeitenden selber priorisieren müssten, was zu Konflikten führen könne.

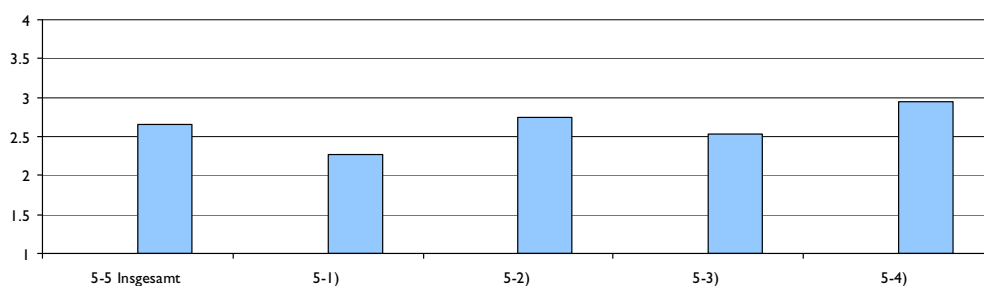
- Die *personellen Ressourcen* werden im Urteil der Befragten *nicht immer effizient eingesetzt*. Auf Grund der ergänzenden Interviews spielt dabei eine wichtige Rolle, dass die Mitarbeitenden häufig und oft recht unvermittelt durch andere Aufgaben (beispielsweise die Beantwortung von Bürgeranfragen) von der kontinuierlichen Arbeit an einem PGV abgehalten werden. Der damit verbundene „Stop-and-go-Arbeitsstil“ beeinträchtigt die Effizienz stark.

Von Seiten einiger Befragten im BAV wird angeregt, dass künftig PGV mit rein „technischen“ Dimensionen direkt von SI bearbeitet werden sollten. Es sei wenig sinnvoll und wenig effizient als Jurist einfach einen internen Auftrag schreiben zu müssen und dann die Resultate von SI „Copy-Paste“ in die PGV einzufügen und abschliessend das Ganze zu unterschreiben, ohne von der Materie viel zu verstehen. In diesem Zusammenhang wird aus Sicht von SI auch ein Unterschied zwischen den beiden Bewilligungssektionen kritisiert: Die eine Sektion lasse die SI-Mitarbeitenden bei Bedarf direkt mit den TU Kontakt aufnehmen, die andere wolle den Kontakt ausschliesslich selber herstellen.

In mehreren Interviews tritt zudem die Befürchtung zu Tage, dass sich der administrative Aufwand im Zusammenhang mit „GEVER 2“¹¹ weiter erhöhen werde, mit negativen Auswirkungen auf die Effizienz.

Grosse Effizienzgewinne wären nach Ansicht der Befragten im BAV vor allem aber auch zu erwarten, wenn es gelänge, die Qualität der durch die Antragstellenden eingereichten Unterlagen wesentlich zu verbessern und wenn sich die Zahl der nachträglichen Projektanpassungen verringern liesse.

D 5.12: EFFIZIENZ: MITTELWERTE



Legende: Skala: 4: „stimme voll und ganz zu“ bis 1: "stimme überhaupt nicht zu"

5-5: Insgesamt wird das PGV durch das BAV effizient durchgeführt

5-1: Die amtsinterne Organisation im BAV ermöglicht eine optimale Prüfeffizienz im PGV

5-2: Die im BAV für das PGV zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für Sachausgaben werden insge-

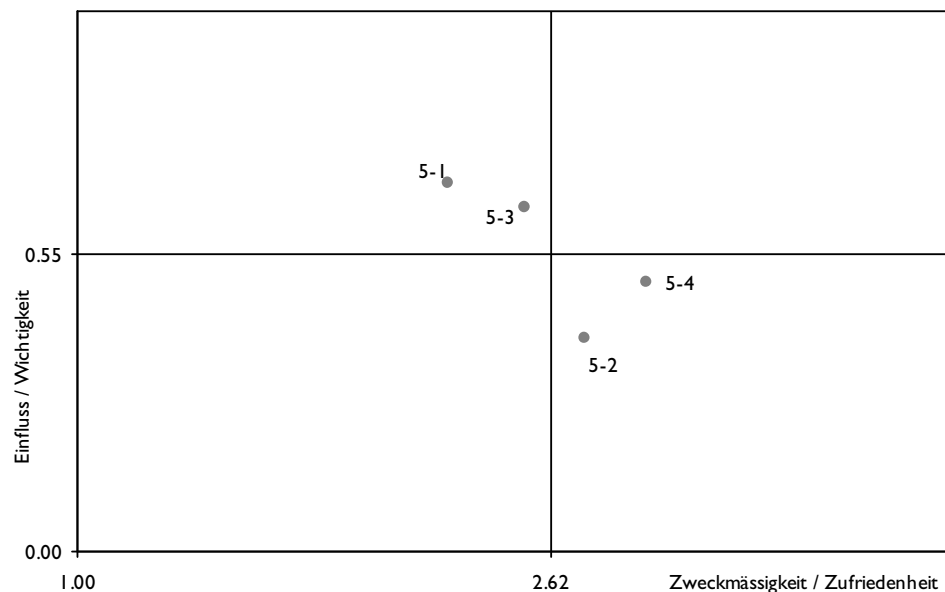
¹¹ „Die elektronische Geschäftsverwaltung GEVER steht für eine moderne, transparente und rechtskonforme Aktenführung. GEVER unterstützt und erleichtert die Geschäftstätigkeit, die Geschäftskontrolle, die Ablaufsteuerung (Prozesse), die Aktenführung und die langfristige Archivierung. Die Geschäftskontrolle mit GEVER gibt Auskunft über Status, Ablauf, Termine und Fristen von Verwaltungsgeschäften“ <<http://www.bar.admin.ch/themen/00532/00537/index.html?lang=de>>.

samt effizient eingesetzt

5-3: Die personellen Ressourcen im BAV für das PGV werden insgesamt effizient eingesetzt

5-4: Ich kann meine persönlichen Ressourcen für das PGV insgesamt effizient einsetzen

D 5.13: AKTIONSPORTFOLIO: EFFIZIENZ DER PGV IM BAV (BAV)



5-1: Die amtsinterne Organisation im BAV ermöglicht eine optimale Prüfeffizienz im PGV

5-2: Die im BAV für das PGV zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für Sachausgaben werden insgesamt effizient eingesetzt

5-3: Die personellen Ressourcen im BAV für das PGV werden insgesamt effizient eingesetzt

5-4: Ich kann meine persönlichen Ressourcen für das PGV insgesamt effizient einsetzen

5.3 ZWISCHENFAZIT

Die Resultate der Befragungen im BAV und bei den TU zeigen, dass das PGV in seiner heutigen Form zwar als grundsätzlich tauglich wahrgenommen wird, dass aber bezüglich einiger Aspekte aus Sicht der Befragten ein insgesamt beträchtlicher Handlungsbedarf besteht. Die Mitarbeitenden im BAV beurteilen die Situation in der Regel etwas positiver als die PGV-Verantwortlichen bei den TU, die Unterschiede sind aber nicht sehr gross und sie lassen sich durch die rollenbedingt verschiedene Beurteilung der Sachverhalte gut erklären. Insgesamt zeigen die Befragungen, dass die Betroffenen aus ihrer Innensicht das PGV weniger positiv bewerten (dies zeigte sich vor allem bei den Kommentaren zur Befragung sowie bei den ergänzenden Interviews) als das Evaluationsteam aus der Aussensicht.

Folgende Hauptprobleme sind aus *Sicht der Befragten* festzuhalten:

- Der administrative Aufwand ist zu hoch. Dies betrifft sowohl die Schnittstelle zwischen dem BAV und den TU als auch die BAV-interne zwischen den Abteilun-

gen SI und IN. Letztere Schnittstelle führt neben der aufwändigen Kommunikation durch interne Aufträge auch zu Doppelspurigkeiten. Zudem neigen viele Befragte zur Ansicht, dass die Verfahrensführung vieler (primär „technischer“) PGV besser bei SI anzusiedeln wäre.

- Im BAV fehlen personelle Ressourcen für eine raschere Behandlung der PGV, welche vor allem aus der Sicht der TU unbedingt nötig wäre.
- Neben den mangelnden Ressourcen besteht nach Ansicht eines grossen Teils der Befragten in beiden Abteilungen (SI und IN) ein Führungsproblem. Die Priorisierung der einzelnen Arbeiten sei zu wenig klar und werde oft den Mitarbeitenden überlassen, die inhaltliche Koordination und Qualitätskontrolle wird als ungenügend wahrgenommen.
- Die Frage der stichprobenweise durchgeführten Prüfung wird intern und extern kontrovers gesehen. Innerhalb des BAV besteht keine Einigkeit, wie eine solche in der täglichen Praxis auszusehen hat; die internen Vorgaben zur Prüftiefe sind aus der Sicht der Befragten zu wenig klar, was zu grossen (viele meinen: zu grossen) Unterschieden zwischen den einzelnen Mitarbeitenden führt. Die TU begrüssen die stichprobenweise durchgeführte Prüfung zwar einhellig, sie sehen sie aber in der bisherigen Praxis des BAV nicht konsequent durchgesetzt. Allerdings zeigen die TU gleichzeitig wenig Verständnis dafür, dass eine stichprobenweise durchgeführte Prüfung durch das BAV unter Umständen zu einer sehr unterschiedlichen Beurteilung von ähnlichen Eingaben führen kann.
- Aus Sicht der TU trägt das BAV der Verschiedenartigkeit der Gesuche zu wenig Rechnung, insbesondere sei zu überdenken, ob gewisse Baubewilligungen auch durch die Kantone oder durch vereinfachte Verfahren beim Bund erteilt werden könnten.

6 WORKSHOP SICHERHEITSPRÜFUNG

Am 16. September 2008 führte das Evaluationsteam beim BAV in Ittigen einen Workshop zum Thema Sicherheitsprüfung im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren des BAV durch.

Der Workshop hatte zum Ziel, einen Einblick in die Prüfpraxis und die Prüftiefe des BAV sowie in die alltägliche Umsetzung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen zu erhalten. Durch diese ergänzenden Informationen sollte eine gefestigte Beurteilung der Sicherheitsprüfungen des Plangenehmigungsverfahrens ermöglicht werden.

Am Workshop nahmen sechs Mitarbeitende des BAV sowie sieben externe Fachexperten aus den Bereichen Bautechnik, Sicherungsanlagen und Umwelt teil. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte in Absprache mit dem Auftraggeber (vgl. Anhang A6).

Insgesamt zeigte das gegenseitig hohe Interesse an diesem Workshop die grosse Bedeutung eines regelmässigen fachlichen Austausches zwischen den externen Experten und den Sicherheitsfachleuten des BAV. Es zeigte sich aber auch, dass je nach Bereich (Bautechnik, Sicherungsanlagen und Umwelt) eine sehr unterschiedliche Fachsprache gesprochen wird und sich die Arbeitsweisen stark unterscheiden.

Die drei zentralen Themen des Workshops waren der im Plangenehmigungsgesuch enthaltene *Sicherheitsbericht*, die *Sicherheitsprüfungen* durch das BAV sowie die *Rolle des Sachverständigen*:¹²

- In einer ersten Diskussionsrunde zum Sicherheitsbericht wurde über die Klarheit der Vorgaben für die Antragstellenden, die Tauglichkeit des Prüfverfahrens beim BAV, die Abgrenzung zu übrigen Dokumenten (technischer Bericht, Prüfberichte usw.) sowie über Verbesserungsmöglichkeiten gesprochen.
- Im zweiten Themenblock folgten Präsentationen der Mitarbeitenden des BAV über die für ihren Fachbereich typischen Sicherheitsprüfungen. Die Präsentationen erfolgten innerhalb der drei gebildeten Fachgruppen Bautechnik, Sicherungsanlagen und Umwelt, die sich jeweils aus externen Fachexperten und Mitarbeitenden des BAV zusammensetzten. Aufgabe der externen Fachexperten war es, die präsentierten Sicherheitsprüfungen zu beurteilen.
- In einem dritten und letzten Schritt wurde die Rolle des Sachverständigen mittels einer Diskussionsrunde analysiert und beurteilt.

Im Folgenden wird im Einzelnen auf jedes der drei Themen eingegangen.

¹² Definition des Sachverständigen gemäss Sachverständigen-Richtlinie vom 1. Mai 2000: Unter dem Begriff des Sachverständigen werden die Funktionen des Experten, des Begutachters und des Prüfingenieurs verstanden.

6.1 DER SICHERHEITSBERICHT

Laut der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE) beinhaltet das Plangenehmigungsgesuch namentlich einen Sicherheitsbericht. An ihn werden gemäss Art. 12 der Richtlinie zu Artikel 3 VPVE des BAV folgende Anforderungen gestellt:

„Teil des Plangenehmigungsgesuchs bildet ein auf einer Risikoanalyse basierender Sicherheitsbericht, in dem nachgewiesen wird, dass die Gesamtanlage einen sicheren Betrieb erlaubt. Der Sicherheitsbericht zeigt zudem die vorgesehenen Massnahmen und deren Bewertung auf. Der Sicherheitsbericht kann Bestandteil des technischen Berichts sein. Abweichungen von den geltenden Vorschriften und Normen sind aufzuzeigen und zu begründen.“

Die externen Fachexperten beurteilten die Formulierungen zu Inhalt und Anforderungen an den Sicherheitsbericht als sehr allgemein und wenig spezifisch. Ein Grund dafür mag sein, dass der diskutierte Sicherheitsbericht in ganz unterschiedlichen Fachgebieten (beispielsweise Bautechnik, Sicherheitstechnik usw.) verfasst wird. Die Unterschiedlichkeit der Gesuche im Rahmen der verschiedenen Fachgebiete erschwere eine Formulierung von präzisen Anforderungen an den Sicherheitsbericht. Aus diesem Grund rät die Mehrheit der Teilnehmenden des Workshops von konkreteren Formulierungen eher ab. Auch Mustervorlagen für einen Sicherheitsbericht werden von den externen Fachleuten nur teilweise gewünscht. Die zu unterschiedlichen Gesuche und das Risiko, relevante Punkte nicht explizit in den Mustervorlagen aufzuführen, scheinen Gründe für diese eher ablehnende Haltung zu sein.

Bautechnik

Im Bereich der Bautechnik wird der Sicherheitsbericht eher als unproblematisch wahrgenommen. Auf Grund bestehender Normen (Swisscodes) scheint es den externen Fachleuten klar, welche Inhalte im Sicherheitsbericht gefordert werden. Diese sind in der Regel bereits in der Nutzungsvereinbarung¹³ und in der Projektbasis¹⁴ enthalten. Im Bereich der Bautechnik wird der Sicherheitsbericht zudem häufig in den technischen Bericht integriert. Ein Leitfaden wie bei den Sicherungsanlagen erscheint aus Sicht der externen Experten nicht notwendig.

Sicherungsanlagen

Das Spektrum im Rahmen von Sicherungsanlagen (Grösse und Umfang der Objekte) ist sehr gross. Entsprechend werden die Anforderungen an einen Sicherheitsbericht und an eine Risikoanalyse sehr unterschiedlich wahrgenommen und ausgeführt. Die Antragstellenden scheinen Mühe zu haben, eine zweckmässige Tiefe zu wählen.

Diese Verschiedenheit der Objekte hat ebenfalls zur Folge, dass es schwierig erscheint, treffende Beispiele von Sicherheitsberichten als Vorlagen abzugeben. Der Leitfaden „Sicherheitsnachweisführung Sicherungsanlagen“ des BAV, der auf Anregung des Ver-

¹³ Beschreibung der Nutzungs- und Schutzziele der Bauherrschaft sowie der grundlegenden Bedingungen, Anforderungen und Vorschriften für die Projektierung, Ausführung und Nutzung des Bauwerks.

¹⁴ Fachbezogene Beschreibung der bauwerkspezifischen Umsetzung der Nutzungsvereinbarung.

bands öffentlicher Verkehr (VÖV) erstellt wurde, stellt darum eine wichtige und gute Hilfestellung für die Erstellung des Sicherheitsberichts dar. Laut den Mitarbeitenden des BAV hat sich durch die Anwendung dieses Leitfadens die Qualität der eingegebenen Sicherheitsberichte deutlich verbessert. Im Gegensatz zu einer allgemein eher kritischen Haltung gegenüber Mustervorlagen besteht im Bereich der Sicherungsanlagen vermehrt der Wunsch nach Mustervorlagen, um Klarheit betreffend den Anforderungen an die sehr unterschiedlichen Projekte zu erhalten.

Umwelt

Laut den Mitarbeitenden des BAV wird der Fachbereich Umwelt im Sicherheitsbericht oft nicht behandelt. In diesen Fällen prüft das BAV ob Risiken bestehen und ob diesbezüglich Sicherheitsmassnahmen notwendig sind. Ausnahmen bilden grössere Projekte, die einen obligatorischen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) beinhalten, indem der Fachbereich Umwelt behandelt und nötige Massnahmen benannt werden.

Des Weiteren gibt es Projekte, in welchen Risikoanalysen betreffend Umwelt zwar durchgeführt werden, die Resultate jedoch nicht oder nur unvollständig in den Sicherheitsbericht einfließen.

Fazit Sicherheitsbericht

Der Sicherheitsbericht befindet sich in einem Spannungsfeld. Einerseits sind Freiräume und offene Vorgaben für den Sicherheitsbericht erforderlich, um den unterschiedlichen Projekten gerecht zu werden. Andererseits besteht von den Antragstellenden teilweise der Wunsch nach möglichst präzisen Mustervorlagen. Aus Sicht der Mitarbeitenden des BAV und einer Mehrheit der externen Fachleute bergen diese Mustervorlagen jedoch die Gefahr, dass durch deren unkritische Anwendung wesentliche Risiken übersehen werden.

6.2 SICHERHEITSPRÜFUNGEN

Die Resultate aus den Beurteilungen der Präsentationen der Mitarbeitenden des BAV durch die externen Fachexperten werden nachfolgend, gegliedert nach Fachgruppen, erläutert.

Bautechnik

Die Teilnehmenden des Workshops beurteilen die Qualität der Gesuche und die Prüfung derselben durch die Sachverständigen als von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Dies scheint mitunter ein Grund dafür zu sein, dass die unabhängige Prüfung des BAV zusätzlich zu den Sachverständigen als notwendig beurteilt wird. Die Prüftiefe des BAV wird als angemessen bewertet und die externen Fachleute sind der Ansicht, der Stand der Technik werde berücksichtigt. Ihrer Meinung nach werden Schlüsselprobleme und relevante Lücken mit dem aktuellen Vorgehen erkannt. Die Gefahr, dass bei Grossprojekten Einzelobjekte weniger tief geprüft werden, bestehe nicht. Folglich ist die Gleichbehandlung der Antragstellenden diesbezüglich gewährleistet. Die Einhaltung der internen Weisungen und Richtlinien konnte auf Grund der Präsentationen nicht beurteilt werden.

Die externen Fachexperten weisen insbesondere auf den wertvollen und nützlichen frühzeitigen Kontakt zwischen den Mitarbeitenden des BAV und den Antragstellenden hin. Auf diese Art kann das BAV die Antragstellenden bereits zu einem frühen Zeitpunkt über allfällige Auflagen informieren, was für die weiteren Projektierungsschritte entscheidend sein kann. Die Mitarbeitenden des BAV sind bereit, diese Informationen auf Wunsch dem Antragsteller frühzeitig mitzuteilen.

Die Gesamtbeurteilung ergibt, dass die Prüfung des BAV aus Sicht der externen Fachleute ihren Zweck erfüllt und eine früh etablierte Kommunikation zweckmässig ist.

Sicherungsanlagen

Die externen Fachexperten stellen auf Grund ihrer bisherigen Erfahrungen eine uneinheitliche Prüftiefe fest. Nach Aussagen der Mitarbeitenden des BAV werden die internen Prüfprotokolle verwendet. Die an den Präsentationen erhaltenen Informationen lassen keine Beurteilung zu, wieweit der Stand der Technik berücksichtigt wird und Schlüsselprobleme erkannt werden.

Die externen Fachexperten stellen generell die Frage in den Raum, ob es aus technischer Sicht richtig ist, dass die Verfahrensführung bei einem Juristen liegt. Sie schlagen zudem vor, aus Unfällen systematisch die richtigen Schlüsse zu ziehen und entsprechende Anweisungen daraus abzuleiten.¹⁵ Gemäss dem BAV ist dies beispielsweise beim Thema Flankenschutz¹⁶ der Fall. In diesem Bereich sind dem BAV Lücken in den Vorschriften bekannt, sie werden durch eine systematische Prüfung der Projekte geschlossen.

Die externen Fachpersonen gehen davon aus, dass die Antragstellenden gleichbehandelt werden. Gleichwohl bestätigt das BAV, dass unterschiedliche Niveaus der Prüftiefe zwischen den Sachbearbeitenden vorhanden sein können. Das Risiko, dass Widersprüche nicht erkannt werden, betrachtet das BAV aber eher als gering.

Aus Sicht der externen Fachexperten ist bei der Sicherheitsprüfung von Sicherungsanlagen zu gewährleisten, dass nicht nur die einzelnen Stellungnahmen zusammengefasst werden, sondern auch eine Gesamtbeurteilung des Projekts vorgenommen wird. Es gibt aus Sicht der externen Experten heute beim BAV kaum einen Gesamtverantwortlichen, der alle Bereiche genügend weit und tief abdecken kann, die Gesamtübersicht fehlt.

Umwelt

Anhand der Projektbeschreibung und der Relevanzmatrix kann die Relevanz, die Qualität und die erforderliche Prüftiefe der Projekte von den Mitarbeitenden der Sektion Umwelt abgeschätzt werden. Wie bereits oben beschrieben, ist der Teil Umwelt im Dossier vielfach nicht vollständig dargestellt. Aus diesem Grund führt das BAV eine

¹⁵ Es besteht eine von der Aufsichtsbehörde unabhängige Unfalluntersuchungsstelle (Art. 15 EBG). Diese kann gemäss Art. 25 Abs. 5 der Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Meldung und die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel (Unfalluntersuchungsverordnung VUU; SR 742.161) mittels dem nach einem Unfall zu erstellenden Untersuchungsbericht Sicherheitsempfehlungen an das Bundesamt richten (vgl. auch Art. 9 Abs. 2 EBV).

¹⁶ Massnahme, die verhindern soll, dass Fahrzeuge über einen einmündenden Fahrweg in eine sicherungstechnisch für ein anderes Fahrzeug freigegebene Fahrstrasse gelangen können (z.B. Schutzweiche oder Entgleisungsvorrichtung).

eigene „Prüfung“ durch und legt entsprechend die aus seiner Sicht erforderlichen Massnahmen teilweise selbst fest.

Die Weisung PSP steht für den Fachbereich Umwelt eher im Hintergrund, da die von ihnen vollzogenen Prüfschritte fachbezogen definiert sind. Über den Stand der Technik gibt es teilweise unterschiedliche Auffassungen. Die Störfallverordnung wird von den Antragstellenden bei Bahnanlagen im Gegensatz zu Strassenverkehrsprojekten weniger beachtet.

Eine immer wieder genannte Schwierigkeit im Bereich Umwelt stellt die Koordination mit dem BAFU dar, denn die Umweltaspekte in den Verfahren werden sowohl vom BAV als auch vom BAFU beurteilt. Zusätzlich bauen die Stellungnahmen des BAFU auf den Stellungnahmen der Kantone auf. Die somit parallel laufenden Stellungnahmen des BAV und der Kantone beziehungsweise des BAFU erzeugen vielfach Doppelspurigkeiten. Eine klare Abstimmung zwischen BAV und BAFU war bisher zu wenig präzise geregelt (Informationsfluss, Abgrenzung). Dieses Potenzial zur Effizienzsteigerung wurde jedoch bereits erkannt und entsprechend wurden Dokumente zur effizienteren Zusammenarbeit erarbeitet.

Ein Anliegen der Mitarbeitenden des BAV an die Gesuchstellenden bezieht sich auf eine konsistente Begründung, warum etwas nicht relevant ist beziehungsweise nicht gemacht wird.

Aus Sicht der Teilnehmenden ist die Gleichbehandlung aller Antragstellenden gewährleistet, da die Schutzziele (z.B. in der Störfallverordnung) klar vorgegeben sind. Bei den Massnahmen besteht jedoch ein gewisser Ermessensspielraum, da im Falle fehlender Angaben zu Umweltaspekten das BAV die erforderlichen Massnahmen selbst festlegt. Diese fallen in der Regel als maximale Massnahmen aus (Steuerungselement).

Die Gesamtbeurteilung der Teilnehmenden ergibt, dass der Zweck der Prüfungen erfüllt wird. Verbesserungspotenzial besteht bei der Behebung der Doppelspurigkeiten und der Abstimmung mit dem BAFU, das ist aber bereits erkannt und angegangen worden.

6.3 ROLLE DER SACHVERSTÄNDIGEN

Der Beizug von Sachverständigen soll gewährleisten, dass eine vom Antragsteller unabhängige, sicherheitsorientierte Prüfung der Projekte, Bauten und Anlagen stattfindet. Damit sollen im Sinne des Vieraugenprinzips Fehler bei der Projektierung und Ausführung vermieden werden. Sachverständige sind externe, natürliche oder juristische Personen und werden durch die Bahnunternehmung bestimmt.

Für das BAV ist entscheidend, dass der oder die Sachverständige nicht direkt im Projekt involviert ist und eine unbefangene, unabhängige Haltung einnehmen kann. Die Beauftragung von Sachverständigen durch die Antragstellenden wird von den externen

Fachpersonen eher als unproblematisch und richtig angeschaut. Aus dieser vertraglichen Abhängigkeit ergebe sich in der Praxis kein Einfluss auf das technische Urteil der Sachverständigen.

Die Resultate der Prüfungen und die Dokumentationen der Sachverständigen konnten auf Grund des neuen Leitfadens „Sicherheitsnachweisführung Sicherungsanlagen“ in diesem Fachbereich stark verbessert werden.

Aus Sicht des BAV ist die „Sachverständigen-Richtlinie“ zweckmässig, sie funktioniert gut.

Die externen Fachexperten beurteilen die Rolle des Sachverständigen als bedeutend. Der Kostenanteil des Sachverständigen gegenüber den Baukosten wird als verschwindend klein eingestuft und der Zusatznutzen überwiegt aus ihrer Sicht stark. Sie weisen jedoch darauf hin, dass auf Grund der Vergabep Praxis der Mandate der Sachverständigen (Honorarkonkurrenz) die Prüftiefe und Prüfseriosität heute sehr unterschiedlich ist. Es sollte vermehrt auf die Fachkompetenz der Sachverständigen geachtet werden. Umso wichtiger erscheint den externen Fachexperten aus diesem Grund die Überprüfung der Prüftiefe und des Prüfumfanges der Sachverständigen durch das BAV.

6.4 ZWISCHENFAZIT

Folgende Schlussfolgerungen können aus dem Workshop Sicherheitsprüfungen gezogen werden:

- Unter den Sachverständigen muss das Niveau (Prüftiefe, Prüfqualität und Prüfseriosität) angeglichen werden.
- Der Leitfaden „Sicherheitsnachweisführung Sicherungsanlagen“ hat die Qualität der Sicherheitsberichte und Plangenehmigungsverfahren erhöht.
- Ein Leitfaden Bautechnik (analog zu jenem der Sicherungsanlagen) ist nicht erforderlich.
- Der Dialog zwischen dem BAV und den Antragstellenden wird als sehr zentral und wichtig beurteilt.
- Die federführende Sektion von SI muss den fachlichen Abgleich aller Bereiche sicherstellen.
- In der Kommunikation sowie in der gemeinsamen Arbeit ist zu berücksichtigen, dass die Fachbereiche unterschiedliche „Sprachen“ und Arbeitsweisen haben.

In diesem Kapitel werden die in der Einleitung formulierten Fragestellungen der Evaluation wieder aufgegriffen und auf der Grundlage der empirischen Untersuchungen, wie sie in den vorangehenden Kapiteln dargestellt worden sind, aus Sicht des Evaluationsteams beantwortet. Wir beschränken uns dabei auf die wichtigsten Ergebnisse. Weitere Ergebnisse und weiter ausholende Begründungen der hier bewusst knapp gehaltenen Argumentationen finden sich in den vorhergehenden Kapiteln.

Die Synthese gliedert sich in Ergebnisse zu den Inputs in das Plangenehmigungsverfahren (Abschnitt 7.1), zu den internen Abläufen (Abschnitt 7.2), zum Output des Plangenehmigungsverfahrens (Abschnitt 7.3), zur Sicherheitsprüfung (Abschnitt 7.4), zur Effizienz im BAV (Abschnitt 7.5) sowie zur Gleichbehandlung der Transportunternehmen (Abschnitt 7.6).

Ein kurzes Fazit im Voraus: Insgesamt kommt die Evaluation zum Schluss, dass die Plangenehmigungsverfahren heute ihren Zweck weitgehend erfüllen. Die rechtlichen und sicherheitstechnischen Prüfungen entsprechen dem Willen des Gesetzgebers und den internen Vorgaben des Amtes in hohem Mass. Die erlassenen Verfügungen sind klar aufgebaut, gut verständlich formuliert; die Auflagen sind verhältnismässig und gut begründet. Allerdings treten auch Probleme auf, welche vor allem in den internen Abläufen und der teilweise ungenügenden Führung begründet sind: Der administrative Aufwand ist zu hoch und die internen Prioritäten sind für die Mitarbeitenden angesichts der knappen Ressourcen häufig unklar. Als Folge davon dauern die PGV oft zu lang; die Prüftiefe unterscheidet sich in vergleichbaren Fällen, die von verschiedenen Mitarbeitenden bearbeitet werden, deutlich und die Führung der Datenbanken und der Dossiers weist teilweise bedeutsame Mängel auf. Diese Situation beeinträchtigt auch das an sich gute Verhältnis zu den TU. Insgesamt fällt die Aussensicht durch das Evaluationsteam auf das PGV positiver aus als die Innensicht der im PGV tätigen Akteure.

7.1 ERGEBNISSE ZU DEN INPUTS IN DAS PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN

7.1.1 INTERPRETATION DES GESETZGEBERISCHEN WILLENS

Der Gesetzgeber bezweckt mit der Regelung des Plangenehmigungsverfahrens ein rasches, koordiniertes und konzentriertes Verfahren zur Überprüfung der Gesetzeskonformität und damit namentlich auch der Sicherheit des Vorhabens eines Bahnbetreibers. Das mit der Umsetzung betraute Amt ist daher verpflichtet, bei der Umsetzung dem Willen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen.

Das BAV ist Genehmigungsbehörde für Planvorlagen und hat in dieser Eigenschaft die Vorlagen auf ihre Recht- und Gesetzmässigkeit zu prüfen. Dabei kontrolliert es, ob die Anlagen den Anforderungen des Verkehrs, der Raumplanung, des Umweltschutzes, den

Bedürfnissen der mobilitätsbehinderten Menschen und dem Stande der Technik, vor allem aber auch den Sicherheitsanforderungen entsprechen (Art. 17 EBG).

Der Handlungsspielraum in der Umsetzung der gesetzgeberischen Vorschriften bezüglich des Verfahrens ist für das BAV gering, sind die Abläufe und Aufgaben im Einzelnen doch bereits detailliert umschrieben. Das BAV hat jedoch in einzelnen Bereichen die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, weitere Richtlinien zu erlassen, zum Beispiel gestützt auf Art. 3 Abs. 3 VPVE (Richtlinien über die einzureichenden Unterlagen) oder Art. 6 Abs. 5 EBV (Richtlinien über den Beizug von Sachverständigen). Das BAV ist dieser Verpflichtung mit dem Erlass verschiedener Richtlinien nachgekommen. Im Zusammenhang mit der Frage der Sicherheit hat es zudem ein ausführliches Konzept erstellt.

7.1.2 REGELUNG IM BAV UND VERHÄLTNIS DER INTERNEN REGELUNG ZUM GESETZGEBERISCHEN WILLEN

Die Frage der Gesetzmässigkeit der vom BAV in eigener Kompetenz getroffenen Regelungen wird nachfolgend anhand zweier Regelungen näher diskutiert – der Richtlinie des BAV zu Artikel 3 VPVE und dem Sicherheitskonzept BAV –, welche im Rahmen dieser Evaluation im Vordergrund standen.

Die *Richtlinie des BAV zu Artikel 3 VPVE* vom 1. März 2000 enthält Vorgaben über Art, Beschaffenheit, Inhalt und Anzahl der mit einem Plangenehmigungsgesuch einzureichenden Unterlagen. Diese Richtlinie listet detailliert die jeweils notwendigen Unterlagen und deren Inhalt auf. Aus den Regelungen ist ablesbar, weshalb gewisse Unterlagen gefordert werden oder es werden Verweise auf Gesetzesartikel angebracht (vgl. z.B. Richtlinie, Ziff. 41, 5112, 5215, 5412). Teilweise wird auch ausdrücklich gesagt, wenn Unterlagen lediglich der Information dienen oder wenn eine andere Behörde zur Genehmigung zuständig ist (vgl. z.B. Richtlinie Ziff. 5216). Abweichungen von den in der Richtlinie formulierten Anforderungen sind möglich und ausdrücklich vorgesehen (vgl. Richtlinie Ziff. 17). Auch wird festgehalten, dass die Bearbeitungstiefe situationsbedingt erfolgen soll (vgl. Richtlinie Ziff. 16). Damit wird dem Zweck der Überprüfung eines Vorhabens auf den sicheren Betrieb der Anlage hin Rechnung getragen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass das BAV mit der Richtlinie eine übersichtliche Darstellung der notwendigen Unterlagen und deren Inhalte geschaffen hat. Es sind keine Forderungen ersichtlich, die sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage abstützen liessen oder die im Widerspruch zu einem sicheren Betrieb der Eisenbahnen stünden.

Das *Sicherheitskonzept BAV* vom 1. März 2007 legt dar, wie das BAV seine Funktion als Sicherheitsaufsichtsbehörde wahrnimmt. Es setzt damit den Willen des Gesetzgebers, einen für Mensch und Umwelt sicheren Betrieb von Eisenbahnanlagen zu gewährleisten und dessen Kontrolle durch eine Aufsichtsbehörde, um. Die Zuständigkeiten innerhalb des BAV sind dabei formell klar geregelt worden (Zusammensetzung der Sicherheitsaufsichtsbehörde; Stabsstelle Sicherheitsrisiko-Management; Führungsverantwortung; Abgrenzung der Aufgaben im Sicherheitsbereich zwischen den Abteilungen Infrastruktur, Sicherheitstechnologie und Überwachung). Ausdrücklich hingewiesen wird aber auch auf die (Haupt-)Verantwortung der Bahnunternehmen für die Sicherheit (vgl. Sicherheitskonzept, Ziff. 5, S. 5).

Im Zusammenhang mit der Sicherheitsprüfung stellt sich die Frage, ob die Interpretation des Begriffs „risikoorientiert“ (gemäss Art. 6 Abs. 3 EBV) durch das BAV korrekt ist (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.4). Das BAV hält unter Abschnitt 7.1 des Sicherheitskonzepts fest: „Risikoorientiert“ bedeutet eine selektive Überprüfung sicherheitsrelevanter Aspekte mit Stichproben. Das Wissen um bestimmte Risiken bestimmt dabei die Auswahl der zu überprüfenden Aspekte. Weiter hält es im Sicherheitskonzept fest, dass das Wissen um bestimmte Risiken dem Sicherheitsnachweis des Gesuchstellers oder Betreibers, den Auswertungen der sicherheitsrelevanten Informationen aus der Betriebsphase, dem eigenen Fachwissen und der eigenen Erfahrung entnommen werde.

Ausgehend vom Wortlaut legt der Begriff „risikoorientiert“ nahe, dass die Sicherheitsprüfung unter dem Blickwinkel des Risikos erfolgt. Das heisst mit anderen Worten, je besser eine Gefahr erkannt beziehungsweise je grösser sie ist, umso genauer wird ein Projekt auf die Vermeidung oder Verringerung dieser bestimmten Gefahr hin untersucht. Dies setzt voraus, dass die mit der Sicherheitsprüfung befasste Person Kenntnisse und Erfahrung bezüglich der Risiken eines Projekts besitzt. Aus der Weisung des BAV geht hervor, dass der Erfahrung ein grosser Stellenwert beigemessen wird, diese aber auch breit abgestützt wird (nicht nur die eigene Erfahrung zählt, sondern z.B. auch das Wissen des Gesuchstellers bzw. des Betreibers), was positiv zu werten ist. Jede mit der Sicherheitsprüfung des Projekts befasste Person orientiert sich an den ihr bekannten Gefahren und schätzt beziehungsweise überprüft die Risiken dementsprechend. Die Umsetzung der in der EBV vorgeschriebenen risikoorientierten Prüfung im Sicherheitskonzept ist durch das BAV korrekt erfolgt. Indessen birgt diese Interpretation zumindest theoretisch die Gefahr, dass ein neues Risiko zu wenig antizipiert wird, da eben vorwiegend auf Bekanntes abgestellt wird. Bei der vorliegenden Evaluation liessen sich allerdings – namentlich auf Grund der Fallstudien beziehungsweise soweit überhaupt möglich – keine Anhaltspunkte erkennen, wonach der Sicherheit zu wenig Beachtung geschenkt worden wäre.

7.2 ERGEBNISSE ZU DEN INTERNEN ABLÄUFEN

7.2.1 REGELKONFORME INTERNE ABLÄUFE

Die tatsächlichen Abläufe in der amtsinternen Abwicklung des PGV entsprechen den Vorgaben in den verschiedenen Weisungen und Leitfäden zu einem grossen Teil: Die Federführung liegt bei der Abteilung IN (Prozessabteilung), die inhaltlichen Kompetenzen bei der Abteilung SI (Fachabteilung) werden über interne Aufträge einbezogen. Allerdings zeigte die Evaluation, dass einerseits diese Vorgaben in wichtigen Teilen auch immer wieder verletzt werden und andererseits die Vorgaben intern nur bedingt auf Akzeptanz stossen. Beide Aspekte sollen im Folgenden vertieft werden.

Nicht eingehalten werden die Vorgaben vor allem bezüglich der folgenden Aspekte:

- *Führung der Datenbanken:* Gegenwärtig werden in den verschiedenen Sektionen parallel insgesamt vier getrennte, inhaltlich unterschiedliche Datenbanken zu den laufenden und abgeschlossenen PGV geführt. Diese Vielfalt ist historisch gewachsen, sie widerspricht aber der Vorgabe einer transparenten Verfahrensführung und

verunmöglicht dem BAV ein rasches Controlling des PGV. Der Amtsleitung fehlen die Grundlagen, sich in nützlicher Frist einen Überblick über die PGV zu verschaffen. Erschwerend kommt dazu, dass diese Datenbanken grosse Lücken aufweisen, also nicht konsequent nachgeführt werden. Vielen Mitarbeitenden ist der Sinn und Zweck solcher Datenbanken unklar und sie interpretieren sie als unnötige administrative Hürde. Die Führung von Datenbanken im Bereich PGV ist an sich nicht zwingend: Es gibt keine diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben oder interne Weisungen. Die Vorgabe der transparenten Verfahrensführung liesse sich theoretisch auch mit anderen Mitteln gewährleisten.

- *Dossierführung*: Viele der Dossiers zu den PGV sind bezüglich wichtiger Dokumente lückenhaft. Insbesondere fehlt häufig das Prüfprotokoll (PSP), welches unseres Erachtens zwingend Bestandteil jedes Dossiers sein muss. Dies ist vor allem deshalb bedenklich, weil das BAV im Falle eines grösseren Schadenereignisses den Nachweis einer gesetzeskonformen Sicherheitsprüfung unter Umständen nicht erbringen könnte.

Die Kritik an den internen Vorgaben durch die Mitarbeitenden des BAV bezieht sich in erster Linie auf die folgenden Themen:

- *Verfahrensführung*: Die durch die Reorganisation ab Anfang 2006 geltende strikte Zuordnung der Verfahrensführung zu den Bewilligungssektionen von IN wird von Personen beider Abteilungen als zu unflexibel bezeichnet. Das Evaluationsteam schliesst sich dieser Beurteilung insofern an, als dass es unbefriedigend und ineffizient erscheint, wenn bei gewissen PGV den Verfahrensverantwortlichen bei IN de facto nur die Funktion des Briefträgers zwischen den Antragstellenden und der Abteilung SI zukommt.
- *Zu hoher administrativer Aufwand*: Ebenfalls als Ergebnis der Reorganisation ist in der Wahrnehmung vieler Mitarbeitenden der administrative Aufwand stark gestiegen, vor allem weil das Verfassen der internen Aufträge als sehr aufwändig gilt. Es herrscht die Meinung vor, dass direkte und einfachere Kommunikationskanäle zwischen den beiden Abteilungen möglich seien. Aus Sicht des Evaluationsteams trifft dies zu. Allerdings führt nicht nur die neu geschaffene Schnittstelle zu einem administrativen Mehraufwand, sondern ebenso die intern stärkere Formalisierung der Sicherheitsprüfung (etwa in der Weisung PSP, Version 2-0, 03.01.07). Letzteres ist angesichts der gestiegenen formalen Ansprüche an Sicherheitsprüfungen zu begrüssen und der entsprechende Mehraufwand ist in Kauf zu nehmen.

7.2.2 PRÜFPRAKXIS UND ANGEMESSENHEIT DES PRÜFUMFANGS

Die Prüfpraxis in den verschiedenen Sektionen von IN und SI gewährleistet in der gegenwärtigen Situation eine grundsätzlich juristisch und sicherheitstechnisch korrekte Prüfung der eingereichten PGV-Anträge, sie ist aber auch geprägt von Führungsdefiziten, unklaren Prioritäten, Ressourcenengpässen und Schnittstellenproblemen. Insgesamt macht sich bei den Mitarbeitenden im Arbeitsalltag eine gewisse Unzufriedenheit bemerkbar, welche möglicherweise auch zur Erklärung der relativ hohen Personalfluktuations beziehungsweise der Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von neuen Fachleuten beiträgt. Die verschiedenen Probleme lassen sich wie folgt präzisieren:

- *Führung:* Es fällt auf, dass die am PGV beteiligten Mitarbeitenden im BAV sehr häufig von einer ungenügenden Führung sprechen. Insbesondere wird eine klare Priorisierung der einzelnen Arbeiten durch die Vorgesetzten vermisst und die inhaltliche Koordination und Qualitätskontrolle wird als ungenügend wahrgenommen. Diese Kritik ist unseres Erachtens ernst zu nehmen, zumal auch aus Sicht des Evaluationsteams unklar bleibt, nach welchen Gesichtspunkten die Prioritäten innerhalb der PGV und zwischen PGV und anderen Aufgaben gesetzt werden. Gerade angesichts der knappen Ressourcen wäre eine klare Prioritätenordnung umso wichtiger.
- *Ressourcenengpass SI:* Vor allem in der Abteilung SI fehlen personelle Ressourcen, insbesondere seit die Überarbeitung der AB-EBV als zusätzliche Belastung dazu gekommen ist.
- *Doppelspurigkeiten:* Die aufwändige Organisation der Abläufe zwischen den Abteilungen IN und SI bringt vor allem bei nur rein „technischen“, sicherheitsrelevanten PGV unnötige Doppelspurigkeiten mit sich, weil in den Sektionen bw I und bw II eine zusätzliche Schnittstelle ohne wirkliche inhaltliche Funktion entstanden ist.
- *Interne Kommunikation:* Die interne Kommunikation zwischen den Abteilungen und Sektionen hat sich mit der Reorganisation verändert. Dadurch ist vor allem der rasche Austausch zwischen den Juristen und Ingenieuren erschwert worden. Dies wirkt sich nicht nur auf die Mitarbeitendenzufriedenheit aus, sondern dürfte mittelfristig auch die Qualität der Prüfverfahren negativ beeinflussen.¹⁷
- *Auflagenmanagement:* Auf Grund der dem Evaluationsteam vorliegenden Unterlagen drängt sich der Schluss auf, dass gegenwärtig kein funktionierendes einheitliches Auflagenmanagementsystem besteht. Ob die Auflagen eines PGV auch kontrolliert werden, bleibt weitgehend den einzelnen Mitarbeitenden überlassen und die Auflagenkontrolle wird in den einzelnen Dossiers kaum je dokumentiert. Auch wenn aus rechtlicher Sicht die Umsetzung der Auflagen von den TU verantwortet werden muss, drängt sich aus politischer Sicht die Einführung eines möglichst einheitlichen Auflagenmanagements unbedingt auf. Dieses Problem wurde im BAV aber bereits erkannt und ein entsprechendes Projekt zur Vereinheitlichung und Verbesserung der amtsinternen Praxis ist weit fortgeschritten.¹⁸

7.3 ERGEBNISSE ZUM OUTPUT DES PLANGENEHMIGUNGSVERFAHRENS

7.3.1 UMSETZUNG DER GESETZGEBUNG

Auf Grund der Fallstudien und der Befragungen kommt das Evaluationsteam zum Schluss, dass die erteilten Plangenehmigungsverfügungen den gesetzlichen Grundlagen

¹⁷ Die Evaluation hat gezeigt, dass die Reorganisation sehr unterschiedlich interpretiert und entsprechend auch unterschiedlich gelebt wird (pragmatische Umsetzung vs. „sich-genau-an-die-Regeln-halten“). Allenfalls gilt es intern zu klären, welche Praxis gelten soll.

¹⁸ Auflagen an die Verkehrsunternehmen macht das BAV nicht nur im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens, sondern in vielen weiteren Bereichen der Amtstätigkeit. Das Projekt Auflagenmanagement ist deshalb breiter ausgerichtet und steht auch im Zusammenhang mit dem Projekt GEVER.

entsprechen. Der Wille des Gesetzgebers scheint also in der Praxis umgesetzt zu werden. Die Auflagen stützen sich auf gesetzliche Grundlagen, weshalb es kaum zu erfolgreichen Beschwerden gegen einzelne Auflagen kommt. Allerdings scheint es problematisch, dass PGV im Bereich Lärm, welche weder für die TU noch für das BAV Priorität haben, häufig über lange Zeiträume hinweg liegen bleiben. Zwar leuchtet die amtsinterne Prioritätensetzung in diesem Bereich ein, diese wurde aber zu wenig überzeugend nach aussen kommuniziert und letztlich besteht die Gefahr, dass die Anwohnenden von Bahnanlagen zu kurz kommen, weil sie zu wenig politischen Druck auf das BAV ausüben können.

7.3.2 NACHVOLLZIEHBARKEIT UND ANGEMESSENHEIT DER AUFLAGEN

Die in den Verfügungen zum PGV gemachten Auflagen sind in aller Regel klar formuliert, inhaltlich angemessen und nachvollziehbar. Die TU äussern nur in wenigen Fällen Kritik zur Umsetzbarkeit der Auflagen, sie stören sich viel mehr an den bei ähnlichen Eingaben inhaltlich manchmal sehr unterschiedlichen Auflagen (vgl. Abschnitt 7.3.4) und sie bemängeln die ungenügende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnismässigkeit bei der Prüfung. Insgesamt sieht das Evaluationsteam bezüglich der Angemessenheit und Nachvollziehbarkeit der Auflagen keinen dringenden Handlungsbedarf.

7.3.3 DAUER DER VERFAHREN

Die Fristen für PGV sind im Vergleich etwa zu kantonalen Baubewilligungsverfahren grosszügig bemessen, was in besonderem Ausmass auf das ordentliche Verfahren zutrifft.¹⁹ Trotzdem sind Fristüberschreitungen bei PGV relativ häufig: Bei den ordentlichen Verfahren überschreiten 31 Prozent der Verfahren die Regelfrist von zwölf Monaten (ohne Enteignung) und 17 Prozent die Frist von 18 Monaten (mit Enteignung). Bei den vereinfachten Verfahren sind es 27 Prozent der Fälle, die ihre gesetzlich vorgegebene Regelfrist (vier Monate) überschreiten. Aus Sicht der TU sind diese Verzögerungen ärgerlich und sie können zu beträchtlichen Folgekosten führen, was angesichts des hohen Anteils an staatlichen Subventionen in diesem Bereich auch aus der Sicht des Bundes unerwünscht ist.

Die Verfahrensdauer wird in der gegenwärtigen Praxis aus unterschiedlichen Gründen überschritten. Als solche sind aus den Fallstudien (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) namentlich Fristüberschreitungen durch die Abteilung SI oder das BAFU zu nennen. Weitere Gründe für ein längeres Verfahren sind Personalwechsel, die Belastung durch andere Tätigkeiten, fehlerhafte Gesuchsunterlagen, welche erst im Laufe des Verfah-

¹⁹ Einige Beispiele aus fünf Kantonen: In den *Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft* erfolgt für normale Verfahren ein Entscheid innert drei Monaten. Basel-Stadt bearbeitet pro Jahr rund 1'500 Begehren, wovon 2007 bei 93 Prozent diese Regelfrist eingehalten werden konnte. *Kanton Freiburg*, Art. 174 ff. des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 des Kantons Freiburg (SGF 710.1): In der Regel ist über das Baugesuch innert sechzig Tagen seit dessen Eingang beim kantonalen Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) zu entscheiden. Längere Fristen sind möglich. *Kanton Zürich*, §319 PBG (Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975, Ordnungsnummer 700.1): Entscheid innert zwei Monaten seit der Vorprüfung, für Neubauten und grössere Umbauvorhaben innert vier Monaten. Längere Fristen sind möglich. *Kanton St. Gallen*, Verordnung über Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen vom 24. November 1998 (731.21), Anhang 3: Maximalfristen. Wenn keine Einsprachen: acht Wochen, wenn Einsprachen zwölf Wochen. Friststillstand ist möglich. Detaillierte Regelungen wenn kantonale Behörden involviert sind oder wenn UVP notwendig (bis zu fünf Monate).

rens entdeckt wurden und Projektänderungen durch die TU während des Verfahrens. Teilweise kann aus den Fallstudien nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen am Dossier nicht weitergearbeitet wurde beziehungsweise wird.

7.3.4 KORREKTHEIT DER VERFÜGUNG

Auf Grund der 20 Fallstudien und der verschiedenen Befragungen ergibt sich ein mehrheitlich positives Bild des PGV. Die Verfügungen sind ähnlich aufgebaut und sinnvoll strukturiert. Sie sind gut lesbar und leicht verständlich formuliert, die Erwägungen sind nachvollziehbar und die Auflagen aus Sicht des Evaluationsteams vernünftig. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass in verschiedenen, inhaltlich vergleichbaren Verfügungen abhängig vom jeweiligen Sachbearbeitenden inhaltlich sehr unterschiedliche Auflagen gemacht werden. (Ein Zusammenhang zwischen der Dauer des Verfahrens und der Anzahl Auflagen lässt sich jedoch nicht nachweisen). Dies ist einerseits eine teilweise unvermeidliche Folge der stichprobenweise durchgeführten Prüfung, scheint andererseits aber auch in einer ungenügenden internen Koordination der Prüfpraxis begründet. Bei den TU stösst dies nicht zuletzt deshalb auf scharfe Kritik, weil es dem BAV bisher nicht gelungen ist, das Prinzip und die Folgen der stichprobenweise durchgeführten Prüfung überzeugend zu kommunizieren. Es fehlen interne Instrumente, welche eine etwas einheitlichere Prüfpraxis gewährleisten könnten.

7.4 ERGEBNISSE ZUR SICHERHEITSPRÜFUNG

Bei der Beurteilung der Sicherheitsprüfung durch das Evaluationsteam im Rahmen der Fallstudien traten die erwähnten Mängel bei der Dossierführung am stärksten zu Tage. Die in den Dossiers oft fehlenden Prüfprotokolle PSP machten es teilweise unmöglich, die Sicherheitsprüfung im Einzelnen nachvollziehen zu können. Immerhin wurde deutlich, dass die sicherheitsrelevanten Auflagen in den Verfügungen gut begründet und erläutert werden. Sie sind des Weiteren auch verhältnismässig und umsetzbar. Soweit es sich feststellen liess, kann die Prüftiefe als angemessen bezeichnet werden. Letztere Aussage wird durch die Resultate des Workshops mit externen Sicherheitsexperten und Vertretern des BAV erhärtet. Allerdings weisen die Ergebnisse der Befragungen im BAV und bei den TU darauf hin, dass bezüglich Prüftiefe eine gewisse Heterogenität besteht. Die Prüftiefe unterscheidet sich in der Meinung der Befragten je nach den im BAV tätigen Sachbearbeitenden sehr stark. Darin sehen das BAV und die TU einhellig das Hauptproblem der Sicherheitsprüfung. Die ergänzenden Interviews legten bei den TU diesbezüglich viele Frustrationen offen, die das Verhältnis zum BAV trüben. Die Prüftiefe sei zu unterschiedlich und insbesondere die Unterschiede zwischen den Mitarbeitenden zu gross.

Am Workshop mit den Fachexperten wurde als weiteres Ergebnis deutlich, dass einerseits die heute vorliegenden Weisungen und Checklisten wertvolle Hilfestellungen bieten und deshalb periodisch zu aktualisieren sind, andererseits aber kein grosser Bedarf an zusätzlichen Checklisten und Mustervorlagen besteht. Viel wichtiger scheint, dass das BAV die entsprechenden Anreize schaffen kann, um das Niveau der Sachverständigen zu erhalten. Der Workshop zeigte darüber hinaus die Bedeutung eines regelmässigen Austausches zwischen internen und externen Fachexperten zum PGV auf. Darüber

hinaus wurde auch deutlich, dass eine Verbesserung der Kommunikation zwischen BAV und TU gerade in der Anfangsphase von PGV für sehr wichtig gehalten wird.

Nicht geprüft wurde im Rahmen der vorliegenden Evaluation die Rolle der mit der Reorganisation neu geschaffenen Stabsstelle Sicherheitsrisiko-Management (SRM).²⁰

7.5 ERGEBNISSE ZUR EFFIZIENZ IM BAV

Trotz des hohen Engagements der Mitarbeitenden im BAV bestehen aus Sicht des Evaluationsteams deutliche Effizienz-Defizite bei der Durchführung der PGV. Aus den vorangehenden Abschnitten wurde deutlich, wo die Probleme zu suchen sind:

- Der administrative Aufwand an der Schnittstelle zwischen IN und SI ist grösser als nötig.
- Zu lange Verfahren behindern die Effizienz: Oft liegen die Dossiers, aus ganz verschiedenen Gründen (vgl. Abschnitt 7.3.3), lange unbearbeitet brach, so dass sich die Mitarbeitenden mehrmals neu in die Materie einarbeiten müssen, was zu einem erheblichen Mehraufwand führt. Darüber hinaus erhöht sich durch lange Verfahren die Gefahr, dass auf Grund personeller Fluktuationen neue Sachbearbeitende in ein Dossier eingeführt werden müssen.
- Unklare Prioritätensetzungen behindern tendenziell effiziente Abläufe und führen zu einer Verzettelung der Kräfte.

7.6 ERGEBNISSE ZUR GLEICHBEHANDLUNG DER TRANSPORTUNTERNEHMEN

Die Evaluation hat gezeigt, dass sowohl grosse als auch kleine TU der Meinung sind, gelegentlich vom BAV benachteiligt zu werden. Daraus liesse sich der Schluss ziehen, die Gleichbehandlung sei gewährleistet und mehr als eine mittlere Unzufriedenheit der TU sei unter den herrschenden Bedingungen nicht zu erwarten. Dies umso mehr, als dass bezüglich der Vorgaben und Abläufe keine systematische Bevorzugung einzelner Akteure festgestellt wurde.

Aus unserer Sicht stellt sich aber vielmehr die Frage, inwieweit eine absolute Gleichbehandlung der TU sachlich überhaupt möglich und sinnvoll ist. Die TU sind unseres Erachtens zu unterschiedlich. Die sowohl von kleinen als auch von grossen TU geäußerte Wahrnehmung, die jeweilige Gegenseite werde vom BAV bevorteilt, erstaunt vor diesem Hintergrund nicht.

²⁰ Obwohl die Stabsstelle SRM gemäss Grafik (vgl. Sicherheitskonzept S. 4) auch materiell für die Sicherheit zuständig ist, geht aus dem Sicherheitskonzept deren Aufgabe im Rahmen des PGV nicht hervor. Einziger Hinweis sind die Ausführungen auf S. 6, wonach das SRM die Entscheidungsgrundlagen zur Führung der Sicherheitsrisiken auf Amtsebene erarbeitet. Die Führung der Sicherheitsrisiken (Risikomanagement) umfasst dabei das Erkennen und Bewerten von Risiken, das Treffen von Massnahmen und das Überwachen.

So halten wir beispielsweise einerseits die regelmässig stattfindenden Sitzungen mit dem Hauptakteur SBB für sinnvoll, andererseits sind wir der Meinung, dass die geltenden Vorgaben und die vom BAV zur Verfügung gestellten Hilfsmittel den Bedürfnissen der kleinen TU häufig nicht gerecht werden. Hier wäre es wohl von Vorteil bereits im Vorfeld der Eingabe in einem regelmässigen Kontakt mit den kleinen TU zu stehen, um die Gefahr von ungenügenden Eingaben möglichst gering zu halten. Teilweise bestehen diese Kontakte bereits, allerdings ohne entsprechende Kommunikation nach aussen.

Aus der Synthese der Untersuchungsergebnisse im vorangehenden Kapitel leiten wir im Folgenden Empfehlungen ab. Diese sind gegliedert in Empfehlungen zum Input in das Plangenehmigungsverfahren (Abschnitt 8.1), zu den internen Abläufen im BAV (Abschnitt 8.2) sowie zur Zusammenarbeit mit den TU (Abschnitt 8.3).

8.1 EMPFEHLUNGEN ZUM INPUT IN DAS PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Durchführung der PGV mit den dazu gehörenden Verfügungen dem Willen des Gesetzgebers grösstenteils entspricht und dass auch aus Sicht des Amtes wenig Bedarf zur Anpassung der Gesetzgebung besteht.

Wir empfehlen nachfolgend drei Änderungen zum Input in das PGV.

8.1.1 ANPASSUNG DER PGV-FRISTEN

Die Dauer der ordentlichen Verfahren ist auf acht Monate zu beschränken.²¹ Die Regelfrist für Verfahren mit Enteignung kann grundsätzlich derjenigen des ordentlichen Verfahrens ohne Enteignung angepasst werden. Der Unterschied zwischen den beiden Verfahren besteht im Wesentlichen in den sich stellenden und in der Plangenehmigung zu behandelnden Fragen, nicht aber unbedingt in einem höheren Verfahrensaufwand.

Dies in Angleichung an ähnliche Verfahren in den Kantonen und mit dem Ziel, grosse Bauvorhaben nicht unnötig zu verlängern und damit zu verteuern. Bei einer entsprechenden Organisation der internen Abläufe (vgl. Abschnitt 8.2.1) dürfte eine Verkürzung der Regel Fristen auch dem Amt mehr Vor- als Nachteile bringen. Da eine Anpassung der Gesetzgebung sowieso nicht kurzfristig möglich ist, könnten die Fristen durch eine interne Weisung im Sinne eines Probelaufs sehr schnell angepasst und auf ihre Praxistauglichkeit geprüft werden. Die Gesetzgebung könnte zu einem späteren Zeitpunkt angepasst werden.

Um die vorgegebene Verfahrensdauer einzuhalten beziehungsweise um die Dauer zu verkürzen, bestehen verschiedene Ansatzpunkte:

- Die Vollständigkeitsprüfung hat so rasch wie möglich stattzufinden. Der Fristenlauf beginnt erst, sobald die Unterlagen vollständig sind. Dies soll den TU auch ausdrücklich so mitgeteilt werden (u.U. sind sich nicht alle TU dessen bewusst). Es ist zu vermeiden, dass erst im Laufe des Verfahrens fehlende oder ungenügende Unterlagen entdeckt werden.
- Die Publikation soll so rasch wie möglich erfolgen, mit entsprechendem Auftrag an die Kantone und/oder Gemeinden. (In einem der Fälle aus der Fallstudie dauerte es mehrere Monate, bis die Publikation des Plangenehmigungsgesuchs veranlasst

²¹ Bei sehr grossen Bauvorhaben ist unter Umständen eine Sonderregelung sinnvoll.

wurde, obwohl das BAV den Auftrag relativ rasch erteilte. Die Gründe waren nicht ersichtlich.)

- Die Kantone erhalten gestützt auf Art. 18d EBG eine Frist von drei Monaten zur Stellungnahme. Das BAV hat kaum Möglichkeiten, schneller eine Stellungnahme zu erhalten, höchstens über einen Appell zur beschleunigten Behandlung aus besonderen Gründen. Die Frist kann mit der Stellungnahme für Fachbehörden kombiniert werden, was teilweise bereits heute praktiziert wird (parallele Stellungnahmen, vgl. auch nächster Absatz).
- Die Frist zur Stellungnahme für Fachbehörden beträgt gemäss Art. 62a RVOG in der Regel zwei Monate. Heute werden vom BAV (vorwiegend dem BAFU) Fristen bis zu vier Monaten gewährt, weil die Stellungnahme des Kantons an die Fachbehörden weitergeleitet und allenfalls in deren Stellungnahme einbezogen wird. Wird diese Frist von vier Monaten von der Fachbehörde noch überschritten, ergibt sich für das BAV, will es seine Regelfrist von 12 oder 18 Monaten einhalten, ein erhöhter Zeitdruck. Es ist zu überlegen, ob es nicht Sache des BAV allein ist, nach Vorliegen der Stellungnahme des Kantons zu entscheiden, ob diese der Fachbehörde (meist dem BAFU) zur Klärung konkreter Fragen nochmals unterbreitet werden soll und dazu lediglich eine kurze zweite Frist angesetzt wird.
- Projektänderungen während des Verfahrens durch die Gesuchsteller führen ebenfalls zu Verlängerungen der Verfahrensdauer. Die Einflussnahme des BAV – Koordination, Fristvorgaben, Kontrolle – ist möglicherweise zu verstärken.

Aus diesen Feststellungen ergibt sich, dass im Hinblick auf ein effizientes, möglichst kurzes Verfahren der Fristenkontrolle und dem parallelen Einholen der Stellungnahmen (Kanton, interne und externe Fachbehörden), eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken ist. „Unproduktive“ Phasen in einem Dossier, während denen nicht an der Plangenehmigung gearbeitet werden kann, sind zu vermeiden.

Die Anpassung der Fristen dürfte sich aber nur realisieren lassen wenn die weiteren Empfehlungen (besonders 8.1.2, 8.2.1 und 8.2.2) ebenfalls umgesetzt werden.

8.1.2 PERSONELLE RESSOURCEN BEI SI AUFSTOCKEN

In der Abteilung SI sind zwei bis drei neue Stellen für Ingenieure zu schaffen, um die anstehenden PGV fristgerecht erledigen und gleichzeitig die Neuredaktion der AB-EBV zügig weiterverfolgen zu können. Sollte die Besetzung im ausgetrockneten Arbeitsmarkt nicht möglich sein, ist zu prüfen, ob sich entsprechende Kompetenzen in anderen Abteilungen²²/Sektionen mobilisieren lassen oder ob die Arbeiten an der AB-EBV weiter etappiert werden müssen.

Die Abteilung IN braucht unseres Erachtens keine zusätzlichen personellen Ressourcen (unter der Voraussetzung, dass die zwei befristeten Stellen beibehalten werden), falls sie im Sinne der Überlegungen unter Abschnitt 8.2.1 von gewissen Aufgaben entlastet

²² Die Reorganisation der Abteilung Überwachung wurde im Rahmen der Evaluation nicht berücksichtigt.

wird und falls nicht zusätzliche Belastungen (beispielsweise im Rahmen von Konjunkturprogrammen vorgezogene Projekte) hinzukommen.

8.1.3 PGV-BEFREIUNG KLEINER PROJEKTE PRÜFEN

Es ist zu prüfen, ob dem Wunsch der TU entsprochen werden kann, gewisse (meist kleine) Projekte von der PGV-Pflicht zu befreien, was nicht ohne Anpassung der Gesetzgebung möglich wäre. Allerdings ist sicherzustellen, dass keine problematischen Unklarheiten der Zuständigkeiten entstehen (bspw. im Rahmen des gleichen Bauprojekts parallele Bewilligungsverfahren durch den Bund und durch den Standortkanton).

8.2 EMPFEHLUNGEN ZU DEN INTERNEN ABLÄUFEN

Bei den internen Abläufen wurde im Verlauf der Evaluation das grösste Optimierungspotenzial ausgemacht. Wir formulieren dazu sechs teilweise weit reichende Empfehlungen.

8.2.1 ORGANISATION UND FÜHRUNG DES VERFAHRENS ÜBERDENKEN – KLARERE PRIORITÄTENSETZUNG

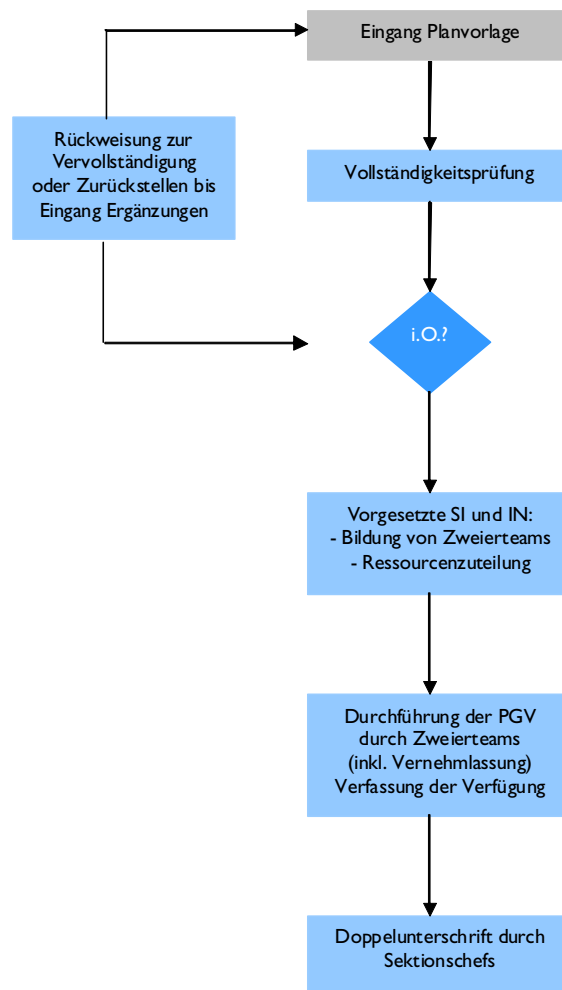
Der grundlegende Gedanke der Reorganisation von 2006, die klare Trennung von Projektierung, Finanzierung und Sicherheit in einer Prozessorganisation mit Fachabteilungen dürfte aus der Sicht des ganzen Amtes nach wie vor Sinn machen; er soll deshalb nicht hinterfragt werden. Es wurde aber auch deutlich, dass die Reorganisation für die PGV bedeutende Nachteile mit sich gebracht hat. Diese gilt es nun, mit entsprechenden Massnahmen zu beheben oder zumindest zu minimieren.

Der Kerngedanke unserer Empfehlung ist, dass erstens die Führungsaufgaben konsequenter wahrgenommen und dass zweitens Juristen/Juristinnen und Ingenieure/Ingenieurinnen projektbezogen mit möglichst geringem administrativem Aufwand und klaren Vorgaben zusammenarbeiten können. Wir stellen uns das konkret so vor: Die eingehenden PGV-Anträge werden von je einem Sektionschef der Abteilungen IN und SI gesichtet und nach inhaltlichen und ressourcenbezogenen Kriterien einem interdisziplinären Zweierteam (je eine Person aus IN und SI) zugeordnet. Dieses Team verfügt über ein vordefiniertes und durch andere Aufgaben unantastbares Zeitbudget für diese Aufgabe und bearbeitet die PGV nun selbstständig im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgesehenen Frist und unter Berücksichtigung der heute in den verschiedenen Weisungen festgehaltenen inhaltlichen Vorgaben. Damit erhalten die Mitarbeitenden eine klare Prioritätensetzung und gleichzeitig mehr Eigenverantwortung.

Bei PGV, die ausschliesslich Sicherheitsfragen betreffen (z.B. Detailprojekte), kann das Zweierteam die Verfahrensführung auch dem Mitarbeitenden aus SI übertragen (im Regelfall wird sie bei IN bleiben).²³ Die Doppelunterschrift auf der Ebene des Sektionschefs ist aber bei allen PGV im Sinne einer breiteren Abstützung der Verantwortung beizubehalten.

²³ Im umgekehrten Fall könnten PGV ohne sicherheitstechnische Fragen auch ganz bei IN bleiben. Wir gehen aber davon aus, dass solche Fälle eher selten sind.

D 8.1: VORSCHLAG ZU DEN ABLÄUFEN IM PGV



Mit diesen Massnahmen – die vom BAV zu konkretisieren sind – werden unseres Erachtens die Zuständigkeiten klarer, die Eigenverantwortung der Mitarbeitenden wird gestärkt und der administrative Aufwand dürfte sich deutlich verringern. Damit würde auch die Effizienz im Bereich der PGV steigen. Gleichzeitig werden die Grundsätze der Reorganisation gewahrt und ihre Vorteile im Bereich der Qualitätssicherung bleiben bestehen.

8.2.2 STRAFFUNG DER VERFAHREN

Die Straffung der Verfahren verfolgt ein doppeltes Ziel: Einerseits sollen die Bewilligungen möglichst schnell erteilt werden können, andererseits soll durch eine konzentrierte Bearbeitung damit aber auch die Effizienz im Amt gefördert werden. Neben der Anpassung der Regelfristen gilt es auch sicherzustellen, dass die Fristen für externe Vernehmlassungen angepasst oder zumindest eingehalten werden. Vor allem mit dem BAFU ist in dieser Hinsicht eine langfristige Planung anzustreben.

Weiter ist zu prüfen, ob ein etappenweise durchgeführtes Verfahren gemäss Art. 18h EBG vermehrt Anwendung finden könnte und ob damit eine weitere Straffung der Verfahren erreicht werden könnte.

8.2.3 HOMOGENISIERUNG DER PRÜFPRAKXIS ANSTREBEN

Eine Homogenisierung der Prüfpraxis drängt sich auf, um bei ähnlichen Anträgen auch zu inhaltlich vergleichbaren Auflagen zu kommen. Die stichprobenweise durchgeführte Prüfung bedeutet unseres Erachtens im Rahmen einer risikoorientierten Sicherheitsprüfung (vgl. Sicherheitskonzept, Abschnitt 7.1), dass letztlich doch in der Regel bei ähnlichen Projekten weitgehend die gleichen Aspekte geprüft werden und – bei gleicher Güte der Eingabe – inhaltlich vergleichbare Auflagen resultieren.

Diese Homogenisierung der Prüfpraxis soll unseres Erachtens nicht einfach von oben verordnet werden, sondern durch eine gezielte, verbesserte interne Kommunikation partizipativ und unter Nutzung der vielfältigen Kompetenzen und Erfahrungen der Mitarbeitenden erarbeitet werden. Dieses Vorgehen dürfte auch die Akzeptanz des Prozesses erhöhen. Denkbar sind beispielsweise regelmässige „Kolloquien“, bei denen fallbeispielartig konkrete PGV diskutiert werden.

8.2.4 DOSSIERFÜHRUNG ANGLEICHEN

Verfahren und Prüftätigkeit sollten besser in den Dossiers dokumentiert werden. Wir empfehlen, die wichtigsten Dokumente in einer vorgegebenen Reihenfolge immer zuvorderst im Dossier zusammenzustellen: Formulare zum Eingang und zur Vollständigkeitsprüfung (welche unseres Erachtens bei allen Verfahren sinnvoll wären), das Prüfprotokoll PSP und selbstverständlich die eigentliche Verfügung. In diesem Zusammenhang wäre auch anzustreben, dass bw I und bw II dieselben Formulare verwenden (bspw. zur Prüfung der Vollständigkeit der Eingaben). Die weitere Führung der Dossiers ist nicht zu reglementieren, es sollte aber so viel Transparenz gewährleistet sein, dass Drittpersonen sich bei Bedarf rasch in ein Dossier einarbeiten könnten.

8.2.5 SICHERHEITSPRÜFUNG FORMAL VERBESSERN

Der Befund der Fallstudien, wonach in den Dossiers das Prüfprotokoll PSP häufig fehlt, belegt unseres Erachtens, dass die Sicherheitsprüfung formal zu verbessern ist. Der Einhaltung der diesbezüglichen Weisungen ist ein hoher Stellenwert einzuräumen. Im – hoffentlich nie eintretenden – Fall eines grösseren Unfalls dürfte es für das BAV sehr wichtig sein, einen auch formal regelkonformen Ablauf der Sicherheitsprüfung nachweisen zu können. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch eine gut funktionierende Auflagenkontrolle. Ungeachtet der Tatsache, dass die Verantwortung für den sicheren Betrieb der Bahnanlagen aus rechtlicher Sicht klar bei den TU liegt, dürfte die Öffentlichkeit bei Unglücksfällen auch eine gewisse „politische“ Mitverantwortung des BAV geltend machen.

8.2.6 DATENBANKEN VEREINFACHEN UND VEREINHEITLICHEN

Wir empfehlen, in Zukunft nur noch eine einzige Datenbank zu den PGV zu führen.²⁴ Zuerst sollte geklärt werden, welche Ziele das BAV mit der Führung der Datenbank

²⁴ Die Option, ganz auf eine solche Datenbank zu verzichten erachten wir nicht für sinnvoll.

verfolgt. Die Datenbank sollte möglichst einfach gestaltet werden und nur die für ein Controlling wirklich notwendigen Daten enthalten. Um die Mitarbeitenden zu entlasten, könnte die Führung der Datenbank dem administrativen Personal übertragen werden. Selbstverständlich ist das Vorgehen mit laufenden Arbeiten zu GEVER 2 abzustimmen. Diesbezüglich stellt sich auch die Frage, ob die Datenbank in einem zweiten Schritt zu einem Geschäftskontrollinstrument ausgebaut werden soll.

8.2.7 TECHNISCHE ENTWICKLUNG ANTIZIPIEREN

Eine zentrale Herausforderung für zukünftige PGV dürften komplexe Informatiklösungen darstellen.²⁵ Das Wissen über diese komplexen Systeme ist heute bei sehr wenigen Konzernen konzentriert. Wir empfehlen, die Auswirkungen dieser Tendenzen auf das PGV amtsintern frühzeitig zu thematisieren und daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. Gerade das grundsätzlich sinnvolle Prinzip des risikoorientierten Vorgehens birgt die Gefahr, dass neue Risiken zu wenig antizipiert werden.

8.3 EMPFEHLUNGEN ZUR ZUSAMMENARBEIT MIT DEN TU

Die Zusammenarbeit des BAV mit den TU ist heute gut, immer wieder führen zeitliche Engpässe, inhaltliche Unklarheiten und qualitativ unbefriedigende Eingaben zu an sich unnötigen Misstimmungen.

8.3.1 STICHPROBENWEISE DURCHGEFÜHRTE PRÜFUNG BESSER ERKLÄREN

Die Idee der stichprobenweise durchgeführten Prüfung wird von den TU klar unterstützt, da diese die Prüftiefe des BAV häufig für zu hoch halten. Allerdings ist den TU nicht bewusst, dass eine stichprobenweise durchgeführte Prüfung auch bedeutet, dass beispielsweise Anlagenteile, die in einem früheren Verfahren nicht beanstandet (weil nicht geprüft) wurden, in einem späteren Verfahren in die Prüfung einbezogen und eventuell nur mit Auflagen bewilligt werden.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass es innerhalb des BAV verschiedene Ansichten gibt, wie eine stichprobenweise durchgeführte Prüfung auszusehen hat. Wir empfehlen hier, amtsintern eine gemeinsame Praxis zu erarbeiten und diese intern und extern schriftlich und verbindlich zu kommunizieren.

8.3.2 ANLAUFSTELLE FÜR KLEINE TU KOMMUNIZIEREN

Kleine TU kommen mit den bestehenden Vorgaben und Weisungen zum PGV oft schlecht zurecht. Weitere Checklisten und Weisungen dürften hier nur bedingt Abhilfe schaffen (hingegen sind die bestehenden regelmässig zu aktualisieren). Wir empfehlen vielmehr, im Amt eine Anlaufstelle zu bezeichnen, welche vor allem TU-Mitarbeitenden, welche erstmals einen PGV-Antrag einreichen, Hilfestellung bietet. Dieses Angebot machen einzelne Mitarbeitende bereits heute, es wird allerdings nicht konsequent nach aussen kommuniziert. Wir versprechen uns von dieser Massnahme

²⁵ Hinweise gibt diesbezüglich das Beispiel des European Train Control System (ETCS). Vgl. dazu: Hürlimann, Gisela (2008): Die Eisenbahn der Zukunft, Zürich.

nicht nur ein besseres Verhältnis der TU zum BAV, sondern auch Effizienzgewinne im Amt, weil dadurch die Eingaben qualitativ verbessert werden. Zudem lassen sich auf diesem Weg allfällige Prioritätensetzungen des Amts gezielt und konsistent kommunizieren.

8.3.3 RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GUTE EINGABEN VERBESSERN

Von Seiten des BAV wird häufig bemängelt, die Eingaben der TU würden in der letzten Zeit tendenziell schlechter. Viele Dossiers müssten als unvollständig zurückgewiesen werden, oder sie würden einen höheren Prüfaufwand nach sich ziehen und die Verfahren würden durch viele kleine Projektänderungen kompliziert und verzögert. Aus Sicht des Evaluationsteams kann das BAV gute Eingaben nicht durch finanzielle Anreize steuern.²⁶ Viel eher kann eine aktive Kommunikation mit den TU im Sinne einer vermehrten Kundenorientierung zu besseren Qualitätsstandards führen. Zu denken ist dabei beispielsweise an Massnahmen im Zusammenhang mit der unter Abschnitt 8.3.2 empfohlenen Anlaufstelle. Gleichzeitig soll sich das Amt einsetzen, dass eisenbahntechnisches Know-how bei der Ingenieurausbildung (wieder) einen höheren Stellenwert erhält, was mittel- und langfristig zur Verbesserung der Qualität der externen Gutacher beitragen kann.

Den TU müsste aber auch klar sein, dass qualitativ eher schlechte Eingaben für sie mit konkreten Nachteilen verbunden sind. In erster Linie ist dabei an die Priorisierung und die Dauer der Verfahren zu denken: Schlechte Gesuche würden dann zu Verzögerungen und Folgekosten bei den TU führen. Dies kann aber nur dann glaubwürdig umgesetzt werden, wenn die TU mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass qualitativ gute Eingaben fristgerecht bearbeitet werden.

²⁶ Die Gebühren, welche die TU im Rahmen des PGV zu entrichten haben, sind aus mehreren Gründen zu hinterfragen: Erstens können Sie den Aufwand im Amt bei weitem nicht abdecken und zweitens geht von ihnen auch keinerlei Lenkungswirkung aus, etwa in der Art, dass damit Anreize für die qualitative Verbesserung der Eingaben verbunden wären. Drittens fragt sich, ob bei kleinen PGV der administrative Aufwand für die Rechnungsstellung in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen steht. Viertens schliesslich handelt es sich auch um eine Art Scheingebühr, werden die Investitionen der TU doch zu einem schönen Teil aus derselben Kasse finanziert, in welche die Gebühren für die PGV letztlich wieder fliessen.

ANHANG

A1 LISTE DER VERWENDETEN DOKUMENTE

- Eisenbahngesetz (EBG) (742.101) vom 20.12.57, Stand 01.01.08
- Eisenbahnverordnung (EBV): Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (742.141.1), vom 23.12.83, Stand 09.12.03
- Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE) (742.142.1), vom 02.02.00, Stand 01.05.01
- UVEK: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Leitungen und Anlagensicherheit (AG LVS), Schlussversion 28.02.2007
- BAV: Weisung: Prüfung der Sicherheit des Baus und Betriebs im Rahmen der Plangenehmigung (Weisung PSP), Version 2-0, 03.01.07
- BAV: Sicherheitskonzept BAV, 01.03.07
- BAV: Richtlinie des Bundesamts für Verkehr zu Artikel 3 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen vom 02.02.2000 (VPVE; SR 742.142.1) Anforderungen an Planvorlagen, 01.03.2000
- BAV: Bestandesaufnahme Datenbanken ALM-BAV, Stand 01.07.2007
- Dossiers der Fallstudien (vgl. Darstellung D 4.1)

A2 INTERVIEWPARTNER EXPLORATIVE GESPRÄCHE

- Guldenfels Rolf, Sektion Bautechnik, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Inglin Hugo, SBB Filiale Luzern
- Mattenberger Norbert, Büro Brüngger Mattenberger
- Mayer Peter, Sektion Bewilligungen I, Abteilung Infrastruktur
- Rohrer Urs, Sektion Bewilligungen II, Abteilung Infrastruktur
- Ruchti Fritz, Sektion Bautechnik, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Stückelberger Ueli, Sektion Recht, Abteilung Politik

A3 ABSTIMMUNG DER DATENBANKEN

Kriterium	Datenbank bw II	Datenbank Bahnärm	Datenbank GSM-R	Datenbank HGV
Transportunter- nehmen	Spalte TU	Alles SBB	Alles SBB	SBB BLS: Bern- Neuenburg SOB: Anschlüsse Ostschweiz
Verfahrensart	Spalte GeschArt	Alles ordentliche Verfahren (Ausnahme: nachgelagerte Detailprojekte)	Alles ordentliche Verfahren	Spalte Verfah- rensart (o/v)
UVP-Pflicht	UVP-pflichtig bei Projektkosten ab 40 Millionen Franken	Nie UVP-pflichtig	Nie UVP-pflichtig	Spalte Verfah- rensart (UVP/kein UVP)
Dauer des Ver- fahrens (I. Ein- gang, Eröffnung und Verfügung)	I. Eingang Dat Eing Eröffnung Falls Kt./Gem. einbezogen -> Spalte Kant.Dat Aufford/Gde. Dat Aufford Falls Kt./Gemeinden einbezogen-> Dat Eing Verfügung Dat Verfüeg	I. Eingang Nicht zu eruieren Eröffnung PGV 1 Einleitung Verfügung PGVf 1 (Ist)	I. Eingang Eingang Gesuch Eröffnung Einleitung Ver- fahren Verfügung PGVf	I. Eingang Eingang Gesuch Eröffnung Einleitung Ver- fahren Verfügung PGVf
Projektkosten	Spalte Projekt- kosten	Spalten (mit fol- gender Priorisie- rung) - Abschluss Kos- ten LSM - KV Kosten LSM - PGVf Kosten LSM - AP Kosten LSM	Nicht in DB er- sichtlich	Nicht in DB ersichtlich

Kriterium	Datenbank bw II	Datenbank Bahnlärm	Datenbank GSM-R	Datenbank HGV
Verfahrensbeteiligte (Bund, Kanton, Gemeinden, Abteilung/Sektion SI)	Einbezug Bund BAFU ja/nein Andere ja/nein	Einbezug Bund BUWAL: ja, falls Angaben in Spalte Frist Vernehmlassung ARE: ja, falls Angaben in Spalte Frist Vernehmlassung BAK: ja, falls Angaben in Spalte Frist Vernehmlassung	Einbezug Bund 1. SW Bund (Keine Unterscheidung zwischen Einbezug BAFU und Einbezug andere Stellen)	Einbezug Bund 1. SW Bund (Keine Unterscheidung zwischen Einbezug BAFU und Einbezug andere Stellen)
	Einbezug Kanton Kanton ja/nein	Einbezug Kanton Ja, falls Angaben in Spalte Frist Vernehmlassung	Einbezug Kanton 1. SW Kantone	Einbezug Kanton 1. SW Kantone
	Einbezug Gemeinden Gemeinden ja/nein	Einbezug Gemeinden Gemeinde legt Projekt auf -> kann Einsprache vornehmen	Einbezug Gemeinden Gemeinde legt Projekt auf -> kann Einsprache vornehmen	Einbezug Gemeinden Gemeinde legt Projekt auf -> kann Einsprache vornehmen
	Einbezug SI SI ja/nein	Einbezug SI SI wird erst im Rahmen von Detailprojekten einbezogen	Einbezug SI Prüfung SI	Einbezug SI Prüfung SI
Inhaltliche Unterscheidung der PGV	Spalte Objekt	Spalte Projekttyp/ Strecke	Spalte Strecke -> eigene Kategorie GSM-R	Spalte Vorhaben -> Streckenausbauten/-sanierungen

A4 FRAGEBOGEN INTERNETBEFRAGUNG (DEUTSCHE VERSION)

Einleitung

Evaluation Plangenehmigungsverfahren Ihre Meinung ist gefragt

Ihre Antworten werden vertraulich behandelt.

Entsprechend Ihren Antworten werden nicht alle Fragen eingeblendet, was dazu führt, dass Sie nicht alle Seiten des Fragenkatalogs beantworten müssen.

Angaben zur Organisation (BAV und TU)

Mit welcher Organisation sind Sie am Plangenehmigungsverfahren beteiligt?

BAV Bundesamt für Verkehr Transportunternehmen

Angaben zur Organisation (BAV)

In welcher Abteilung des BAV arbeiten Sie?

Angaben zur Organisation (BAV)

Bitte präzisieren Sie die Sektion der Abteilung "IN"

Angaben zur Organisation (BAV)

Bitte präzisieren Sie die Sektion der Abteilung "SI"

Angaben zur Organisation (TU)

Bitte geben Sie an, mit welchem Transportunternehmen Sie am Plangenehmigungsverfahren beteiligt sind?

Angaben zur Organisation (TU)

Weilche "andere Transportunternehmung"? (max. 100 Zeichen)

Inputs für die PGV (Frageblock für BAV und TU)

**Inputs für die Plangenehmigungsverfahren (PGV)
(Rahmenbedingungen wie Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Organisationsstruktur, Ressourcenausstattung, usw.)**

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
1) Die gesetzlichen Vorgaben für die Prüfung der PGV-Anträge sind vollkommen klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Die in den gesetzlichen Grundlagen (Verordnungen, Gesetze) vorgegebenen Regelfristen für das PGV sind zu kurz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Die Vorgaben des BAV zu den von Antragstellern einzureichenden Unterlagen sind vollkommen ausreichend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Die gesetzlichen Vorgaben lassen den nötigen Spielraum für ein zweckmässiges PGV zu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Mit mehr personellen Ressourcen im BAV könnten die Anforderungen im PGV besser erfüllt werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Der administrative Aufwand im PGV ist zu hoch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Insgesamt sind die Vorgaben für die Prüfung der PGV-Anträge optimal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere Bemerkungen zum Frageblock "Inputs" (max. 500 Zeichen)

Ablauf der PGV im BAV (Frageblock für BAV)

Ablauf der Plangenehmigungsverfahren (PGV) im BAV

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
1) Die tatsächlichen Abläufe der PGV im BAV stimmen vollkommen mit den Vorgaben überein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Die Schnittstellen zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie sind optimal ausgestaltet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Es bestehen Doppelspurigkeiten zwischen den Abteilungen Infrastruktur und Sicherheitstechnologie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Die BAV-internen Vorgaben zur Prüftiefe sind vollkommen klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Die Zuständigkeiten im BAV während dem PGV sind vollkommen klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) In allen PGV werden die richtigen Sektionen einbezogen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Insgesamt funktionieren die BAV-internen Abläufe im PGV optimal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere Bemerkungen zum Frageblock "Ablauf" (max. 500 Zeichen)

Verfügungen der PGV (Frageblock für TU)

Verfügungen der Plangenehmigungsverfahren (PGV)					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
1) Die Plangenehmigungen (insbesondere die Erwägungen und das Dispositiv mit Auflagen) sind für die Gesuchsteller klar formuliert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Die Verfügungen sind für den Gesuchsteller immer genügend begründet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Die Verfügungen sind für den Gesuchsteller ausnahmslos umsetzbar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Die tatsächliche Verfahrensdauer (Zeiddauer von der Verfahrenseröffnung bis zum Entscheid) ist angemessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Alle Gesuchsteller werden im PGV vollkommen gleich behandelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Alle Gesuche werden im PGV vollkommen gleich behandelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Ein zeitliches Vorziehen einzelner PGV durch das BAV beruht auf klaren und transparenten Regeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Die Anzahl der Auflagen pro Verfügung ist nachvollziehbar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Insgesamt sind die Verfügungen der PGV optimal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere Bemerkungen zum Frageblock "Verfügungen" (max. 500 Zeichen)

Sicherheitsprüfungen in den PGV (Frageblock für BAV)

Sicherheitsprüfungen in den Plangenehmigungsverfahren (PGV)					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
1) Die Vorgaben des BAV gemäss Sicherheitskonzept vom März 2007 werden im PGV vollumfänglich umgesetzt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Mit der im BAV umgesetzten Reorganisation konnte die Sicherheitsprüfung im PGV optimiert werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Das PGV trägt massgeblich zur erforderlichen Anlagensicherheit bei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Die Sicherheitsprüfung im PGV trägt der Verschiedenheit der zu prüfenden Gesuche optimal Rechnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Das Vorgehen der stichprobeweisen Prüfung innerhalb eines Gesuchs im PGV ist zweckmässig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen zu hoch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen zu tief	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Prüftiefe und -umfang der Anlagensicherheit sind in vergleichbaren Fällen gleich, auch wenn sie von verschiedenen Mitarbeitern vorgenommen werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Insgesamt funktioniert die Sicherheitsprüfung im PGV optimal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere Bemerkungen zum Frageblock "Sicherheitsprüfungen" (max. 500 Zeichen)

Sicherheitsprüfungen in den PGV (Frageblock für TU)

Sicherheitsprüfungen in den Plangenehmigungsverfahren (PGV)					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
1) Mit der im BAV umgesetzten Reorganisation konnte die Sicherheitsprüfung im PGV optimiert werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Das PGV trägt massgeblich zur erforderlichen Anlagensicherheit bei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Die Sicherheitsprüfung im PGV trägt der Verschiedenheit der zu prüfenden Gesuche optimal Rechnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Das Vorgehen der stichprobeweisen Prüfung innerhalb eines Gesuchs im PGV ist zweckmässig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen zu hoch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Die Prüftiefe der Anlagensicherheit im PGV ist im Allgemeinen zu tief	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Prüftiefe und -umfang der Anlagensicherheit sind in vergleichbaren Fällen gleich, auch wenn sie von verschiedenen Mitarbeitern vorgenommen werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Insgesamt funktioniert die Sicherheitsprüfung im PGV optimal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere Bemerkungen zum Frageblock "Sicherheitsprüfungen" (max. 500 Zeichen)

Effizienz der PGV im BAV (Frageblock für BAV)

Effizienz der Plangenehmigungsverfahren (PGV) im BAV					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
1) Die amtsinterne Organisation im BAV ermöglicht eine optimale Prüfeffizienz im PGV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Die im BAV für das PGV zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für Sachausgaben werden insgesamt effizient eingesetzt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Die personellen Ressourcen im BAV für das PGV werden insgesamt effizient eingesetzt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Ich kann meine persönlichen Ressourcen für das PGV insgesamt effizient einsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Insgesamt wird das PGV durch das BAV effizient durchgeführt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere Bemerkungen zum Frageblock "Effizienz" (max. 500 Zeichen)

Gesamtbeurteilung des PGV (für BAV und TU)

Gesamtbeurteilung des Plangenehmigungsverfahrens (PGV)					
Insgesamt verläuft das PGV optimal	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Optimierung des PGV? (max. 1000 Zeichen)

Weitere Bemerkungen (für BAV und TU)

Weitere Bemerkungen? (max. 1000 Zeichen)

Namensangabe (für BAV und TU)

Bitte geben Sie uns Ihren Namen an

Die Namensangabe dient ausschliesslich für allfällige Rückfragen des Evaluationsteams. Ihre Antworten werden vertraulich behandelt.

Speichern der Angaben (für BAV und TU)

Bitte drücken Sie auf "Speichern".
Vielen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!

A5 LISTE DER ANGESCHRIEBENEN TU

Nr.	Name TU
1	AAR bus + bahn, Wynental- und Suhrentalbahn
2	AB
3	AlpTransit Gotthard ATG
4	ASm
5	BDWM
6	BERNMOBIL
7	BLS
8	BLT
9	CJ
10	DB
11	FB
12	FW
13	JB/BOB/WAB
14	MGB
15	MGBI
16	MOB
17	MVR/VMCV
18	RBS
19	RhB
20	SBB*
21	SOB
22	SZU
23	THURBO
24	TL/LO
25	TMR
26	TN
27	TPC
28	TPF
29	TPG
30	TRAVYS
31	TRN
32	VBG
33	VBZ
34	ZB
35	ZVV

* Diese TU wurden explizit gebeten, den Fragebogen an weitere, am PGV beteiligte, Akteure innerhalb ihres TU weiterzuleiten.

A6 TEILNEHMENDE SICHERHEITSWORKSHOP

Externe Fachexperten

- Gerber Peter, Fachbereich Umwelt, Emch + Berger AG
- Hablützel Thomas, Fachbereich Sicherheitstechnik, BÄR Bahnsicherung AG
- Kunz Dieter, Fachbereich Sicherheitstechnik, BÄR Bahnsicherung AG
- Vogt Rudolf, Fachbereich Bautechnik, ACS Partner AG
- Wili Urs, Fachbereich Elektrotechnik, Furrer + Frey AG
- Winkler Nader, Fachbereich Bautechnik, Amberg Engineering AG
- Walser Urs, Fachbereich Sicherheitstechnik, Verband öffentlicher Verkehr

Vertreter/-innen BAV

- Geiser Rudolf, Sektion Elektrische Anlagen, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Hürzeler Maya, Sektion Umwelt, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Joye Stéphane, Sektion Bahnbetrieb, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Kaufmann Andreas, Sektion Umwelt, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Mühlethaler Hanspeter, Sektion Sicherheitstechnik, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Ruchti Fritz, Sektion Bautechnik, Abteilung Sicherheitstechnologie

A7 MITGLIEDER DER BEGLEITGRUPPE

- Balmer Gery, Sektion Umwelt, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Bolleter Thomas, Sektion Direktionsgeschäfte, Abteilung Politik
- Breuer Petra, Sektion Direktionsgeschäfte, Abteilung Politik (Vorsitz)
- Guldenfels Rolf, Sektion Bautechnik, Abteilung Sicherheitstechnologie
- Meuli Hannes, Facheinheit Sicherheitsrisiko-Management
- Palaia Vito, Sektion Bewilligungen II, Abteilung Infrastruktur
- Stückelberger Ueli, Sektion Recht, Abteilung Politik
- Wälterlin Philippe, Sektion Bewilligungen I, Abteilung Infrastruktur

IMPRESSUM

Ueli Haefeli, PD Dr. phil. I (Projektleitung)

Ueli Haefeli studierte an der Universität Bern Geschichte. Von 1990 bis 2001 war er Assistent/Oberassistent an der Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie der Universität Bern. 1994 promovierte er bei Professor Christian Pfister (Abteilung für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgeschichte); 2007 folgte die Habilitation in neuester Geschichte. Ueli Haefeli ist seit 2001 bei Interface Politikstudien tätig, wo er als Gesellschafter der GmbH den Bereich Verkehr, Umwelt und Energie leitet. Er hat sich auf Verkehrsfragen spezialisiert. Seine Schwerpunkte liegen bei der Evaluation von Verkehrsprojekten, bei der Analyse von Verkehrstrends und Mobilitätsverhalten sowie bei Fragen der Nachhaltigkeit und der Mobilitätsberatung. Daneben führt er regelmässig Evaluationen von Projekten in den Bereichen Umwelt, Energie und Regionalentwicklung durch. Ueli Haefeli ist Privatdozent der Universität Bern und seit 1998 Dozent an der Hochschule für Wirtschaft in Luzern.

Bernhard Berger, dipl. Bauing. ETH

Bernhard Berger hat 1987 das Bauingenieurstudium an der ETH Zürich abgeschlossen. Nach zweijähriger Tätigkeit im konstruktiven Ingenieurbau (Brücken, Industriebauten usw.) wechselte er zur Rapp Gruppe, wo er sich vorerst mit verkehrsplanerischen Fragestellungen beschäftigte. 1995 übernahm er die Leitung der Abteilung Verkehrsanlagen, in welcher unter anderem grosse Teilprojekte der N2 Nordtangente Basel bearbeitet wurden. Seit der Neuorganisation der Rapp Gruppe per 1. Januar 2003 leitet er die Rapp Infra AG, in welcher die infrastrukturorientierte Ingenieurleistung zusammengefasst ist. Dabei nimmt er weiterhin Projektleitungsaufgaben bei komplexen Grossprojekten sowie Beratungsaufgaben wahr.

Ursula Schneider Schüttel, Fürsprecherin

Ursula Schneider Schüttel absolvierte ihr Studium an der Universität Bern und schloss dieses 1987 mit dem Staatsexamen als Fürsprecherin ab. Sie arbeitete anschliessend als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Baudirektion des Kantons Bern (Beschwerdeverfahren in Bau- und Planungsfragen). Ab Frühjahr 1992 bis Ende 1999 war sie im Rechtsdienst des Generalsekretariats UVEK tätig. Dort bearbeitete sie einerseits Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen der Ämter des UVEK, unter anderem also auch gegen Verfügungen des BAV, andererseits war sie Mitglied des Teams, welches das umfangreiche Plangenehmigungsverfahren für die Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist (Bahn 2000) durchführte. Im Weiteren begleitete sie das Gesetzgebungsverfahren, welches zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren führte (in Kraft seit 1. Januar 2000). Ab Januar 2000 bis September 2003 arbeitete sie schliesslich als Richterin bei der Rekurskommission UVEK beziehungsweise INUM, der Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts. Seit Herbst 2003 führt sie nebst verschiedenen politischen Mandaten ihr eigenes Anwaltsbüro in Murten.

Flurina Landis, lic. ès sc. pol.

Flurina Landis hat an der Universität Lausanne Politikwissenschaften studiert und ist seit 2004 als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface Politikstudien tätig. Sie arbeitet im Bereich Verkehr, Umwelt und Energie sowie im Bereich Reformen mit. Flurina Landis verfügt über grosse Erfahrung in der Durchführung quantitativer Umfragen und qualitativer Gespräche. Sie absolviert gegenwärtig berufsbegleitend das Zertifikatsstudium CAS Nachhaltige Entwicklung der Universität Bern.

Daniel Matti, lic. phil. nat., NDS Evaluation

Daniel Matti ist Geograph und seit 2002 als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Interface Politikstudien tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Regionalpolitik. An der Universität Bern nahm er während mehreren Jahren einen Lehrauftrag in der Betreuung von Umwelt- und Verkehrsprojekten wahr. Berufsbegleitend schloss Daniel Matti den Nachdiplomstudiengang Evaluation mit dem Weiterbildungsdiplom ab. Er hat langjährige Erfahrungen in der wissenschaftlichen Evaluation von Mobilitätsprojekten.

Yves Schaller, dipl. Bauing. ETH

Yves Schaller schloss sein Bauingenieurstudium an der ETH Zürich im Jahr 1998 ab. Während mehreren Jahren hat er sich schwergewichtig mit Tragwerksplanungen bei grossen Verkehrsvorhaben beschäftigt. Seit 2006 ist er als Projektleiter bei Rapp Infra für die Leitung von Verkehrsprojekten zuständig. Aktuell bearbeitet er unter anderem das Projekt Tramdepot Wiesenplatz in Basel (PGV im Oktober 2007 eingereicht).

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Fax +41 (0)41 226 04 36

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 22. Dezember 2008

Projektnummer: 08-24