

(Entscheid des Bundesrates vom 26. April 1995)

Verwaltungs- und Aufsichtsbeschwerden gegen die Änderung der Betriebsweise im regionalen Personenverkehr der SBB (Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb).

Art. 4 Abs. 2 SBBG und Art. 15 SBBV.

- Das SBB-Gesetz, die SBB-Verordnung und das Eisenbahngesetz äussern sich nicht zur Frage, ob die vom EVED den SBB erteilte Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb eine anfechtbare Verfügung ist.

- Die Ermächtigung richtet sich allein an die SBB und zeitigt rechtlich keine unmittelbaren Aussenwirkungen. Es handelt sich daher um eine organisatorische Anordnung und nicht um eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG, weshalb der Bundesrat auf die Verwaltungsbeschwerden nicht eintritt.

- Der Bundesrat kann die Eingaben auch nicht als Aufsichtsbeschwerden entgegennehmen, weil die Anträge und Rügen der Beschwerdeführer im Fahrplanverfahren geprüft werden können (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde).

Recours administratif et dénonciation contre la modification du mode d'exploitation pour le transport régional des voyageurs par les CFF (autorisation de passer du transport par rail au transport par bus).

Art. 4 al. 2 LCFF et art. 15 OCFF.

- Ni la loi sur les CFF, ni l'ordonnance sur les CFF, ni la loi sur les chemins de fer ne se prononcent sur le point de savoir si l'autorisation de passer du transport par rail au transport par bus octroyée par le DFTCE aux CFF constitue ou non une décision attaquable.

- L'autorisation ne s'adresse qu'aux CFF et ne déploie aucun effet juridique direct pour des tiers. Elle représente donc une mesure organisationnelle et non pas une décision au sens de l'art. 5 al. 1er PA. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'entre pas en matière sur le recours administratif.

- Le Conseil fédéral ne peut pas non plus se livrer à un examen sous l'angle de la dénonciation, parce que les recourants ont la possibilité d'invoquer leurs conclusions et griefs dans le cadre de la procédure d'établissement de l'horaire (subsidiarité de la dénonciation).

Ricorsi amministrativi e denunce contro la modificazione del genere d'esercizio delle FFS nel trasporto regionale delle persone (autorizzazione al trasferimento dalla ferrovia ad un servizio di bus).

Art. 4 cpv. 2 LFFS e art. 15 OFFS.

- La LFFS, l'OFFS e la legge sulle ferrovie non contemplano elementi che permettano di stabilire se l'autorizzazione concessa dal DFTCE alle FFS per il passaggio da un esercizio ferroviario ad uno di bus costituisca una decisione impugnabile.

- L'autorizzazione concerne esclusivamente le FFS e non comporta effetti giuridici immediati per terzi. Si tratta pertanto di una misura di carattere organizzativo e non di una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA. Per questo motivo il Consiglio federale non entra nel merito dei ricorsi amministrativi.

- Il Consiglio federale non può nemmeno considerare gli scritti come denunce, poiché le richieste e le rimostranze dei ricorrenti possono essere analizzate nella procedura inerente all'orario (sussidiarietà della denuncia).

I

A. Mit Schreiben vom 2. März 1994 haben die SBB dem EVED beantragt, sie seien zu ermächtigen, den regionalen Personenverkehr auf der Teilstrecke Büren a. A. - Solothurn für eine fünfjährige Versuchsphase ab 29. Mai 1994 gänzlich auf Busbetrieb umzustellen. Sie begründeten ihr Vorhaben mit

- dem Auftrag des Bundesrates, die erforderlichen Massnahmen im regionalen Personenverkehr aufgrund der Variante Trendbruch ohne Verzug einzuleiten,

- der Entlastung der Abgeltungsrechnung für den Bund und

- den zusätzlichen Halteorten und Neuerschliessungen (z. B. Ortszentrum Nennigkofen), welche den öffentlichen Verkehr in der Region verbessern.

B. Die betroffenen Kantone Bern und Solothurn, die Gemeinden und die Regionalplanungsverbände waren zwischen April und Juli 1993 in sechs Sitzungen im Rahmen des ausserordentlichen Fahrplanverfahrens in den Planungs- und Gestaltungsprozess einbezogen worden.

Mit einem gemeinsamen Schreiben vom 3. September 1993 an die SBB haben die Kantone Bern und Solothurn sich zur Umstellung der Teilstrecke Büren a. A. - Solothurn auf Busbetrieb geäussert.

Im Sonderfahrplanverfahren für 1994/1995 haben der Kanton Bern am 2. Februar 1994 und der Kanton Solothurn am 31. Januar 1994 dem Bundesamt für Verkehr (BAV) verschiedene strittige Begehren zum Entscheid unterbreitet (Art. 16 Abs. 3 der Fahrplanverordnung vom 16. Oktober 1991 [FPV], SR 742.151.4 und AS 1993 2069). Die Begehren zielen in der Sache namentlich auf die Wahrung des qualitativen Besitzstandes nach Massgabe des alten Verkehrsangebotes. Sie bilden Gegenstand des separaten Fahrplanverfahrens 1994 und wurden vom BAV am 18. Februar 1994 abgewiesen. Die beiden Kantone haben diesen Entscheid beim EVED mit Beschwerden vom 10. und 17. März 1994 angefochten. Am 18. Juli 1994 hat das EVED diese Beschwerdeverfahren sistiert bis zum Entscheid des Bundesrates über die vorliegenden Beschwerden betreffend die Umstellung

von Bahn- auf Busbetrieb.

C. Am 4. Mai 1994 hat das EVED die SBB ermächtigt, die Betriebsweise im regionalen Personenverkehr Büren a. A. - Solothurn auf den 29. Mai 1994 versuchsweise für fünf Jahre zu ändern, das heisst, auf Busbetrieb umzustellen. Das Departement begründete dies vor allem damit, die Umstellung auf den Busbetrieb entspreche den Richtlinien des EVED vom 1. Oktober 1990 über die Gestaltung des regionalen Personenverkehrs (RPV) der SBB (im folgenden: EVED-Richtlinien) und erlaube Einsparungen von 2,184 Mio Franken. In formeller Hinsicht stützte sich das EVED dabei auf Art. 15 der V vom 29. Juni 1988 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBV, SR 742.311). Danach bedürfen die SBB für Änderungen der Betriebsweise der Genehmigung des EVED; als Änderung gilt insbesondere der vorwiegende Einsatz anderer Verkehrsmittel auf ganzen Linien oder Streckenabschnitten, nicht aber Umstellungen in der Bedienung einzelner Stationen (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 des BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen [SBBG], SR 742.31).

D. Dagegen führen die Kantone Bern und Solothurn (im folgenden: Beschwerdeführer) mit separaten, aber gleich datierten Eingaben vom 6. Juni 1994 Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat. Beide Kantone beantragen, der Entscheid des EVED sei aufzuheben und dieses anzuweisen, die Genehmigung der Änderung der Betriebsweise auf der SBB-Teilstrecke Büren a. A. - Solothurn namentlich im Sinne von Ziff. 3 der EVED-Richtlinien vorzunehmen (Ziff. 1); das EVED sei anzuweisen, den neuen Entscheid im Sinne einer formellen Koordination im gleichen Zeitpunkt zu treffen wie den Entscheid über die Beschwerden der beiden Kantone im Rahmen des Sonderfahrplanverfahrens (Fahrplan 1994/95; Ziff. 2). Der Kanton Bern beantragt zusätzlich (Ziff. 3), das EVED als Aufsichtsbehörde habe die SBB anzuweisen, im Rahmen des Fahrplanes 1995/1997 in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Regionen und Gemeinden eine kooperative Planung durchzuführen, gestützt darauf ein Konzept über den gesamten öffentlichen Verkehr (OeV-Konzept) für den Raum Büren a. A. - Grenchen - Solothurn zu erstellen und die Wahrung des qualitativen Besitzstandes mit einer nachvollziehbaren Methode zu beweisen.

Zur Begründung bringen die beiden Kantone im wesentlichen vor, Art. 4 des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1986 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen (im folgenden: Leistungsauftrag 1987, LA 87, SR 742.37 und AS 1994 1505) werde verletzt, weil auf der fraglichen Strecke nicht stündliche Verbindungen (Stundentakt) angeboten würden. Verstossen werde auch gegen Ziff. 3 der EVED-Richtlinien, weil der qualitative Besitzstand nicht gewahrt werde und die SBB den Nachweis für dessen Wahrung nicht erbracht hätten.

E. Mit Vernehmlassung vom 23. August 1994 beantragt das BAV im Auftrag des EVED, auf die Beschwerden nicht einzutreten oder diese eventualiter abzuweisen. Zur Begründung bringt das BAV vor, die angefochtene Ermächtigung des EVED an die SBB zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb sei eine organisatorische Anordnung und daher keine anfechtbare Verfügung; überdies sei es fraglich, ob die beiden Kantone zur Beschwerde berechtigt seien. Falls der Bundesrat trotzdem auf die Beschwerden eintreten sollte, wären diese als unbegründet abzuweisen, weil die angefochtene Anordnung angemessen sowie zweckmässig sei und nicht gegen Bundesrecht verstosse.

F. Mit Replik vom 27. September und 4. Oktober 1994 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen und Vorbringen fest. Beide machen geltend, der angefochtene Entscheid des EVED sei eine Verfügung und nicht bloss eine organisatorische Anordnung. Das EVED sei verpflichtet, die Kantone vor der Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb anzuhören; diese Anhörung ergebe keinen Sinn, wenn die Kantone sich gegen solche Entscheide nicht wehren könnten, sofern diese sie in ihren Rechten und Pflichten berührten, was im vorliegenden Fall zutrefte. Deshalb sei auf die Beschwerden einzutreten. In materieller Hinsicht halten die Beschwerdeführer an ihren Vorbringen fest und bestreiten die Ausführungen in der Vernehmlassung des BAV.

(...)

II

1. Die vorliegenden Beschwerden wurden separat eingereicht, richten sich jedoch beide gegen die Ermächtigung des EVED an die SBB zur Umstellung der Strecke Büren a. A. - Solothurn von Bahn- auf Busbetrieb (im folgenden Ermächtigung zum Busbetrieb). Auch die Anträge und Rügen in den beiden Beschwerden decken sich im wesentlichen, weshalb es sich rechtfertigt, die beiden Verfahren zu vereinigen und die Beschwerden im selben Entscheid zu beurteilen (BGE 113 Ia 394 E. 1).

2. Der Bundesrat ist zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden, wenn es sich bei der angefochtenen Anordnung des EVED um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG handelt und diese der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht entzogen ist und statt dessen die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat offensteht (Art. 97 ff. OG, und Art. 72 Bst. a sowie 74 Bst. a VwVG).

2.1. Ob eine anfechtbare Verfügung vorliegt, hat jene Behörde zu entscheiden, die in der Sache zuständig ist. Damit stellt sich vorab die Frage, ob die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden dem Bundesgericht oder dem Bundesrat obliegt. Das Bundesgericht ist in einem gleich gelagerten Fall (Urteil vom 27. September 1993 i.S. Kanton Neuenburg gegen EVED betreffend Umstellung der Strecke Travers - Les Verrières von Bahn- auf Busbetrieb) auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Kantons nicht eingetreten. Es hat dies damit begründet, dass die Ermächtigung zur Umstellung auf den Busbetrieb sich formell auf Art. 15 SBBV stütze und diese Bestimmung als Ausführungsrecht zu Art. 4 SBBG zu betrachten sei. Aus diesen Bestimmungen und aus Art. 8 SBBG ergebe sich, dass die Ermächtigung zur Änderung der Betriebsweise der SBB in die Zuständigkeit des Bundesrates falle, soweit sie nicht dem EVED delegiert sei, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig sei. Mangels Zuständigkeit konnte das Bundesgericht die Frage offenlassen, ob die Ermächtigung zur Änderung der Betriebsweise im Sinne von Art. 15 SBBV eine anfechtbare Verfügung darstellt und ob der Kanton Neuenburg im Sinne von Art. 103 Bst. a OG zur Beschwerde berechtigt war.

2.2. Aus diesem Urteil des Bundesgerichtes folgt, dass die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zulässig ist, sofern die angefochtene Anordnung des EVED eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG darstellt und kein Bundesgesetz die Beschwerde an den Bundesrat ausschliesst (Art. 74 Bst. e VwVG). Das zweite trifft unbestrittenermassen zu, während das erste strittig und daher im folgenden zu prüfen ist. Dies gilt auch dann, wenn man die Ermächtigung als blossen Zwischenentscheid im Fahrplanverfahren betrachten wollte (E. 7.2 hiernach); denn Anfechtungsobjekt kann auch in diesem Fall nur eine Verfügung sein (Art. 45 Abs. 1 VwVG).

3. Die SBB müssen für Änderungen der Betriebsweise die Ermächtigung des EVED einholen (Art. 4 Abs. 2 SBBG und Art. 15 SBBV). Darunter fällt auch die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb. Ob es sich bei dieser Ermächtigung um eine anfechtbare

Verfügung handelt, hatte der Bundesrat bisher noch nie zu entscheiden. Die Frage beurteilt sich primär nach dem Eisenbahnrecht des Bundes, welches im folgenden vorweg zu prüfen ist. Falls dieses die Frage nicht regelt, ist die allgemeine Regel von Art. 5 Abs. 1 VwVG heranzuziehen.

3.1. Beim Eisenbahnrecht des Bundes fällt zunächst Art. 4 Abs. 1 SBBG in Betracht. Danach findet die Gesetzgebung des Bundes in Eisenbahnsachen auch auf die SBB Anwendung; der Bundesrat kann jedoch Ausnahmen zulassen, sofern dadurch nur das innere Verhältnis zwischen Bund und SBB berührt wird.

Wenn Art. 4 Abs. 1 SBBG auf die (übrige) Gesetzgebung des Bundes in Eisenbahnsachen verweist, so ist dies nicht so zu verstehen, dass das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) ausnahmslos auch für die SBB gilt. Geltung beanspruchen kann dieses Gesetz nur soweit, als das SBB-Gesetz eine bestimmte Frage nicht selber regelt. Wo das SBB-Gesetz eine Regel enthält, geht dieses Gesetz vor (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 24. November 1936 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen; BBl 1936 III 314 f.). Wie es sich damit bei der Ermächtigung des EVED zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb verhält, kann hier offenbleiben, falls sich ergibt, dass weder das SBB-Gesetz noch das Eisenbahngesetz die Frage regeln, ob die Ermächtigung zum Busbetrieb eine anfechtbare Verfügung ist, und daher so oder anders die allgemeine Regel von Art. 5 VwVG zum Zuge kommt.

Was zunächst das SBB-Recht angeht, äussern sich weder Art. 4 Abs. 2 SBBG noch Art. 15 SBBV zur Frage, ob die Ermächtigung anfechtbar ist. Zu prüfen bleibt daher, ob das Eisenbahngesetz die Frage regelt.

3.2. Ins Auge zu fassen ist zunächst Art. 11 EBG, den auch die Beschwerdeführer anrufen. Die Bestimmung schreibt vor, dass gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden kann. Der Bundesrat hat aus dieser Bestimmung abgeleitet, dass die Ermächtigung zur Umwandlung einer bedienten in eine unbediente Bahnstation eine Verfügung ist und der Verwaltungsbeschwerde unterliegt (VPB 43.47, S. 225, und 44.60, S. 247). Indessen stützten sich diese Entscheide aus den Jahren 1979 und 1980 auf die alte Fassung von Art. 11 EBG, der 1982 bei der Revision des Eisenbahngesetzes ersetzt wurde, weil er dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes widersprach (Art. 80 Bst. c VwVG; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 1. Dezember 1980 über die Änderung des Eisenbahngesetzes, BBl 1981 I 336, und Fn. 2 zu Art. 11 EBG). In der geltenden Fassung und nach heutigem Verständnis verweist Art. 11 EBG für Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (BGE 116 Ib 349 E. 2c). Art. 11 EBG bestimmt somit nicht selber, was unter Verfügungen der Aufsichtsbehörde zu verstehen ist, weshalb dafür auf Art. 5 Abs. 1 VwVG abzustellen und die Frage im Lichte dieser Bestimmung zu prüfen ist. Abgesehen davon ist die Frage, die dem Bundesrat damals vorlag, nämlich, ob die Umwandlung einer bedienten in eine unbediente Station eine Verfügung ist, heute spezialgesetzlich geregelt (Art. 7 Abs. 2 des BG vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr [TG], SR 742.40).

3.3. Auch Art. 10 EBG beantwortet die Frage nicht, ob die Ermächtigung zum Busbetrieb eine anfechtbare Verfügung ist. Die Bestimmung legt einzig fest, dass die Aufsicht über Bau und Betrieb der Eisenbahnen dem Bundesrat obliegt und durch das EVED ausgeübt wird.

3.4. Ob die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb eine Verfügung ist, wird somit weder im SBB-Recht noch im Eisenbahngesetz beantwortet. Daher ist es nötig, auf die allgemeine Regel von Art. 5 Abs. 1 VwVG zurückzugreifen. Es liegt nahe, dafür die Praxis von Bundesgericht und Bundesrat in vergleichbaren Fällen heranzuziehen.

4. Die Praxis unterscheidet die Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG von der organisatorischen Anordnung. Diese ordnet den Verwaltungsbetrieb im engeren und weiteren Sinn, während die Verfügung ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise regelt (Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 122; Imboden Max / Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Verwaltungsrechtsprechung, Basel und Frankfurt a.M. 1976/1990, Nr. 35 B/I und VII/b4; Kölz Alfred / Häner Isabelle, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 134, Rz. 223).

4.1. Die Regelung eines Rechtsverhältnisses liegt dann vor, wenn die zuständige Behörde mit einer Anordnung im Einzelfall gegenüber jemand anderem Rechte oder Pflichten begründet, ändert oder aufhebt, darüber eine Feststellung trifft oder Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten abweist oder auf solche Begehren nicht eintritt. In diesem Sinne hat das Bundesgericht erkannt, dass die Umbenennung einer Poststelle keine Verfügung, sondern eine organisatorische Anordnung ist, weil niemandem gegenüber Rechte und Pflichten begründet werden, weshalb derartige Anordnungen nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden können (BGE 109 Ib 256 E. 1b). In den Erwägungen dieses Entscheides verwies das Gericht unter anderem auf den Entscheid der PTT-Generaldirektion vom 4. Oktober 1974, der feststellte, dass die Aufhebung einer Poststelle keine Rechte und Pflichten der Postbenutzer berührt und daher nicht als Verfügung, sondern als organisatorische Anordnung gilt (VPB 39.102, S. 85 ff.). Weiter erwähnte das Bundesgericht einen unveröffentlichten Entscheid, in welchem es den Standpunkt des EVED geschützt hatte, wonach die Aufhebung einer Bahnhaltestelle keine Verfügung ist.

Und schliesslich erklärte das Gericht in BGE 109 Ib 256 E. 1b, Gygi (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 137) habe mit Recht geltend gemacht, dass die Eröffnung einer Bahnhof-Apotheke (BGE 97 I 594 E. 4) keine Verfügung sei und das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses die Verfügung nicht ersetzen könne.

Aus dem gleichen Grund hat der Bundesrat in einem Entscheid vom 1. September 1993 in Änderung der Praxis entschieden, dass das Aufstellen der Fahrpläne eine organisatorische Anordnung und als solche keine anfechtbare Verfügung darstellt (Art. 6 TG und Art. 5 ff. FPV; VPB 58.79, S. 593 ff.). Nicht als Verfügung qualifiziert hat ferner das Eidgenössische Finanzdepartement die Änderung der Abfertigungszeiten bei einem Zollamt (VPB 53.38, S. 269 f.). Und schliesslich hat der Bundesrat auch die Ermächtigung des EVED an die PTT-Betriebe zur Änderung (einschliesslich Verlängerung) der Linienführung eines Postautokurses nicht als Verfügung, sondern als organisatorische Anordnung qualifiziert; gleiches gilt für die Ermächtigung des EVED an die PTT-Betriebe zur Erneuerung von Postführungsverträgen mit Postautohaltern (VPB 44.42, S. 190, 50.51, S. 337 f., und 43.26, S. 111 f.). Auch den Beschluss der PTT-Betriebe zum Bau eines Fernmeldeturmes hat der Bundesrat als organisatorische Anordnung bezeichnet (VPB 50.48, S. 320 f., und BGE 112 Ib 73 E. 3; vgl. ferner Grisel André, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. II, S. 863; Imboden/Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 35 B/I und VII/b4; Knapp Blaise, Précis de droit administratif, 4. Aufl., Basel und Frankfurt a. M. 1991, Rz. 1052, S. 235, und Kölz/Häner, a. a. O., Zürich 1993, S. 134 f., Rz. 223).

4.2. Diesem Überblick lässt sich entnehmen, dass Bundesgericht und Bundesrat Sachverhalte zu beurteilen hatten, die sich mit dem vorliegenden Fall vergleichen lassen. Vergleichbar sind namentlich Fälle, in denen die Modalitäten strittig sind, nach welchen

Bundesbetriebe ihre Dienstleistungen anbieten. Zu beurteilen waren zum einen Massnahmen, welche die Betriebe in eigener Kompetenz grundsätzlich selber beschliessen können (wie z. B. das Aufstellen von Fahrplänen durch die SBB, Art. 6 Abs. 1 TG). Zum andern handelte es sich um Massnahmen, für die der Betrieb die Ermächtigung des EVED benötigte (wie etwa die PTT-Betriebe für die Änderung der Linienführung eines Postautokurses). Was den zweiten Sachverhalt betrifft, um den es vorliegend geht, betrachtet die Praxis zum PTT-Recht die fragliche Massnahme und die dafür nötige Ermächtigung rechtlich als einen einzigen Akt, der so zustandekommt, dass die PTT-Betriebe die Massnahme dem EVED beantragen und dieses zustimmt. Weiter lässt sich der Praxis entnehmen, dass bei dieser Konstellation eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG dann verneint wird, wenn das EVED als hierarchisch übergeordnete Behörde und Aufsichtsbehörde die Anordnung allein an die PTT-Betriebe richtet

und wenn die fragliche Anordnung den Betrieb des Unternehmens regelt. Begründen lässt sich dies damit, dass die PTT-Betriebe als Verwaltungseinheit des Bundes zur Bundesverwaltung gehören und solche Anordnungen sich somit rechtlich nur innerhalb der Bundesverwaltung auswirken (Art. 58 Abs. 1 Bst. E des BG vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG], SR 172.010; VPB 44.42, S. 190). Damit fehlt es an der unmittelbaren Rechtswirkung nach aussen. Ohne eine solche Aussenwirkung mangelt es an der Regelung eines Rechtsverhältnisses, die das Wesen der Verfügung ausmacht (VPB 50.48, S. 320; Haltner Rolf H., Begriff und Arten der Verfügung im Verwaltungsverfahren des Bundes [Art. 5 VwVG], Zürich 1979, S. 35 ff.; Imboden/Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 35 B/I; Kölz/Häner, a. a. O., S. 134, Rz. 223).

Dass die fragliche Anordnung sich faktisch auf die Kundschaft des Unternehmens auswirken kann, mag ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung einer solchen Anordnung begründen (Art. 48 Bst. a VwVG), kann jedoch die fehlende Verfügung nicht ersetzen (vgl. Giacomini Sergio, vom «Jagd machen auf Verfügungen», ZBl 1993, S. 241 ff.). Dies gilt nach der genannten Praxis jedenfalls für die PTT-Betriebe, auch wenn sich nicht übersehen lässt, dass in anderen Bereichen die Praxis nicht durchwegs dieser Linie folgte und gelegentlich dazu neigte, aus dem Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses auf die Verfügung zu schliessen. In diesem Zusammenhang wird namentlich die teilweise Verlegung einer Abteilung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich genannt, die der Schweizerische Schulrat als Verfügung qualifizierte (VPB 39.59, S. 42 f.; vgl. Moor Pierre, Droit administratif, Bd. II, Les actes administratifs et leur contrôle, Bern 1991, S. 112, Ziff. 2.1.2.3, und Plattner Steinmann Roland, Tatsächliches Verwaltungshandeln, Zürich 1990, S. 186 f.). Dieser Aspekt spielte auch eine Rolle beim Entscheid des Bundesrates, die Wahl des Standortes eines Microswiss-Zentrums durch das zuständige Departement als Verfügung zu qualifizieren (VPB 58.39, S. 309 f.).

5. Die SBB sind insofern mit den PTT-Betrieben zu vergleichen, als sie ebenfalls als Verwaltungseinheit des Bundes gelten und damit zur Bundesverwaltung gehören, auch wenn sie als Verkehrsunternehmen in verschiedener Hinsicht eine besondere Stellung einnehmen (Art. 1 SBBG und Art. 58 Abs. 1 Bst. E VwOG; Art. 1, 4 und 8 SBBG; vgl. Lendi Martin, Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1987/1993, Art. 26, Rz. 11 und 17 ff.). Wenn das EVED als hierarchisch übergeordnete Behörde und Aufsichtsbehörde die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb allein an die SBB richtet und wenn die Ermächtigung rechtlich nur den Betrieb des Unternehmens regelt, folgt aus der gegenüber den PTT-Betrieben entwickelten Praxis, dass keine anfechtbare Verfügung vorliegt.

5.1. Die Beschwerdeführer wenden dagegen grundsätzlich ein, dass sich diese Praxis aus verschiedenen Gründen nicht auf die SBB übertragen lasse. Zum einen sind sie der Ansicht, dass sich die Rechtslage bei den SBB anders darstellt als bei den PTT-Betrieben. Das trifft jedoch nur dort zu, wo bei den SBB spezialgesetzliche Regelungen bestehen, die für den Begriff der Verfügung von Art. 5 Abs. 1 VwVG abweichen, was bei der Ermächtigung zur Umstellung auf den Busbetrieb nicht der Fall ist (E. 3 hiervor). Zum andern weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Folgen der Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb für die Betroffenen schwerer wiegen als die von der Praxis beurteilten postdienstlichen Massnahmen. Der Bundesrat kann dem nicht beipflichten, wenn man sich etwa den in VPB 50.51 (S. 336 ff.) beurteilten Sachverhalt vor Augen führt; dort wurde die Linienführung eines Postautokurses geändert, was zur Folge hatte, dass sich die Bedienung durch das Verkehrsmittel für einen Teil der Kundschaft verschlechterte. Abgesehen davon kommt es rechtlich nicht darauf an, wie der Bundesrat gerade im zitierten Entscheid festgehalten hat; massgeblich ist allein, ob die Anordnung Rechte oder Pflichten der Betroffenen und mithin ein Rechtsverhältnis regelt, weil nur dann eine Verfügung vorliegt.

5.2. Mit der fraglichen Ermächtigung verleiht das EVED den SBB die Befugnis, eine bestimmte Strecke von Bahn- auf Busbetrieb umzustellen. Eine solche Anordnung betrifft ohne Zweifel den Betrieb des Unternehmens. Strittig ist dagegen, ob sich die Ermächtigung allein an die SBB richtet und sich rechtlich nur auf diese auswirkt. Die Beschwerdeführer machen dazu geltend, die fragliche Ermächtigung zeitige für sie und andere in verschiedener Hinsicht rechtliche Wirkungen und habe in diesem Sinne Aussenwirkungen, weshalb es sich um eine Verfügung handle.

5.3. Die Beschwerdeführer berufen sich zunächst auf Art. 8 und 9 EBG, die in bestimmten Fällen die vorgängige Anhörung der Kantone vorschreiben, so namentlich dann, wenn wegen veränderter Verhältnisse die Rechte und Pflichten des Konzessionärs geändert werden oder die Konzession aufgehoben wird. Die Beschwerdeführer ziehen daraus den Schluss, dass das Eisenbahngesetz ihnen ein bestimmtes Recht verleiht und dieses durch solche Entscheide - wozu sie die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb zählen - berührt wird. Sie betrachten sich daher als Parteien des Verfahrens und als materielle Adressaten der fraglichen Ermächtigung zur Umstellung (Art. 6 VwVG).

Das BAV führt dazu aus, dass die erwähnten Bestimmungen nur für Bahnunternehmen gelten, die über eine Konzession verfügen, und die SBB nicht dazu gehören. Insoweit wären daher die Voraussetzungen nicht erfüllt, um die Art. 8 und 9 EBG auf die SBB anzuwenden. Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, gemäss Art. 4 Abs. 1 SBBG gälten die erwähnten Bestimmungen des Eisenbahngesetzes auch für die SBB, zumal sich nicht begründen lasse, warum die Kantone bei den konzessionierten Unternehmen anzuhören seien, nicht aber bei den SBB; denn die Folgen der Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb seien in beiden Fällen identisch. Das mag zutreffen, ändert aber nichts daran, dass die Art. 8 und 9 EBG sich auf die SBB nur soweit anwenden lassen, als das SBB-Gesetz dafür Raum lässt, wie auch das Eisenbahngesetz selber ausdrücklich festhält (Art. 1 Abs. 3 EBG). Wenn Art. 4 Abs. 1 SBBG auf die (übrige) Gesetzgebung des Bundes in Eisenbahnsachen verweist, so ist dies daher nicht so zu verstehen, dass das Eisenbahngesetz ausnahmslos auch für die SBB gilt. Geltung kann dieses Gesetz nur soweit beanspruchen, als das SBB-Gesetz eine bestimmte Frage nicht selber regelt. Wo das SBB-Gesetz dagegen eine Regel enthält, geht dieses Gesetz vor (vgl.

Botschaft des Bundesrates vom 24. November 1936 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen; BBl 1936 III 314 f.).

Was die Ermächtigung des EVED zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb angeht, enthält das SBB-Gesetz in Art. 4 Abs. 2 eine

Bestimmung, woraus zu schliessen ist, dass das Eisenbahngesetz insoweit nicht anwendbar ist. Der Schluss wird erhärtet durch den Umstand, dass die Art. 8 und 9 EBG sich eindeutig auf die konzessionierten Eisenbahnunternehmen beziehen, wozu die SBB nicht gehören (vgl. Lendi a. a. O.). Auch das Eisenbahngesetz selber bietet keine Hinweise, die zur Annahme berechtigen, dass die Art. 8 und 9 EBG auch für die SBB gelten (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 3. Februar 1956 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Eisenbahngesetzes, BBl 1956 I 235 ff. und 238 ff.). Selbst wenn in diesem Punkt sich die Rechtslage somit bei den SBB anders als bei den konzessionierten Eisenbahnen gestaltet, so darf doch die praktische Tragweite dieser Regelung nicht überschätzt werden. Wenn die SBB eine Strecke von Bahn- auf Busbetrieb umstellen wollen, wird sich dies auf das Fahrplan-Projekt auswirken, das den Kantonen zur Vernehmlassung unterbreitet wird (E. 8.1 hiernach; Art. 6 Abs. 2 TG und Art. 8 sowie 16 Abs. 3 FPV in der Fassung vom 30. Juni 1993, AS 1993 2069). Im Ergebnis erhalten die Kantone somit das rechtliche Gehör, auch wenn Art. 8 und 9 EBG auf die SBB nicht angewendet werden.

Selbst wenn im übrigen die betroffenen Kantone nach dem Eisenbahngesetz vorgängig angehört werden müssten, hiesse dies noch nicht ohne weiteres, dass die Ermächtigung zum Busbetrieb deswegen eine Verfügung wäre. Dies wäre sie sicher dann, wenn das EVED in der Ermächtigung auf die eine oder andere Weise das Anhörungsrecht geregelt und beispielsweise ein Gesuch der betroffenen Kantone um Anhörung abgewiesen hätte (E. 4.2 hiervor). Im vorliegenden Fall fehlt es an einer solchen Anordnung.

Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, die Anhörung der Kantone sei sinnlos, wenn sie sich hernach nicht in der Sache - das heisst gegen die Ermächtigung zum Busbetrieb - wehren könnten. Indessen sind solche Konstellationen in der Rechtspraxis nicht unbekannt. So bestimmt Art. 6 Abs. 2 TG, dass den Kantonen im Fahrplanverfahren Gelegenheit zur Vernehmlassung einzuräumen ist, ohne diese auf bestimmte Leistungen beim Fahrplan zu beschränken. Den Rechtsweg in der Sache beschreiten können die Kantone jedoch nur, wenn Begehren für zusätzliche gemeinwirtschaftliche Leistungen im regionalen Personenverkehr oder von der öffentlichen Hand verlangte Zusatzleistungen strittig bleiben (Art. 10 Abs. 2 und 3 FPV; E. 7.2 hiernach). Ausgeschlossen ist der Rechtsweg dagegen beim Fahrplan für Intercity-Züge (VPB 58.79, S. 593 ff.). Eine solche Lösung lässt sich für die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb um so weniger beanstanden, als die Kantone keineswegs schutzlos sind, sondern im Fahrplanverfahren Begehren zur Sache stellen können und die SBB unter bestimmten Voraussetzungen darauf eintreten müssen (Art. 9 Abs. 1 FPV; E. 8.1 hiernach).

5.4. Ferner machen die Beschwerdeführer geltend, dass der vorliegende Sachverhalt unter Art. 40 Abs. 1 EBG fällt. Nach dieser Bestimmung entscheidet unter Vorbehalt der Beschwerde die Aufsichtsbehörde über bestimmte Anstände, die sich aus Bau oder Betrieb von öffentlichen Transportunternehmen ergeben. Dazu ist zunächst festzustellen, dass Art. 40 Abs. 1 EBG den Art. 8 EBG - den die Beschwerdeführer anrufen - nicht zu den Streitigkeiten zählt, die im Anstandsverfahren zu erledigen sind. Allerdings lässt sich nicht von vornherein ausschliessen, dass eine Änderung der Betriebsweise zu Anständen im Sinne von Art. 40 Abs. 1 EBG führen kann. Dies wird sich jedoch erst noch weisen müssen, wenn im (ordentlichen oder besonderen) Fahrplanverfahren (Art. 5 ff. und 16 Abs. 3 FPV) die Verbindungen und Anschlüsse definitiv aufeinander abgestimmt werden. Deshalb lässt sich Art. 40 Abs. 1 EBG für den vorliegenden Fall nicht anrufen. Unbehelflich ist auch die Berufung auf Art. 40 Abs. 2 EBG (AS 1993 907). Dieser sieht unter anderem vor, dass im Verhältnis zwischen den Bundesbahnen und der Bundesverwaltung der Bundesrat entscheidet, wenn es um bestimmte Streitigkeiten über Kosten und deren Verteilung sowie über Vergütungen geht. Im vorliegenden Fall sind nicht solche Anstände strittig, weshalb sich aus dieser Bestimmung nichts gewinnen lässt. Wären solche Anstände im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen strittig und fielen der vorliegende Sachverhalt darunter, so wäre hiefür nicht der Bundesrat zuständig, sondern müssten die Beschwerdeführer verwaltungsrechtliche Klage beim Bundesgericht einreichen (Art. 40 Abs. 2 EBG und Art. 116 Bst. a OG). Es bleibt den Beschwerdeführern aber selbstverständlich unbenommen, den Weg nach Art. 40 EBG zu beschreiten und ein separates Anstandsverfahren einzuleiten (vgl. BGE 116 Ib 249 E. 5, 344 und 400 sowie 117 Ib 113 E. 1a und 111). Ob ein solcher Schritt Aussicht auf Erfolg hätte, kann der Bundesrat nicht beurteilen.

5.5. Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, dass ihnen und den konzessionierten Transportunternehmen aus der Umstellung Pflichten erwachsen. Dies betreffe namentlich die Koordination der Anschlüsse zwischen dem Bus und den anderen Verkehrsträgern sowie die Pflicht zum durchgehenden Verkehr (Art. 33-38 EBG); die Umstellung habe auch Folgen für die Raumplanung, die den Kantonen obliege. Dazu ist festzuhalten, dass die angefochtene Anordnung des EVED solche Pflichten weder begründet noch sonstwie verbindlich regelt und insofern keine Verfügung vorliegt (Art. 5 Abs. 1 VwVG; E. 4.1 hiervor). Das wäre rechtlich auch gar nicht möglich oder zumindest verfrüht, weil diese Pflichten sich konkret erst im (ordentlichen oder besonderen) Fahrplanverfahren (Art. 5 ff. und 16 Abs. 3 FPV) bestimmen lassen und erst dann gegebenenfalls Gegenstand einer Anordnung und mithin einer Verfügung werden können. Dort können die Beschwerdeführer auch ihre raumplanerischen Anliegen einbringen (E. 8.1 hiernach). Daher ist es - entgegen dem Antrag des Kantons Bern in der abschliessenden Stellungnahme vom 2. Dezember 1994 - nicht nötig, zu dieser Frage im vorliegenden Verfahren eine Stellungnahme des Bundesamtes für Raumplanung einzuholen.

5.6. Andere unmittelbare rechtliche Aussenwirkungen sind ebenfalls nicht erkennbar. Die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb bindet insbesondere die Parteien des Fahrplanverfahrens rechtlich nicht, wie später dargelegt wird (E. 8.3 hiernach). Unmittelbare rechtliche Wirkungen zeitigt die Änderung der Betriebsweise auch für die Reisenden nicht. Diese treten mit den SBB in ein Rechtsverhältnis, wenn sie einen Personentransportvertrag abschliessen; damit verpflichten sich die SBB, die Reisenden gegen Entgelt zwischen bestimmten Stationen zu transportieren. Der Vertrag berechtigt die Reisenden, die im Fahrplan veröffentlichten Kurse und die öffentlichen Zusatzkurse zu benützen (Art. 15 TG). Daraus ergibt sich, dass das Transportgesetz den Reisenden nicht Anspruch auf Beförderung durch ein bestimmtes Verkehrsmittel des öffentlichen Verkehrs verleiht, weshalb die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb keine Rechte der Reisenden berührt.

5.7. Die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb richtet sich somit allein an die SBB und betrifft nur den Betrieb des Unternehmens. Rechtlich zeitigt die Ermächtigung keine unmittelbaren Aussenwirkungen und berührt namentlich weder Rechte noch Pflichten der Beschwerdeführer. Es handelt sich daher um eine organisatorische Anordnung des EVED, nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG.

Ohne Belang ist daher, dass das EVED seiner Ermächtigung zur Umstellung des Betriebes eine Rechtsmittelbelehrung angefügt hat. Ein solcher Umstand macht die Ermächtigung nicht zur Verfügung und kann keinen gesetzlich nicht vorgesehenen Rechtsweg schaffen (VPB 45.46, S. 247, 50.51, S. 338; Gygi, a. a. O., S. 131).

6. In der Literatur werden allerdings auch andere Ansichten vertreten, die sich auch auf Beispiele aus der Praxis berufen können (E. 4.1 und 2 hiervor). Zum einen wird geltend gemacht, auch wenn organisatorische Anordnungen nur Rechte und Pflichten einer Verwaltungseinheit des Bundes regeln, seien sie trotzdem als Verfügungen zu betrachten; denn selbst dann entscheide die

zuständige Bundesbehörde über die Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes im Einzelfall (vgl. Moor, a. a. O., S. 111 ff., Ziff. 2.1.2.3). Zum andern wird gefordert, behördliche Anordnungen seien wie Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG der förmlichen Beschwerde zu unterstellen, auch wenn sie sich im Aussenverhältnis nicht unmittelbar rechtlich auswirken, aber doch auf andere Weise die Rechte Dritter berühren und wenn sich die Anordnungen für eine richterliche Überprüfung eignen (vgl. Moor, a. a. O., S. 372 ff., Ziff. 5.4.2.2; Plattner-Steinmann, a. a. O., S. 184 ff. und 204 ff.). Allerdings wird eingeräumt, dass auch bei dieser Betrachtungsweise ein Rechtsschutzinteresse dann nicht unbedingt besteht, wenn eine Beschwerdeinstanz die fragliche Anordnung im Rahmen einer Beschwerde gegen eine nachfolgende Verfügung überprüfen kann (vgl. Moor, a. a. O., S. 111 ff., Ziff. 2.1.2.3, und S. 375 f., Ziff. 5.4.2.2.).

6.1. Wenn man diese Betrachtungsweise auf den vorliegenden Fall anwenden und die Ermächtigung des EVED zum Busbetrieb der Verwaltungsbeschwerde gemäss Art. 44 VwVG unterstellen wollte, erhebt sich zum einen die Frage, ob eine solche Lösung auf das Transportgesetz abgestimmt wäre. Dieses will den Spielraum der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs erweitern. Erreicht wird dies unter anderem dadurch, dass das Gesetz die Verfahren strafft und entlastet. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man im Sinne des vorgenannten Standpunktes davon ausgeht, dass die Entscheide über die Gestaltung der Fahrpläne und über die Bedienung der Stationen der förmlichen Verwaltungsbeschwerde zu unterstellen wären (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 23. Februar 1983 über Transporte des öffentlichen Verkehrs; BBl 1983 II 174 und 181 f. und VPB 58.79, S. 594 ff.). Würdigt man die Regelung im Transportgesetz von dieser Warte aus, so zeigt sich, dass gegenüber dem Verwaltungsverfahrensgesetz der Rechtsmittelzug (Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 3 TG) und der Kreis der zur Beschwerde berechtigten Personen und Behörden beschränkt werden (Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 TG sowie Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 8 und 9 FPV; VPB 58.79, S. 596 ff.).

Angesichts dieser Ordnung liesse es sich schwerlich rechtfertigen, die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb der förmlichen Beschwerde gemäss Art. 44 VwVG zu unterstellen. Dies hiesse namentlich, dass nach Art. 48 Bst. a VwVG Beschwerde führen könnte, wer durch die angefochtene Umstellung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung dieser Massnahme hat. Weil hierfür auch rein faktische Interessen (beispielsweise wirtschaftlicher Natur) genügen, wäre je nach Umständen ein sehr weiter Kreis von Personen zum Verfahren zuzulassen (E. 4.2 hiervor). Weiter hiesse dies, dass diese Personen vor der Umstellung angehört werden müssten (Art. 6 und 30 Abs. 1 VwVG). Dies ginge über den Rechtsschutz hinaus, den das Transportgesetz gegen die Gestaltung der Fahrpläne und gegen Entscheide über die Bedienung der Stationen gewährt (Art. 6 und 7 TG). Eine solche Lösung stünde daher nicht im Einklang mit Sinn und Zweck des Transportgesetzes, das die Verfahren entlasten und straffen will. Wenn die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb selbständig anfechtbar wäre, würde damit namentlich das (ordentliche oder besondere) Fahrplanverfahren (Art. 5 ff. und 16 Abs. 3 FPV) verzögert, wie gerade der vorliegende Fall zeigt, haben doch die Beschwerdeführer beantragt, dass die Entscheide des EVED über die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb und über ihre Fahrplanbegehren zeitlich koordiniert werden. Weil die beiden Verfahren in der Tat sachlich zusammenhängen (E. 8.1 und 2 hiernach), hat das EVED das Fahrplanverfahren sistiert bis zum Entscheid des Bundesrates über die vorliegenden Beschwerden (I/B und D hiervor).

6.2. Zum andern spricht ein weiterer Umstand dagegen, die strittige Anordnung des EVED zum Busbetrieb der förmlichen Verwaltungsbeschwerde zu unterstellen. Die Beschwerdeführer können nämlich ihre Anträge und Rügen im (ordentlichen oder besonderen) Fahrplanverfahren (Art. 5 ff. und 16 Abs. 3 FPV) vorbringen (E. 7.2 und 8.2 hiernach) und damit ihre allfälligen Rechtsschutzinteressen wahren.

6.3. Dieser Umstand und die vom Transportgesetz geschaffene Ordnung des Rechtsschutzes sprechen somit dagegen, die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb der förmlichen Beschwerde zu unterstellen.

6.4. Damit bleibt es beim Befund, dass sich die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb nur an die SBB richtet und allein den Betrieb des Unternehmens regelt. Rechtlich zeitigt die Ermächtigung keine unmittelbaren Aussenwirkungen und berührt namentlich weder Rechte noch Pflichten der Beschwerdeführer. Es handelt sich daher um eine organisatorische Anordnung des EVED, nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG.

Der Bundesrat kann daher mangels anfechtbarer Verfügung auf die beiden Verwaltungsbeschwerden nicht eintreten.

Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob die Beschwerdeführer berechtigt wären, Verwaltungsbeschwerde gegen die Ermächtigung zum Busbetrieb zu führen (Art. 48 VwVG). Der Bundesrat prüft daher jene Vorbringen nicht, mit welchen die Beschwerdeführer dieses Recht begründen; dies gilt namentlich für das, was sie zum Beschwerderecht von Gemeinwesen nach dem BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451; VPB 41.42) und nach dem BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) anführen.

7. Der Bundesrat kann somit die beiden Verwaltungsbeschwerden höchstens als Aufsichtsbeschwerden im Sinne von Art. 71 VwVG entgegennehmen, was der Kanton Bern eventualiter beantragt.

7.1. Nach Art. 71 VwVG kann jedermann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei. Der Bundesrat tritt in ständiger Praxis auf eine Aufsichtsbeschwerde nur ein, wenn eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht oder von Verfahrensrecht behauptet wird, die mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gerügt werden kann (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde; VPB 56.37).

Aus dieser Praxis ergibt sich, dass der Bundesrat im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde nicht auf Rügen eintreten kann, die in anderen Verfahren vorgebracht werden können und in denen Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Es fragt sich, ob das vor dem EVED hängige Fahrplanverfahren die Anforderungen an ein solches Verfahren erfüllt.

7.2. Für das ordentliche Fahrplanverfahren bestimmt die Fahrplanverordnung, dass die Verkehrsunternehmen den definitiven Fahrplan festlegen (Art. 10 Abs. 1 FPV). Strittig gebliebene Begehren für zusätzliche gemeinwirtschaftliche Leistungen im regionalen Personenverkehr können dem BAV zum Entscheid unterbreitet werden; gegen den Entscheid des BAV kann Beschwerde geführt werden (Art. 10 Abs. 2 FPV). Dasselbe Verfahren gilt auch für das Sonderfahrplanverfahren, das durchzuführen ist, wenn ein Unternehmen den Fahrplan im regionalen Personenverkehr aufgrund nicht ausreichender finanzieller Mittel der öffentlichen Hand ändert und dabei die Begehren der Kantone nicht berücksichtigt (Art. 16 Abs. 3 FPV). Strittig gebliebene Begehren für Zusatzleistungen im Sinne von Art. 8 TG (d. h. von der öffentlichen Hand verlangte Zusatzleistungen) sind dem BAV zu unterbreiten, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen Verkehrsunternehmen des Bundes und Kantonen

bestehen; gegen den Entscheid des BAV kann Beschwerde beim EVED geführt werden; dieses entscheidet endgültig (Art. 10 Abs. 3 FPV und Art. 8 Abs. 3 TG).

Die gesetzliche Ordnung lässt erkennen, dass im Fahrplanverfahren Rechtsmittel bestehen, soweit es um strittige gemeinwirtschaftliche Leistungen im regionalen Personenverkehr geht, auch wenn das Aufstellen der Fahrpläne eine organisatorische Anordnung ist und als solche keine anfechtbare Verfügung darstellt (VPB 58.79, S. 593 ff.). Art. 10 Abs. 2 FPV bestimmt nicht, wer diese Rechtsmittel ergreifen kann. Daher ist die allgemeine Regel von Art. 48 VwVG heranzuziehen. Nach dessen Bst. a steht den Kantonen das Beschwerderecht dann zu, wenn sie materielle Adressaten von Entscheiden sind, die im Fahrplanverfahren ergehen (vgl. BGE 110 Ib 304 E. 3; Gygi, a. a. O., S. 169; Kölz/Häner, a. a. O., S. 150, Rz. 245; Moor, a. a. O., S. 423, Ziff. 5.6.3.1). Als solche Adressaten sind sie namentlich dann zu betrachten, wenn über strittig gebliebene Begehren für zusätzliche gemeinwirtschaftliche Leistungen im regionalen Personenverkehr entschieden wird. Die Kantone können daher nach Art. 48 Bst. a VwVG gegen solche Entscheide Verwaltungsbeschwerden führen.

8. Zu prüfen bleibt somit die Frage, ob im Fahrplanverfahren jene Anträge und Rügen geprüft werden können, welche die Beschwerdeführer in den vorliegenden Beschwerden vorbringen.

8.1. Wenn die SBB im regionalen Personenverkehr eine Strecke von Bahn- auf Busbetrieb umstellen wollen, muss das Busangebot insgesamt die gleiche Qualität aufweisen wie das ursprüngliche Bahnangebot. Der qualitative Besitzstand ist zu wahren (Ziff. 31 EVED-Richtlinien). Das Angebot richtet sich nach Art. 4 LA 87 (grundsätzlich Stundentakt im regionalen Personenverkehr mit Verdichtungen im Spitzenverkehr) und umfasst etwa 18-22 Kurspaare pro Tag (Ziff. 33 EVED-Richtlinien). Verabschiedete Betriebsumstellungen, das heisst Umstellungen von Bahn- auf Busbetrieb, sind im Rahmen der Fahrplanverordnung zu verwirklichen (Ziff. 37 der EVED-Richtlinien).

Ob das Busangebot die Qualität wahrt oder nicht, lässt sich daher endgültig erst beurteilen, wenn im Fahrplanverfahren das Fahrplan-Projekt vorliegt, zu dem sich auch die Kantone vernehmen lassen können (Art. 8 Abs. 1 FPV). Gleich verhält es sich, wenn ein Sonderfahrplanverfahren gemäss Art. 16 Abs. 3 FPV durchgeführt wird. Die Kantone können in der Vernehmlassung Begehren um Änderung des Fahrplan-Projektes stellen (Art. 8 Abs. 2 und 16 Abs. 3 FPV). Die Fahrplanverordnung schränkt die zulässigen Gründe für solche Begehren nicht ein. Ein Kanton kann daher die verlangte Änderung damit begründen, das Fahrplan-Projekt verstosse gegen die EVED-Richtlinien und den Leistungsauftrag 1987, weil es den qualitativen Besitzstand nicht wahre oder den Stundentakt nicht einhalte. Oder er kann seine Begehren mit raumplanerischen Anliegen begründen.

Die Fahrplanverordnung und die EVED-Richtlinien erlauben somit, die mit dem Fahrplan verknüpften Fragen im Fahrplanverfahren zu beurteilen. Ein solches Vorgehen folgt den Grundsätzen, nach denen Verfahren zu gestalten sind, nämlich der Konzentration und Beschleunigung, der materiellen und formellen Koordination sowie des ökonomischen Einsatzes der personellen und materiellen Mittel. Damit wird namentlich eine formelle Koordination zwischen dem Fahrplanverfahren und dem vorliegenden Verfahren erreicht und Ziff. 2 der vorliegenden Anträge erfüllt. Dieser Befund gebietet es, Anträge und Rügen der Kantone gegen die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb soweit in das Fahrplanverfahren zu weisen, als sie sich auf die Wahrung des Besitzstandes (einschliesslich Stundentakt) im regionalen Personenverkehr beziehen.

8.2. Weiter beantragen die Beschwerdeführer, der Entscheid des EVED sei aufzuheben und dieses anzuweisen, die Genehmigung der Änderung der Betriebsweise auf der SBB-Teilstrecke Büren a. A. - Solothurn im Sinne von Ziff. 3 der EVED-Richtlinien vorzunehmen (Ziff. 1). Der Kanton Bern beantragt zusätzlich (Ziff. 3), das EVED als Aufsichtsbehörde habe die SBB anzuweisen, im Rahmen des Fahrplanes 1995/1997 in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Regionen und Gemeinden eine kooperative Planung durchzuführen, gestützt darauf ein Konzept über den gesamten öffentlichen Verkehr (OeV-Konzept) für den Raum Büren a. A. - Grenchen - Solothurn zu erstellen und die Wahrung des qualitativen Besitzstandes mit einer nachvollziehbaren Methode zu beweisen.

Was die Beschwerdeführer zur Begründung dieser Anträge vorbringen, läuft im Ergebnis namentlich auf die Begehren hinaus, dass das Verfahren zur Ermittlung des qualitativen Besitzstandes zu verbessern ist und zu dessen Wahrung die beim Bus längeren Fahrzeiten durch ein besseres Angebot kompensiert werden müssen, indem die Busse häufiger fahren und optimale Anschlüsse an andere Verkehrsmittel gewährleisten.

Der Streit dreht sich damit letztlich um zusätzliche gemeinwirtschaftliche Leistungen im regionalen Personenverkehr sowie um das bei der Planung einzuschlagende Verfahren und ist daher im Fahrplanverfahren auszutragen (E. 8.1 hiervor).

8.3. Zu prüfen bleibt schliesslich, ob die Ermächtigung des EVED zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb einer solchen Lösung im Wege steht. Dies träfe dann zu, wenn das EVED im Fahrplanverfahren diesen Entscheid nicht mehr ändern könnte. Eine solche Bindung des EVED an die Ermächtigung zur Umstellung liesse sich indes nicht begründen, weil die Ermächtigung eine organisatorische Anordnung ist und sich nur an die SBB richtet (E. 6.4 hiervor). Sie kann daher jedenfalls gegenüber den Beschwerdeführern - also im Aussenverhältnis - rechtlich nicht wie eine Verfügung wirken, die Behörden und Parteien bindet (Kölz/Häner, a. a. O., S. 134, Rz. 223). Dies gilt zumindest soweit, als es um die Frage geht, ob mit der Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb der qualitative Besitzstand (einschliesslich Stundentakt) gewahrt wird, was Gegenstand des Fahrplanverfahrens bildet. Insoweit kann daher das EVED die den SBB erteilte Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb den Beschwerdeführern nicht entgegenhalten. Falls das EVED zum Schluss kommt, dass das konkrete Fahrplan-Projekt gegen Bundesrecht verstösst, ist daher entweder der Fahrplan zu verbessern oder - falls dies nicht möglich sein sollte - die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb rückgängig zu machen.

Dass das EVED in den Erwägungen der Ermächtigung auf einzelne Faktoren eingeht, die sich auf den qualitativen Besitzstand beziehen, ist eine Folge der rechtlichen Regelung, welche die Ermächtigung zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb dem EVED vorbehält, den Entscheid über strittige Begehren der Kantone zum Fahrplan-Projekt jedoch erstinstanzlich dem BAV zuweist (E. 7.2 hiervor). Nach dem Gesagten kann es sich dabei jedoch nur um eine erste und einstweilige Beurteilung handeln und nicht bedeuten, das EVED habe damit die Begehren der Kantone zur Wahrung des qualitativen Besitzstandes definitiv abgelehnt. Das Departement ist im Fahrplanverfahren auch nicht an die Vernehmlassung und die Duplik gebunden, die das BAV zu den vorliegenden Beschwerden erstattet hat. Als Beschwerdeinstanz kann es die Begründung der Parteianträge frei würdigen, was auch für die Argumente gelten muss, mit denen das BAV die Anträge und Rügen der Beschwerdeführer verwirft (Art. 62 Abs. 4 VwVG; Kölz/Häner, a. a. O., S. 175, Rz. 292).

8.4. Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Frage des qualitativen Besitzstandes (einschliesslich des Stundentaktes) im

regionalen Personenverkehr Gegenstand des Fahrplanverfahrens bildet, die Rügen und Anträge der Beschwerdeführer diesen Gegenstand beschlagen und die Ermächtigung des EVED zur Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb nicht hindert, die Rügen und Anträge im Fahrplanverfahren zu prüfen.

9. Somit ergibt sich, dass der Bundesrat auf die Verwaltungsbeschwerden gegen die Ermächtigung des EVED an die SBB zur Umstellung der Teilstrecke Büren a. A. - Solothurn von Bahn- auf Busbetrieb nicht eintreten kann, weil es an einer anfechtbaren Verfügung fehlt. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität kann er die Eingaben auch nicht als Aufsichtsbeschwerden entgegennehmen, weil die Anträge und Rügen der Beschwerdeführer aus den vorliegenden Beschwerden in dem beim EVED hängigen Beschwerdeverfahren betreffend den Fahrplan 1994/1995 (Lyss-Solothurn) zu prüfen sind.

Verfahrenskosten werden nicht erhoben (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

10. Abschliessend hält der Bundesrat fest, dass aus seiner Sicht die vorliegend strittige Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb nicht der Zustimmung der Bundesversammlung bedarf. Selbst wenn man diese Massnahme als Stilllegung einer Eisenbahnlinie betrachten wollte, was die Beschwerdeführer annehmen, fielen sie nicht unter Art. 4 Abs. 3 SBBG, weil diese Bestimmung die Zustimmung nur verlangt, wenn die Stilllegung endgültig ist. Davon kann aber im vorliegenden Fall nicht die Rede sein, erfolgt doch die Umstellung versuchsweise und ist auf fünf Jahre befristet.

Dokumente des Bundesrates