



Urteil vom 31. März 2026

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Alexander Mistic,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

Zürcher Verkehrsverbund (ZVV),
Hofwiesenstrasse 370, 8090 Zürich Amtsstellen Kt ZH,
vertreten durch
Prof. Dr. Felix Uhlmann, Rechtsanwalt,
WENGER PLATTNER Rechtsanwälte Steuerberater Notare,
Beschwerdeführer,

gegen

**1. Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau, Öffentlicher Verkehr,**
Kant. Verwaltung, Verwaltungsgebäude,
Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld,

**2. Kanton Schaffhausen Baudepartement,
Koordinationsstelle öffentlicher Verkehr,**
Koordinationsstelle,
Rosengasse 8, 8200 Schaffhausen,

beide vertreten durch
Dr. iur. Kurt Moll, Rechtsanwalt,
Beschwerdegegner,

und

Bundesamt für Verkehr BAV,
Abteilung Politik, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Eisenbahn (übriges); Verfügung vom 22. Dezember 2023.

Sachverhalt:**A.**

Am 25. April 2023 ersuchte der Kanton Thurgau das Bundesamt für Verkehr BAV um einen Entscheid bezüglich der Gestaltung der Offerten der S-Bahn-Linien S23 und S24 von Zürich über Winterthur nach Romanshorn respektive Weinfelden/Thayngen. Der Kanton führte aus, bisher würden die Teilstrecken Zürich-Winterthur und Winterthur-Weinfelden/Thayngen respektive Winterthur-Romanshorn separat offeriert (sog. Offertbruch in Winterthur). Aufgrund dieses Vorgehens müssten die Teiloffertlinien östlich von Winterthur Kosten tragen, die durch die Nachfrage auf den Teiloffertlinien Zürich-Winterthur verursacht würden, ohne dass sie an den entsprechenden Erlösen partizipieren würden. Ab dem Bestellverfahren 2025/26 sei deshalb auf den Offertbruch in Winterthur zu verzichten. Der Kanton Schaffhausen schloss sich dem Antrag des Kantons Thurgau mit Schreiben vom 3. Mai 2023 an. Der Zürcher Verkehrsverbund ZVV sprach sich in seinen Schreiben vom 13. April und vom 13. Juni 2023 für einen Bruch der Offerten in Winterthur aus.

B.

Das BAV ersuchte die Kantone Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen, den ZVV, die Schweizerischen Bundesbahnen SBB AG und die Thurbo AG um Stellungnahmen zum Antrag des Kantons Thurgau.

C.

Mit Verfügung vom 22. Dezember 2023 verpflichtete das BAV die Besteller, gemeinsam in Winterthur nicht aufgeteilte Offerten für die Linie S23 Zürich HB-Winterthur-Romanshorn und die Linie S24 Zug-Zürich HB-Winterthur-Weinfelden/Thayngen einzuholen.

D.

Am 26. Januar 2024 erhob der ZVV (Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des BAV (Vorinstanz). Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und es seien für die S-Bahn-Linien S23 (Zürich HB-Winterthur-Romanshorn) und S24 (Zug-Zürich HB-Winterthur-Weinfelden/Thayngen) jeweils ab dem Knotenpunkt Winterthur separate Offerten zu erstellen.

E.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 28. März 2024 die Abweisung der Beschwerde.

F.

Die Kantone Thurgau und Schaffhausen (Beschwerdegegner) beantragen mit Beschwerdeantwort vom 17. April 2024 die Abweisung der Beschwerde. In prozessualer Hinsicht beantragten sie zudem, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

G.

Am 17. Mai 2024 äusserte sich die Vorinstanz zum Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung.

H.

Der Beschwerdeführer reichte am 24. Mai 2024 eine Replik ein, in der er sich auch zum Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung äusserte.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 12. Juni 2024 wies das Bundesverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdegegner auf Entzug der aufschiebenden Wirkung ab. Es wies die Parteien an, während der Dauer des Verfahrens soweit notwendig das bisherige Vorgehen mit Offertbrüchen in Winterthur vorläufig weiterzuführen.

J.

Am 5. Juli 2024 nahm die Vorinstanz zur Replik des Beschwerdeführers Stellung und am 12. Juli 2024 reichten die Beschwerdegegner eine Duplik ein. Der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegner verzichteten in der Folge auf Schlussbemerkungen.

K.

Am 12. Dezember 2025 stellten die Beschwerdegegner erneut einen Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung. Eventualiter ersuchten sie darum, dass der Beschwerdeentscheid bis Ende Februar 2026 zu erlassen sei. Das Bundesverwaltungsgericht wies den Antrag und den Eventualantrag mit Zwischenverfügung vom 16. Dezember 2025 ab.

L.

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin äusserten sich die Parteien und die Vorinstanz im Januar 2026 zur Revision der Verordnung über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr vom 16. Oktober 2024 (ARPV, SR 745.16) und deren Folgen für das Beschwerdeverfahren.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Verfahren mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Dabei muss sich das Gericht nicht mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen, sondern kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. statt vieler BGE 133 I 270 E. 3.1).

3.

3.1 Streitig und zu prüfen ist, ob die Offerten für die S-Bahn-Linien S23 Zürich HB-Winterthur-Romanshorn und S24 Zug-Zürich HB-Winterthur-Weinfelden/Thayngen in Zukunft in Winterthur nicht mehr gebrochen werden sollen.

3.2 Die Vorinstanz führt aus, die beiden S-Bahn-Linien würden in der Produktion als durchgehende Linien, das heisst durchgehend mit einer Fahrzeugkomposition, geführt. Die Offerten für die Bestellungen (sog.

Offertlinien) würden meist deckungsgleich mit den Produktionslinien ausgestaltet, manchmal aber auch an bestimmten Bahnhöfen innerhalb der Linie aufgeteilt («gebrochen»). Die Offerten für die S23 und die S24 seien bisher in Winterthur gebrochen worden. Entsprechend seien separate Offerten für die Teilstrecken Zürich HB-Winterthur und Winterthur-Romanshorn respektive Zürich HB-Winterthur und Winterthur-Weinfelden/Thayngen ausgestaltet worden. Winterthur gelte als sogenannter Knotenpunkt. Die Linien müssten aber nicht zwingend an jedem Knotenpunkt gebrochen werden; eine solche Regel wäre weder zweckmässig noch entspräche sie der bisherigen Praxis. Weder aus den massgebenden Bestimmungen noch aus der Praxis liessen sich allgemein gültige und einheitliche Kriterien für die Ausgestaltung der Offerten ableiten. In der Praxis würden für die Frage, ob eine Offerte gebrochen werde, die Meinungen respektive die Vereinbarungen der Kantone beziehungsweise der betroffenen Transportunternehmen berücksichtigt.

Die Aufteilung von Kosten und Erlösen auf die verschiedenen Besteller sei bei durchgehenden und bei gebrochenen Offertlinien unterschiedlich: Bei einer einzigen, ungebrochenen Offertlinie würden die Kosten und die Erlöse von der ganzen Linie und damit von allen Bestellern getragen. Bei einem Offertbruch und entsprechend mehreren Offertlinien würden die Teillinien rechnerisch getrennt: Die Kosten würden gemäss dem Leistungs- und Verursacherprinzip auf die einzelnen Offertlinien verteilt; die Erlöse würden jeweils derjenigen Teillinie zugeschrieben, auf der sie erzielt wurden. Die Kapazität des Rollmaterials werde an dem Streckenabschnitt mit dem grössten Passagieraufkommen bemessen. Könne das Rollmaterial zwischen den Teilstrecken nicht gestärkt oder geschwächt werden, würden die Kosten für die höhere Kapazität des verwendeten Rollmaterials auf beiden Streckenabschnitten anfallen; die höheren Erlöse fielen jedoch nur auf dem Streckenabschnitt mit dem höheren Passagieraufkommen an. Möglich wäre eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Abgeltung aufgrund der unterschiedlichen Kosten und Erlöse bei der Festlegung des interkantonalen Verteilers nach Art. 42 ARPV. Die Beschwerdegegner hätten aber nur eine Klärung der Offertstruktur beantragt.

Keine der Linien könne aus Betriebssicht in Winterthur gestärkt oder geschwächt werden, die Zuglänge könne also nicht dem Verkehrsaufkommen angepasst werden. Weder die Infrastruktur noch die Haltezeit lasse dies zu. Dies spreche gegen einen Offertbruch in Winterthur. Wenn die Teillinie mit dem schwächeren Verkehrsaufkommen die Mehrkosten des am Knotenpunkt nicht schwächbaren Zuges mittragen müsse, sollte sie auch von

den Mehrerträgen auf der Teillinie mit dem stärkeren Verkehrsaufkommen profitieren. Dieses Kriterium werde jedoch in der Praxis nicht als zwingend angesehen. Für einen Bruch spreche jedoch der Umstand, dass die Linie über das Gebiet von mehreren Kantonen führe. Dass die Offerte bisher gebrochen worden sei, bedeute nicht, dass alle Besteller auch für die Zukunft ihr Einverständnis mit einem Bruch erteilt hätten.

Zusammengefasst könnten die Kantone bei kantonsübergreifenden Linien nicht zu einer gemeinsamen Bestellung der ganzen Linie gezwungen werden. Dies liege jedoch anders, wenn bei einer Linie die Teilung der Offerte an einer Stelle verlangt werde, an der die Fahrzeuge nicht gestärkt oder geschwächt werden können. Dies würde eine unzulässige einseitige Rechtsausübung zum Nachteil des Kantons mit dem verkehrsschwächeren Linienteil darstellen.

3.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, die direkte Linienführung der S23 und der S24 diene insbesondere dem umstiegsfreien Anschluss der Orte zwischen Thayngen/Weinfeldern respektive Romanshorn an die Bahnhöfe Zürich und Winterthur; dies hätten die Beschwerdegegner gewünscht. Der Offertbruch der beiden Linien in Winterthur beruhe auf einer langjährigen Praxis. Die Gründe dafür seien klar: Winterthur sei der sechstgrösste Bahnhof mit Umsteigemöglichkeiten zum nationalen und internationalen Fernverkehr, zu S-Bahnlinien und zum Orts- und Regionalverkehr. Winterthur sei klarerweise ein Knotenpunkt. Die umsteigefreie Verbindung nach Zürich entspreche auch nicht einem übergeordneten öffentlichen Interesse, sondern sei in erster Linie im Interesse der betroffenen Nachbarkantone.

Gemäss Legaldefinition beginne beziehungsweise ende eine Linie am Knotenpunkt. Abgeltungstechnisch würden Linien an einem Knotenpunkt beginnen und enden. Winterthur sei ein Knotenpunkt. Das Verordnungsrecht enthalte keine allgemeine Kompetenz der Vorinstanz, eine Linie aus triftigen Gründen anders zu definieren. Im Kanton Zürich würden nur wenige Linien nicht an einem der beiden Knotenpunkte Zürich und Winterthur gebrochen. Dies geschehe als administrative Vereinfachung. Alle Linien, die den Kanton Zürich verlassen würden, würden an den Knotenpunkten Zürich HB und Winterthur gebrochen.

Der Entscheid der Vorinstanz habe für den Beschwerdeführer erhebliche finanzielle Nachteile. Zudem wäre eine in den gesetzlichen Grundlagen nicht angelegte Entlastung des Bundes die Folge, da dessen Beteiligung an den Abgeltungen in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte des

Kantons ausgestaltet sei. Dadurch würde der Kanton Zürich bei einem Verzicht auf den Offertbruch in Winterthur doppelt belastet. Die Verfügung der Vorinstanz sei eine Praxisänderung und könnte weitreichende Konsequenzen haben, da auch bei anderen S-Bahnlinien eine Anpassung der Offertstellung verlangt werden könnte. Er sei nicht bereit, die ungedeckten Kosten ausserhalb seines Kantonsgebiets mitzutragen. Darin liege keine rechtsmissbräuchliche Rechtsausübung. Es widerspreche vielmehr dem Gebot der Planungssicherheit, wenn die Regeln vor dem nächsten grossen Ausbauschnitt geändert würden.

Bezüglich Verursachergerechtigkeit sei festzuhalten, dass die Abgeltungen nicht aufgrund der grossen und entsprechend teuren Zugskompositionen entstünden, sondern eine Folge des geringen Passagieraufkommens seien. Für die S23 seien nur Kurzzüge im Einsatz, die sich nicht weiter schwächen liessen. Kürzere Einheiten würden während den Hauptverkehrszeiten gar nicht eingesetzt. Das Rollmaterial könne deshalb nicht als überdimensioniert bezeichnet werden. Auch die S24 könne aus betrieblichen Gründen in Winterthur nicht gebrochen werden. Trotzdem würden die der Teilstrecke östlich von Winterthur zugeschriebenen Kosten auch effektiv dort entstehen.

Die Vorinstanz habe in der angefochtenen Verfügung zwar mögliche Kriterien für eine Entscheidung für eine oder zwei Offertlinien genannt. Letztlich bleibe in der Verfügung aber offen, was wirklich ausschlaggebend sei.

3.4 Die Beschwerdegegner führen aus, sie wollten nicht länger Kosten tragen, die im Kanton Zürich verursacht würden. Eine faire Rechnungsgrundlage könne nur geschaffen werden, wenn die beiden S-Bahnlinien auch rechnerisch als durchgehendes Angebot betrachtet würden. Es bestehe kein gesetzlicher Grundsatz, wonach sich finanzielle Offerten im öffentlichen Regionalverkehr zwingend an Knotenpunkten oder anderen betrieblichen Aspekten zu orientieren hätten.

Die Bedeutung von Winterthur als Knotenpunkt werde nicht bestritten. Dies habe jedoch nichts mit dem vorliegenden Entscheid zu tun; im Zentrum stehe vielmehr die Passagierauslastung auf den einzelnen Streckenabschnitten. Auch die S23 könnte mit kleinerem und kostengünstigerem Rollmaterial betrieben werden (z. B. zwei oder drei Personenwagen weniger). Aber dann könnte dieser Zug die Nachfrage zwischen Winterthur und Zürich nicht mehr abdecken. Damit müsse auf beiden Linien aufgrund der

Bedürfnisse des Kantons Zürich für den Streckenteil östlich von Winterthur überdimensioniertes Rollmaterial verwendet werden.

Das Verursacherprinzip spreche ausdrücklich dafür, die Offertlinien in Winterthur nicht zu brechen, da die Linien gar nicht in Winterthur enden könnten, sondern durchproduziert werden müssen. Die Beschwerdegegner müssten das aufgrund der Nachfrage zwischen Zürich und Winterthur zu grosse und teure Rollmaterial auf ihrer Teilstrecke mitfinanzieren. Deshalb wollten sie gemäss dem Leistungs- und Verursacherprinzip auch am entsprechenden Erlös beteiligt sein. Der Entscheid der Vorinstanz sei ein Ermessensentscheid. Die Vorinstanz habe umfassende Abklärungen getroffen und in Abwägung aller Erkenntnisse anhand einer geeigneten Interessenstruktur entschieden. Willkür liege nicht vor.

4.

4.1 Können sich Besteller und Unternehmen bei der Aushandlung oder Anwendung einer Angebotsvereinbarung nicht einigen, so legt das BAV das Verkehrsangebot und die Abgeltung unter Berücksichtigung der Grundsätze von Abs. 3 fest (aArt. 31a Abs. 6 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009, PBG, SR 745). Mit der Revision des PBG vom 16. Dezember 2022 wurde dieser Absatz in den neuen Art. 31b^{bis} PBG überführt. Die sprachlichen Anpassungen ändern nichts daran, dass die Vorinstanz befugt ist, über den vorliegenden Streit zu entscheiden.

4.2

4.2.1 Die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (im Folgenden: aARPV; ehemals SR 745.16) wurde auf den 1. Januar 2025 aufgehoben und durch die Verordnung über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr vom 16. Oktober 2024 (ARPV, SR 745.16) ersetzt. Soweit hier relevant betrifft die Änderung vor allem die Definition des Begriffs «Linie» in Art. 4 Bst. b aARPV. Diese Bestimmung wurde nicht in die neue ARPV überführt; neu verweist Art. 31 Abs. 2 ARPV auf Art. 9 der Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (VPB, SR 745.11). Dieser enthält eine Definition des Begriffs «Linie». Die Vorinstanz stützte sich in der angefochtenen Verfügung auf die aARPV, sie betrifft aber die Offerten für die Bestellverfahren ab den Jahren 2025/2026.

4.2.2 Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass die Vorinstanz mit der neuen ARPV keine Änderung ihrer Praxis bezüglich Knotenpunkte herbeiführen wollte. Es lägen zudem keine zwingenden Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts vor.

Nach Meinung der Beschwerdegegner schaffen die Rechtsänderungen zusätzliche Klarheit, da nun auch wörtlich eine «Kann-Bestimmung» eingeführt worden sei. Damit werde klargestellt, dass nicht jeder Knotenpunkt als Anfangs- oder Endpunkt zu gelten habe.

Die Vorinstanz führt aus, es sei rechtlich unerheblich, dass die neue Liniendefinition von der alten abweiche. Denn nach Art. 31 Abs. 2 ARPV könnten nach Vorgabe des BAV Linien unterteilt oder zusammengefasst werden.

4.2.3 In der alten ARPV definierte Art. 4 Bst. b den Begriff «Linie» wie folgt: «alle durchgehenden Fahrten von Kursen mit gleichem Anfangs- und Endpunkt, einschliesslich Verstärkungs-, Früh- und Spätkursen auf Teillinien; als Anfangs- und Endpunkt gelten auch Knotenpunkte und Punkte, an denen die Erschliessungsfunktion ändert; Linien auf derselben Strecke, aber mit unterschiedlichen Erschliessungsfunktionen gelten als verschiedene Linien.» Art. 17 Abs. 2 aARPV sah bezüglich Offerteinreichung vor: «Die Offerte ist nach Linien zu gliedern. Nach Vorgabe der Besteller sind mehrere Linien in einer Offertlinie zusammenzufassen.»

In der neuen ARPV sieht Art. 31 Abs. 2 bezüglich Offerteinreichung vor: «Die Offerte ist nach Linien zu gliedern. Nach Vorgabe des BAV können Linien nach Artikel 9 VPB unterteilt oder zusammengefasst werden.» Art. 9 Abs. 2 VPB ist nicht neu und definiert als Linie «alle durchgehenden Fahrten von Kursen mit gleichen Anfangs- und Endpunkten, einschliesslich Verstärkungs-, Früh- und Spätkurse auf Teillinien. Als Anfangs- und Endpunkte können auch Knotenpunkte gelten und Punkte, an denen die Erschliessungsfunktion ändert.»

4.2.4 Die Definition des Begriffs «Linie» unterscheidet sich soweit hier relevant im alten und im neuen Recht insofern, als gemäss Art. 4 Bst. b aARPV Knotenpunkte als Anfangs- und Endpunkte «gelten», während sie nach Art. 9 Abs. 2 VPB als Anfangs- und Endpunkte «gelten können». Die im Rahmen der ARPV neu geltende Fassung ist damit auf Deutsch als «Kann-Bestimmung» formuliert. Die italienische Fassung lautet demgegenüber in Art. 4 Bst. b aARPV und in Art. 9 Abs. 2 VPB gleich: «per

punto iniziale e finale si intendono anche i nodi e i punti dove la funzione di collegamento cambia». Sie enthält damit auch in Art. 9 Abs. 2 VPB keine «Kann-Bestimmung». Die französische Fassung von Art. 4 Bst. b aARPV entspricht der deutschen und der italienischen Fassung («sont également considérés comme»). Die französische Fassung von Art. 9 Abs. 2 VPB weist jedoch mit der Formulierung «peuvent être assimilés à» bezüglich der hier relevanten Frage eine gewisse Ambiguität auf.

Der «Erläuternde Bericht zur Vernehmlassung» zu den «Verordnungsänderungen zur Revision des Personenbeförderungsgesetzes / Totalrevision der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV)» vom August 2023 führt aus, der Begriff Linie sei bisher in der aARPV und der VPB leicht unterschiedlich definiert worden. Neu solle der Begriff nur noch in der VPB definiert werden. Die Bestellung der Angebote des regionalen Personenverkehrs erfolge grundsätzlich nach Linien. Es könne aber zu Abweichungen zu den konzessionierten Linien nach VPB kommen, beispielsweise bei Durchmesserlinien von S-Bahnen, bei denen die einzelnen Linienäste separat bestellt würden. Deshalb werde wie bisher in Art. 17 Abs. 2 aARPV neu in Art. 31 Abs. 2 ARPV festgelegt, dass Linien nach VPB zusammengefasst oder unterteilt werden könnten (sogenannte «Offertlinien»). Zusammenfassend wird bezüglich des Artikels mit den Begriffsbestimmungen festgehalten, dass durch die Änderungen keine Auswirkungen zu erwarten seien.

4.2.5 Ob die Aufhebung von Art. 4 Bst. b aARPV und der neurechtliche Verweis auf Art. 9 Abs. 2 VPB Auswirkungen auf die Definition des Begriffs «Linie» haben, kann hier aus folgenden Gründen offenbleiben:

Selbst wenn unter altem Recht davon auszugehen wäre, dass jeder Knotenpunkt zwingend als Anfangs- und Endpunkt zu gelten hat, konnten solche Linien bereits unter dem alten Recht für die Offerteinreichung zu einer Offertlinie zusammengefasst werden (Art. 17 Abs. 2 aARPV). Zwar lässt Art. 17 Abs. 2 aARPV dies nur «nach Vorgabe der Besteller» zu. Jedoch legt Art. 31 Abs. 6 PBG gleichzeitig fest, dass die Vorinstanz das Verkehrsangebot und die Abgeltung festlegt, wenn sich Besteller und Unternehmen nicht einigen können. Damit wäre unter dem alten Recht für das vorliegende Verfahren davon auszugehen, dass Offertlinien über Knotenpunkte hinweg als Einheit ausgestaltet werden können und die Vorinstanz im Streitfall darüber zu entscheiden hat.

Das Gleiche gilt im Ergebnis für das neue Recht: Wird Art. 9 Abs. 2 Satz 2 VPB als Kann-Bestimmung interpretiert, können Linien (und entsprechend auch Offertlinien) über Knotenpunkte hinweg als Einheit ausgestaltet werden. Selbst wenn Art. 9 Abs. 2 VPB so ausgelegt wird, dass jeder Knotenpunkt zwingend als Anfangs- und Endpunkt zu gelten hat, könnte die Vorinstanz Linien über Knotenpunkte hinweg zu Offertlinien zusammenfassen (Art. 31 Abs. 2 ARPV). Zu erwähnen ist schliesslich, dass auch der Beschwerdeführer anerkennt, dass Offertlinien unter gewissen Umständen über Knotenpunkte hinweg als Einheit ausgestaltet werden können (insbesondere aus administrativen Gründen).

4.2.6 Damit ergibt sich sowohl unter dem alten als auch unter dem neuen Recht sowie unabhängig davon, wie die Legaldefinition einer Linie jeweils lautet, dass Linien für die Offerte entweder über Knotenpunkte hinweg als Einheit ausgestaltet oder dort in zwei separate Offertlinien geteilt werden können. Die Rechtslage ist entsprechend sowohl unter dem alten Recht als auch unter dem neuen Recht gleich: *Offertlinien* können an Knotenpunkten enden, müssen aber nicht.

Damit stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien zu entscheiden ist, ob eine bestimmte Linie für die Ausgestaltung der Bestellofferte an einem Knotenpunkt gebrochen wird oder nicht, wenn sich die Besteller nicht einigen können.

5.

5.1 Zum Sachverhalt ist festzuhalten, dass die S23 von Zürich HB über Winterthur nach Romanshorn führt und die S24 von Zug über Zürich HB und Winterthur (abwechselnd) nach Weinfelden respektive Thayngen. Auf beiden Linien fahren die eingesetzten Zugkompositionen ohne Änderungen durch. Die Kapazität der Zugkompositionen für die S-Bahnlinien richtet sich in der Regel nach dem nachfragestärksten Linienabschnitt. Die Zugkompositionen der S23 und der S24 können in Winterthur aus betrieblichen Gründen (fehlende Infrastruktur und zu kurze Haltezeit) nicht geändert werden («geschwächt» oder «gestärkt»). Erstellt ist zudem, dass auf der Linie S23 eine nicht trennbare Fahrzeugkomposition aus sechs Wagen eingesetzt wird und kürzere Einheiten während den Hauptverkehrszeiten grundsätzlich nicht vorkommen.

Sowohl die S23 als auch die S24 wurden bisher für die Offerten nach Art. 30 ff. ARPV in mehrere (Teil-)Offertlinien aufgeteilt: Die S23 in die

Offertlinien Zürich HB-Winterthur und Winterthur-Romanshorn und die S24 in die Offertlinien Zug-Zürich HB, Zürich HB-Winterthur und Winterthur-Weinfeld/Thayngen. Dies führte dazu, dass die Kosten und die Erlöse für jede (Teil-)Offertlinie separat berechnet wurden. Würden die Linien in Winterthur nicht mehr gebrochen, würden die Erlöse für die neu gestalteten Offertlinien Zürich HB-Romanshorn und Zürich HB-Weinfeld/Thayngen gemeinsam berechnet.

5.2 Es ist unter den Parteien und der Vorinstanz nicht (mehr) umstritten, dass es sich bei Winterthur um einen Knotenpunkt im Sinne von Art. 4 Bst. b aARPV und Art. 9 Abs. 2 VPB handelt. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, der Begriff «Knotenpunkt» dürfe nicht mit Kostenaspekten «aufgeladen» werden, wird damit hinfällig. Daraus ergibt sich, dass die Offertlinien der S23 und der S24 in Winterthur gebrochen werden können (vgl. E. 4.2.6). Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz zu Recht entschied, dass die Linien S23 und S24 in Zukunft in Winterthur nicht mehr gebrochen werden.

5.3 Vorab ist festzuhalten, dass nach Art. 31b PBG alle zwei Jahre ein neues Bestellverfahren durchgeführt wird. Die Besteller sind dabei nicht an die Abmachungen gebunden, die für die vorhergehenden Jahre getroffen wurden. Entsprechend ist eine Änderung der Gestaltung der Offertlinien zum vorliegenden Zeitpunkt grundsätzlich möglich. Daran ändert nichts, dass die nächste Neukonzeption des Angebotskonzepts erst in einigen Jahren erfolgen soll (Ausbauschnitt 2035).

5.4 Es stellt sich die Frage, welcher Spielraum der Vorinstanz bei ihrer Entscheidung zukommt.

Wie der Begriff «Linie» im Sinne von Art. 4 Bst. b aARPV respektive Art. 9 Abs. 2 VPB auszulegen ist, ist – wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt – keine Ermessensfrage. Wie gezeigt ist diese Frage hier jedoch nicht streitentscheidend (vgl. E. 4.2.5). Entscheidend ist vielmehr die Frage, unter welchen Umständen Offertlinien an Knotenpunkten gebrochen werden, wenn sich die Besteller wie hier nicht einig sind.

Nach Art. 31a aAbs. 3 PBG respektive Art. 31a Abs. 1 PBG berücksichtigen die Besteller bei der Festlegung des Angebots und der Abgeltung in erster Linie die Nachfrage. Zudem berücksichtigen sie: eine angemessene Grunderschliessung; Anliegen der Regionalpolitik, insbesondere die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung der Rand- und Berggebiete;

Anliegen der Raumplanungspolitik; Anliegen des Umweltschutzes; Anliegen der Personen mit Behinderung. Diesen Kriterien können jedoch keine konkreten Vorgaben zur Frage entnommen werden, unter welchen Umständen eine Offertlinie über einen Knotenpunkt hinaus als Einheit zu bestellen ist. Darüber hinaus machen weder das Gesetz noch das Verordnungsrecht weitere Vorgaben zu dieser Frage.

Der Vorinstanz kommt damit bei ihrer Entscheidung nach Art. 31a aAbs. 6 PBG respektive Art. 31b^{bis} PBG ein grosser Ermessensspielraum zu. Sie ist jedoch in ihrer Entscheidung nicht völlig frei. Vielmehr hat sie ihren Entscheidungspflichtgemäss zu treffen und innerhalb ihres Entscheidungsspielraums die zweckmässigste Lösung umzusetzen. Sie hat sich von sachlichen Erwägungen leiten zu lassen, die dem Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung entsprechen. Zudem ist sie an die Verfassung und die allgemeinen Grundsätze verwaltungsmässigen Handelns gebunden. Insbesondere hat sie das Willkürverbot, das Rechtsgleichheitsgebot, das Gebot von Treu und Glauben und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.1 und 145 I 52 E. 3.6; BVGE 2008/23 E. 3.3).

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Dies setzt voraus, dass die Vorinstanz im konkreten Fall die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 und 135 II 296 E. 4.4.3; Urteil des BGer 2C_405/2021 vom 14. Juni 2022 E. 6.4; Urteil des BVGer A-4968/2020 vom 5. August 2022 E. 2). Hier hat die Vorinstanz als Fachbehörde gestützt auf ihre eigene Fachkompetenz im Bereich des regionalen Personenverkehrs entschieden. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich deshalb eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der Vorinstanz ein.

5.5 Die Vorinstanz stellte in der angefochtenen Verfügung fest, dass die Definition eines Bahnhofes als Knotenpunkt grundsätzlich für eine Aufteilung der Offertlinien spreche; anderslautende Vereinbarungen der betroffenen Kantone und Transportunternehmen würden jedoch in der Praxis vorrangig berücksichtigt. Die Passagierzahlen könnten hier als Kriterium nicht herangezogen werden, zumindest nicht als alleinentscheidendes: Zwar ändere sich der Charakter einer Linie, wenn es an einem Ort einen grossen

Passagierwechsel gebe, was für einen Offertbruch spreche. Der Vergleich mit anderen Linien zeige jedoch, dass dieses Kriterium oft nicht ausschlaggebend sei. Der Umstand, dass die Züge aus betrieblichen Gründen an einem Bahnhof nicht verändert werden könnten, spreche gegen eine Aufteilung der Offertlinien, da die nachfrageschwächere Teillinie ohne Aufteilung von den Mehrerträgen der anderen Teillinie profitiere. Allerdings zeige auch hier der Vergleich mit anderen Linien, dass die fehlende Anpassbarkeit der Züge nicht als zwingendes Kriterium betrachtet werde: Es gebe viele Bahnhöfe, an denen die Zugformation nicht angepasst werden könne und an denen die Offertlinien trotzdem aufgeteilt würden. Allerdings seien in diesen Fällen alle Besteller mit diesem Vorgehen einverstanden. Für einen Bruch spreche schliesslich der Umstand, dass die Linien über das Gebiet von mehreren Kantonen führten.

Die Vorinstanz kam zum Schluss, es liessen sich keine einheitlichen und allgemeingültigen Kriterien für die Ausgestaltung von Offerten festlegen. Bei kantonsübergreifenden Linien könne von den kantonalen Bestellern grundsätzlich nicht verlangt werden, dass eine Linie über einen Knotenpunkt hinaus als einheitliche Offertlinie ausgestaltet werde. Anders sei dies jedoch, wenn bei einer Linie, an deren durchgängigen Führung ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, die Teilung der Offerte an einem Knotenpunkt verlangt werde, an dem die Fahrzeugkomposition nicht gestärkt und geschwächt werden könne. Dann solle die Offertlinie über den Knotenpunkt hinaus als eine Offertlinie gestaltet werden (kein Offertbruch).

5.6 Diese Ausführungen zeigen, dass die Vorinstanz eine Auslegeordnung der Kriterien gemacht hat, die für die Beantwortung der Frage herangezogen werden können, ob die Offertlinien S23 und S24 in Winterthur zu brechen sind. Zudem hat sie im Hinblick auf ihre Entscheidung die Interessen der potentiell betroffenen Kantone und Körperschaften eingeholt (vgl. Sachverhalt, Bst. B). Im Rahmen der Auslegeordnung hat sie geprüft, inwieweit die Kriterien für oder gegen die Trennung der Offertlinien in Winterthur sprechen.

Die von der Vorinstanz geprüften Kriterien weisen alle einen sachlichen Zusammenhang mit der zu beurteilenden Frage auf; ihr Einbezug in die Entscheidung der Vorinstanz ist damit nachvollziehbar. Die Parteien machen keine weiteren Kriterien geltend und solche sind auch nicht ersichtlich. Die Vorinstanz hat entsprechend alle Kriterien in ihre Erwägungen einbezogen, die für die Beantwortung der Frage relevant sein können. Sie begründet für jedes der betrachteten Kriterien sachlich nachvollziehbar, ob

das Kriterium für oder gegen einen Offertbruch spricht und welches Gewicht ihm in der Praxis zukommt.

Unter Berücksichtigung der Kriterien kommt die Vorinstanz in nachvollziehbarer Weise zum Schluss, dass in Fällen von kantonsübergreifenden Linien über einen Knotenpunkt hinaus, an dem die Fahrzeugkompositionen aus betrieblichen Gründen nicht verändert werden können, kein Offertbruch erfolgen soll (ausser es besteht diesbezüglich Einigkeit zwischen allen Bestellern). Das von der Vorinstanz genannte Kriterium des «überwiegenden öffentlichen Interesses» an der Linie dürfte meist gegeben sein, ansonsten würde die Linie gar nicht erst angeboten. Hier dient das Angebot jedenfalls einer angemessenen Grunderschliessung und den Anliegen der Regionalpolitik (vgl. Art. 31a Abs. 1 Bst. a und b PBG). Zur Begründung ihrer Entscheidung führt die Vorinstanz aus, die Teilung der Offertlinien gegen den Willen eines Bestellers würde eine «Rechtsausübungsmöglichkeit zum Nachteil des Kantons des verkehrsschwächeren Linienteils» bedeuten. Soweit die Vorinstanz damit auf die Aufteilung der Kosten und Erlöse auf die Besteller Bezug nimmt, ist ihre Argumentation nachvollziehbar: Eine Teilung der Offertlinie würde dazu führen, dass sich die Beschwerdegegner an den Kosten der auf ihrer Teillinie verkehrenden, grösseren Zugskompositionen beteiligen müssen, ohne dass sie von den Erlösen der nachfragestärkeren Teillinie Zürich HB-Winterthur profitieren. Das bei den Beschwerdegegnern dadurch entstehende Ungleichgewicht zwischen tiefen Erlösen und hohen Kosten ist – entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers – auf den Kostendeckungsgrad und damit (auch) auf die (zu) grosse Zugskomposition auf ihrer Teillinie zurückzuführen. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den nachfrageschwächeren Kanton unter diesen Umständen an den Erlösen der nachfragestärkeren Teillinie beteiligen will.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die S23 bereits mit der (in Hauptverkehrszeiten) kleinstmöglichen Komposition geführt wird, und deshalb nicht weiter geschwächt (verkleinert) werden kann. Ist dies der Fall, entfällt der Grund für den Verzicht auf den Offertbruch und die Offertlinie ist zu brechen. Dies entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip, da der Besteller, über dessen Gebiet der nachfragestärkere Linienteil führt, nur zu einer Aufteilung der Erlöse auf eine Offertlinie über einen Knotenpunkt hinweg verpflichtet werden kann, wenn eine kürzere Zugskomposition überhaupt möglich wäre. Die Entscheidung der Vorinstanz ist deshalb insofern anzupassen, als die Offerte an einem Knotenpunkt doch zu brechen ist, wenn bereits die kleinstmögliche Zugskomposition eingesetzt wird.

Unter Berücksichtigung dieser Anpassung erlaubt die Entscheidung der Vorinstanz eine zweckmässige und rechtsgleiche Lösung, die dem Leistungs- und Verursacherprinzip entspricht und eine sachgerechte Kostenanlastung ermöglicht (vgl. Art. 60 Abs. 3 ARPV). Die Vorinstanz hat ihr Ermessen damit insoweit pflichtgemäss ausgeübt. Eine Verletzung von Art. 29 BV ist ebenfalls nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer nicht substantiiert gerügt.

5.7 Angewendet auf den vorliegenden Fall ist die Beschwerde insofern teilweise gutzuheissen, als die Besteller zu verpflichten sind, in Winterthur aufgeteilte Offerten für die Linie S23 einzuholen. Bezüglich der Linie S24 ist die Verfügung der Vorinstanz demgegenüber zu schützen (gemeinsame, in Winterthur nicht aufgeteilte Offerteinholung) und die Beschwerde abzuweisen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten sowohl der Beschwerdeführer als auch die Beschwerdegegner als zur Hälfte obsiegend.

6.2 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt. Ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Sowohl beim Beschwerdeführer als auch bei den Beschwerdegegnern handelt es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften (beim Beschwerdeführer als unselbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts; vgl. § 10 ff. des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 des Kantons Zürich, PVG/ZH, LS 740.1). Sowohl der Beschwerdeführer als auch die Beschwerdegegner haben sich mit eigenen Anträgen am Verfahren beteiligt. Sie sind in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen, da der Streitgegenstand Fragen der Kostenteilung und der Abgeltung im regionalen Personenverkehr betrifft. Folglich sind die Kosten von insgesamt Fr. 4'000.– je hälftig, das heisst in der Höhe von Fr. 2'000.– dem Beschwerdeführer und den Beschwerdegegnern

aufzuerlegen. Die Beschwerdegegner tragen den ihnen auferlegten Teil der Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 2'000.– zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung (Art. 6a des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE; SR 173.320.2]). Die vom Beschwerdeführer geschuldeten Verfahrenskosten sind dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 2'000.– ist ihm zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind keine Kosten aufzuerlegen.

6.3 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 f. VGKE). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Diese fehlende Anspruchsberechtigung stellt das zwingende Korrelat zur fehlenden Kostenpflicht dar (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Daraus ist umgekehrt zu folgern, dass bei grundsätzlich bestehender Kostenpflicht einer Behörde dieser bei Obsiegen entsprechend auch eine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Urteile des BVerger A-5625/2016 vom 20. Dezember 2017 E. 12.2 und A-3505/2012 vom 24. Juni 2014 E. 13.2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2022, Rz. 4.66). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Entschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wurde, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Dem Beschwerdeführer und den Beschwerdegegnern, die alle einen Teil der Verfahrenskosten zu tragen haben, steht im Gegenzug eine Parteientschädigung im Umfang ihres Obsiegens zu. Aufgrund des je hälftigen Obsiegens der Parteien sind die Parteientschädigungen unter gegenseitiger Verrechnung der Ansprüche wettzuschlagen. Entsprechend ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

7.

Gemäss Art. 83 Bst. ^fbis BGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Entschiede des Bundesverwaltungsgerichts über Verfügungen nach Art. 32i PBG. Dieser Ausschlussgrund kommt hier nicht zum Tragen, da es nicht um eine Ausschreibung für ein bestelltes Verkehrsangebot im Sinne der Art. 32 ff. BPG geht (vgl. Urteil des BVerger 1C_450/2021 vom

8. Dezember 2021 E. 1). Letztlich obliegt es jedoch dem Bundesgericht, über die Zulässigkeit einer allfälligen Beschwerde zu befinden.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insofern teilweise gutzuheissen, als die Besteller zu verpflichten sind, in Winterthur aufgeteilte Offerten für die Linie S23 einzuholen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 4'000.– werden je hälftig dem Beschwerdeführer und den Beschwerdegegnern auferlegt.

Die vom Beschwerdeführer geschuldeten Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

Die Beschwerdegegner tragen den ihnen auferlegten Teil der Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung. Sie haben den Betrag von Fr. 2'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung der Rechnung erfolgt mit separater Post.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Beschwerdegegner, die Vorinstanz und das UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

Tobias Grasdorf

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat des UVEK (Gerichtsurkunde)