



19.xxx

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über eine Erhöhung
und Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens für
die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs**

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über eine Erhöhung und Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der alpenquerende unbegleitete kombinierte Güterverkehr auf der Schiene soll durch eine moderate Erhöhung des dafür vorgesehenen Zahlungsrahmens und eine Verlängerung von dessen Laufzeit bis Ende 2026 weiterhin gefördert werden.

Ausgangslage

Da die zukünftige Förderung der Verkehrsverlagerung im Gesamtkontext zu betrachten ist, unterbreitet der Bundesrat seine Vorschläge dazu gleichzeitig mit dem Verlagerungsbericht 2019.

Auf eine Vernehmlassung zur Vorlage wurde verzichtet, da es sich lediglich um eine Erhöhung und Laufzeitverlängerung des bestehenden Zahlungsrahmens handelt.

Inhalt der Vorlage

Zur Erreichung des Verlagerungsziels kann der Bund Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs beschliessen.

Der aktuelle Zahlungsrahmen von 1675 Millionen Franken für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs umfasst die Betriebsabgeltungen für den unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) in den Jahren 2011–2023 und für den begleiteten kombinierten Verkehr (Rollende Landstrasse) bis 2018. Ab 2019 wird die Rollende Landstrasse ausserhalb dieses Zahlungsrahmens gefördert. Mit dieser Vorlage wird vorgeschlagen, die Laufzeit des für die Jahre 2011–2023 beschlossenen Zahlungsrahmens um drei Jahre zu verlängern. Zugleich wird eine Erhöhung des Zahlungsrahmens um 90 Millionen Franken beantragt. Mit der Erhöhung und Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens sollen in den Jahren 2024–2026 jährlich rund 30 Millionen Franken für die Förderung des alpenquerenden UKV zur Verfügung stehen. Gegenüber heute sinkt die durchschnittliche Abgeltung pro Sendung im UKV um über 70 Prozent. Ziel der Weiterführung der Abgeltungen ist es, sich dem Verlagerungsziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten weiter zu nähern. Zum einen gilt es eine mögliche Rückverlagerung von Güterverkehr auf die Strasse zu vermeiden, bis die Zufahrtsstrecken zur NEAT den angestrebten Ausbaustandard erreicht haben und entsprechend die erforderlichen Produktivitätssteigerungen erzielt werden können. Zum andern können dank den Betriebsabgeltungen je nach Marktsegment zusätzliche Verlagerungspotenziale ausgeschöpft und so der Modalsplit zugunsten der Schiene weiter verbessert werden.

Die beantragten Mittel für die Periode 2024–2026 betreffen nur den UKV. Der Bundesrat wird die Weiterentwicklung der Rollenden Landstrasse vertieft analysieren und dem Parlament die Entscheidungsgrundlagen mit dem Verlagerungsbericht 2021 unterbreiten. Die Höhe der dazu notwendigen Fördermittel in den Jahren nach 2023 steht zum heutigen Zeitpunkt noch nicht fest.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens, Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens

Die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptanliegen der schweizerischen Verkehrspolitik. Volk und Stände haben am 20. Februar 1994 mit der Annahme des sogenannten Alpenschutzartikels (Art. 84 der Bundesverfassung¹, BV) den klaren Willen geäussert, den alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008² (GVVG) wurde das Verlagerungskonzept fortgeschrieben, das mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) begründet wurde. Das Verlagerungsziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten pro Jahr (Art. 3 GVVG) konnte zwar noch nicht erreicht werden, aber die Massnahmen wirken und tragen zum hohen Marktanteil der Schiene bei.

Die drei Hauptinstrumente der Verlagerungspolitik sind die Neue Eisenbahn-Alpen-transversale (NEAT) als zentrales Element der Modernisierung der Schieneninfrastruktur auf den alpenquerenden Nord-Süd-Achsen, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und die Marktöffnung im Rahmen der Bahnreform.

Als flankierende Massnahme wurden Betriebsabgeltungen für den kombinierten Verkehr im alpenquerenden Schienengüterverkehr eingeführt. Gestützt auf die Bestimmungen des GVVG kann der Bund Fördermassnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels beschliessen (Art. 8 GVVG). Gleichzeitig mit dem GVVG wurden mit dem Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2008⁴ über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs 1600 Millionen Franken für die Jahre 2011–2018 bewilligt. In Erfüllung zweier gleichlautender Motionen der eidgenössischen Räte hat der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 29. November 2013⁵ den Zahlungsrahmen um fünf Jahre bis Ende 2023 verlängert und auf 1675 Millionen Franken erhöht.

Primäres Ziel der Massnahme der Betriebsabgeltungen war eine verstärkte Verlagerung während der Übergangszeit bis zur Inbetriebnahme der NEAT. Die beiden Basistunnel (Lötschberg und Gotthard) sind erstellt, die Zulaufstrecken haben jedoch noch nicht den angestrebten Ausbaustandard erreicht oder fehlen teilweise, weshalb das Produktivitätspotenzial noch nicht vollständig ausgeschöpft werden kann. Der Bundesrat schlägt daher vor, die Betriebsabgeltungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) um drei Jahre zu verlängern.

1 SR 101

2 SR 740.1

3 SR 0.740.72

4 BBl 2009 8291

5 BBl 2014 155

1.2 Geprüfte Alternativen

Auf die Prüfung von Alternativen wurde verzichtet, da sich die bestehende Massnahme bewährt hat und folglich ohne Einführung neuer Abgeltungsprozesse weitergeführt werden kann.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁶ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁷ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Der Bedarf der vorliegenden Botschaft, nämlich der Bedarf einer Verlängerung und Erhöhung der Betriebsabgeltung zur Erreichung des Verlagerungsziels, wurde erst durch den Verlagerungsbericht 2019 erkannt. Er konnte 2014, bei der Erstellung der Legislaturplanung, nicht vorhergesehen werden.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁸ findet ein Vernehmlassungsverfahren bei Verordnungen und anderen Vorhaben, die von grosser politischer und finanzieller Tragweite sind, statt. Beim Erlass des ersten Bundesbeschlusses über 1600 Millionen Franken wurde vom 17. Juli bis zum 16. Oktober 2006⁹ eine Vernehmlassung durchgeführt, hingegen wurde bei der ersten Verlängerung und Erhöhung um 180 Millionen Franken¹⁰ auf eine Vernehmlassung verzichtet. Bei der vorliegenden Vorlage handelt es sich mit 90 Millionen Franken im Vergleich zum ursprünglichen Zahlungsrahmen von 1600 Millionen Franken nicht um eine grosse politische oder finanzielle Tragweite. Daher wurde auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet. Die Kantone wurden deshalb auch nicht einbezogen.

3 Inhalt des Kreditbeschlusses

3.1 Antrag des Bundesrates und Begründung

Der Bundesrat beantragt mit dieser Vorlage, die Dauer der Betriebsabgeltungen im UKV um weitere drei Jahre zu verlängern und dazu den Zahlungsrahmen um 90 Millionen auf 1765 Millionen Franken zu erhöhen.

⁶ BBl 2016 1105

⁷ BBl 2016 5183

⁸ SR 172.061

⁹ BBl 2006 6653

¹⁰ BBl 2014 155

Der Kredit für Abgeltungen im alpenquerenden kombinierten Verkehr unterliegt einem schrittweisen Abbau. Dabei werden insbesondere die aufgrund der modernisierten Bahninfrastruktur erzielten Produktivitätsfortschritte sowie die von der Branche zu erwartenden Effizienzsteigerungen berücksichtigt. Ende 2020 werden der Ceneri-Basistunnel und der 4-Meter-Korridor auf der Gotthard-Achse in Betrieb genommen. Ab diesem Zeitpunkt ist deshalb, im Vergleich zu den Vorjahren, ein überproportionaler Abbauschritt vorgesehen. Die bisherige Planung erweist sich aus heutiger Sicht jedoch als zu optimistisch. Der Bundesrat will zwar an einem überproportionalen Abbau festhalten, die Reduktion soll in den Jahren 2022 und 2023 aber geringer ausfallen, als dies im aktuellen Finanzplan vorgesehen ist. Zudem soll die Dauer der Betriebsabgeltungen bei weiter sinkenden Jahrestrenchen um drei Jahre verlängert werden.

Die technische und operative Integration der NEAT in das Gefüge der europäischen Güterverkehrskorridore ist noch nicht abgeschlossen. Es fehlt sowohl an den Zulaufstrecken im Ausland als auch an einheitlichen Produktionsbedingungen. Insbesondere ist das Führen von Zügen mit bis zu 740 m Länge noch nicht möglich. Darüber hinaus ist die volle Interoperabilität zwischen den verschiedenen nationalen Infrastrukturen noch nicht gegeben. Der Bundesrat sieht den Verlagerungsprozess gefährdet, wenn bereits ab 2023 keine Betriebsabgeltungen mehr gesprochen würden.

Der frühzeitige Beschluss dieser Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens gewährleistet eine Planungssicherheit für Operateure und Bahnen sowie deren Kunden. Diese ist auch notwendig, damit Investitionen in weitere Betriebsmittel wie kranbare Sattelaufleger, Wechselbehälter oder auch in Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs getätigt werden.

Die beantragten 90 Millionen Franken für die Periode 2024–2026 betreffen nur den UKV. Die Rollende Landstrasse ist nicht Gegenstand der Vorlage. Für sie besteht eine mehrjährige Abgeltungsvereinbarung, die 2023 ausläuft. Der Bundesrat wird spätestens mit dem Verlagerungsbericht 2021 eine Gesamtschau zur Frage der Fortführung der Rollenden Landstrasse nach 2023 vorlegen.

3.2 Inhalt der Vorlage, Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Die Subventionen werden mittels Bestellungen von Verkehrsangeboten an die sogenannten Operateure des kombinierten Verkehrs ausgerichtet, welche die Dienstleistungen im Markt anbieten und das kommerzielle Risiko tragen.

Nach Artikel 15 der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016¹¹ (GüTV) bestellt der Bund ein bestimmtes Angebot des kombinierten Verkehrs (an Zügen und Sendungen) jeweils für ein Jahr. Es gelten für alle Operateure im kombinierten Verkehr die gleichen Rahmenbedingungen. Differenziert nach Ziel- und Abfahrtsgebiet werden pro verlagerte Sendung Abgeltungen nach einheitlichen maximalen Sätzen ausgerichtet. Damit können die nach wie vor bestehenden Kostennachteile der Schiene gegenüber der Strasse weiter vermindert und gleichzeitig transparentere

¹¹ SR 742.411

Strukturen geschaffen werden. Die Höhe der Abgeltung wird zudem schrittweise reduziert und die Subventionseffizienz dadurch erhöht.

In Artikel 1 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom 3. Dezember 2008 wurde ein Zahlungsrahmen von 1600 Millionen Franken für die Jahre 2011–2018 bewilligt. Dieser Zahlungsrahmen wurde durch den Bundesbeschluss vom 8. Juni 2010 über den Nachtrag I zum Voranschlag 2010 um 105 Millionen auf 1495 Millionen Franken gekürzt. Mit der Änderung des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 2014 wurde der Zahlungsrahmen auf 1675 Millionen Franken erhöht und die Laufzeit bis Ende 2023 verlängert.

Der vorliegende Bundesbeschluss sieht eine Erhöhung des aktuellen Zahlungsrahmens um 90 Millionen auf 1765 Millionen Franken vor. Zudem soll die Laufzeit um drei Jahre bis Ende 2026 verlängert werden. Die zusätzlichen Mittel sollen sich in etwa gleichmässig auf die Jahre 2024–2026 verteilen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Die befristete Fortführung der Ausrichtung von Betriebsabteilungen an den alpenquerenden UKV führt während drei Jahren zu einer Belastung des Bundeshaushalts mit durchschnittlich 30 Millionen Franken (kumuliert 90 Mio. Fr.). Gegenüber heute entspricht dies einer Reduktion um 70 Prozent (Budget Abteilungen alpenquerender UKV 2019: 102 Mio. Fr.). Da es sich um Ausgaben für den kombinierten Verkehr handelt, werden die Ausgaben wie bisher der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet.

4.2 Personelle Auswirkungen

Für die Weiterführung der Betriebsabteilungen für den UKV ist keine Erhöhung des Personalbestandes erforderlich.

4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die vorliegende Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden, da der Bund die Betriebsabteilungen alleine finanziert.

4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die grundsätzliche Stärkung des Schienengüterverkehrs kann eine effizientere Abwicklung der Gütertransporte in allen Wirtschaftsbereichen bewirken. Dies fördert den Weg zu einer sinnvollen Arbeitsteilung. Ein gestärkter Güterverkehrsmarkt auf der Schiene bietet allen Verladern Auswahlmöglichkeiten.

4.5 Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt

Mit der Verlagerungspolitik, d. h. einer Reduktion der Fahrtenzahl alpenquerender schwerer Güterfahrzeuge, hat die Vorlage unmittelbar Auswirkungen auf die Umwelt. Jeder Schritt zum Ziel hin verbessert die Umweltqualität entlang der alpenquerenden Verkehrsachsen nachhaltig. Da ein Grossteil des verlagerten Verkehrs Transitverkehr ist, werden auch alle Regionen entlang der Achsen (Raum Basel, Mittelland, Innerschweiz, Tessin) deutlich entlastet. Die vom Güterschwerverkehr verursachten negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt können dadurch deutlich gesenkt werden. Die Verlagerung trägt zudem zum Erreichen der klimapolitischen Ziele der Schweiz bei.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV.

Die gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs ist Artikel 8 GVVG in Verbindung mit Artikel 15 GüTV.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Weiterführung der Förderung des kombinierten Verkehrs ist durch das Landverkehrsabkommen abgedeckt.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹² ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Zahlungsrahmen, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Artikel 1 Absatz 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses führt während drei Jahren zu jährlichen Ausgaben von durch-

¹² SR 171.10

schnittlich 30 Millionen Franken. Der Zahlungsrahmen untersteht damit der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die finanziellen Mittel zur Förderung des alpenquerenden UKV stellen Subventionen dar. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹³ werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen eingehalten.

Der Bund hat ein Interesse daran, die Förderung des alpenquerenden unbegleiteten Schienengüterverkehrs weiterzuführen, weil sich dadurch eine mögliche Rückverlagerung von Güterverkehr auf die Strasse vermeiden lässt und die Verlagerung zusätzlicher Verkehre auf die Schiene ermöglicht. Die Subvention dient der Erreichung der Ziele gemäss Artikel 84 der Bundesverfassung und Artikel 3 des GVVG. Ohne sie könnte dieses Ziel nicht hinreichend erfüllt werden. Die Kantone könnten das Ziel im Sinne einer effizienteren Aufgaben- und Lastenverteilung nicht (besser) erfüllen. Die bisherige Förderung des unbegleiteten kombinierten Verkehrs trug wesentlich dazu bei, die alpenquerenden Fahrten auf der Strasse zu reduzieren. Das gewählte Verfahren zur Ausrichtung der Betriebsbeiträge ist effizient und hat sich bewährt. Die degressive Ausgestaltung der Subvention ist mit Artikel 8 Absatz 2 GVVG, wonach die Höhe der durchschnittlichen Abgeltung pro transportierter Sendung von Jahr zu Jahr abnehmen muss, rechtlich abgesichert. Der Bundesrat sieht keine weitere Verlängerung der Subvention über das Jahr 2026 hinaus vor.

¹³ SR 616.1