



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation

Bericht zur Gesetzgebungsvorlage für den Güterverkehr (Güterverkehrsvorlage)

1 Übersicht

Die Vorlage zur Gesetzgebung für den Güterverkehr legt ihren Schwerpunkt auf die Ausgestaltung des künftigen Konzepts zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Der Bundesrat erfüllt damit die ihm durch das bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz auferlegte Verpflichtung, dem Parlament bis 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung zu unterbreiten. Weitere Themen der Vorlage sind der Schienengüterverkehr in der Fläche und die Anpassung des Transportrechts an die Bedürfnisse des Marktes. Gleichzeitig wird die Eisenbahnhaftpflicht im Eisenbahngesetz neu geregelt.

Das geltende und bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz gibt die Ziele für die von Volk und Parlament mehrfach bestätigte Verlagerungspolitik der Schweiz vor. Spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, d.h. im Jahr 2009 sollen noch maximal 650'000 schwere Güterverkehrsfahrzeuge durch die Schweizer Alpen fahren. Als Zwischenziel für die ersten zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, welches am 1. Juni 2002 erfolgte, sieht das Verkehrsverlagerungsgesetz eine Stabilisierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf dem Stand des Jahres 2000 vor.

Der Verlagerungsprozess befindet sich in vollem Gange. Der Bundesrat hat im zweiten Verlagerungsbericht vom November 2004 umfassend Bilanz gezogen. Das durch das Verkehrsverlagerungsgesetz vorgeschriebene Zwischenziel wurde erreicht und sogar deutlich übertroffen. Die strassenseitig ergriffenen Instrumente wie die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und die flankierenden Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs wirken: Per Ende 2005 (d.h. zwei Jahre nach Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens) querten rund 14% weniger schwere Güterverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen als im Jahre 2000. Die Tendenz ist weiterhin sinkend, während der alpenquerende Schienengüterverkehr gleichzeitig grosse Wachstumsraten aufweist. So nahm beispielsweise der kombinierte Verkehr durch die Schweiz im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 18% zu, im Jahr 2005 war nochmals ein Wachstum von 8% zu verzeichnen.

Das Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerender Fahrten ist aber trotz der festgestellten positiven Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs bis 2009 nicht realisierbar. Unabhängig vom Zeitpunkt der Zielerreichung sind neben den Entwicklungen im Ausland, welche durch die Schweiz nicht oder wenig beeinflusst werden können, sowie der notwendigen weiteren Produktivitätssteigerungen der Schiene auch zusätzliche Massnahmen der Schweiz notwendig, damit die Anzahl der Fahrten des alpenquerenden Schwerverkehrs auf das Ni-

veau von 650'000 gesenkt werden kann. Der vom Parlament beschlossene Zahlungsrahmen von 2,85 Milliarden Schweizer Franken für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs vom 28. September 1999 für den Zeitraum von 2000-2010 wird voraussichtlich vollständig ausgeschöpft werden.

Mit der Güterverkehrsvorlage wird grundsätzlich die Fortsetzung der bisherigen Verlagerungspolitik in den kommenden Jahren empfohlen. Hierzu werden im Rahmen dieser Vernehmlassung drei verschiedene und alternative, teils aber auch komplementäre Verlagerungskonzepte vorgeschlagen:

In einer ersten Variante wird - aufbauend auf den ursprünglichen Verlagerungsauftrag - das Verlagerungsziel von maximal 650'000 alpenquerender LKW-Fahrten beibehalten. Es muss bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, d.h. ca. im Jahr 2017 erreicht werden: also in dem Zeitpunkt, in dem die schienenseitigen Produktivitätsgewinne der NEAT voll zum Tragen kommen werden. Als Zwischenziel ist spätestens im Jahr 2011 die Millionengrenze alpenquerender Schwerverkehrsfahrten zu unterschreiten.

Aufbauend auf den Errungenschaften der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft soll die Verlagerung auch weiterhin in internationaler Zusammenarbeit gelöst werden. Die Schweiz allein kann keine nachhaltige Verlagerung bewirken. Sie ist auf die Unterstützung der europäischen Staatengemeinschaft angewiesen. Dabei soll sie aber die von ihr eingenommene Vorreiterrolle im Bereich der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene weiter behaupten und auf diese Weise auch die notwendigen Impulse auf internationaler Ebene mit auslösen. Ein Prozess, der bereits seit einiger Zeit im Gange ist. Eine Verlagerung auf Kosten der Nachbarländer kann nicht im Interesse der Schweiz liegen, eine Abstimmung der Verlagerungspolitik innerhalb des Alpenbogens ist daher noch vermehrt anzustreben.

Die Massnahmen zur Erreichung der Verlagerungsziele müssen in dieser ersten Variante auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Im Verlauf des bisherigen Verlagerungsprozesses haben sich die durch die Schweiz ergriffenen Massnahmen als wirksam erwiesen. Sie sind weiterzuführen und - wo nötig und möglich - zu intensivieren. Das betrifft einerseits die strassenseitigen Massnahmen. Auf der anderen Seite muss auch der Schienengüterverkehr weiterhin finanziell gefördert werden: Und zwar bis zum Zeitpunkt, an welchem durch eine international abgestimmte Einführung einer Alpentransitbörse die Rahmenbedingungen zugunsten der Schiene geändert werden können. Ein Verzicht darauf würde bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen unmittelbar zu mehr Strassenverkehr und einer Abkehr von der Zielsetzung von 650'000 Fahrten führen.

Das Schwergewicht der Schienenförderung soll auch künftig auf dem unbegleiteten kombinierten Verkehr liegen. Im Hinblick auf die Schaffung günstiger Bedingungen für die Einfüh-

Die Einführung einer Alpen transitbörse soll auch der Ausbau des begleiteten kombinierten Verkehrs (Rollende Landstrasse) möglich sein. Die dafür notwendigen Kapazitätsausbauten sind im Rahmen der Vorlage "Zukünftige Entwicklung der Bahnprojekte" zu prüfen. Die Rollende Landstrasse, bei welcher im Vergleich zum unbegleiteten kombinierten Verkehr die ganzen LKW und nicht nur die Wechselbehälter bzw. Container mittransportiert werden, ist zwar unbestritten weniger effizient. Dafür bedingt die Benutzung der Rollenden Landstrasse keine weitergehenden logistischen Umstellungen im Gütertransport und kann aus dieser Sicht - obwohl auf der Schiene abgewickelt - als Strassentransport betrachtet werden. In Kombination mit der Einführung der Alpen transitbörse kann dank einem ausgebauten Angebot der Rollenden Landstrasse die Freiheit der Wahl der Verkehrsträger weiterhin gewährleistet werden.

Die Einführung einer Alpen transitbörse, also eines Instruments zu einer marktwirtschaftlichen Steuerung des alpenquerenden Strassenverkehrs, soll angestrebt werden. Dabei ist eine internationale Abstimmung ebenso erforderlich wie eine gebührende Berücksichtigung der Bedürfnisse der schweizerischen Transportbranche. Nur eine Einführung im gesamten Alpenbogen kann hier Erfolg versprechend sein. Die Flankierung durch ein ausgebauten Angebot der Rollenden Landstrasse kann die nationale und internationale Akzeptanz einer Alpen transitbörse deutlich erhöhen.

Bei Einführung einer Alpen transitbörse kann die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs schrittweise abgebaut werden, ohne dass dies mehr alpenquerende LKW nach sich ziehen und die Zielsetzung von 650'000 Fahrten gefährden würde.

Die Mittel, welche mit dieser ersten Variante für die Förderung des Schienengüterverkehrs im Zeitraum von 2011 bis 2017 eingesetzt werden müssen, betragen 2 Milliarden Schweizer Franken. Diese Summe kann nicht bei anderen Ausgaben zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs oder des Schienengüterverkehrs kompensiert werden.

Mit der zweiten als Verlagerungskonzept vorgeschlagenen Variante wird ein anderer Weg eingeschlagen und der bisherige Verlagerungsauftrag angepasst und deutlich weniger Mittel zu Gunsten der Verlagerung eingesetzt. Das Verständnis des Verkehrsverlagerungsgesetzes, die Förderung des Schienengüterverkehrs als flankierende Übergangsmassnahme zu begreifen, wird konkret umgesetzt, so dass die finanzielle Förderung bis zum Jahr 2017 - wenn die volle NEAT zur Verfügung steht - deutlich reduziert wird. Dies hat auch Konsequenzen für die Zielformulierung der zukünftigen Verlagerungspolitik. Mit dieser zweiten Variante soll noch eine Zielgrösse von 1 Million alpenquerenden Fahrten schwerer Güterfahrzeuge angestrebt werden. Die Zielgrösse von 650'000 Fahrten ist nur noch erreichbar, wenn strassenseitig eine Alpen transitbörse eingeführt wird. Die Alpen transitbörse stellt auch in der zweiten Variante das anzustrebende zentrale Instrument zur Steuerung des alpenque-

renden Strassengüterverkehrs dar. Auf eine substantielle schienenseitige Flankierung wird in dieser Variante aber verzichtet, da die Mittel für die finanzielle Förderung zum Aufbau der notwendigen Kapazitäten fehlen.

Mit der Umsetzung dieser zweiten Variante sind erhebliche Entlastungen für den Bundeshaushalt verbunden. Diese Entlastung wird höher gewichtet als die konsequente Umsetzung der Vorgaben des Artikels 84 der Bundesverfassung. Die Mittel, welche mit der zweiten Variante für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs von 2011 bis 2017 eingesetzt werden müssen, betragen 1 Milliarde Schweizer Franken.

Eine dritte Variante, welche komplementär zu den ersten beiden Varianten zu verstehen ist, beinhaltet den beschleunigten Aufbau einer qualitativ und quantitativ hochwertigen Rollenden Landstrasse von Grenze zur Grenze im Rahmen einer Ausschreibung.

Die vorgeschlagenen Varianten zeigen das Spektrum der möglichen Stossrichtungen der zukünftigen Verlagerungspolitik auf. Die Vernehmlassung dieser Varianten soll Ergebnisse liefern, ob im Zielkonflikt zwischen dem Erfordernis einer intensivierten Förderung des Schienengüterverkehrs und der Notwendigkeit der haushaltspolitischen Konsolidierung zukünftig eher verlagerungspolitischen oder eher finanzpolitischen Anliegen Vorrang gewährt wird.

Inhaltsverzeichnis

1	Übersicht	2
2	Einleitung	8
2.1	Alpenschutz und Verkehrsverlagerung	8
2.2	Instrumente und Massnahmen der Verlagerung	9
2.3	Weitere Themen	10
2.3.1	Der Schienengüterverkehr in der Fläche	10
2.3.2	Transportrecht: Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes	10
2.3.3	Revision Eisenbahnhaftpflicht	11
3	Grundlagen und Ziel der Gesetzgebungsvorlage für den Güterverkehr	12
3.1	Umfeld	12
3.1.1	Alpenschutzartikel (Artikel 84 der Bundesverfassung)	12
3.1.2	Die FinöV-Vorlage	12
3.1.2.1	Allgemeines	12
3.1.2.2	Die NEAT	13
3.1.3	Landverkehrsabkommen	15
3.1.3.1	Grundsätze des Landverkehrsabkommens	15
3.1.3.2	Detaillierte Regelungen der LSVa	16
3.1.3.3	Normen und Zulassungsbedingungen im Strassenverkehr	17
3.1.3.4	Flankierende Massnahmen	17
3.1.4	Verkehrsverlagerungsgesetz	17
3.1.5	Bahnreform	18
3.1.5.1	Inhalte der Bahnreform	18
3.1.5.2	Die Auswirkung der Öffnung des Schienengüterverkehrsmarktes	19
3.1.6	Verhältnis Schiene - Strasse im Güterverkehr	22
3.1.7	Sachplan Verkehr	22
3.1.8	Strassenverkehrsmanagement im Nord-Süd-Korridor durch die Schweiz	23
3.1.9	Service Public	23
3.1.10	Grenzüberschreitender Schienengüterverkehr	24
3.1.11	Finanzielle Rahmenbedingungen	25
3.1.12	Internationale Entwicklung	26
3.1.12.1	Prinzipien der Anlastung der Wegekosten in der EU	26
3.1.12.2	Strassenseitige Massnahmen	27
3.1.12.3	Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs	29
3.1.12.4	Entwicklungen im Rahmen des Alpenschutzes	31
3.2	Anlass für die Gesetzesvorlage	33
3.3	Ziel der Güterverkehrsvorlage	34
3.4	Grundlage und Ziele der Anpassungen des Eisenbahnhaftpflichtrechts	34
4	Inhalte der Güterverkehrsvorlage	36
4.1	Allgemeines	36
4.1.1	Generelle verkehrspolitische Zielsetzung der Güterverkehrsvorlage	36
4.1.2	Rolle des Staates im Güterverkehrsmarkt	37
4.2	Alpenschutz	38
4.2.1	Bilanz der bisherigen Verlagerungspolitik bis 2005	38
4.2.1.1	Zielsetzung	38
4.2.1.2	Bisherige Massnahmen der Verlagerungspolitik	38
4.2.1.3	Verkehrsentwicklung im Zuge der Verlagerungspolitik	43
4.2.1.4	Voraussichtliche Fahrtzahlen bis 2009	52
4.2.1.5	Beurteilung der Entwicklung des Verlagerungsprozesses	53
4.2.1.6	Möglichkeiten der Zielerreichung bis 2009	59
4.2.2	Ziel der zukünftigen Verlagerungspolitik	59
4.2.2.1	Varianten der Zielsetzung	60
4.2.2.2	Zielfestlegung und Begründung	64
4.2.2.3	Zwischenziel	71
4.2.2.4	Ziel der Verlagerungspolitik: Zusammenfassung	72
4.2.3	Massnahmen der zukünftigen Verlagerungspolitik	73
4.2.3.1	Spektrum der möglichen Massnahmen der Verlagerung	73
4.2.3.2	Vorgeschlagenes Massnahmenbündel der Verlagerung 1: Umsetzung des Verlagerungsauftrages	83
4.2.3.3	Vorgeschlagenes Massnahmenbündel der Verlagerung 2: Anpassung des Verlagerungsauftrages	105

4.2.3.4	Vorgeschlagenes Massnahmenbündel der Verlagerung 3: Substantieller Ausbau und Ausschreibung der Rollenden Landstrasse.....	113
4.2.3.5	Mögliche Zwischenvarianten	118
4.2.3.6	Alternative und verworfene Massnahmenbündel	118
4.2.3.7	Monitoring der Massnahmen und Prüfung zusätzlicher Massnahmen	120
4.3	Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche	121
4.3.1	Ausgangslage	121
4.3.1.1	Instrumente und Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche	121
4.3.1.2	Wirtschaftliche Situation des Schienengüterverkehrs in der Fläche	122
4.3.2	Umsetzung der Massnahmen zur Förderung des Güterverkehrs in der Fläche	123
4.3.2.1	Bestellung von Schieneninfrastruktur durch den Bund	123
4.3.2.2	Förderung von Investitionen in Anschlussgleise	123
4.3.2.3	Förderung von Investitionen in Terminalanlagen	124
4.3.2.4	Verzicht auf finanzielle Förderung des Betriebs des Schienengüterverkehrs in der Fläche	124
4.4	Transportrecht	125
4.4.1	Ausgangslage	125
4.4.2	Grundzüge des neuen Gütertransportrechts.....	126
4.5	Anschlussgleise.....	127
5	Inhalte der Revision des Eisenbahngesetzes (Haftungsbestimmungen)	128
5.1	Ausgangslage	128
5.1.1	Geltendes Recht.....	128
5.1.2	Probleme	131
5.2	Revisionsarbeiten	133
5.3	Die beantragte Neuregelung	134
5.4	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	135
5.5	Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht.....	137
5.5.1	Rechtsvergleich	137
5.5.2	Verhältnis zum europäischen Recht.....	138
5.6	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	138
6	Kommentar zu den Gesetzestexten.....	139
6.1	Gesetzessystematik	139
6.1.1	Einbettung der Vorlage.....	139
6.2	Güterverkehrsverlagerungsgesetz	140
6.3	Gütertransportgesetz.....	145
6.3.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	145
6.3.2	2. Kapitel: Gütertransport	146
6.3.3	3. Kapitel: Transportrecht	147
6.3.4	4. Kapitel: Aufsicht, Rechtspflege und Strafbestimmungen	150
6.4	Bundesgesetz über die Anschlussgleise.....	152
6.5	Eisenbahngesetz (EBG).....	153
6.5.1	Transportgesetz (Art. 19)	158
6.5.2	Binnenschiffahrtsgesetz	159
7	Auswirkungen.....	160
7.1	Auswirkungen auf den Bund	160
7.1.1	Finanzielle Auswirkungen.....	160
7.1.2	Personelle Auswirkungen.....	161
7.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.....	162
7.2.1	Finanzielle Auswirkungen.....	162
7.2.2	Personelle Auswirkungen.....	162
7.3	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	162
7.3.1	Auswirkungen auf den Schienenverkehr.....	162
7.3.2	Auswirkungen auf den Strassenverkehr	163
7.3.3	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen.....	164
7.3.4	Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Revision der Haftungsbestimmungen.....	164
7.4	Andere Auswirkungen	165
8	Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	165
9	Rechtliche Aspekte	167
9.1	Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	167
9.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	168

2 Einleitung

Der einleitende Abschnitt gibt einen Überblick über die Rahmenbedingungen und die Stossrichtung der Gesetzesvorlage. Neben dem Bereich der Verkehrsverlagerung sind der Schienengüterverkehr in der Fläche, das Transportrecht sowie die Regelung des Eisenbahnhaftpflichtrechts Gegenstand der Vorlage. Formell besteht die Vorlage aus einem neuen Güterverkehrsverlagerungsgesetz, einer Totalrevision des Gütertransportgesetzes sowie einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise¹. Gleichzeitig wird das Bundesgesetz über die Haftpflicht der Eisenbahn und Dampfschiffahrtsunternehmen und der Schweizerischen Post² aufgehoben und die Haftungsbestimmungen werden mittels Teilrevision in das Eisenbahngesetz³ integriert.

2.1 Alpenschutz und Verkehrsverlagerung

Die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptanliegen der schweizerischen Verkehrspolitik. Das Schweizer Stimmvolk hat über mehrere Abstimmungen hinweg seit Annahme des so genannten "Alpenschutzartikels" den klaren Willen geäussert, den alpenquerenden Güterschwerverkehr soweit als möglich von der Strasse auf die Schiene zu verlagern.

Das geltende Verkehrsverlagerungsgesetz⁴ gibt die Ziele vor. Es ist befristet bis zum 31. Dezember 2010 und verpflichtet den Bundesrat, der Bundesversammlung bis spätestens 2006 ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung⁵ (Alpenschutzartikel) zu unterbreiten. Dieser Auftrag wird mit der Ausarbeitung der Botschaft zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz erfüllt. Als Verlagerungsziel legt das heute in Kraft stehende Verkehrsverlagerungsgesetz eine Zielgrösse von 650'000 alpenquerenden Fahrten von schweren Güterfahrzeugen fest. Dies soll spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels (d.h. im Jahr 2009) erreicht werden.

Der zweite Verlagerungsbericht des Bundesrates vom November 2004 gibt einen umfassenden Überblick über den Stand der Verlagerung und die erreichten Zwischenziele. Seit Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Umsetzung der flankierenden Verlagerungsmassnahmen wurden die alpenquerenden Fahrten der schweren Güterfahrzeuge auf der Strasse gegenüber dem Referenzjahr 2000 per Ende 2005 um gut 14 % reduziert. Im gleichen Zeitraum legte der alpenquerende Schienengüterverkehr gesamthaft um 15 %, der kombinierte Verkehr um 50 % zu. 2005 wurden 65 % der

¹ SR 742.141.5

² SR 221.112.742

³ SR 742.101

⁴ SR 740.1

⁵ SR 101

Güter auf der Schiene, 35 % auf der Strasse durch die Alpen transportiert. Der Verlagerungsprozess ist in vollem Gange, die Erreichung des Verlagerungszieles erfordert aber zusätzliche Massnahmen und mehr Zeit.

Das neue Güterverkehrsverlagerungsgesetz muss festlegen, welches Verlagerungsziel in welchem Zeitraum mit welchen Massnahmen erreicht werden soll. Es soll den Fahrplan der Verlagerungspolitik festschreiben und den Grundstein für einen weiterhin erfolgreichen Verlagerungsprozess bilden.

2.2 Instrumente und Massnahmen der Verlagerung

Die drei hauptsächlichsten Instrumente der schweizerischen Verlagerungspolitik sind:

- die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA);
- die Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere die neuen Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard [NEAT]).
- die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs und der damit eingeleitete Wettbewerb zwischen verschiedenen Güterbahnen mittels der Bahnreform.

Flankierend werden schienen- und strassenseitig verschiedene Massnahmen umgesetzt, um die Verlagerung zu unterstützen bzw. zu beschleunigen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die umgesetzten Massnahmen und Instrumente:

Instrument / Massnahme	Beschreibung	Stellenwert
LSVA	Schaffung der Kostenwahrheit im Strassengüterverkehr durch Umsetzung des Verursacherprinzips; Finanzierung FinöV	Zentrales Instrument, eingeführt auf 1.1.2001
Modernisierung der Schieneninfrastruktur	Schaffung der notwendigen Kapazitäten und Voraussetzungen für Produktivitätssteigerungen auf der Schiene	Zentrales Instrument, in Umsetzung
Liberalisierung des Schienengüterverkehrs	Steigerung der Produktivität der Schiene durch intramodalen Wettbewerb	Zentrales Instrument, in Umsetzung
Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs	Verbesserung der Qualität und der Wettbewerbsbedingungen im internationalen Schienengüterverkehr	Zentrale Massnahme in Hinblick auf die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse
Rola Gotthard und Lötschberg-Simplon	Bestellung von kurzfristig verfügbaren Kapazitäten im "Huckepack-Verkehr"	Wichtige Ergänzungsmassnahme
Terminalkapazitäten	Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland (Terminals)	Terminalkapazitäten sind Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung des kombinierten Verkehrs
Bestellungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV)	Bestellung und Abgeltung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV)	Zentrale Verlagerungsmassnahme (seit 2000), macht ca. 1/3 des alpenquerenden Güterverkehrs aus
Trassenpreisverbilligungen	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs	Flankierende Massnahme zur Förderung des Schienengüterverkehrs
Produktivitätssteigerungen	Monitoring der Produktivitätsverbesserungen im Infrastruktur- und im Verkehrsbereich.	Monitoring der Ziele der Eignerstrategie (SBB). Produktivitätssteigerung der 'Schiene' ist notwendig zu Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit
Pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu KV-Terminals	Vergünstigung der Transportkette im kombinierten Verkehr	Flankierende Massnahme im Inland zur Förderung des kombinierten Verkehrs

Instrument / Massnahme	Beschreibung	Stellenwert
Schwerverkehrskontrollen	Sicherstellung der Einhaltung der relevanten Strassenverkehrsvorschriften	Zentrale strassenseitige Massnahme zur Steigerung der Sicherheit im Strassenverkehr und Angleichung der Wettbewerbsbedingungen Schiene/Strasse
Verkehrsmanagement	Sicherstellen eines flüssigen Verkehrs auf der Strasse	Zentrale Massnahme bei Verkehrsstörungen
Arbeitsbedingungen im Strassentransport	Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen	Flankierende Massnahme zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen Strasse/Schiene

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll die Grundlage geschaffen werden für die Weiterführung der bisherigen wirksamen Massnahmen sowie für zusätzliche Massnahmen, die für die Erreichung des Verlagerungszieles notwendig sind.

2.3 Weitere Themen

2.3.1 Der Schienengüterverkehr in der Fläche

Die Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche, also im nicht alpenquerenden Binnen-, Import- und Exportverkehr, soll grundsätzlich ebenfalls eine ökologisch ausgewogene, den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechende Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern sicher stellen. Die grundlegenden Säulen zur Sicherstellung eines flächendeckenden Schienengüterverkehrs - die Anschlussgleisförderung und der Leistungsauftrag des Bundes an die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) im Rahmen der Leistungsvereinbarung - entsprechen in ihrer bisherigen Ausgestaltung nicht mehr vollständig den Anforderungen der Verlagerung in einem liberalisierten Markt.

Im Rahmen einer Teilrevision der Anschlussgleisgesetzgebung wird eine terminologische Anpassung sowie die konzeptionelle Einbettung in die Bahnlandschaft, wie sie sich nach der Bahnreform darstellt, vorgenommen.

2.3.2 Transportrecht: Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes

Im Rahmen der Güterverkehrsvorlage wird eine Totalrevision des Gütertransportgesetzes vorgenommen. Das Gütertransportgesetz enthält die Rahmenbedingungen für den Transport von Gütern im nationalen Verkehr. Im Rahmen der Totalrevision werden verschiedene Bestimmungen den geänderten Praktiken in einem liberalisierten Umfeld angepasst. Dies bedeutet insbesondere eine Stärkung der Vertragsfreiheit der verschiedenen Vertragsparteien und damit eine Angleichung des Transportrechts an das allgemeine Vertragsrecht. Daneben soll auch eine weit reichende Übereinstimmung mit dem internationalen Recht erreicht werden.

2.3.3 Revision Eisenbahnhaftpflicht

Das geltende Eisenbahnhaftpflichtgesetz von 1905 wird aufgehoben und durch Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz ersetzt.

Die Haftung für Eisenbahnen soll hinsichtlich der Genugtuung und Sachschäden verschärft und an andere Haftungsbestimmungen angeglichen werden.

3 Grundlagen und Ziel der Gesetzgebungsvorlage für den Güterverkehr

3.1 Umfeld

3.1.1 Alpenschutzartikel (Artikel 84 der Bundesverfassung⁶)

Mit Annahme des Alpenschutzartikels ist der Bund verfassungsrechtlich verpflichtet worden, das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen (Art. 84 der Bundesverfassung). Diese Volksinitiative war vor dem Hintergrund des stetig wachsenden Strassengüterverkehrs durch die Schweizer Alpen – insbesondere durch den Gotthard – lanciert worden. Die Übergangsbestimmung zum Alpenschutzartikel (Art. 196 der Bundesverfassung) schreibt vor, dass die Verlagerung innerhalb von zehn Jahren zu bewerkstelligen ist.

Im April 1997 formulierte der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels mehrere Bedingungen, die bei der Umsetzung der Alpeninitiative zu berücksichtigen sind. Zentral ist die Beachtung des völkerrechtlichen Prinzips der Nichtdiskriminierung – in- und ausländische Lastwagen sind gleich zu behandeln. Die Initiative soll zudem nicht mit Verboten, sondern mit marktwirtschaftskonformen Instrumenten – insbesondere mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und einem attraktiveren Bahnangebot – umgesetzt werden.

3.1.2 Die FinöV-Vorlage⁷

3.1.2.1 Allgemeines

Am 29. November 1998 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) angenommen. Darin wird die Finanzierung der vier grossen Schienen-Infrastrukturvorhaben (BAHN 2000, NEAT Neue Eisenbahnpenttransversale mit Lötschberg- und Gotthard-Basistunnel, Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, Lärmsanierung der Schweizer Bahnen) geregelt.

Mit der Vorlage zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte (FINIS)⁸, welche vom Parlament am 17. Juni 2005 angenommen wurde, werden die Finanzierungsmechanismen des Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs angepasst. Einerseits werden den Bahnen zur Finanzierung der FinöV-Projekte keine neuen verzinslichen Darlehen mehr gewährt. Andererseits werden die bereits gewährten

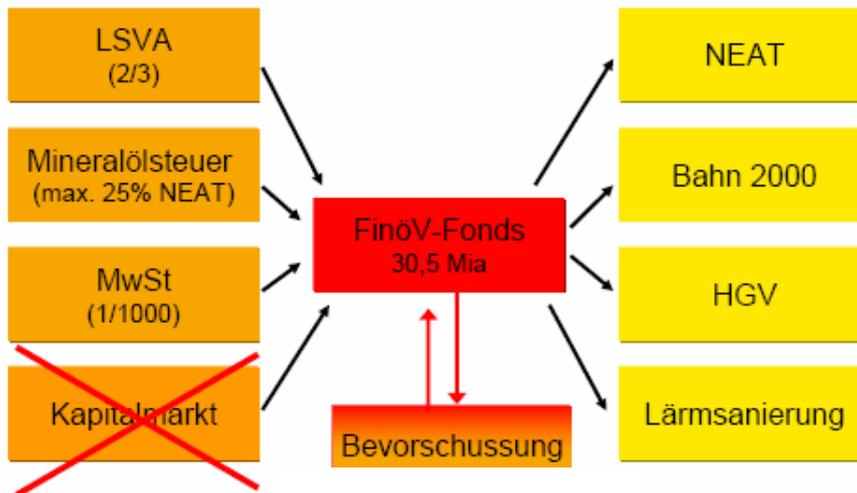
⁶ SR 101

⁷ Vgl. Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, BBl 1996 638.

⁸ BBl 2004 5313

verzinslichen FinöV-Darlehen per 1. Januar 2005 in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt. Die bestehende Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) wird deshalb vorübergehend auf 8,6 Milliarden Franken angehoben.

Nachfolgende Abbildung stellt das Grundprinzip des Fonds für Eisenbahngrossprojekte grafisch dar (gestrichener Kapitalmarkt: keine Darlehen mehr).



Alle heute noch nicht im Bau stehenden oder fest beschlossenen FinöV-Projekte sollen im Rahmen einer Gesamtüberprüfung neu beurteilt werden. In diese Gesamtüberprüfung sollen weitere, derzeit nicht finanzierte Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs einbezogen werden, soweit sie nicht über die Finanzrechnung oder einen anderen, noch zu bestimmenden Infrastrukturfonds finanziert werden können. Der Bundesrat erarbeitet dazu gegenwärtig mit der Vorlage "Zukünftige Entwicklung der Bahnprojekte" (ZEB) eine Gesamtschau. Sie soll Ende 2006 in Vernehmlassung gehen.

3.1.22 Die NEAT

Mit den Eisenbahngrossprojekten lassen sich auf der Angebotsseite Schieneninfrastrukturen bereitstellen, die die verkehrspolitischen Ziele im Bereich der Verlagerungspolitik begünstigen.

Gemäss der FinöV-Vorlage und dem Alptransit-Beschluss wird das Netz der BLS Lötschbergbahn AG durch den neuen, teilweise eingleisig ausgerüsteten Lötschberg-Basistunnel einschliesslich der Verknüpfungen an die Stammlinien erweitert. Die kommerzielle Inbetriebnahme der Achse Lötschberg ist für das Jahr 2007 vorgesehen. Das Netz der Schweizerischen Bundesbahnen soll um den Gotthard- sowie den Ceneri-Basistunnel einschliesslich der Verknüpfungen an die Stammlinien erweitert werden. Für die Achse Gotthard wird die kommerzielle Inbetriebnahme derzeit für das Jahr 2015 prognostiziert.

Die NEAT ist Voraussetzung für die Umsetzung der schweizerischen Verlagerungspolitik. Die Verbesserung der Produktionsbedingungen für den Schienengüterverkehr gründet insbesondere auf folgenden Faktoren:

- Qualitativ hochwertige Trassen mit verkürzter Fahrzeit sollen den Traktionären eine kostengünstige Produktionsweise auf Basis optimierter Rollmaterialumläufe und eines optimierten Personaleinsatzes ermöglichen. Für durchgängige Trassen mit kürzerer Fahrzeit sind weniger Rollmaterial sowie geringere Personalleistungen erforderlich.
- Bei der Gotthard-Achse können zudem die Vorteile einer Flachbahn genutzt werden: für Steigungen erforderliche Traktionsmittel können eingespart werden. Beim Lötschberg-Basistunnel ist dies aufgrund der weiterhin verbleibenden Steigungsstrecken nicht in gleichem Umfang gegeben.
- Die Nutzung der modernen Infrastruktur soll eine höhere Zuverlässigkeit der Verkehre ermöglichen, so dass Verspätungen reduziert werden können.

Qualitätsverbesserungen und Kostenreduktionen wirken sich positiv auf die Verlagerung aus:

- Kostensenkungen ermöglichen das gleiche Verkehrsangebot zu kleineren Preisen. Dank dieser Verbesserung der Preissetzungsspielräume der Schiene können den Verladern Anreize für Mehrverkehre geboten werden.
- Transporte mit hoher Zuverlässigkeit und kurzer Laufzeit entsprechen den Anforderungen einer logistisch anspruchsvollen Arbeitsteilung (u.a. just-in-time). Eine verbesserte Qualität der Trassen kann so zu einer erhöhten Zahlungsbereitschaft der Verlagerer führen. Überdies kann auch ein breiterer Kundenkreis mit verschiedenen logistischen Anforderungen angesprochen werden.

Verfügbarkeit und Qualität der Trassen für den Güterverkehr sind sehr stark von den gleichzeitig realisierten Angebotskonzepten des Personenverkehrs abhängig:

- Die Menge der verfügbaren Trassen ist grundsätzlich begrenzt. Eine Verdichtung des Personenverkehrs beschränkt unmittelbar die für den Güterverkehr zur Verfügung stehende Zahl an Trassen. Solche Verdichtungen entlang der wichtigen Transitachsen reduzieren direkt die Wachstumsmöglichkeiten des Güterverkehrs und so auch das Verlagerungspotential.
- Züge des Personenfernverkehrs und Güterverkehrszüge verkehren in der Regel mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Differenzen in den Zuggeschwindigkeiten führen zu einer Reduktion der verfügbaren Trassenkapazität.

Die Lösung des Zielkonflikts hängt weitgehend von der Interpretation der gültigen Prioritätenordnung ab. Gemäss Artikel 9a Absatz 2 des Eisenbahngesetzes⁹ hat der vertaktete Personenverkehr bei der Gewährung des Netzzugangs Vorrang, so dass bei der Trassenplanung wie auch im betrieblichen Ablauf die Bedürfnisse des vertakteten Personenverkehrs vorrangig berücksichtigt werden.

Es ist erforderlich, die bestehenden Zielkonflikte im Rahmen der Fahrplangestaltung auf den Eisenbahn-Transitachsen zu lösen. Vor allem sind in Bezug auf die Fahrplanerstellung eine integrierte Planung und eine flexible Handhabung der Prioritätenordnung notwendig. Die Infrastrukturbetreiberinnen müssen dementsprechend dazu angehalten werden, die Prioritätenordnung in der Praxis mit einer genügenden Flexibilität anzuwenden.

3.1.3 Landverkehrsabkommen

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse¹⁰ (nachfolgend bezeichnet als "Landverkehrsabkommen") wurde am 21. Juni 1999 abgeschlossen und trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Es sichert die schweizerische Verlagerungspolitik gegenüber der EU vertraglich ab. Auf diese Weise ermöglicht es die Umsetzung des Alpenschutzartikels. Es bringt darüber hinaus einen verbesserten Marktzugang auf Schiene und Strasse und bildet die Grundlage für eine koordinierte Politik zum Schutz des Alpenraums. Die schrittweise Einführung der 40-t-Limite für Lastwagen im Verbund mit der Erhebung und schrittweisen Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist wesentlicher Bestandteil des Landverkehrsabkommens.

3.1.3.1 Grundsätze des Landverkehrsabkommens

Die Hauptbereiche des Landverkehrsabkommens beruhen gemäss Artikel 1 auf den allgemeinen Grundsätzen der Gegenseitigkeit, der freien Wahl des Verkehrsmittels und der Nichtdiskriminierung. Hinzu kommt das Gebot der Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen. Verbleibende Gestaltungsspielräume in der Auslegung dieser Grundsätze ergeben sich aus den im Landverkehrsabkommen festgehaltenen Bestimmungen zur Rechtsentwicklung (Artikel 52) in Verbindung mit den genannten allgemeinen Grundsätzen.

⁹ SR 742.101

¹⁰ SR 0.740.72

3.1.3.2 Detaillierte Regelungen der LSVA

Die Grundsätze der Bemessung der LSVA wurden im Landverkehrsabkommen festgelegt. Die ab 2001 eingeführte LSVA wurde nach den damals vorhandenen drei Emissionskategorien (EURO 0, EURO 1, EURO 2/3) abgestuft. Die Höhe wurde von den Vertragsparteien des Landverkehrsabkommens anhand von Referenzstrecken (alpenquerende Strecke von 300 km / Basel - Chiasso) für 34-Tonnen-Fahrzeuge für den Zeitraum von 2001 bis 2004 und für 40-Tonnen-Fahrzeuge ab 2005 festgelegt.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die jeweils gültigen Tarife:

Abgabekategorie	Tarif bis 31.12.2004		Tarif ab 1.1.2005	
	EURO-Klasse	Rp. je t / Km	EURO-Klasse	Rp. je t / Km
I	0	2.0	0 und 1	2.88
II	1	1.68	2	2.52
III	2, 3 oder später	1.42	3, 4 oder später	2.15

Folgende Werte wurden im Landverkehrsabkommen für die Referenzstrecken festgelegt:

Abgabekategorie	Tarif bis 31.12.2004		Tarif ab 1.1.2005	
	EURO-Klasse	Preis für Referenzstrecke	EURO-Klasse	Preis für Referenzstrecke
I	0	205 Fr.	0 und 1	346 Fr.
II	1	172 Fr.	2	302 Fr.
III	2, 3 oder später	145 Fr.	3, 4 oder später	258 Fr.

Als Basis für die Festlegung der Sätze der dritten Stufe der LSVA ab Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, aber spätestens 2008 ist gemäss Landverkehrsabkommen ein gewichteter Durchschnitt von 325 Franken für ein 40-Tonnen-Fahrzeug auf einer Strecke von 300 km bei einem Maximum von 380 Franken (für die Abgabekategorie I) vorgesehen.

Das Landverkehrsabkommen sieht die Möglichkeit vor, einen Teil der schweizerischen Benutzungsgebühren für den Strassengüterverkehr als Mauten für die Benutzung alpiner Infrastrukturen zu erheben (Artikel 40 Absatz 5). Für die Referenzstrecke dürfte sich dabei der Gesamtpreis allerdings nicht erhöhen. Auf die Einführung einer derartigen Maut oder Alpentransitabgabe wurde deshalb vorderhand verzichtet. Bei einer allfälligen Erhebung einer Alpentransitabgabe müsste die flächendeckende LSVA gemäss dem Abkommen entsprechend reduziert werden, so dass keine zusätzliche Verlagerungswirkung entsteht. Eine befristete Erhöhung der genannten Höchstsätze ist allenfalls für die Realisierung der einseitigen Schutzmassnahmen gemäss Artikel 46 Landverkehrsabkommen denkbar. Hierfür fehlt bisher jedoch eine gesetzliche Grundlage. Mit dieser Vorlage soll diese geschaffen werden.

3.1.3.3 *Normen und Zulassungsbedingungen im Strassenverkehr*

Ein Kernpunkt des Abkommens ist die Harmonisierung des Strassenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU. Normen und Zulassungsbedingungen werden angeglichen. Zum Beispiel wurde die Gewichtslimite für Lastwagen in der Schweiz im Jahr 2001 auf 34 Tonnen und auf anfangs 2005 auf 40 Tonnen angehoben.

In der Übergangszeit von 2001 bis 2004 gewährte die Schweiz der EU bereits (entgeltliche) Kontingente für 40-Tonnen-Fahrzeuge. Die Schweizer Transporteure erhielten grundsätzlich die gleiche Anzahl an 40-Tonnen-Kontingenten. Im Binnenverkehr galt eine spezielle Kontingentsregelung.

Mit Artikel 15 des Abkommens werden die schweizerischen Regelungen zum Nacht- und Sonntagsfahrverbot durch die EG anerkannt.

3.1.3.4 *Flankierende Massnahmen*

Mit dem Landverkehrsabkommen ist zugleich die internationale Absicherung der mit der Verlagerungspolitik verbundenen flankierenden Massnahmen erfolgt. Zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Bahnangebots - insbesondere des kombinierten Verkehrs - sind nach Artikel 35 des Abkommens Subventionen für Bahninfrastruktur, Terminals und Rollmaterial des kombinierten Verkehrs wie auch Beiträge für ungedeckte Betriebskosten des alpenquerenden kombinierten Verkehrs möglich.

3.1.4 **Verkehrsverlagerungsgesetz¹¹**

Das Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz) wurde am 8. Oktober 1999 verabschiedet. In diesem Gesetz wurde das im Alpenschutzartikel formulierte Verlagerungsziel präzisiert: Zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, spätestens aber 2009, sollen noch 650'000 LKW die Schweizer Alpen auf der Strasse queren.

Als Hauptinstrumente der Verlagerung stehen zur Verfügung:

- die Einführung der flächendeckenden leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)¹²;
- die Modernisierung der Bahninfrastruktur, insbesondere der Bau der beiden neuen NEAT-Basistunnel an Gotthard und Lötschberg gemäss der FinöV-Vorlage;
- die Bahnreform.

¹¹ SR 740.1

¹² Vgl. das Schwerverkehrsabgabegesetz, SR 641.81

Diesen Instrumenten wurden im Verkehrsverlagerungsgesetz die so genannten flankierenden Massnahmen für Strasse und Schiene zur Stützung des Verlagerungsprozesses zur Seite gestellt. Sie haben eine vierfache Stossrichtung:

- konsequentere Durchsetzung der (Sicherheits-)Vorschriften auf der Strasse;
- bessere Rahmenbedingungen für die Bahnen;
- Produktivitätssteigerungen der Bahnen;
- Verstärkung der Verlagerung während der Übergangszeit bis zur Einführung der vollen LSVA bzw. bis zur Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels.

Die Finanzierung der flankierenden Massnahmen für den Zeitraum von 2001 bis 2010 wurde mittels Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen von insgesamt 2,85 Milliarden Franken für die Förderung des Schienengüterverkehrs vom 28. September 1999 sichergestellt. Im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Zahlungsrahmen wurde festgelegt, dass mit Inkrafttreten der LSVA und Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels sowie bei Erreichen des Verlagerungsziels der jährliche Beitrag wieder schrittweise auf den Stand vor Inkrafttreten des Verkehrsverlagerungsgesetzes gesenkt wird.

Artikel 7 des Verkehrsverlagerungsgesetzes verpflichtet den Bundesrat, dem Parlament bis spätestens im Jahr 2006 ein Ausführungsgesetz zu Art. 84 BV zu unterbreiten. Mit dem vorliegenden Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll dieser Auftrag erfüllt und das bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz abgelöst werden.

3.1.5 Bahnreform

3.1.5.1 Inhalte der Bahnreform

Die Bahnreform stellt ebenfalls einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Verkehrspolitik dar. Sie ist als Prozess zu verstehen und zielt darauf ab, die historisch gewachsenen Strukturen des Schienenverkehrs den heutigen Begebenheiten anzupassen. Damit sollen die wichtigsten Voraussetzungen geschaffen werden, damit der Schienenverkehr in der Schweiz Marktanteile gewinnen kann.

Die erste Stufe der Bahnreform trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Sie enthielt neben der rechnerischen und organisatorischen Trennung von Infrastruktur und Verkehr und der umfassenden Einführung des Bestellprinzips für Betriebsabgeltungen auch Regelungen zum Netzzugang und die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs.

Weitere Schritte zur Fortentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schienenverkehr sind in den kommenden Jahren vorgesehen. Der Schienengüterverkehr ist von den vorgesehenen Reformschritten in folgenden Bereichen betroffen:

- Der diskriminierungsfreie Netzzugang soll weiterhin gewährleistet werden, damit der Schienengüterverkehr zwischen der Schweiz und den umliegenden Staaten möglichst ungehindert abgewickelt werden kann. Bis anhin wurde der diskriminierungsfreie Netzzugang über die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr durch eine unabhängige Schiedskommission sichergestellt. Die Schiedskommission soll nun in ihrer Aufsichtstätigkeit mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden, indem sie bei Verdacht von Diskriminierung im Zusammenhang mit dem Netzzugang von Amtes wegen untersuchen kann. Darüber hinaus verlangt die EU im Rahmen des so genannten ersten Bahnpakets die Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle. Um die EU-Kompatibilität sicherzustellen, soll eine unabhängige Trassenvergabestelle für das schweizerische Schienennetz errichtet werden.
- Das Transportgesetz¹³ wird zum Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen (GüTG). Alle für den Personenverkehr relevanten Artikel werden ins Personenbeförderungsgesetz (PBG)¹⁴ verschoben. Materiell gibt es für den Güterverkehr nur geringfügige Änderungen.
- Im Bundesgesetz über die Anschlussgleise¹⁵ wird neu die Aufsichtstätigkeit über die Anschlussgleise von den Schweizerischen Bundesbahnen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) übertragen.
- Das Eisenbahngesetz¹⁶ soll so angepasst werden, dass es mit den Interoperabilitätsrichtlinien der EU vereinbar ist. Die Züge sollen ohne Hindernisse an den Landesgrenzen verkehren können. Der Bau von Eisenbahnen und die Herstellung des dazugehörigen Materials sollen durch die Vereinheitlichung und gegenseitige Anerkennung der Prüfverfahren erleichtert werden.

3.1.5.2 *Die Auswirkung der Öffnung des Schienengüterverkehrsmarktes*

Mit der Liberalisierung wird der Schienengüterverkehrsmarkt grundsätzlich den Kräften des freien Markts überlassen. Dank freiem Netzzugang kann eine Bahnunternehmung das Schienennetz einer anderen Bahn benützen. Im Rahmen der Bestimmungen des Landverkehrsabkommens ist der Netzzugang auch für ausländische Unternehmungen möglich:

Artikel 24 des Landverkehrsabkommens¹⁷ regelt die Zugangs- und Transitrechte für Schienengüterverkehrsdienste zwischen der Schweiz und der EG. Die Marktöffnung ermöglicht den Marktteilnehmern die freie Wahl des Vertragspartners bei der Durchführung von Ver-

¹³ SR 742.40

¹⁴ SR 744.10

¹⁵ SR 742.141.5

¹⁶ SR 742.101

¹⁷ SR 0.742.72

kehren. Dies hat eine tiefgreifende Umstrukturierung und Konsolidierung des Schienengüterverkehrsmarktes ausgelöst. Sämtliche im Markt aktiven Unternehmen stehen unter dem Druck zu Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen. Dies führt zu Reorganisations- und Konzentrationsvorgängen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette im Transportwesen. Zielpunkt ist einerseits eine Produktion zu niedrigeren Kosten. Damit werden preisgünstigere Angebote der Unternehmen am Markt möglich. Andererseits wächst damit auch der Druck auf die Verbesserung der Qualität (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit). Letztlich bewirkt der (intramodale) Wettbewerb auf der Schiene eine Stärkung der Schiene im (intermodalen) Wettbewerb zur Strasse.

a) Binnenmarkt in der Fläche: Wagenladungsverkehr, Ganzzugsverkehre

Grundsätzlich ist auch der Markt für Wagenladungsverkehr (konventioneller Güterverkehr) für Dritte geöffnet. Die Kostenvorteile, die bei der Bündelung dieser Verkehre entstehen, lassen indessen nicht erwarten, dass hier parallele Systeme nebeneinander und im Wettbewerb zueinander bestehen können.

Kernstück des innerschweizerischen Schienengüterverkehrs ist das System Wagenladungsverkehr, welches von SBB Cargo angeboten wird (vgl. dazu die Beschreibung des Projekts 'Fokus' von SBB Cargo in Ziffer 4.3.1.2). Von den über 300 Güterzustellpunkten und den mit diesen Punkten verbundenen Anschlussgleisen werden die Güterwagen einzeln oder in Gruppen eingesammelt, in Rangierbahnhöfen gebündelt und den Bestimmungsorten zugeführt. Ein Grossteil des Verkehrs wird in der Nacht abgewickelt. Teilweise werden die Züge auch in Kooperation mit anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen geführt. Gemäss Artikel 9 der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003 - 2006¹⁸ ist die SBB AG in der ganzen Schweiz derzeit flächendeckend Systemanbieterin, soweit sie diese Leistungen wirtschaftlich erbringen kann.

Im so genannten Ganzzugs- und Blockzugsverkehr stellt sich die Situation anders dar. Da vom Absender zum Empfänger ein ganzer Zug geführt wird, ist eine kostengünstige Produktion ohne Sammel- und Verteiltätigkeit möglich. Der Markteintritt ist somit relativ leicht möglich. Neben SBB Cargo sind im schweizerischen Binnenverkehr in diesem Marktsegment denn auch verschiedene andere Schienengüterverkehrsunternehmen tätig.

b) Nord-Süd-Transitmarkt / alpenquerender Schienengüterverkehr

Auch im alpenquerenden Verkehr hat die Marktöffnung zu Änderungen in Marktstruktur und Marktverhalten geführt. Bei vielen Marktteilnehmern finden neue Geschäftsmodelle Anwendung:

- *Umfassende Logistikanbieter:* Umfassendes Logistik- und Transportangebot aus einer Hand über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg.
- *Einheitliches Traktionsangebot durch Allianzbildung:* Allianzbildung mit dem Ziel einer einheitlichen und abgestimmten Produktion des Schienentransportes. Dies ermöglicht einen kostenminimalen Einsatz von Rollmaterial und Triebfahrzeugführenden. Im alpenquerenden Verkehr ist dies in der Regel mit einem einheitlichen Traktionsangebot auf der für den alpenquerenden Verkehr zentralen Achse zwischen Norditalien und dem Rhein-Ruhr-Gebiet bzw. den Nordseehäfen verbunden.
- *Neue Traktionsgesellschaften als Einzelstreckenanbieter:* Auch auf den alpenquerenden Achsen versuchen kleine Eisenbahnverkehrsunternehmen mit einzelnen Zügen Fuss zu fassen. Das Angebot dieser Unternehmen ist zumeist auf "einfach" zu produzierende Ganzzüge oder KV-Shuttles beschränkt (regelmässige Verbindungen innerhalb eines Netzwerkes des kombinierten Verkehrs).

Konzentrations- und Reorganisationsprozesse im Schienengüterverkehrsmarkt sind unvermeidlich zur Realisierung von Effizienzvorteilen. Dieser Prozess ist auch aus Sicht der Verlagerungspolitik als notwendige Voraussetzung zu betrachten und positiv zu bewerten. Es ist denkbar, dass bereits mittelfristig nur noch wenige Unternehmen erfolgreich im Markt operieren. Eine derartige Entwicklung sagt nichts über die Intensität des Wettbewerbs aus, welche auch bei wenigen Akteuren sehr hoch sein kann.

Das 'alte' Modell einer aufeinander folgenden 'Frachtführerschaft', bei dem an der Grenze jeweils die Frachtführerschaft zum alt eingesessenen nationalen Bahnunternehmen wechselte und damit auch verschiedene Vertragspartner für den Verlader mit sich brachte, wird schrittweise durch das 'neue' Modell mit Hauptfrachtführerschaft und Unterakkordanz abgelöst. Dabei übernimmt ein Vertragspartner (eine Cargo-Bahn) für die Verlader die Verantwortung für den gesamten Transportweg und organisiert die erforderlichen Kunden- und Lieferantenbeziehungen. Letztlich entstehen dadurch mehr Konkurrenzbeziehungen zwischen verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, welche als Traktionäre auf den gleichen Strecken operieren.

Die aktuelle Situation im alpenquerenden Schienengüterverkehr durch die Schweiz zeigt, dass - gemessen an den Veränderungen der Marktanteile - bereits rege Konkurrenz herrscht. Im Jahr 2005 sind bereits fünf Traktionäre auf den schweizerischen alpenquerenden Bahnachsen aktiv. Diese sind in der Regel mit ausländischen Unternehmen in verschiedenen Allianzen verbunden (Ausnahme bildet das neue Modell der SBB Cargo: Produktion aus einer Hand gemeinsam mit ausländischen Tochterunternehmen).

¹⁸ Vgl. Botschaft über die Leistungsvereinbarung, BBl 2002 3322.

3.1.6 Verhältnis Schiene - Strasse im Güterverkehr

Die Umsetzung der Forderung nach 'gleich langen Spiessen' im Wettbewerb zwischen Strasse und Schiene soll eine ausgewogene Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern bewirken.

Die schweizerische Verkehrspolitik setzt das Instrument der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ein. Der Schwerverkehr zahlt so Kosten, die er auch tatsächlich verursacht. Wer viel fährt, bezahlt auch eine höhere Abgabe, wer umweltbelastendere Fahrzeuge benutzt, bezahlt ebenfalls eine höhere Abgabe. Durch die markante Verteuerung des Strassentransports werden marktwirtschaftliche Anreize zur Verlagerung des Güterschwerverkehrs auf die Schiene geschaffen. Die LSVA wird flächendeckend erhoben und ist nicht diskriminierend; sie ist sowohl für schweizerische als auch für ausländische Fahrzeuge zu bezahlen.

Mit der LSVA ist die vollständige Internalisierung aller externen Kosten noch nicht realisiert. Die auf allen Strassen in gleicher Höhe erhobene LSVA trägt insbesondere der Sensibilität des Alpenraums und der damit verbundenen höheren Belastung durch den Strassengüterverkehr nur teilweise Rechnung.

In Bezug auf Marktzugang und internationale Harmonisierung differieren die Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr und für den Strassengüterverkehr noch in vielen Fällen. Eine Angleichung begann erst mit der Marktöffnung und der Modernisierung der Bahnen in den letzten Jahren. Der notwendige Nachholprozess von Seiten der Bahnen ist noch nicht abgeschlossen, so dass noch immer deutliche Unterschiede in der Qualität der Erbringung von Güterverkehrsdienstleistungen zwischen Strasse und Schiene bestehen.

3.1.7 Sachplan Verkehr

Der Bund ist nach Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)¹⁹ verpflichtet, seine Tätigkeiten mit Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu planen und abzustimmen. Der Sachplan nach Artikel 13 dieses Gesetzes ist hierfür das Instrument. Mit dem Sachplan Verkehr²⁰, der am 26. April 2006 vom Bundesrat gutgeheissen wurde, wird aufgezeigt, nach welchen übergeordneten Zielen, Grundsätzen und Prioritäten der Bundesrat bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben im Verkehrsbereich handelt und welche Folgerungen sich daraus für die Planung der Verkehrsträger ergeben. Ziele sind eine nachhaltige Infrastrukturpolitik im Bereich des Schienenverkehrs, des öffentlichen Verkehrs und des Strassenverkehrs sowie die Festlegung der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Angebotskonzepte im öffentlichen Verkehr und die Weiterentwicklung des Strassennetzes. Das Eid-

¹⁹ SR 700

genössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ist derzeit mit der Umsetzung beauftragt.

3.1.8 Strassenverkehrsmanagement im Nord-Süd-Korridor durch die Schweiz

Am 24. Oktober 2001 wurde nach einem schweren LKW-Unfall, welcher einen Brand auslöste und 11 Menschenleben forderte, der Gotthardstrassentunnel gesperrt. Seit dessen Wiedereröffnung gilt für die Gotthard-Achse aus Sicherheitsgründen ein besonderes Verkehrsregime. Von Januar bis September 2002 galt am Gotthard und am San Bernardino ein Dosiersystem (alternierender Einbahnverkehr, Mindestabstand). Dieses wurde per Ende September 2002 durch das Tropfenzählersystem abgelöst, welches Gegenverkehr zulässt: Im Tropfenzählersystem wird jeder Lastwagen einzeln in den Tunnel geschickt. Die Anzahl der Lastwagen, die den Gotthardtunnel passieren, wird in einer Bandbreite von 60 bis 150 Fahrzeugen pro Richtung und Stunde flexibel gehandhabt und richtet sich nach dem Personenwagen-Aufkommen. Die Menge des gesamten Verkehrs ist pro Richtung und Stunde auf 1000 Personenwageneinheiten beschränkt, wobei ein Lastwagen 3 Personenwageneinheiten entspricht.

Als ergänzendes Instrument kann die 'Phase Rot' bestimmt werden. Bei Überschreitung der mit Blick auf die Sicherheit festgelegten maximalen Tageskapazität und bei Überfüllung der Stauräume wird der Verkehr bereits an der Grenze angehalten oder auf alternative Routen gelenkt. Mit der Wiedezulassung des Gegenverkehrs im Gotthardtunnel wurden für die spezifischen Bedürfnisse der Südschweiz Erleichterungen für Teile des innerschweizerischen Schwerverkehrs eingeführt (Vorzug für alpenquerende Binnentransporte, sog. 'S'-Verkehre).

Der Unfall und die ergriffenen Massnahmen verdeutlichen, dass die Sicherheit auf den alpenquerenden Achsen eine grosse Bedeutung einnimmt. Die Erhöhung der Sicherheit dient dem Schutz von Menschenleben, aber auch der Aufrechterhaltung eines funktionierenden Transitverkehrs. Eine weitere Verbesserung und Optimierung des Kapazitätsmanagements zur Gewährleistung von Sicherheitsstandards ist daher unausweichlich und mit den strassenseitigen Massnahmen der Verlagerungspolitik systematisch weiter zu verfolgen.

3.1.9 Service Public

Der Service Public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Dienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.

²⁰ http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/attachments/4837/8415/2523/Sachplan_d.pdf

Die Schweiz verfügt über eine flächendeckende, sichere und leistungsfähige Grundversorgung mit Dienstleistungen von hoher Qualität im Infrastrukturbereich. Ein leistungsfähiger Service Public ist eine zentrale Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung und für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Er leistet einen wesentlichen Beitrag an den sozialen und regionalen Zusammenhalt der Schweiz.

Für eine flächendeckende Versorgung mit Schienengüterverkehr besteht in der Schweiz kein Verfassungs- oder Gesetzesauftrag. Der Schienengüterverkehr ist grundsätzlich nicht Bestandteil der Grundversorgung. In der Leistungsvereinbarung des Bundes mit den SBB ist festgehalten, dass die SBB beim inländischen Wagenladungsverkehr ein flächendeckendes und wirtschaftliches Angebot erbringen muss. Falls ein flächendeckender innerschweizerischer Wagenladungsverkehr nicht mehr eigenwirtschaftlich betrieben werden kann, haben die SBB die Möglichkeit, beim Bund den Antrag auf finanzielle Unterstützung zu stellen.

3.1.10 Grenzüberschreitender Schienengüterverkehr

Ein sehr grosser Teil der in der Schweiz erbrachten Schienenverkehrsleistungen sind Import-, Export- oder Transitverkehr. Die reibungslose Abwicklung ist für die Funktionsfähigkeit des Schienengüterverkehrs entscheidend. In betrieblicher, organisatorischer und technischer Hinsicht spielen die nationalen Grenzen immer noch eine bedeutende Rolle. Die Vereinfachung von Verfahrensabläufen und die Verringerung der Schnittstellen zwischen Infrastrukturbetreiberinnen und unterschiedlichen technischen Eisenbahnsystemen ist damit eine Notwendigkeit zur Umsetzung einer erfolgreichen Verlagerungspolitik.

Mit der Übernahme der Interoperabilitätsrichtlinie der EU im Rahmen der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen des Bahnmarktes werden auf technischer Ebene die Voraussetzungen für eine leistungsfähige Nutzung der schweizerischen Bahnstrecken geschaffen.

Im Bereich der Abwicklung grenzüberschreitender Verkehre gibt es internationale Bemühungen für eine Verbesserung der Qualität. Gestützt auf eine Analyse der grössten Schwachstellen im Nord-Süd-Güterverkehrskorridor erfolgt die Umsetzung eines Massnahmepaketes in enger Zusammenarbeit Deutschlands, Italiens, der Niederlande und der Schweiz. Sie umfasst unter anderem auch eine Vereinfachung der Zollformalitäten und eine Reduktion der Grenzaufenthalte. Die Zollverwaltungen der vier Länder haben sich auf ein neues Transitverfahren einigen können, das den Bedürfnissen des liberalisierten Schienenverkehrs für den direkten Transit von Gemeinschaftswaren durch die Schweiz besser Rechnung trägt. Die einheitliche Behandlung aller Transitverkehre durch die Zollbehörden ist damit gewährleistet. Daneben wird vor allem eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordination der Infrastrukturbetreiberinnen der verschiedenen Länder bei der Fahrplanerstellung und bei den geplanten Kapazitätsausbauten angestrebt. Ebenso haben im Zuge dieser Massnahmen die Verkehrsminister der vier Länder am 3. März 2006 in Bregenz eine Absichtser-

klärung unterzeichnet, in welcher sie den Willen bekräftigen, den Güterverkehrskorridor zwischen Rotterdam und Genua mit dem Zugsteuerungssystem ETCS auszurüsten. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer Harmonisierung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs.

Mit den Änderungen des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF), vor allem mit den Rechtsvorschriften für die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (ER CIM), werden die internationalen Bestimmungen den Erfordernissen der Marktöffnung angepasst und mit den Rechtsvorschriften der EG harmonisiert. Die Anwendung der CIM-Rechtsvorschriften ist zwingend für alle Verträge über eine entgeltliche Güterbeförderung auf der Schiene, wenn Ort der Übernahme und Ort der Ablieferung in zwei verschiedenen OTIF-Mitgliedstaaten liegen. Das neue Übereinkommen tritt nach der erfolgten Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitgliedsstaaten am 1. Juli 2006 in Kraft. Die Schweiz hat bereits am 7. Mai 2002 ratifiziert.

3.1.11 Finanzielle Rahmenbedingungen

Die Haushaltslage des Bundes ist angespannt. Im vergangenen Jahrzehnt schloss die Rechnung des Bundes mehrmals mit einem hohen Fehlbetrag ab. Ausgeglichene Bundesfinanzen sind jedoch eine wichtige Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum und für die Standortattraktivität der Schweiz. Von den notwendigen Sparbemühungen des Bundes in den vergangenen Jahren war auch die Verlagerungspolitik betroffen. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003²¹ wurde die Rubrik Trassenpreisverbilligungen Wagenladungsverkehr für das Jahr 2006 um 20 Mio. Franken gekürzt. Im gleichen Ausmass wurde der Zahlungsrahmen gekürzt.

Die Weiterentwicklung der Verlagerungspolitik ist im Kontext der schwierigen Finanzlage des Bundes zu betrachten. Die Festlegung der Ziele und Massnahmen der Verlagerungspolitik kann daher nicht ohne tiefgreifende Prüfung der haushalts- und finanzpolitischen Implikationen diskutiert werden. Das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene kann von staatlicher Seite auf zwei Arten zugunsten der Schiene beeinflusst werden: 1.) durch die Reduktion des Preises der Schiene mittels finanzieller Fördermassnahmen, welche zu Ausgaben des Bundes führt, und 2.) durch die Erhöhung des Preises der Strasse mittels Erhöhung der Strassenbenutzungsgebühren, welche zu Einnahmen im Bundeshaushalt führen kann. Abgesehen von der unterschiedlichen Vereinbarkeit mit den internationalen Rahmenbedingungen haben diese Massnahmen so eine entgegen gesetzte Wirkung auf den Staatshaushalt: Wird über die Festlegung der Ziele und Massnahmen eine Stärkung der Fördermassnahmen angestrebt, belastet dies das Staatsbudget, während eine Erhöhung der Strassenbenutzungsgebühren den Staatshaushalt tendenziell entlastet. Aufgrund dieser

²¹ Vgl. BBI 2003 5615.

Wirkungen und Implikationen der Ausgestaltung der zukünftigen Verlagerungspolitik ist eine Abwägung zwischen verlagerungspolitischen und finanzpolitischen Bedürfnissen vorzunehmen.

3.1.12 Internationale Entwicklung

3.1.12.1 Prinzipien der Anlastung der Wegekosten in der EU

Für die Strasse ist die Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge relevant. Sie betrifft Kraftfahrzeugsteuern sowie Maut- und Benutzungsgebühren. Mit der Richtlinie ist den Mitgliedsstaaten erlaubt, Maut- und/oder Benutzungsgebühren beizubehalten oder einzuführen, die nur für die Benutzung der Autobahnen und anderer mehrspuriger Strassen oder von Brücken, Tunnels und Gebirgspässen erhoben werden. Die durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich an den Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes orientieren (Artikel 7 Absatz 9 der Richtlinie), wobei eine Differenzierung nach Fahrzeug-Emissionsklassen oder Tageszeiten zulässig ist.

Der Verkehrsministerrat beschloss am 27.03.2006 mit qualifizierter Mehrheit eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Eurovignette). In der Richtlinie werden einheitliche Regeln für die Berechnung von Maut- und Benutzungsgebühren für die Verkehrswege des transeuropäischen Netzes festgelegt.

In der Richtlinie werden Regeln für die Berechnung von Maut- und Benutzungsgebühren für die Verkehrswege des transeuropäischen Netzes festgelegt. Ferner ist darin vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten auf Strassen, die nicht Teil des transeuropäischen Strassennetzes sind, beispielsweise auf parallel verlaufenden Strassen, Maut- und Benutzungsgebühren zur Regelung des Verkehrsaufkommens erheben können. Zudem wird es den Mitgliedstaaten freigestellt, Maut- oder Benutzungsgebühren nur auf Teile des transeuropäischen Strassennetzes bzw. überhaupt keine Maut- oder Benutzungsgebühren zu erheben.

Die Richtlinie wird ab 2012 vorbehaltlich einiger Ausnahmen auch für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht zwischen 3,5 und 12 Tonnen gelten (die bisherige Richtlinie 1999/62/EG gilt nur für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 12 Tonnen).

Die neue Richtlinie bietet den Mitgliedstaaten gewisse Möglichkeiten, zur Verringerung der Verkehrsüberlastung und der Umweltschäden die Mautgebühren entsprechend der Emissionsklasse des Fahrzeugs (EURO-Klassifizierung), den an den Strecken verursachten Schäden, dem Ort, der Tageszeit und der Verkehrsüberlastung zu differenzieren. Ferner ermöglicht sie den Mitgliedstaaten, bei spezifischen Verkehrswegen in Bergregionen einen

Mautaufschlag für Strassen zu erheben, wobei die Einnahmen dieses Mautaufschlags zur Finanzierung von alternativer Infrastruktur verwendet werden.

Die Richtlinie enthält ausserdem eine neue Begriffsbestimmung für "Baukosten", die bei der Berechnung der Mautgebühren zu berücksichtigen sind, sowie Klarstellungen zum Ausmass der Gebührenermässigungen für häufige Nutzung (Rabatte).

Die Mitgliedstaaten müssen den Bestimmungen dieser Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten nachkommen. In diesen zwei Jahren muss die Kommission auch ein Modell zur Bewertung der externen Kosten ausarbeiten, dem neue Vorschläge für eine weitere Überarbeitung der Richtlinie beigefügt werden können.

Die Richtlinien beschreiben die Handlungsspielräume der schweizerischen Nachbarländer in der EU bei der Ausgestaltung spezieller strassenseitiger Massnahmen. Sie umfassen zugleich wichtige Elemente der schweizerischen Verkehrspolitik (distanzabhängige Mautgebühren, Internalisierung externer Kosten, Querfinanzierung der Infrastrukturen umweltfreundlicherer Verkehrsträger). Diese Entwicklungstendenzen der europäischen Verkehrspolitik skizzieren auch den Handlungsspielraum im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU bzw. allfällige Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Abgabensysteme im Strassenverkehr.

3.1.12.2 Strassenseitige Massnahmen

Die Einführung von Mautgebühren leistet einen Beitrag zur Kostenwahrheit im Verkehr und stellt damit insbesondere auch auf internationaler Ebene ein wirksames Instrument zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen unter den verschiedenen Verkehrsträgern dar. Eine solche Angleichung unterstützt die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf andere Verkehrsträger. Folgende Entwicklungen können in den Nachbarländern beobachtet werden:

Deutschland

In Deutschland wurde auf den 1.1.2005 eine streckenabhängige Maut für LKW eingeführt. Sie gilt für LKW ab 12 Tonnen Gesamtgewicht auf Autobahnen und ersetzt die bisherige zeitbezogene Eurovignette. Sie ist

- verursacherorientiert,
- distanzabhängig (Abgabe pro gefahrene Kilometer),
- achsabhängig (Unterscheidung zwischen Fahrzeugen bis und mit drei Achsen und Fahrzeuge ab vier Achsen), und
- emissionsabhängig (drei Emissionsklassen).

Österreich

In Österreich wurde auf den 1. Januar 2004 eine streckenabhängige Schwerverkehrsmaut eingeführt. Es ist vorerst keine Differenzierung gemäss Euro-Schadstoffnormen vorgesehen, sondern eine Abstufung nach Anzahl Achsen. Es werden alle Fahrzeuge über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht erfasst. Mautpflichtig ist das hochrangige Strassennetz mit ca. 2200 Kilometern. Die Einnahmen werden ausschliesslich für Bau, Betrieb und Unterhalt der österreichischen Autobahnen und Schnellstrassen verwendet. Durch die generelle Einführung der Maut ergeben sich innerösterreichische Verschiebungen. So nahm auf der bereits bisher bemauteten Brennerachse der Verkehr stark zu, da die absolute Höhe der Maut für diese Strecke nicht angestiegen ist.

Die Durchfahrt durch Österreich für den Schwerverkehr ist seit dem 1. Januar 2004 faktisch frei und unterliegt keiner Kontingentierung nach Punktesystem (bisheriges Ökopunktesystem) mehr. Gemäss einer Verordnung der EU wäre das Punktesystem im Gegensatz zum ursprünglichen Punktesystem nur noch für eine mittlere Emissionskategorie von LKW anzuwenden. Die Verordnung wird aber von Österreich bisher nicht umgesetzt.

Frankreich

In Frankreich werden bereits seit den fünfziger Jahren die Bau-, Finanzierungs- und Erhaltungskosten für rund 80 % des Autobahnnetzes über Mauteinnahmen finanziert. Entsprechend sind fast alle Autobahnstrecken mautpflichtig. Für LKW gelten Staffelpreise, die sich distanz- und achsabhängig berechnen.

Die in Frankreich für die Alpenquerung zu entrichtenden, vergleichsweise hohen Tunnelgebühren gründen in der in der Richtlinie 1999/62/EG enthaltenen Möglichkeit, Mautgebühren für die Benutzung von Tunneln und Gebirgspässen ungeachtet der Regelungen der Richtlinie beizubehalten. Für Mautgebühren sind in der Richtlinie keine Höchstsätze benannt.

Italien

Italien besitzt ein umfassendes Mautsystem mit rund 80 für Personen- und Lastwagen gebührenpflichtigen Autobahnstrecken. Die Gebühr wird entweder nach der Streckenlänge oder im Rahmen eines Pauschalbetrags erhoben. Bei LKW erfolgt zusätzliche eine preisliche Differenzierung gemäss der Achsenzahl.

3.1.12.3 Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs Europäische Union

Mit der Verabschiedung des zweiten und der Vorbereitung des dritten Eisenbahnpakets stehen für den Güterverkehr relevante Themen wie die vollständige Öffnung der Märkte (Kabo-tage), Harmonisierung von Sicherheitsvorschriften und Zertifizierungen sowie Qualitätsanforderungen im Zentrum. Eine allfällige Übernahme der Inhalte neuer EU-Eisenbahnpakete durch die Schweiz wird jeweils durch den gemischten Ausschuss des Landverkehrsabkommens vorbereitet.

Auf europäischer Ebene förderte die Europäische Kommission im PACT (Pilot Actions for Combined Transport) Programm bis Ende 2001 Infrastruktur sowie Forschung & Entwicklung im kombinierten Verkehr. Nachfolger ist das Programm 'Marco Polo', welches in einer ersten Phase für den Zeitraum 2003 - 2006 mit insgesamt 100 Millionen Euro ausgestattet ist. Im Jahr 2004 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für ein zweites, deutlich ausgeweitetes 'Marco Polo II'-Programm ab 2007 vorgelegt. Für Verkehrsverlagerungsmassnahmen soll ein Budget von 740 Millionen Euro für die Jahre 2007-2013 zur Verfügung.

In den Nachbarländern der Schweiz, die ebenfalls vom alpenquerenden Güterverkehr betroffen sind, entwickeln sich verstärkte Tendenzen zur Förderung des Schienengüterverkehrs durch zusätzliche Infrastrukturmassnahmen und Subventionsprogramme. Rechtsgrundlage für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ist die Verordnung 1107/70/EWG über Beihilfen im Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehr. Der Spielraum der Mitgliedsstaaten für Subventionsmöglichkeiten wird darüber hinaus grundsätzlich durch die Beihilferegeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (vor allem Art. 73 und Art. 87 - 89) beschrieben.

Österreich

Am 30. April 2004 wurde zwischen Österreich und Italien ein Staatsvertrag zur Verwirklichung eines Brenner-Basistunnels unterzeichnet. Die Inbetriebnahme eines solchen Bauwerks ist für 2015 vorgesehen. Die Frage der Finanzierung, zu welcher neben Österreich und Italien die EU massgeblich beisteuern wird, ist derzeit noch nicht gelöst.

Auch Österreich fördert den kombinierten Verkehr durch Betriebsabgeltungen, indem für die einzelnen Sendungen im begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr Subventionen entrichtet werden. Die Unterstützung wird an die Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgerichtet.

Frankreich

In Frankreich wurde von staatlicher Seite eine Offensive zugunsten des Schienengüterverkehrs gestartet. Zur Finanzierung sollen unter anderem auch die Dividenden der Autobahngesellschaften sowie Strassenabgaben herangezogen werden. Die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe ist derzeit in Prüfung.

Die Europäische Kommission hat am 30. April 2003 die allgemeinen Förderbeihilfen für den kombinierten Verkehr des Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer in Frankreich für den Zeitraum 2003-2007 genehmigt.

Ende 2003 wurde zudem ein Pilotprojekt für eine Rollende Autobahn mit neuartigem Rollmaterial (vorerst aus Gründen der Tunnelprofile nur für Zisternencamions) zwischen dem Verladebahnhof Bourgneuf-Aiton (Savoyen) und Orbassano/Turin gestartet. Die staatlichen Beihilfen von Frankreich und Italien während der Pilotphase 2003 – 2006 in der Höhe von je 23,5 Millionen Euro wurden von der EU-Kommission genehmigt.

Italien

Die Europäische Kommission hat eine italienische Beihilferegelung in der Höhe von 3,6 Millionen Euro für die Jahre 2004/5 gutgeheissen, welche der Region Friaul - Julisch - Venetien erlaubt, die Entwicklung des kombinierten Verkehrs zu fördern. Die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs bzw. des kombinierten Verkehrs wird damit gegenüber dem reinen Strassenverkehr im östlichen Alpenbogen erhöht.

Im Jahr 2005 wurde zudem ein nationales Programm zur Förderung des Güterverkehrs beschlossen.

Deutschland

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gewährt Zuwendungen an private Unternehmen für den Bau und die Erweiterung von Umschlaganlagen des kombinierten Verkehrs, soweit sie öffentlich zugänglich sind. Die "Richtlinie zur Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs" trat am 1. November 2002 in Kraft und hatte eine Laufzeit bis zum 31. Oktober 2005.

Die Europäische Kommission hat eine Investitionsbeihilfe Bayerns zugunsten eines neuen unabhängigen Eisenbahndienstes im kombinierten Verkehr auf der Brennerstrecke zwischen München und Verona genehmigt. Der Freistaat Bayern will mit der gewährten Beihilfe einen neuen Eisenbahndienst schaffen, um auf der Brennerstrecke zwischen München und Verona eine Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene zu erreichen. Der Einsatz moderner Logistikmethoden soll die Fahrzeiten auf dieser Strecke wesentlich verkürzen.

3.1.12.4 Entwicklungen im Rahmen des Alpenschutzes

Alpenkonvention

Die Alpenkonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den acht Alpenländern Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien sowie der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz des besonders sensiblen und verwundbaren Ökosystems und zur nachhaltigen Nutzung des Alpenraumes. Die Alpenkonvention fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Anliegen und Probleme sowie die alpenweite Harmonisierung des Schutzniveaus. Konkrete Schritte, Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung werden in den Durchführungsprotokollen geregelt.

Die Konvention wurde zwischen 1994 und 1999 von allen Vertragsparteien ratifiziert. Die neun Protokolle wurden mit Ausnahme der EG von allen Vertragsparteien unterzeichnet. Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Österreich und Slowenien haben alle Protokolle ratifiziert. In Italien ist die Ratifizierung im Parlament hängig.

Die Schweiz hat die Alpenkonvention am 28. Januar 1999 ratifiziert. Sie ist seither für die Schweiz völkerrechtlich verbindlich. Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2001 die 'Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention' zuhanden des Parlaments verabschiedet. Der Ständerat hat als Erstrat am 15. Juni 2004 der Ratifizierung von drei Protokollen, darunter dem Verkehrsprotokoll zugestimmt. Erst mit der Ratifizierung werden die Konvention und ihre Protokolle umgesetzt.

Das Ausführungsprotokoll "Verkehr" war im Rahmen der VI. Alpenkonferenz in Luzern am 30. und 31. Oktober 2000 von den Umweltministern angenommen worden. Die Vertragsparteien haben sich verpflichtet, eine Reihe von spezifischen Massnahmen zu ergreifen, die im Protokoll festgehalten sind. Diese umfassen unter anderem:

- die rationelle und sichere Verkehrsabwicklung im Rahmen eines grenzüberschreitenden, aufeinander abgestimmten Verkehrsnetzwerks;
- Zweckmässigkeitsprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen bei grossen Neubauten oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen. Konsultation der Vertragsparteien bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen;
- die bessere Nutzung der Eisenbahn zur Bewältigung des Langstreckenverkehrs und für die wirtschaftliche und touristische Erschliessung des Alpenraums;
- den Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Strassen für den alpenquerenden Verkehr;

- die Anwendung des Verursacherprinzips und die Unterstützung der Entwicklung und Anwendung eines Berechnungssystems zur Ermittlung der Wegekosten und der externen Kosten, damit schrittweise Abgabesysteme eingeführt werden können, welche die wahren Kosten des Verkehrs decken;
- die Festlegung von Umweltqualitätszielen, um eine Nachhaltigkeit im Verkehr zu erzielen, um so über Standards und Indikatoren zu verfügen, welche den spezifischen Verhältnissen des Alpenraums angepasst sind.

An der VIII. Alpenkonferenz im November 2004 in Garmisch-Partenkirchen haben die Umweltminister der Alpenländer die Aussagen des Verkehrsprotokolls bestätigt und sich für eine Reduktion des alpenquerenden Güterverkehrs bzw. dessen Verlagerung von der Strasse auf die Schiene ausgesprochen. Die Missachtung von Verkehrsvorschriften auf Alpenübergängen, vor allem in Tunnels, beeinträchtigt die Sicherheit in gravierender Weise. Zur Verbesserung der Sicherheit wurde in der Schlusserklärung auf Anregung der Schweiz empfohlen, die Schwerverkehrskontrollen im gesamten Alpenbogen zu intensivieren. Daneben sprachen sich die Minister auch für eine besser konzertierte Tarifpolitik für den Strassenverkehr zwischen den Vertragsparteien aus. Eine solche soll insbesondere auch die externen Kosten des Verkehrs im Alpenraum vermehrt berücksichtigen.

Betreffend den Güterschwerverkehr verfolgt die schweizerische Verkehrspolitik dieselben Ziele wie das Protokoll 'Verkehr'. Die Ziele des Verkehrsprotokolls wurden entsprechend von der schweizerischen Bevölkerung mehrfach bestätigt, so dass das schweizerische Recht weitgehend mit den im Protokoll festgehaltenen Verpflichtungen übereinstimmt.

"Suivi de Zurich": Verbesserung der Strassenverkehrssicherheit

Als Reaktion auf die Brandkatastrophe im Gotthard-Strassentunnel fand am 30. November 2001 ein Treffen der Verkehrsminister der Alpenländer zu Fragen der Verbesserung der Strassenverkehrssicherheit - insbesondere in Tunnels im Alpengebiet - statt. Unter anderem wurde die Umsetzung folgender Massnahmen vereinbart:

- Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und der Sicherheit der Strasseninfrastrukturen durch angemessene Massnahmen für mehr Tunnelsicherheit auf Ebene der Infrastruktur, der Ausrüstung und des Rettungsdienstes. Darüber hinaus soll die Verlagerung des Fernverkehrs auf besser angepasste Beförderungsarten als die Strasse begünstigt und so die bestehenden Strasseninfrastrukturen entlastet werden;
- Strikte Anwendung der geltenden Gesetzgebung und Verschärfung der Kontrolle;
- Erarbeitung von Verkehrsregeln für die Alpenregion und Verbesserung der Verkehrlenkung;
- Massnahmen zur Förderung der Verlagerung auf die Schiene.

Minister-Folgetreffen fanden am 11. Mai 2004 in Regensburg (ZH) und am 14. November 2005 in Sedrun (CH) statt. Dabei hat es sich gezeigt, dass der im November 2001 in Zürich eingeleitete Prozess zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf den alpenquerenden Transitachsen erste Ergebnisse gebracht hat. Damit ist es der Schweiz gelungen, ihre besonderen Anliegen in einem Gremium der Alpenländer einzubringen und über dieses Gremium die Koordination im Bereich des alpenquerenden Schwerverkehrs einzuleiten. Die EU-Kommission nimmt in diesem Gremium die Rolle einer Beobachterin ein.

Im Jahr 2002 wurden im Rahmen des begleitenden Leitorgans "Verkehrssicherheit und Mobilität im Alpenraum" Arbeitsgruppen konstituiert und die entsprechenden Mandate definiert:

- Arbeitsgruppe Tunnelsicherheit zur koordinierten Umsetzung der Vorgaben der 'Richtlinie 2004/54/EG über Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunnels im trans-europäischen Strassennetz' spezifisch im Alpenraum, wobei auf die besonderen objektspezifischen Verhältnisse der Alpentunnels über die Mindestvorgaben der EG-Richtlinie hinaus Bedacht zu nehmen ist,
- Arbeitsgruppe Lenkung und Regelung des Strassenverkehrs zur Prüfung von Vorschlägen der nationalen Regierungen betreffend Verkehrslenkungsmassnahmen und deren Wirksamkeit und Auswirkungen im Alpenraum sowie Beurteilung von Vorschlägen strassenseitiger Verkehrslenkungsmassnahmen, wobei auch marktwirtschaftskonforme Lenkungsinstrumente wie verkehrsmengenabhängige Benutzungsgebühren, Slotsysteme oder eine so genannte Alpentransitbörse zu prüfen sind.

3.2 Anlass für die Gesetzesvorlage

Artikel 7 Absatz 3 des Verkehrsverlagerungsgesetzes²² verpflichtet den Bundesrat, der Bundesversammlung spätestens im Jahr 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung zu unterbreiten.

Aufgrund der Dynamik der europäischen Volkswirtschaften und der in der Verkehrswirtschaft zu beobachtenden Wachstumsprozesse ist die Verlagerung des alpenquerenden schweren Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene als dauerhafter Prozess zu verstehen. Die Veränderungen haben nicht nur Relevanz für den alpenquerenden Verkehr, sondern auch für den allgemeinen nationalen und internationalen Schienengüterverkehr. Daher umfasst diese Vorlage neben dem Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung auch die folgenden Anpassungen:

- Partialrevision des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990²³;
- Totalrevision des Bundesgesetzes über den Gütertransport der Bahnen (SR [n.n.]);

²² SR 740.1

- Aufhebung des Bundesgesetzes über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post vom 28. März 1905²⁴; Integration der Rechtsvorschriften des Bundesgesetzes über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post in das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957²⁵.

Folgende Vorstösse sollen mit der Güterverkehrsvorlage erledigt werden:

2001 P 01.3345 Gleichbehandlung von Wagenladungsverkehr und unbegleitetem kombinierten Verkehr im Vor- und Nachlauf zum Schienentransport (N 5.10.01, Bezzola);

2001 M 01.3709 Einzelwagenladungsverkehr (N 21.06.02, Hollenstein);

3.3 Ziel der Güterverkehrsvorlage

Grundlegendes verkehrspolitisches Ziel der Vorlage zur Gesetzgebung für den Güterverkehr ist die Gewährleistung eines leistungsfähigen und attraktiven Angebots im schweizerischen und internationalen Güterverkehr (auf Strasse und Schiene) unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Anforderungen.

Der mit dem bis 2010 befristeten Verkehrsverlagerungsgesetz erfolgreich eingeleitete Prozess der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist fortzusetzen. Dafür sind eine formelle Grundlage und ein stabiler rechtlicher Rahmen notwendig.

Letztlich muss ein ökologisch und ökonomisch sinnvolles Verhältnis der Verkehrsträger erreicht werden. Dies gilt für den schweizerischen Güterverkehr in der Fläche wie auch für den alpenquerenden Güterverkehr. Die Güterverkehrslandschaft verändert sich gegenwärtig stark. Der Liberalisierung und Marktöffnung ist ebenso Rechnung zu tragen wie den internationalen Rahmenbedingungen.

3.4 Grundlage und Ziele der Anpassungen des Eisenbahnhaftpflichtrechts

Die Haftung in Bezug auf Eisenbahnen wird heute hauptsächlich durch das Bundesgesetz vom 28. März 1905 über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post (EHG) geregelt. Es sieht eine Haftung ohne Verschulden (Gefährdungshaftung) vor. Für die Zusprechung einer Genugtuung muss die geschädigte Person ein Verschulden auf Seiten des Eisenbahnunternehmens nachweisen. Dasselbe gilt für den Ersatz von Sachschäden, sofern die Person, in deren Obhut sich die Sache befand,

²³ SR 742.141.5

²⁴ SR 221.112.742

²⁵ SR 740.101

nicht getötet oder verletzt wurde. Diese Regelung ist stossend und findet sich bei keiner anderen Gefährdungshaftung. Opfer von Eisenbahnunfällen sind dadurch schlechter gestellt als andere Unfallopfer. Deshalb wird das Haftpflichtrecht im Bahnbereich anderen Bereichen angepasst.

4 Inhalte der Güterverkehrsvorlage

Für die Güterverkehrsvorlage ergeben sich folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- Zielsetzung und Festlegung der Massnahmen der zukünftigen Verlagerungspolitik
- Transportrecht und Anschlussgleisgesetzgebung: Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes

4.1 Allgemeines

4.1.1 Generelle verkehrspolitische Zielsetzung der Güterverkehrsvorlage

Oberstes verkehrspolitisches Ziel der Vorlage zur Gesetzgebung für den Güterverkehr ist die Sicherung und Förderung eines attraktiven und leistungsfähigen Schienengüterverkehrs in der Schweiz. Dies betrifft sowohl den alpenquerenden Verkehr als auch den übrigen Schienenverkehr.

Durch die Vorlage sollen rechtliche Rahmenbedingungen für den schweizerischen Güterverkehrsmarkt geschaffen werden. Damit soll einerseits die Rechtssicherheit gewährleistet und andererseits den unternehmerischen Freiheiten Rechnung getragen werden.

Die Beziehungen zwischen den Marktakteuren sind unter diesen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Wirtschafts- und Vertragsfreiheit neu zu ordnen. Transportrechtliche Bestimmungen, die derzeit im Transportgesetz²⁶ und ab Inkrafttreten der geplanten Gesetzesvorlagen zum Bahnmarkt im Gütertransportgesetz²⁷ geregelt sind, werden mit der Güterverkehrsvorlage revidiert und den Bedürfnissen des Marktes angepasst.

Andererseits betrifft eine Stärkung des Schienengüterverkehrsmarktes auch die Beziehungen des Staates zu den Absendern, Empfängern, mittelbaren und unmittelbaren Beförderern (Eisenbahnverkehrsunternehmen, Operateure im kombinierten Verkehr). Die Marktbedingungen für Strassen- und Schienengüterverkehr sind einander anzugleichen und die Kostenwahrheit soll ermöglicht werden. Mit Blick auf weitere erforderliche Verlagerungsmassnahmen spielt diese Option insbesondere im alpenquerenden Verkehr eine wichtige Rolle. Da in den sensiblen Berggebieten die negativen Wirkungen des Strassengüterverkehrs besondere Konsequenzen haben, ist eine differenzierte Berücksichtigung und gegebenenfalls eine Korrektur in den Preisverhältnissen zwischen Strassen- und Schienengüterverkehr erforderlich. Die nationalen Rechtsgrundlagen für die Einführung entsprechender Instrumente (Alpentransitabgabe, Alpentransitbörse) werden mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz geschaffen.

²⁶ SR 742.40

²⁷ SR-Nummer wird noch zugeteilt.

4.1.2 Rolle des Staates im Güterverkehrsmarkt

Die gesetzlichen Grundlagen und Voraussetzungen sind zu schaffen, damit die vertraglichen Beziehungen zwischen den Marktteilnehmern im Güterverkehrsmarkt einer möglichst hohen Rechtssicherheit unterliegen. Dabei sind alle Beteiligten gleich zu behandeln. Die Liberalisierung des Güterverkehrsmarktes und die fortschreitende Internationalisierung, die eine Abstimmung zwischen nationalen und internationalen Rechtsbestimmungen erfordert, ruft den Staat als Gesetzgeber im Transportrecht auf den Plan. Ein modernes und schlankes Transportrecht muss die Grundlage bilden für Effizienzsteigerungen und eine Verbesserung der Qualität im nationalen und internationalen Schienengüterverkehr.

Ein erfolgreicher Verlagerungsprozess bedingt aber weit mehr als ein angepasstes Transportrecht. Die Kräfte des freien Marktes genügen unter den gegebenen Rahmenbedingungen hierzu nicht. Er bedarf einer Entwicklung des Preisverhältnisses zwischen Strassen- und Schienengüterverkehr nach dem Prinzip der Kostenwahrheit. Dafür ist den Kosten des Güterverkehrs für Umwelt und Gesundheit vollumfänglich Rechnung zu tragen, da diese andernfalls von den Marktteilnehmern nicht in ihre Entscheidungen einbezogen werden.

Sowohl im Rahmen von Preisauflagen für den Strassengüterverkehr als auch bei einer finanziellen Förderung des Schienengüterverkehrs ist durch den Staat jegliche Diskriminierung zu vermeiden.

Ebenso muss der Staat einen effizienten Einsatz der finanziellen Fördermittel sicherstellen. Jeder Mitteleinsatz muss laufend dem veränderten Umfeld angepasst werden und die Wirkung sämtlicher Fördermassnahmen ist genau zu kontrollieren. Die Anreize zu einer kontinuierlichen Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung müssen richtig gesetzt werden.

4.2 Alpenschutz

4.2.1 Bilanz der bisherigen Verlagerungspolitik bis 2005

4.2.1.1 Zielsetzung

Im Verkehrsverlagerungsgesetz (in Kraft seit 1.1.2001) wurde das in Artikel 84 der Bundesverfassung²⁸ (Alpenschutzartikel) formulierte Verlagerungsziel präzisiert mittels der Definition eines Fahrtenziels: Der alpenquerende Güterschwerverkehr über die vier zentralen Strassenübergänge (Grand St. Bernard, Simplon, Gotthard, San Bernardino) soll danach auf rund 650'000 Fahrten pro Jahr reduziert werden. Dieses Ziel soll spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels erreicht werden, d.h. nach aktuellem Baufortschritt im Jahre 2009. Als Zwischenziel für die erste Zweijahresperiode nach Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse sollte gemäss Verkehrsverlagerungsgesetz eine Stabilisierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf dem Stand des Referenzjahres 2000 erreicht werden. Danach soll die Anzahl alpenquerender Güterverkehrsfahrten auf der Strasse sukzessive reduziert werden.

4.2.1.2 Bisherige Massnahmen der Verlagerungspolitik

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Modernisierung der Schieneninfrastruktur (insbesondere die NEAT) sowie die Öffnung des Bahnmarktes sind die hauptsächlichen Instrumente der schweizerischen Verlagerungspolitik. Diese Instrumente sind nicht im Verkehrsverlagerungsgesetz geregelt und sollen auch durch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz keine Änderung erfahren.

Um die Verlagerung wirkungsvoll zu unterstützen, hat das Parlament im befristeten Verkehrsverlagerungsgesetz flankierende Massnahmen beschlossen. Hierbei handelt es sich um *marktwirtschaftliche Anreize* zur Benutzung der Bahn. Massnahmen mit dieser Zielsetzung liegen im Gestaltungsspielraum des Landverkehrsabkommens.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die umgesetzten flankierenden Massnahmen:

²⁸ SR 101

Instrument / Massnahme	Beschreibung	Stellenwert
Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs	Verbesserung der Qualität und der Wettbewerbsbedingungen im internationalen Schienengüterverkehr	Zentrale Massnahme in Hinblick auf die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse
Rola Gotthard und Lötschberg-Simplon	Bestellung von kurzfristig verfügbaren Kapazitäten im "Huckepack-Verkehr"	Wichtige Ergänzungsmassnahme
Terminalkapazitäten	Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland (Terminals)	Terminalkapazitäten sind Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung des kombinierten Verkehrs
Bestellungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV)	Bestellung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV)	Zentrale Verlagerungsmassnahme (seit 2000), macht ca. 1/3 des alpenquerenden Verkehrs aus
Trassenpreisverbilligungen	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs	Flankierende Massnahme zur Förderung des Schienengüterverkehrs
Produktivitätssteigerungen	Monitoring der Produktivitätsverbesserungen im Infrastruktur- und im Verkehrsbereich.	Monitoring der Ziele der Eignerstrategie (SBB). Produktivitätssteigerung der 'Schiene' ist notwendig zu Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit
Pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu KV-Terminals	Vergünstigung der Transportkette im kombinierten Verkehr	Flankierende Massnahme im Inland zur Förderung des kombinierten Verkehrs
Schwerverkehrskontrollen	Sicherstellung der Einhaltung der relevanten Strassenverkehrsvorschriften	Zentrale strassenseitige Massnahme zur Steigerung der Sicherheit im Strassenverkehr und Angleichung der Wettbewerbsbedingungen Schiene/Strasse
Schwerverkehrsmanagement	Sicherstellen eines flüssigen Verkehrs auf der Strasse	Zentrale Massnahme bei Verkehrsstörungen
Arbeitsbedingungen im Strassentransport	Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen	Flankierende Massnahme zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen Strasse/Schiene

Diese flankierenden, strassen- und schienenseitigen Kontroll- und Fördermassnahmen werden hauptsächlich über den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs vom 28. September 1999 finanziert, mit welchem das Parlament für den Zeitraum 2000 bis 2010 Mittel von insgesamt 2,85 Milliarden Franken zur Verfügung gestellt hat.

Übersicht über die aufgewendeten Bundesmittel für die flankierenden Massnahmen:

Massnahme	Rubrik	Rechnung	Rechnung	Rechnung	Rechnung	Rechnung	Rechnung	Rechnung	Insgesamt	Budget
		2000 (CHF Mio.)	2001 (CHF Mio.)	2002 (CHF Mio.)	2003 (CHF Mio.)	2004 (CHF Mio.)	2005 (CHF Mio.)	2000-2005 (CHF Mio.)	2006 (CHF Mio.)	
= Zahlungsrahmen vom 28.9.1999	<i>Abgeltung kombinierter Verkehr</i> (Bestellungen KV und Trassenpreisverbilligung KV einschliesslich Rola)	802.3600.004	148	182	202	189	203	215	1139	220
	<i>Trassenpreisverbilligung für Wagenladungsverkehr</i> (WLV)	802.3600.204	-	67	65	64	66	58	320	20
	<i>Investitionsbeiträge an Terminals</i>	802.4200.202/ 802.4600.402	8	9	25	74	49	12	177	40
	<i>Intensivierung Schwerverkehrskontrollen</i>	806.3600.007	-	9	19	17	20	17	82	20
	<i>Schwerverkehrsmanagement</i>	806.3600.009	-	-	24	13	29	28	94	20
	(Anschlussgleise)	802.4600.401	15	13	15	20	18	20	101	22
Total			171	280	350	377	385	350	1913	342

Nach dem Entlastungsprogramm 03 (Kürzung um 20 Millionen Franken) beträgt der Zahlungsrahmen für die Verlagerung CHF 2,830 Mia. Davon sind per Ende 2005 1,460 Milliarden Franken in Anspruch genommen worden; bis 2010 stehen noch 1,370 Milliarden Franken zur Verfügung. Dem Zahlungsrahmen unterliegen nicht die Investitionsbeiträge an Terminals, Beiträge an die Erstellung privater Anschlussgleise sowie die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen.

Für die kommenden Jahre bis 2010 sind - nach heutiger Planung - für die flankierenden Massnahmen folgende Bundesmittel vorgesehen:

	Massnahme	Rubrik	Finanzplan	Finanzplan	Finanzplan	Perspektive
			2007 (CHF Mio.)	2008 (CHF Mio.)	2009 (CHF Mio.)	2010 (CHF Mio.)
= Zahlungsrahmen vom 28.9.1999	<i>Abgeltung kombinierter Verkehr (Bestellungen KV und Trassenpreisverbilligung KV einschliesslich Rola)</i>	802.3600.004	220	223	227	230
	<i>Trassenpreisverbilligung für Wagenladungsverkehr (WLV)</i>	802.3600.204	20	-	-	-
	<i>Investitionsbeiträge an Terminals</i>	802.4200.202/ 802.4600.402	40	41	41	42
	<i>Intensivierung Schwerverkehrskontrollen</i>	806.3600.007	20	20	20	20
	<i>Schwerverkehrsmanagement</i>	806.3600.009	20	20	20	20
	<i>(Anschlussgleise)</i>	802.4600.401	21	21	22	22
	Total		341	325	330	334

Bestellungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr

Der Grossteil der finanziellen Mittel wird für Bestellungen und Abgeltungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) eingesetzt. Seit dem Jahr 2000 werden diese Subventionen mittels Bestellungen von Verkehren an die so genannten Operateure, welche die Dienstleistungen im Markt anbieten und das kommerzielle Risiko tragen, ausgerichtet. Der Bund bestellt ein bestimmtes Angebot des kombinierten Verkehrs (an Zügen und Sendungen) jeweils für ein Jahr. Die Operateure müssen dazu eine Planrechnung für die von ihnen angebotenen Züge unter Angabe der geplanten ungedeckten Kosten einreichen. In einer Vereinbarung werden alle wichtigen Parameter (Anzahl Züge und Sendungen, Subvention pro Relation) festgelegt. Die Operateure müssen dem Bund quartalsweise Daten zur Qualität und Angaben über effektiv transportierte Sendungen und gefahrene Züge melden. Das Verfahren der Bestellung und Abgeltung wurde den veränderten Umfeldbedingungen angepasst: Bis 2004 richtete sich die Höhe der Abgeltungen nach den ungedeckten, zu erwartenden Kosten der einzelnen Unternehmen. Wegen der unterschiedlichen Kostenstrukturen und Ertragslage wurden mit den einzelnen Operateuren deshalb individuelle Angebotsvereinbarungen abgeschlossen. Seit 2005 gelten für alle Operateure im kombinierten Verkehr die gleichen Rahmenbedingungen. Differenziert nach Ziel- und Abfahrtsgebiet werden pro verlagerte Sendung einheitliche maximale Abgeltungssätze ausgerichtet. Damit können die nach wie vor bestehenden Kostennachteile der Schiene gegenüber der Strasse weiter ausgeglichen werden unter gleichzeitiger Schaffung transparenterer Strukturen.

Im Jahr 2006 werden über 1,2 Mio. Sendungen des unbegleiteten kombinierten Verkehrs durch den Bund bestellt, davon fast 900'000 Sendungen im alpenquerenden Verkehr. Damit ist die Zahl der durch den Bund geförderten Verkehre gegenüber dem Jahr 2000 um mehr als 50 % gestiegen. Dieses Volumen verdeutlicht die Bedeutung dieser Massnahme für den Verlagerungsprozess, da die Gesamtheit dieser Verkehre ohne die Fördermassnahmen des Bundes prinzipiell nicht wirtschaftlich betrieben werden könnte. Im unbegleiteten kombinierten Verkehr querten 2005 mehr Güter die schweizerischen Alpen als auf der Strasse. Die Bestellungen des Bundes betreffen mithin *mehr als ein Drittel des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs*.

Bestellung von Angeboten der Rollenden Landstrasse

Die Rollende Landstrasse (Rola) transportiert LKW auf verschiedenen Transitrouten auf der Schiene und trägt so zur Verlagerung und zur Schonung der Umwelt bei. Der Bund bestellt die Leistungen und finanziert die geplanten ungedeckten Kosten. Hierbei gelten dieselben Abgeltungsgrundsätze wie für den unbegleiteten kombinierten Verkehr, wobei die besonderen Produktionsbedingungen der Rola berücksichtigt werden. Im Jahr 2006 werden auf der Lötschberg-Simplon-Achse und auf der Gotthard-Achse insgesamt 132'000 Stellplätze angeboten.

Trassenpreisverbilligungen

Der Bund verbilligt die Trassenpreise nicht diskriminierend für den gesamten Güterverkehr, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zu verbessern. Die Subvention deckt für den kombinierten Verkehr zwei Drittel der Infrastrukturkosten in Zusammenhang mit dem Unterhalt (Mindestpreis) sowie den gesamten Deckungsbeitrag. Beim Wagenladungsverkehr decken die Subventionen nur den Deckungsbeitrag und sollen schrittweise bis 2008 (volle Erhebung LSVA) abgebaut werden.

Terminalkapazitäten

Der Bund beteiligt sich am Bau zusätzlicher Umschlagterminals für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland, um die Voraussetzungen für ein weiteres Wachstum des UKV zu schaffen und Engpässe zu beseitigen. Terminalbetreiber als Antragssteller reichen ein Mitfinanzierungsgesuch ein. Das Projekt wird sodann nach klaren Kriterien auf seine Förderwürdigkeit hin geprüft (Kosten-Nutzen- und Bedarf-Analyse, alpenquerender Verlagerungseffekt, Langfristigkeit, Ausbaufähigkeit).

Verschiedene Terminalneu- und ausbauten wurden in den vergangenen Jahren durch die finanzielle Unterstützung des Bundes ermöglicht. Im Fokus der Förderung stehen Projekte entlang der Nord-Süd-Achse.

Pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu Terminals im kombinierten Verkehr

Der Schwerverkehr erhält seit dem 1. Januar 2001 für den Vor- und Nachlauf beim KV (Transporte zu und von den Verladeterminals) eine Rückvergütung der LSVA. Die Vergütung ist pauschal und hängt nicht von der effektiv zurückgelegten Strecke ab. Damit begünstigt sie kurze Strecken von und zu Terminals.

Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und Arbeitsbedingungen im Strassentransport

Im Rahmen der Schwerverkehrskontrollen werden die Strassenverkehrsvorschriften (u.a. Lenk- und Ruhezeiten, Höchstgewicht und Höchstgeschwindigkeit) konsequenter durchgesetzt. Im gleichen Zuge wird so die Einhaltung der Arbeitsbedingungen im Strassentransport garantiert. Zu diesem Zweck wurde die Kontrolltätigkeit auf der Strasse und in den Betrieben durch die Kantone deutlich gesteigert. Diese zusätzliche Kontrolltätigkeit ist Gegenstand von Vereinbarungen des Bundes mit 23 Kantonen. Daneben wird ein Netz von voraussichtlich 13 Kontrollzentren im ganzen Land aufgebaut. Bis 2007 sollen prioritär fünf Zentren errichtet werden. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit auf der Strasse.

Im Bereich der Arbeitsbedingungen im Strassenverkehr wurden im Rahmen des Vollzugs des Landverkehrsabkommens die entsprechenden EG-Regelungen (Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften, Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals, Zulassung als Strassentransportunternehmung) in das schweizerische Recht aufgenommen.

Verkehrsmanagement

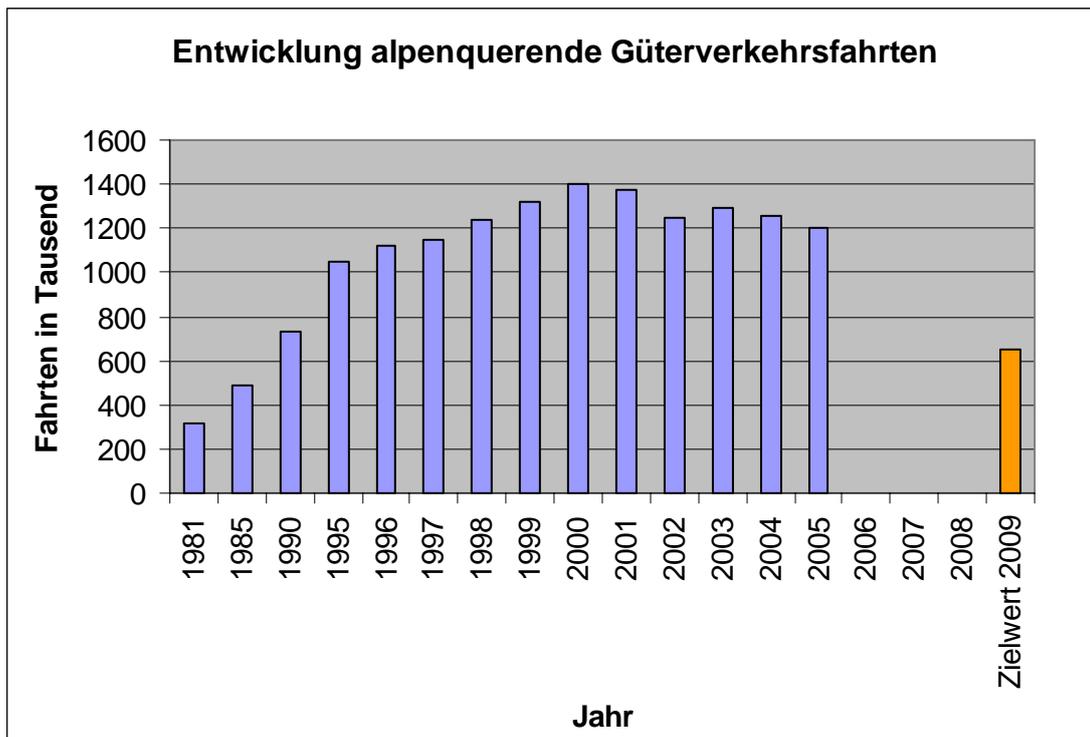
Der Bundesrat verfügt über die Kompetenz, in gewissen Fällen Lenkungsmassnahmen im Strassengüterverkehr anzuordnen. Das Tropfenzählersystem und das ergänzende Instrument der 'Phase Rot' sind bedeutende Massnahmen der Verkehrslenkung zur Gewährleistung der Sicherheit auf den wichtigen alpenquerenden Transitstrassen. Weitere Massnahmen zum Schwerverkehrsmanagement auf der Nord-Süd-Achse sind in Erarbeitung.

4.2.13 Verkehrsentwicklung im Zuge der Verlagerungspolitik Entwicklung der Fahrtenzahlen bis 2005

Die Zahl alpenquerender schwerer Nutzfahrzeuge hat sich zwischen 1981 mit Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels und dem Jahr 2000 beinahe versechsfacht. Eine detaillierte Betrachtung für die Zeit nach Einführung der LSVA sowie der flankierenden Massnahmen zeigt folgende Entwicklung: Im Jahr 2000 waren 1,404 Millionen Fahrten schwerer Nutzfahrzeuge

zu verzeichnen, 2001 waren es 1,371 Millionen, 2002 1,250 Millionen und 2003 1,292 Millionen Fahrzeuge. Im 2004 ist die Fahrtenzahl auf 1,255 Millionen und im Jahr 2005 auf 1,204 Millionen gesunken. Gegenüber dem Referenzjahr 2000 entspricht dies einer Abnahme um 14 %.

Die gesamte Entwicklung an den Alpenübergängen zwischen 1981 und 2005 sowie der aktuelle Zielwert im Jahr 2009 präsentieren sich wie folgt:



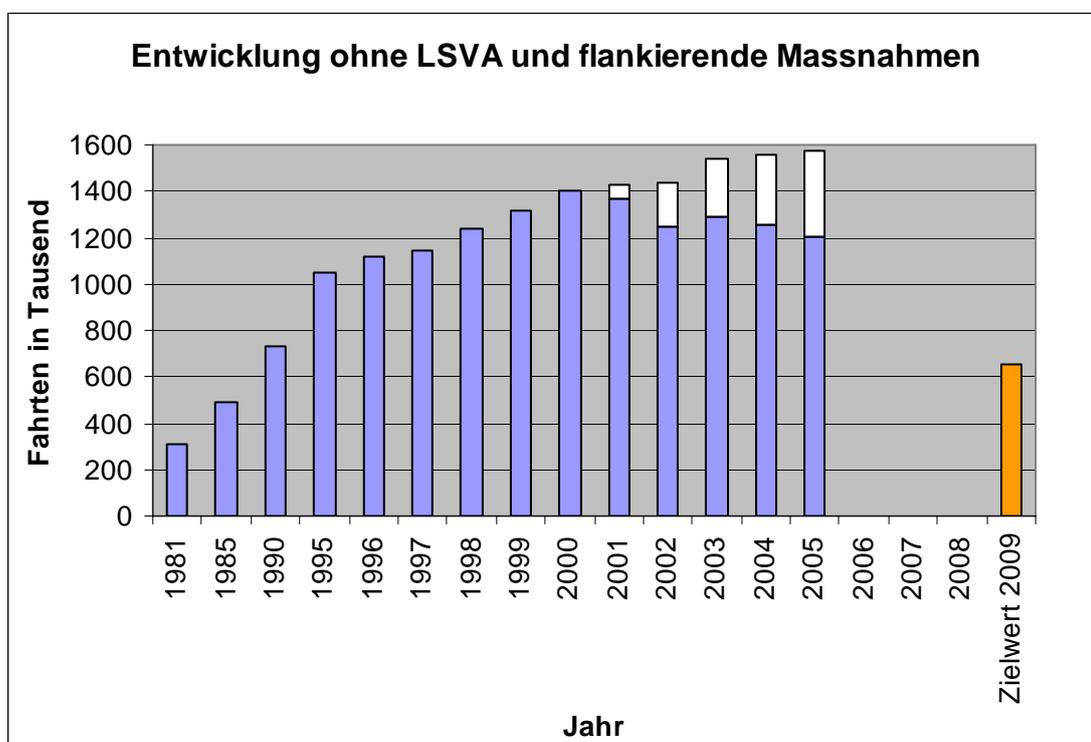
Eine Zäsur in der Entwicklung war 2002 in der Folge des Unfalls im Gotthard-Strassentunnel und des eingeführten (Einbahn-)Regimes zur Verkehrslenkung am Gotthard und San Bernardino festzustellen.

Die in den Folgejahren eingetretene Reduktion ist demgegenüber hauptsächlich auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- die LSVA (erste und zweite Stufe), verbunden mit der Erhöhung der Gewichtslimite auf 34 bzw. 40 Tonnen;
- dem durch die Bahnreform eingeleiteten Liberalisierungsprozess im Schienengüterverkehr;
- die flankierenden Massnahmen;
- nicht oder nur eingeschränkt beeinflussbare Faktoren wie beispielsweise die Verkehrspolitik der schweizerischen Nachbarländer sowie die allgemeine Wirtschaftsentwicklung entlang der Achsen und in den Quell- und Zielgebieten der Verkehre. Hier gilt allerdings festzustellen, dass das transportierte Volumen des alpenquerenden Güterverkehrs seit dem Referenzjahr 2000 gesamthaft stark gewachsen ist, sich dieses

Wachstum allerdings nicht in Anzahl Fahrten schwerer Güterfahrzeuge niedergeschlagen hat.

Eine durchgeführte Expertise betreffend die Wirkung der mit dem Landverkehrsabkommen und dem Verkehrsverlagerungsgesetz ergriffenen Instrumente und Massnahmen führte zu folgendem Ergebnis: Wären keinerlei Massnahmen ergriffen worden, müsste man heute mit einem Aufkommen an den Alpenübergängen von ca. 1,55 - 1,65 Millionen schweren Güterfahrzeuge rechnen. Damit ist gegenüber diesen Prognosen heute bereits eine Differenz von 300'000 - 400'000 Fahrten festzustellen. Gemäss Experteneinschätzungen ist diese Senkung zu etwa zwei Dritteln der LSVa und der Erhöhung der Gewichtslimite und zu einem Drittel den ergriffenen flankierenden Verlagerungsmassnahmen zuzuschreiben. Folgende Darstellung skizziert diese Entwicklung, die ohne den Wechsel im Verkehrsregime eingetreten wäre:



Entwicklung der Verkehrsmengen bis 2005

Zur Verdeutlichung der Entwicklung auf Strasse und Schiene ist neben der Untersuchung der Fahrtenzahl auch der Blick auf die Verkehrsmengen der alpenquerend transportierten Güter (in Nettotonnen) und den hierbei sich ergebenden Modal Split sinnvoll:

Die Entwicklung der Tonnagen im alpenquerenden Güterverkehr zeigt mehr als eine Verdoppelung der Gesamtmenge der alpenquerend transportierten Güter zwischen 1981 und 2005. Seit dem Jahr 2000, also dem Beginn der Umsetzung der Verlagerungspolitik, sind die alpenquerend transportierten Mengen von 29,6 Millionen Tonnen auf 36,6 Millionen

Tonnen um 24 % gestiegen. Die Fahrten allerdings haben - wie erwähnt um 14 % - abgenommen.

Ein Grossteil dieses Mengenwachstums wurde durch die Strasse übernommen, indem durch den Strassengüterverkehr 2005 gegenüber dem Jahr 2000 45 % mehr und gegenüber dem Jahr 1981 750 % mehr transportiert wurde. Der Schienengüterverkehr hat in diesen Zeiträumen ebenfalls die Leistungsfähigkeit gesteigert. Im alpenquerenden Schienengüterverkehr wurden im Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 2000 15 % mehr transportiert, verglichen mit dem Jahr 1981 ist dies eine um 62 % höhere Gütermenge.



Der Modal Split als prozentualer Anteil der Verkehrsträger an der Gütermenge hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugunsten der Strasse entwickelt. Die seit 1980 fest-

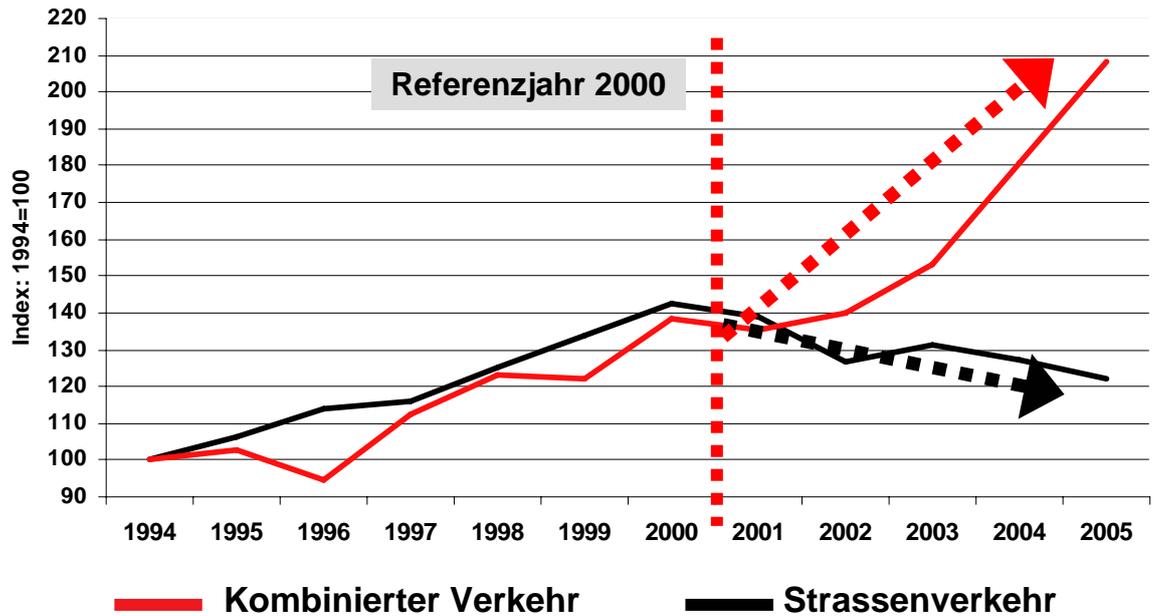
stellbare Tendenz, dass die Strasse gegenüber der Schiene kontinuierlich an Marktanteilen gewonnen hat, hat sich seit 2001 zunächst verlangsamt. Im Jahr 2004 konnte die Schiene dann mit zwei Prozentpunkten erstmals seit längerem wieder deutlich Marktanteile gewinnen und besitzt gegenwärtig einen Anteil von 65 %. Dieser Marktanteil wurde im Jahr 2005 gehalten.

Innerhalb des Verkehrsträgers Schiene hat eine deutliche Verschiebung vom "konventionellen" Wagenladungsverkehr zum kombinierten Verkehr stattgefunden. Gemäss dem langjährigen Trend des Güterstruktureffekts (Änderung der Produktionsstruktur in den westeuropäischen Ländern) sind im gesamten Verkehrsbereich schwere Güter (Steine, Erden, Erze, mineralische Brennstoffe) von abnehmender Bedeutung. Das Aufkommen bei leichten Gütern (vor allem Halb- und Fertigerzeugnisse) steigt demgegenüber. Vor allem für den Transport schwerer Güter kommt bis heute zum grossen Teil nur der Verkehrsträger Schiene in Frage. Als Form des Bahnverkehrs, mit dem effektiv von der Strasse 'verlagerte' Verkehre transportiert werden, kommen aufgrund der Produktionsbedingungen schwergewichtig der unbegleitete und begleitete kombinierte Verkehr in Frage. Die Stärkung des kombinierten Verkehrs im Rahmen der flankierenden Massnahmen ist aus diesen Gründen eine der wirksamsten Massnahmen zur Unterstützung des Verlagerungsprozesses.

Die Entwicklung des Modal Splits lässt auf den ersten Blick vermeintlich keine eindeutige Wirkung der Verlagerungspolitik erkennen. Dieser Eindruck täuscht: Der beobachtete Effekt, dass mit einer geringeren Menge an alpenquerenden Fahrten eine grössere Transportmenge auf der Strasse bewältigt werden kann, ist eine beabsichtigte Folge der mit dem Landverkehrsabkommen vorgesehenen Instrumente der LSVA und stufenweise Erhöhung der Gewichtslimite. Die mit diesen Instrumenten möglichen Effizienzsteigerungen des Verkehrsträgers Strasse sind im Zuge des Verlagerungsprozesses gewünscht und zielführend.

Die Entwicklung des Modal Splits zeigt demgegenüber auch, dass als Folge der ergriffenen Massnahmen die Schiene in der Lage ist, einen grossen Teil des Wachstums der Transportmengen zu übernehmen.

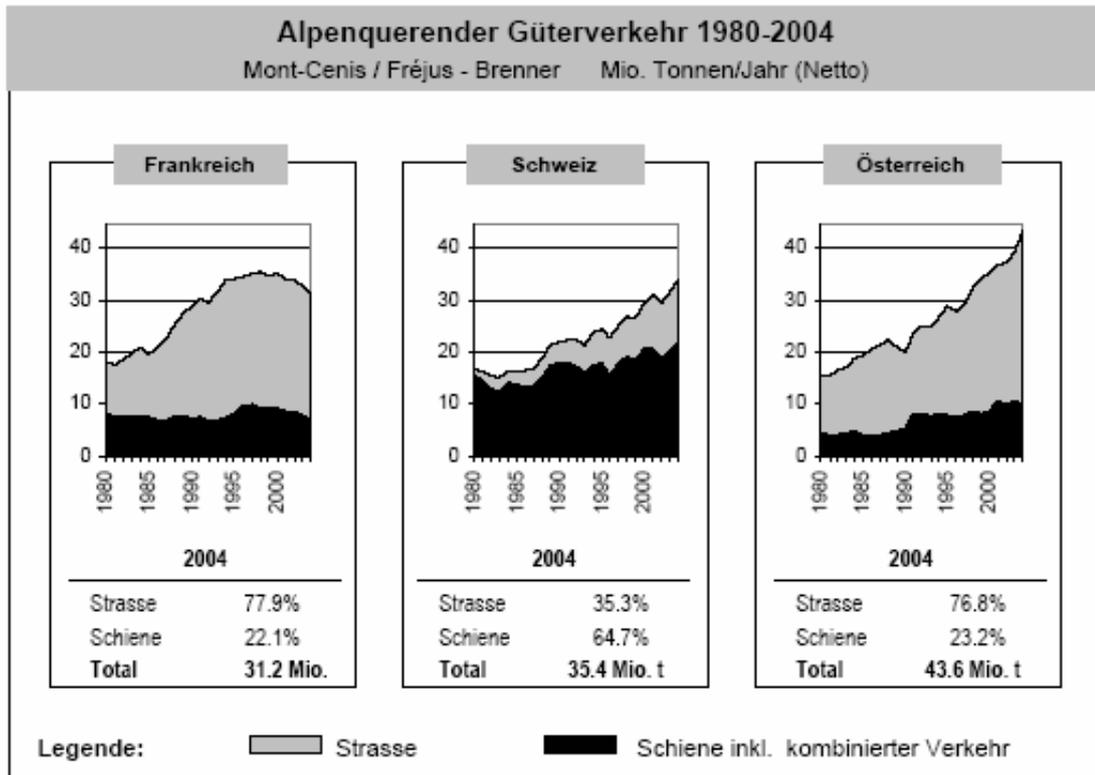
Vergleicht man die indexierte Wachstumsentwicklung der Anzahl alpenquerender schwerer Strassengüterfahrzeuge und des kombinierten Verkehrs über die Alpen, so zeigt sich folgendes Bild:



Entwicklung im ausländischen alpenquerenden Verkehr bis 2003

Im internationalen Vergleich ist über den gesamten Alpenbogen ein hohes Wachstum des alpenquerenden Güterverkehrs zu verzeichnen. Die Schweiz weist hierbei im Kontrast zu Österreich und Frankreich einen sehr hohen Schienenanteil im alpenquerenden Güterverkehr auf. Diese gegenläufigen Entwicklungen in der Schweiz sind eindeutig als Erfolg der ergriffenen Massnahmen zu werten.

Die Entwicklung präsentiert sich per Ende 2004 wie folgt (Daten für 2005 liegen noch nicht vor):



Im Jahr 2004 wurden auf Schiene und Strasse 110,2 Millionen Tonnen Güter über den inneren Alpenbogen transportiert. Im Vergleich zu 50,7 Millionen Tonnen im Jahr 1980 bedeutet dies mehr als eine Verdoppelung innerhalb der letzten 24 Jahre.

Der Schienenanteil am gesamten alpenquerenden Güterverkehr auf dem inneren Alpenbogen betrug im Jahr 2004 36,2 %. Der Schienenanteil lag bei 22,1 % in Frankreich, 64,7 % in der Schweiz und 23,2 % in Österreich. Der Anteil des Transitverkehrs am gesamten alpenquerenden Verkehr beläuft sich auf 66 %. Der entsprechende Anteil beträgt in Frankreich 21,1 %, in der Schweiz 76,8 % und in Österreich 88,5 %. Der Schienenanteil im Transitverkehr 2003 liegt bei den schweizerischen Alpenübergängen bei 72,4 %, in Frankreich liegt er bei 15,9 % und in Österreich bei 24,4 %.

Entwicklung der Auswirkungen des alpenquerenden Güterverkehrs auf Mensch und Umwelt (Umweltmonitoring)

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation Stadler vom 6. Juni 2000 zugesagt, ein Programm zur Umweltbeobachtung der Folgen des alpenquerenden Verkehrs zu starten. Dabei sollen die Auswirkungen der flankierenden Massnahmen zur Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs auf Mensch und Umwelt aufgezeigt werden.

In Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen und Bundesämtern hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft entlang der alpenquerenden Nationalstrassen das Pro-

gramm 'Monitoring Flankierende Massnahmen Umwelt' gestartet. Das Monitoring dokumentiert an sieben Messstandorten (Jura, Mittelland, nördliche und südliche Alpen) die Auswirkungen des Verkehrs auf die Luftqualität und die Lärmbelastung. Die Ergebnisse zeigen die besondere Relevanz der Emissionen des Strassengüterverkehrs im Alpenraum auf Umwelt und Gesundheit. Folgende Detailergebnisse können festgehalten werden:

Der alpenquerende Güterschwerverkehr trägt auf der Strasse zu einem wesentlichen Teil zur Luftbelastung entlang den Transitachsen bei. Die in der Luftreinhalteverordnung²⁹ gesetzlich festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub (PM10) wurden im Jahr 2003 entlang der Achsen teilweise stark überschritten³⁰. Gerade entlang der Achsen im Alpengebiet (die Strecken Altdorf bis Bellinzona auf der A2 resp. zwischen Bonaduz und Bellinzona auf der A13) ist die Luftschadstoffbelastung trotz geringerem Gesamtverkehrsaufkommen im Vergleich zum Mittelland übermässig hoch. Dies ist weitgehend auf den grösseren Anteil des Güterschwerverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen sowie auf die Faktoren Wetter und Topographie zurückzuführen. Dadurch entstehen lokal hohe Luftschadstoffbelastungen. So bewirkt ein schweres Güterfahrzeug in einem Alpental im Vergleich zum Mittelland im Jahresmittel bis zu drei Mal höhere Luftschadstoff-Immissionen. Vor allem nachts ist die verstärkte Immissionswirkung von Luftschadstoffen in einem Alpental besonders ausgeprägt. Entlang der Transitachsen hat der Güterschwerverkehr im Alpenraum im Jahr 2003 zwar nur 11 % der Fahrleistungen erbracht, gleichzeitig aber 62 % der Stickoxid-Emissionen (NO_x) verursacht. Die Hauptquelle für die Stickoxide ist in den betrachteten Tälern der Verkehr.

Aussagen zur Lärmbelastung anhand der Messresultate können erst in den kommenden Jahren gemacht werden. Mit Hilfe der Verkehrszahlen können die Lärmemissionen aber modelliert und die jeweiligen Anteile des Güterschwerverkehrs aufgezeigt werden. Im Jahr 2003 betrug der Lärmbeitrag des Güterschwerverkehrs auf der A2 (Altdorf - Bellinzona) tagsüber fast 42 %, obwohl der Güterschwerverkehr auf diesem Abschnitt nur ca. 13 % der gesamten Fahrleistung erbrachte.

Erwartete Verkehrsentwicklung 2006 - 2015

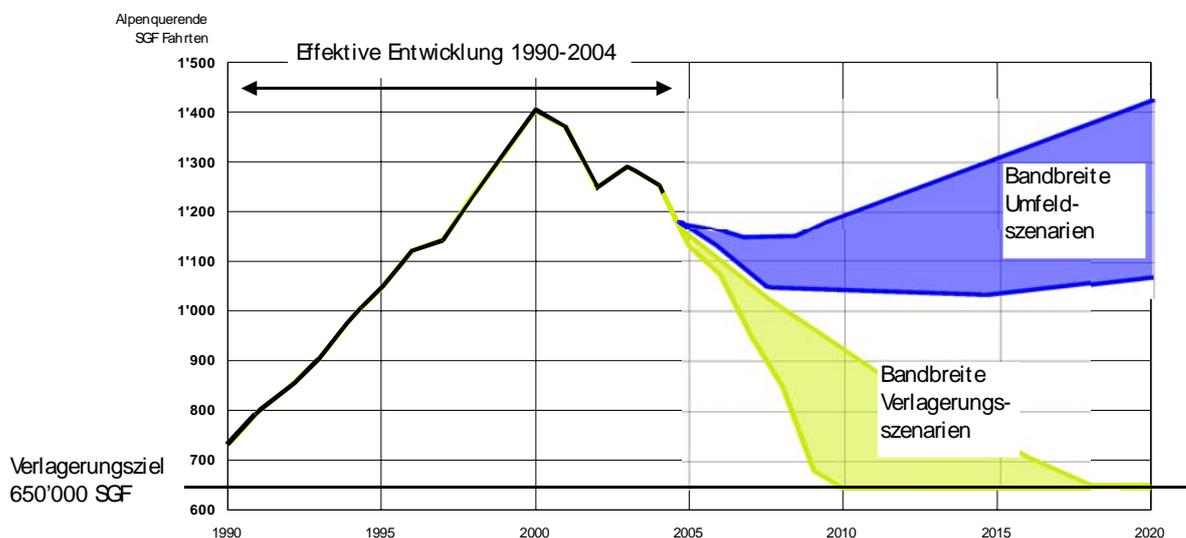
Das künftige Verkehrsaufkommen an den Alpenübergängen lässt sich nicht exakt vorhersagen, sämtliche Prognosen sind mit einer hohen Unsicherheit belastet. Ebenso wenig können die exakten mengenmässigen Wirkungen der verschiedenen für die Verlagerung eingesetzten Massnahmen bestimmt werden.

Eine verkehrsmodellierende Abschätzung der allgemeinen Entwicklung des alpenquerenden Strassen- und Schienengüterverkehrs sowie der spezifischen Wirkung der verschiedenen

²⁹ SR 814.318.142.1

Verlagerungsmassnahmen (finanzielle Förderung, Produktivitätsfortschritte) zeigt für die kommenden Jahre bis 2015 (Eröffnung des Gotthard-Basistunnels) eine Entwicklung entsprechend der nachfolgenden Abbildung. Diese Abschätzung basiert auf den aktuellen Prognosen des UVEK für die Entwicklung des Güterverkehrs bis 2030 und zieht aus diesen Perspektiven spezifische Schlüsse für den alpenquerenden Güterverkehr im Rahmen verschiedener Umfeld- und Verlagerungsszenarien. Es handelt sich dabei um Bandbreiten, innerhalb welcher eine alpenquerende Verkehrsmengentwicklung zu erwarten ist.

Der pessimistischsten (oberste) Kurve liegt dabei ein Umfeldszenario "Stagnation und schwache Bahn" zugrunde, bei welchem den Bahnen der Durchbruch in Europa nicht gelingt. Die optimistischste (unterste) Kurve geht von einem Verlagerungsszenario mit günstigen Umfeldentwicklungen und zusätzlichen (frühzeitigen) Massnahmen aus.



Oberste Kurve 'Bandbreite Umfeldszenarien':	Stagnation und schwache Bahn
Unterste Kurve 'Bandbreite Verlagerungsszenarien':	Günstige Umfeldentwicklung und zusätzliche (frühzeitige) Verlagerungsmassnahmen

Bei der Ermittlung der Fahrtenzahl wird einerseits in jedem Szenario von einer Fortsetzung der bisherigen verlagerungswirksamen Massnahmen ausgegangen. Die absolute Obergrenze der erwarteten Fahrtenentwicklung stellt in der Abbildung die obere Linie der Bandbreite Umfeldszenarien dar. Andererseits kann mit der Illustration verschiedener Verlagerungsszenarien auch die Umsetzung neuer Massnahmen und deren Auswirkung auf die Fahrtenzahl abgebildet werden. Die absolute Untergrenze entspricht der unteren Begrenzungslinie der dargestellten Bandbreite der Verlagerungsszenarien.

In qualitativer Hinsicht ist folgende mit den Umfeldszenarien verbundene Entwicklung absehbar: Für die Jahre 2006 und 2007 ist mit einer Stagnation der Fahrzeugzahlen zu rech-

³⁰ Für 2004 und 2005 liegen noch keine Analysen vor.

nen. Eine weitere, allerdings geringe Senkung ist 2008 mit der vollständigen Erhebung der LSVA zu erwarten. Positiven Einfluss auf die Verlagerung haben die Inbetriebnahmen der Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard und die damit verbundenen erwarteten Produktivitätsfortschritte im Schienengüterverkehr. Dies führt zu einer zusätzlichen Reduktion der Fahrten in den Jahren 2008 und 2015. Einen geringen, aber ebenfalls positiven Einfluss hat die Einführung von Strassenbenutzungsgebühren im angrenzenden Ausland (z.B. Maut in Deutschland). Unterstützend wirken die flankierenden Kontroll- und Fördermassnahmen im Rahmen der Verlagerungspolitik. Der Verkehr wird jedoch weiter wachsen. Die erwarteten allgemeinen Wachstumsraten des Strassenverkehrs lassen sich aus dem allgemeinen Wirtschaftswachstum ableiten und unterscheiden sich je nach betrachtetem Umfeldszenario. Werden keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen, setzt sich mittel- und langfristig wieder der Wachstumstrend des Verkehrs durch. Ein Teil des allgemeinen Wachstums des Strassenverkehrs kann bei Beibehaltung der heutigen flankierenden Massnahmen unter Verwendung der hierfür vorgesehenen finanziellen Mittel auf die Schiene verlagert werden. Dies ist jedoch nicht unbeschränkt möglich. In den Jahren ohne speziellen LSVA- oder Produktivitätseffekt ist mit einem stärkeren Wachstumstrend der Strasse zu rechnen. Würden die bereits ergriffenen Verlagerungsmassnahmen eingestellt, wäre bereits im Jahr 2009 wieder mit über 1,4 Millionen alpenquerenden Fahrten zu rechnen.

Die beschriebene Entwicklung kann durch den Einsatz unterschiedlicher Verlagerungsinstrumente zusätzlich beeinflusst werden (Verlagerungsszenarien). Diese Verlagerungsszenarien sind als Zielszenarien zu verstehen, bei welchen gegenüber heute zusätzliche Massnahmen umgesetzt werden können. Das Erreichen eines Fahrtenniveaus von 650'000 Fahrten bis zum Jahr 2009 wäre beispielsweise möglich, wenn frühzeitig zusätzliche strassenfiskalische Massnahmen ergriffen werden könnten. Der mögliche Zeitpunkt einer Einführung zusätzlicher Instrumente hängt aber unmittelbar mit der Frage der internationalen Koordination und der innenpolitischen Akzeptanz neuer Massnahmen zusammen (vgl. zum Ganzen ausführlich Kapitel 4.2.3).

4.2.1.4 Voraussichtliche Fahrtenzahlen bis 2009

Die Einschätzung der verkehrlichen Entwicklung zeigt, dass gemäss heutigem Kenntnisstand ohne *zusätzliche Massnahmen* das Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten im Jahr 2009 nicht erreicht werden kann.

In der *Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG*³¹ war von der in folgender Tabelle dargestellten Entwicklung im alpenquerenden Güterschwerverkehr ausgegangen worden (zweite und dritte Spalte von links). Der Zielwert von 650'000 Fahrten bedeutete den Tiefstwert in einem Szenario, bei welchem auch die

³¹ BBI 1999 6128

Europäische Gemeinschaft den Bahngüterverkehr zusätzlich fördert und ebenfalls strassen-
seitige Massnahmen wie distanzabhängige Abgaben einführt. Dies ist bekanntlich nicht in
gewünschtem Umfange eingetreten. In der rechten Spalte der Tabelle werden die aktuali-
sierten Schätzungen (in Abhängigkeit von den Umfeldszenarien) gegenübergestellt:

Jahr	Hypothetisches Fahrten- aufkommen Strasse mit Landverkehrsabkommen gemäss Botschaft zu den sektoriellen Abkommen	Verbleibender alpenque- render Strassengüterver- kehr mit Bahnreform, Bahnmodernisierung und flankierenden Massnah- men gemäss Botschaft zu den sektoriellen Abkom- men	Verbleibender alpenque- render Strassengüterver- kehr mit LSVA, Limitener- höhung, Bahnreform, Bahnmodernisierung und flankierenden Massnah- men gemäss Einschätzung 2005 (modellmässige Ab- schätzung)
2004	1'650'000 - 1'850'000	1'200'000 - 1'550'000	1'255'000 (Ist)
2005	1'300'000 - 1'500'000	700'000 - 1'050'000	1'204'000 (Ist)
ab 2008	1'400'000 - 1'600'000	650'000 - 950'000	1'000'000 - 1'400'000

4.2.1.5 Beurteilung der Entwicklung des Verlagerungsprozesses

Folgende Gründe sind massgebend für die aktualisierte Beurteilung der Entwicklung, welche
zeigt, dass das Ziel von 650'000 Fahrten bis 2009 nicht erreicht werden kann:

Preisverhältnis Strasse - Schiene

Die Zielsetzung des Verkehrsverlagerungsgesetzes von 650'000 alpenquerenden Fahrten
spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels ist zweifellos ein äus-
serst ambitioniertes Ziel. Die im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens
zum Verkehrsverlagerungsgesetz beschlossene Vorverschiebung des Zielhorizonts des
Verlagerungsziels von der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnel auf diejenige des
Lötschberg-Basistunnels hat sich als nicht realistisch erwiesen. Die Lenkungswirkung des
mit dem Landverkehrsabkommen und dem Verkehrsverlagerungsgesetz veränderten Preis-
verhältnisses zwischen Strasse und Schiene ist aufgrund der internationalen Entwicklung
nicht ausreichend, um einen Verlagerungseffekt in der angestrebten Grössenordnung zu
bewirken. Die vorgesehene Korrektur des umfassend verstandenen Preisverhältnisses
durch Preissteigerungen auf der Strasse (LSVA) und die Preissenkungen auf der Schiene
(flankierende Massnahmen und Produktivitätssteigerungen) ist für den massgebenden Zeit-
raum zu gering.

Erhöhte Strassenfiskalität durch die LSVA

Die LSVA wird proportional zum zugelassenen Gesamtgewicht, in Abhängigkeit der gefah-
renen Kilometerleistung und differenziert nach EURO-Emissionstypen der Nutzfahrzeuge
erhoben. Die Abgabe bewirkt somit flächendeckend eine allgemeine Erhöhung der Trans-

portkosten. Der alpenquerende Verkehr wird proportional zum gesamten Güterschwerverkehr verteuert. Die LSVA fokussiert damit nicht nur auf den alpenquerenden Verkehr.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die durch die LSVA bewirkten und noch erfolgenden Preissteigerungen nicht ausreichen werden, um den notwendigen Mengeneffekt in Bezug auf den alpenquerenden Verkehr zu bewirken. Die LSVA stellt für langläufige internationale Transporte weiterhin nur einen sehr geringen Kostenbestandteil dar. Zugleich sind durch die fortschreitende internationale Marktöffnung im Strassengüterverkehr und die verschärfte Konkurrenzsituation die weiteren Kosten des Strassentransports (v.a. die Personalkosten) tendenziell eher gesunken.

Da die LSVA auf dem zugelassenen Gesamtgewicht, nicht aber auf dem tatsächlich transportierten Gewicht berechnet wird, entsteht der Anreiz zu einer möglichst hohen Auslastung der Fahrzeuge. Der damit verbundene Produktivitätseffekt wird durch die Erhöhung der Gewichtslimite von 28 Tonnen auf 34 Tonnen und ab 2005 auf 40 Tonnen noch deutlich verstärkt. Die Entwicklung deutet darauf hin, dass diese Produktivitätseffekte durch den Strassengüterverkehr vollständig realisiert werden und sich dementsprechend in einer Reduktion der Fahrtenzahl niederschlagen.

Eine über das angekündigte Mass hinausgehende Anhebung der LSVA-Sätze, die eine Verdrängung der alpenquerenden Fahrten im gewünschten Ausmass herbeiführen könnte, ist mit den bestehenden internationalen Vereinbarungen der Schweiz, namentlich dem Landverkehrsabkommen mit der EU grundsätzlich nicht vereinbar. Sie würde zudem auch den nicht alpenquerenden Verkehr betreffen. Spielräume bei der Anhebung der Strassenbenutzungsgebühren könnten nur in gegenseitigem Einvernehmen mit der EU ausgeschöpft werden. Darüber hinaus ist auch die Wirtschaftsverträglichkeit und innenpolitische Akzeptanz einer weiteren globalen Erhöhung der Strassengebühren offen.

Nachhaltigkeit der Verlagerung und verzögerte Wirkung des gewählten Instrumentariums

Auf der Basis des Landverkehrsabkommens wurde im Rahmen der flankierenden Massnahmen eine umfassende Förderung des kombinierten Verkehrs angestrebt. Diese soll ein beschleunigtes Wachstum und eine höhere Leistungsfähigkeit des Marktes für kombinierten Verkehr ermöglichen und somit die Verlagerung von Transportmengen auf die Schiene fördern. Im Sinne einer nachhaltigen Verlagerung wurde hierbei der unbegleitete kombinierte Verkehr als schienenseitiges Standbein der Verlagerung hervorgehoben, während der begleitete kombinierte Verkehr (Rollende Landstrasse) als Ergänzungsangebot einzuordnen ist. Im unbegleiteten kombinierten Verkehr werden Güter transportiert, die auf langen Distanzen sowohl auf der Schiene als auch der Strasse transportiert werden können. Für die Feinverteilung ist aber ein Transport auf der Strasse zwingend. Begleiteter kombinierter Verkehr hingegen ist aus logistischer Sicht Strassentransport und ist als Schienentransport

wesentlich weniger produktiv als unbegleiteter kombinierter Verkehr. Die Transporte der Rollenden Landstrasse sollten sich daher auf "strassenaffine" Produkte beschränken, für die aufgrund der geringen Losgrösse oder der erwarteten schnellen Lieferzeit ein Strassen-transport in jedem Fall günstiger ist. Der UKV ist im Sinne der Verlagerung die nachhaltigste Transportform, da mit ihm eine konsequente Umstellung der Transportkette bei Verladern und Spediteuren verbunden ist und die Strasse als zusätzliche Option für den Transport über weite Distanzen nachrangig wird. Bei einem umfassenden Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse bleibt der reine Strassentransport weiterhin eine gleichwertige Option, die nur dann nicht gewählt wird, wenn die Rollende Landstrasse preislich und qualitativ besser abschneidet. Die Produktionsweise der verladenden Wirtschaft stützt sich in der Folge weiterhin auf die logistischen Prozesse des Strassengüterverkehrs. Die Nutzung der Rollenden Landstrasse ist somit zwingend von der Beibehaltung der strassenseitigen Rahmenbedingungen (LSVA, Nachtfahrverbot) sowie auch der finanziellen Förderung des Bahnangebots abhängig.

Eine nachhaltige und möglichst über den ganzen Transporthauptlauf stattfindende Verlagerung setzt eine verbesserte Produktivität über die ganze Wertschöpfungskette und vom Quell- bis zum Zielgebiet voraus. Diese Entwicklungen benötigen jedoch einen längeren Zeitraum und sind bis 2009 noch nicht abgeschlossen. Folgende Punkte veranschaulichen diese Entwicklung:

Umstrukturierung der Logistikbranche

Eine nachhaltige Verlagerung des schweren Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene erfordert längerfristige Umstrukturierungsprozesse in der Logistik- und Verkehrswirtschaft wie auch bei der verladenden Wirtschaft. Ein Zeitraum von neun Jahren (2000 - 2009) ist für die vollständige Abwicklung einer solchen Neuorientierung zu kurz. Er berücksichtigt weder den Zeithorizont für die betrieblichen Mittelfristpläne noch die Lebensdauer für relevante Anlagen und Fahrzeuge. Die von der Verlagerungspolitik unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen werden bis 2009 teilweise in einen Verkehrsträgerwechsel eingestiegen sein, werden ihn aber nicht vollständig vollzogen haben.

Gestiegene Anforderungen der verladenden Wirtschaft

Gegenwärtig findet eine grundlegende Umstellung der Logistikwirtschaft statt. Um den veränderten Nachfragebedürfnissen zu entsprechen und zur Ausschöpfung von Produktivitäts- und Kostensenkungspotentialen haben sich Speditions-Netzwerke für die optimierte Abwicklung der Sammel-, Transport- und Verteilvorgänge gebildet. Die geänderte Verkehrsnachfrage ist bedingt durch eine steigende räumliche Arbeitsteilung verbunden mit immer grösseren Transportdistanzen und immer kleineren Transportmengen für die einzelnen Adressaten. Die zunehmende Bedeutung von rationalisierten Produktionskonzepten (z.B. just in

time) erfordert störungsfreie Transportabläufe bei hoher Zuverlässigkeit. Die Kombination von produktionssynchronen Anlieferungen und fehlenden Eingangslagern erhöht daher die notwendigen Fahrtanzahlen.

Diese neuen Anforderungen an die Transportwirtschaft wurden in den vergangenen Jahren vor allem von einer strassenseitig orientierten Speditionswirtschaft geleistet. Dies auch darum, weil in der Feinverteilung am Anfang und Ende der Transportkette auf einen Einbezug der Strasse oftmals nicht verzichtet werden kann. Aus diesen Gründen erfordert die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene vermehrt eine intermodale Transportkette, wobei der Verkehrsträger Schiene zumindest im Hauptlauf und an den Schnittstellen zu den anderen Verkehrsträgern den geänderten Nachfrageanforderungen entsprechen muss. Der Schienengüterverkehr kann am allgemeinen Mengenwachstum nur partizipieren und Transportmengen von der Strasse übernehmen, wenn den entsprechenden Verladeranforderungen (Planbarkeit und Pünktlichkeit) entsprochen werden kann. Die Umstrukturierung des Bahnsektors in Bezug auf diese Anforderungen ist bei weitem noch nicht abgeschlossen, wie auch die Konsolidierungsprozesse und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Schienengüterverkehrsmarkt zeigen.

Finanzielle Förderung und Qualitätsanforderungen

Die Unterstützung des Verlagerungsprozesses durch die finanzielle Förderung der Schiene kann den Verlagerungsprozess erleichtern und beschleunigen, aber nicht vollständig realisieren. Die erforderliche Orientierung an den Nachfragebedürfnissen findet nur statt, wenn sich die Unternehmen des Schienengüterverkehrs einem entsprechenden Druck zu Qualitätssteigerungen ausgesetzt sehen. Die Subventionierung beeinflusst zwar den relativen Preis zwischen Strasse und Schiene zugunsten der Schiene, aber eine finanzielle Förderung kann Mängel und eine fehlend Qualität in den Produktionsabläufen nicht beheben, so dass Vorbehalte für einen Umstieg auf die Schiene bei den Verladern bestehen bleiben können.

Diese Erkenntnisse deuten darauf hin, dass auch eine Aufstockung der finanziellen Mittel bis 2009 (z.B. durch Erhöhung des Zahlungsrahmens und der Einzelrubriken) keine Ziel führende Beschleunigung des Verlagerungsprozesses bewirken würde. Die notwendige Umstrukturierung der Logistikbranche und die Qualitätsverbesserungen in den Produktionsabläufen des Schienengüterverkehrs stellen in zeitlicher Hinsicht die kritischen Grössen für die Zielerreichung dar. Der zusätzliche Nutzen eines Einsatzes von weiteren finanziellen Fördermitteln wäre unter diesen Bedingungen nicht optimal, da die Verlagerung zusätzlicher Verkehre gegenüber bereits verlagerten Verkehren mit deutlich überproportional hohen Kosten verbunden wäre.

Entwicklung des Marktes für kombinierten Verkehr

Im Rahmen des bisherigen Verlagerungskonzepts nimmt der kombinierte Verkehr eine zentrale Rolle ein. Über die Umstellung auf intermodale Transportketten, die in ihrer Leistungsqualität den gestiegenen Anforderungen der verladenden Wirtschaft entsprechen, wird der wesentlichste Teil des Verlagerungsprozesses getragen. Entsprechend ist der Förderung des kombinierten Verkehrs auch der grösste Teil der für die Verlagerung vorgesehenen Mittel gewidmet.

Die hohen Zuwachsraten des alpenquerenden kombinierten Verkehrs bei Sendungen zeigen, dass durch die finanzielle Förderung des kombinierten Verkehrs die nötige Stärkung dieses Marktes im transalpinen Segment gelungen ist. Zwischen 1998 und 2005 ist die Zahl der transportierten Sendungen im UKV um ca. 100 % gestiegen. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Stellplätze der Rollenden Landstrasse ebenfalls um ca 100 %.

Mit der verstärkten finanziellen Förderung sind auch neue Anbieter auf den Markt gekommen und haben den Wettbewerb sowohl unter den Operateuren als auch unter den Eisenbahnverkehrsunternehmen intensiviert. Ein funktionierender Wettbewerb ist entscheidende Voraussetzung für die Realisierung der für die Verlagerung erforderlichen Produktivitätspotentiale des kombinierten Verkehrs. Zugleich entwickelte sich die Qualität noch nicht im erforderlichen Mass. Noch immer mangelt es einer namhaften Zahl der Verkehre an Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit (nur etwa 60 % aller Züge sind pünktlich [< 30 Min. Verspätung]).

Seit Beginn der verstärkten Förderung des kombinierten Verkehrs im Rahmen der flankierenden Massnahmen konnte zugleich die Subventionseffizienz kontinuierlich gesteigert werden. Die aufgewendeten Förderbeiträge je verlagerten Transport nahmen im Zeitablauf schrittweise ab. Mit dem gegenwärtig angewandten Verfahren der Bestellung und Abgeltung des kombinierten Verkehrs werden die Abgeltungen je Zug und verlagertes Sendung in kleinen Schritten gemäss der in den Betriebsabläufen realisierten Produktivitätsfortschritte gesenkt.

Fehlender Spielraum für Produktivitätsverbesserungen bei der Nutzung der Schieneninfrastruktur

Die bis 2009 vorhandene nationale und internationale Schieneninfrastruktur auf den alpenquerenden Achsen und deren Zuläufen ist noch nicht ausreichend, um grosse Produktivitätsfortschritte durch kürzere Transportzeiten und eine den Bedürfnissen entsprechende zeitliche Lage der Güterverkehrs-Trassen gewährleisten zu können.

Nach heutigen Erkenntnissen erlaubt die Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels - im Vergleich zum Gotthard-Basistunnel - den Cargo-Bahnen keine grossen Produktivitätsfort-

schritte. Die Lötschberg-Simplon-Achse stellt auch nach Eröffnung des Basistunnels keine Flachbahn dar, so dass nur beschränkte Einsparungen bei den Traktionsmitteln möglich sind. Die für die Zeit nach Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels vorgesehenen Betriebskonzepte ermöglichen zudem keine grossen Fahrzeitverkürzungen, so dass die Einsparungen an Rollmaterial und Personaleinsatz in Folge optimierter Zugumläufe ebenfalls beschränkt sind. Dies folgt aus einer den Personen- und Güterverkehr integrierenden Fahrplangestaltung. Sie ist die Konsequenz steigender Anforderungen und verdichteter Angebote im Personenfernverkehr, welche einer optimalen Nutzung des Basistunnels durch den Güterverkehr entgegenstehen.

Eine Schieneninfrastruktur, welche die Realisierung grosser Produktivitätsfortschritte zulässt, wird erst später zur Verfügung stehen. Dies gilt für die inländische Infrastruktur, wo auf der Hauptverkehrsachse der Gotthard-Basistunnel (und dessen Vorteile als 'Flachbahn') erst voraussichtlich 2015/2016 in Betrieb genommen werden kann. Auch die ausländische Schieneninfrastruktur auf den Zulaufstrecken muss indessen noch verbessert werden.

Für internationale Schienentransporte, vor allem für den UKV, eröffnen sich aber auch mit Eröffnung der NEAT keine sprunghaften Produktivitätsfortschritte, wenn international entlang des gesamten Transportwegs nicht parallel deutliche Verbesserungen erzielt werden. Die in der Schweiz mit Inbetriebnahme der NEAT vorhandene Qualität der Schienenprodukte erlaubt eine Abwicklung der Verkehre auf der Schiene mit hoher Qualität (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit), spielt aber auf den meisten internationalen Transportwegen nur eine untergeordnete Rolle. Für eine nur auf den schweizerischen Streckenabschnitt abzielende Verlagerung stünde vor allem die auf Strassenlogistik beruhende Rollende Landstrasse (begleiteter kombinierter Verkehr) zur Verfügung (von Grenze zu Grenze).

Weitere Gründe

Infrastrukturseitig bestehen sowohl im In- als auch im Ausland Zielkonflikte mit anderen Anliegen des öffentlichen Verkehrs (v.a. Personenverkehr) bei der Trassenvergabe. Diese schlagen sich vorab in den gültigen Prioritätenregelungen nieder, aber auch in der Frage der grundsätzlichen Kapazitätsaufteilung der Schieneninfrastruktur für die verschiedenen Verkehrsarten.

Aufgrund der nur zögerlichen Umsetzung der Bahnreformen in anderen Ländern entwickelte der Schienengüterverkehr auf der gesamten Transportkette zwischen Quell- und Zielgebiet die erwarteten und erforderlichen Produktivitätsfortschritte nicht im genügenden Ausmass. Aufgrund fehlenden Wettbewerbsdrucks werden eingesessenen Bahnunternehmen in verschiedenen Ländern noch Privilegien eingeräumt.

4.2.1.6 Möglichkeiten der Zielerreichung bis 2009

Die Chance zur Erreichung des Fahrtenziels von 650'000 alpenquerenden Fahrten bis 2009 ist aufgrund der benannten Faktoren äusserst gering. Hierfür müssten sicher einerseits sich die allgemeinen Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr deutlich verschlechtern und andererseits mit oder gar gegen Zustimmung der EU bereits heute bzw. in unmittelbarer Zukunft zusätzliche strassenfiskalische Massnahmen eingeführt werden, die den Strassen-transport deutlich verteuern.

Eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr in Europa würde verstärkte Kapazitätsengpässe auf der Strasse und den fehlenden Willen der Politik zur Behebung dieser Engpässe mittels Infrastrukturausbauten bedingen. Zugleich müsste europaweit eine Politik zur Stärkung des Schienengüterverkehrs und Unterstützung des kombinierten Verkehrs umgesetzt werden. Der Einsatz zusätzlicher Fördermittel durch die Schweiz über das heutige Mass hinaus würde hingegen alleine nicht ausreichen.

Diese Verschiebungen in den allgemeinen europäischen Rahmenbedingungen müssten mit weiteren strassenfiskalischen Massnahmen zur gezielten Vertauung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs einhergehen. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung einer Alpentransitbörse, deren Grundzüge in Kapitel 4.2.3 beschrieben werden, mit einem Plafond von 650'000 Fahrten bis zum Jahr 2009. Ohne Änderung des Landverkehrsabkommens oder vertragliche Abstimmung mit der EU verstossen solche zusätzlichen strassenfiskalischen Massnahmen allerdings gegen die geltenden internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

4.2.2 Ziel der zukünftigen Verlagerungspolitik

Verkehrsverlagerung kann allgemein als eine Veränderung der "Arbeitsteilung" zwischen Verkehrsträgern verstanden werden, welche über unterschiedliche infrastrukturelle Kapazitätsreserven verfügen und deren Umweltbeeinträchtigungen differieren. Der verkehrspolitische Wille zur Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene wurde in der Schweiz durch Volk und Stände mehrfach bestätigt. Mit dem Verkehrsverlagerungsgesetz hat das Parlament eine Zielgrösse von 650'000 alpenquerenden Strassenfahrten fixiert. Diese Zahl entsprach dem erwarteten Binnen-, Import- und Exportverkehr auf den vier zentralen Alpenübergängen im Jahr 1999. Es wurde somit jene Fahrtenzahl angestrebt, die hypothetisch verbleiben würde, wenn - wie in der Verfassung vorgesehen - kein alpenquerender Transitverkehr mehr auf der Strasse abgewickelt würde. Diese Zielgrösse entsprach einer Halbierung der Gesamtzahl an alpenquerenden Fahrten im Jahr 1999.

Die gewählte Zielgrösse soll durch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz nicht unkritisch übernommen werden, da die Zielerreichung in Frage gestellt ist.

Ein Gütertransport sollte grundsätzlich auf der geeignetsten Route und dem vorteilhaftesten Verkehrsträger durchgeführt werden. Und zwar in technischer, geographischer, ökologischer und auch ökonomischer Sicht. Dies bedingt:

- die Verfügbarkeit leistungsfähiger Verkehrsträger auf den alpenquerenden Achsen;
- eine nicht diskriminierende Inanspruchnahme der vorhandenen und zur Verfügung stehenden Infrastrukturkapazitäten;
- die Zurechnung sämtlicher durch den Güterschwerverkehr verursachten Kosten, insbesondere der Umweltkosten (unter besonderer Beachtung der Sensibilität des Alpenraumes) sowie der Unfallkosten (unter besonderer Beachtung der Sicherheitsanforderungen von Strassentunnels und gefährlichen Strassenabschnitten im Alpengebiet).

Artikel 84 der Bundesverfassung hält Folgendes fest:

¹ Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist.

² Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Sie müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³ Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten.

Ergänzend hierzu gilt folgende Übergangsbestimmung zu Artikel 84 (Artikel 196 Bundesverfassung):

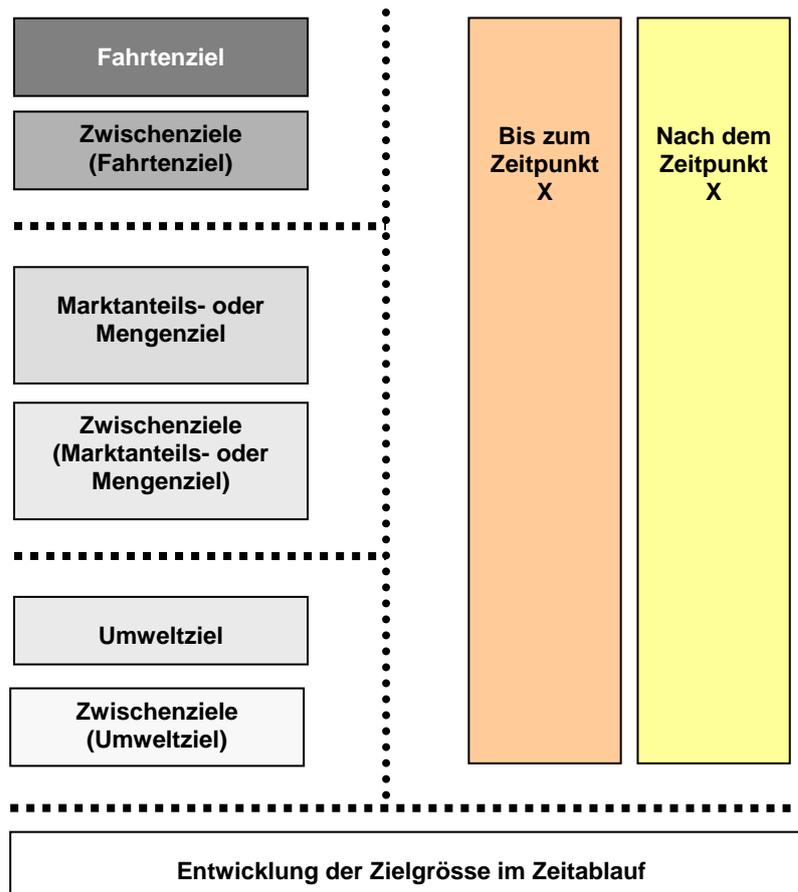
Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr abgeschlossen sein.

Zugleich sind selbstverständlich die anderen Grundsätze der schweizerischen Verfassung sowie auch die Inhalte der international geltenden Vereinbarungen in der Zielfestlegung allgemein und verhältnismässig zu berücksichtigen.

4.2.2.1 Varianten der Zielsetzung

Werden alle drei Stossrichtungen des Artikels 84 der Bundesverfassung gleich gewichtet, lässt dies verschiedene Zielsetzungen für das Güterverkehrsverlagerungsgesetz zu. So ist neben einer verkehrspolitischen Interpretation, die die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene umfasst, auch eine umweltpolitische Interpretation möglich, indem auf den Schutz der Gesundheit und der Umwelt vor den Auswirkungen des Schwerverkehrs fokussiert wird. Das bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz stellt die verkehrspolitische Dimension in den Vordergrund. Aufgrund dieser vielschichtigen Dimensionen des Alpenschutzes im Zusammenhang mit dem Strassengüterverkehr wurde in der Erarbeitung der Gesetzgebungsvorlage für den Güterverkehr eine Vielzahl von Zielsetzungsmöglichkeiten geprüft.

Die geprüften Varianten werden zunächst grafisch dargestellt und sodann kurz erläutert:



Fahrtenziel Strasse

Analog zum bisherigen Ziel der 650'000 alpenquerenden Fahrten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt könnte auch weiterhin ein Fahrtenziel angestrebt werden. In der Vernehmlassung zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und im Verkehrsverlagerungsziel wurde die Zielsetzung von Artikel 84 der Bundesverfassung³² als Reduktion des Fahrtenaufkommens interpretiert. Dies entsprach auch dem Anliegen der Initianten, die insbesondere auf eine Senkung der Strassenfahrten zielten. Gleichzeitig wurde vom Bundesrat betont, dass diese Zielsetzung auf nicht diskriminierende Weise und mittels marktwirtschaftskonformer Instrumente erreicht werden soll. Eine solche Festlegung eines Fahrtenziels schliesst eine rein grammatikalische Auslegung eines Verlagerungsauftrages des 'Transitverkehrs von Grenze zu Grenze' aus. Alpenquerende Binnen-, Import- und Exportfahrten sind in gleicher Weise einzubeziehen wie Transitfahrten. Fahrten von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen unterliegen der gleichen Behandlung wie Fahrten inländisch immatrikulierter Fahrzeuge.

Eine unveränderte Übernahme des Ziels des Verkehrsverlagerungsgesetzes in das Güterverkehrsverlagerungsgesetz würde die Zielerreichung bereits zum Inkrafttreten des Gesetzes massiv in Frage stellen. Zu prüfen ist deshalb bei Beibehaltung eines Fahrtenziels eine Anpassung des Zielerreichungszeitpunktes und / oder der Zielgrösse. Festzuhalten wäre

jedoch an einer nicht diskriminierenden Interpretation eines Fahrtenziels, die keine Unterscheidung zwischen Transit-, Binnen-, Import- und Exportfahrten beinhaltet.

Marktanteils- bzw. Mengenziele Strasse - Schiene / Verkehrsträger übergreifende Zielsetzungen

Mit einem Mengenziel würden in Bezug auf Schiene, Strasse oder auch die Verkehrsträger übergreifend bestimmte Transportmengen resp. Wachstumsraten als Verlagerungsziel angestrebt. Zielgrösse könnten absolute Mengen, prozentuale Anteile (jeweils bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichen) oder absolute wie auch prozentuale jährliche Wachstumsraten sein. Als Bemessungsgrundlage könnten die alpenquerend transportierten Netto-Tonnen oder schwere Nutzfahrzeuge und deren Äquivalente auf der Schiene (Sendungen) herangezogen werden. Verkehrsträgerübergreifende Zielsetzungen stellen Strasse und Schiene zueinander in Verhältnis und peilen bestimmte Anteile der Verkehrsträger im Güterverkehrsmarkt ('Modal Split') an. Üblich ist die Ermittlung des Modal Splits auf Basis von Netto-Tonnen (ohne Gewicht des Fahrzeugs bzw. Transportbehälters, vgl. zum Ganzen Ausführungen in Abschnitt 4.2.1.3). Bei Wahl dieses Ziels müssten konkrete Zielwerte bestimmt werden. Eine derartige Zielsetzung hätte keinen direkten Bezug zur Zahl der Strassenfahrten im Alpenraum.

Umweltziel Strasse

Die künftigen Umweltbelastungen im Alpenraum durch den alpenquerenden Strassengüterverkehr hängen von der Entwicklung der Fahrzeugzahl an den Übergängen und den umweltrechtlichen Vorschriften für schwere Güterfahrzeuge ab. Als Zielgrösse könnten bestimmte Zielmengen (bis zu einem festgelegten Zeitpunkt zu erreichen) resp. (jährliche) Veränderungsraten an Schadstoffen auf den alpenquerenden Transitstrecken definiert werden. Grundsätzlich ist dabei entweder eine emissions- oder eine immissionsbezogene Betrachtungsweise möglich:

- Emissionsziel: Als Zielwert gelten die Emissionen der schweren Nutzfahrzeuge (aufgrund von Standardmesswerten in Bezug auf verschiedene Fahrzeugtypen etc.);
- Immissionsziel: Als Zielwert gelten die Immissionen in eine bestimmte Region.

In Bezug auf die Messbarkeit und Abgrenzung gegenüber anderen, nicht vom alpenquerenden Güterschwerverkehr verursachten Umweltbelastungen erweist sich die Fokussierung auf *Emissionsziele* als vorteilhaft. Die Immissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs sind nur schwer von denen des motorisierten Individualverkehrs und des sonstigen lokalen Güterverkehrs und der übrigen Immissionen (Industrie, Haushalte) zu trennen. Zudem erweist sich die Abgrenzung des relevanten geographischen Raums als problematisch.

Für ein Immissionsziel gibt es daher keine brauchbare Datengrundlage. Die Umsetzung eines Emissionsziels, welches auf modellierte Emissionsdaten der erfassten Fahrzeuge zurückgreift, erscheint dagegen möglich.

Als zentrale, mit dem Strassengüterverkehr verbundene Schadstoffe gelten (in Anlehnung an die Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985) allgemein Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoff (HC), Stickoxid (NO_x) und Feinstaubpartikel. Sie könnten als Zielgrössen für die Bestimmung eines Umweltziels herangezogen werden.

Zeitlicher Horizont

Für die gewählten Zielsetzungsvarianten ist der zeitliche Horizont der Zielerreichung gemeinsam oder separat zu definieren. Als Termin für die Zielerreichung ist ein Datum festzulegen, welches die Erreichung unter Einsatz der möglichen Massnahmen als ehrgeizig aber realistisch erscheinen lässt. Der Zeitpunkt hängt hierbei unmittelbar vom politisch bestimmten Massnahmenpaket ab, welches für die Umsetzung der Verlagerungspolitik genutzt werden kann. Je nach Stossrichtung und Qualität der Massnahmen ist für die verschiedenen Zielgrössen eine frühere oder spätere Zielerreichung möglich.

Mit der Betrachtung des zeitlichen Horizonts ist die Frage verbunden, ob die Zielgrössen auch nach dem Datum der Zielerreichung weiterhin einzuhalten sind bzw. ob eine Änderung der Zielgrösse im weiteren Zeitablauf zugelassen sein soll.

Zielkombinationen

Die genannten Varianten von Zielsetzungsmöglichkeiten schliessen einander nicht aus, sondern können zu Zielkombinationen gebündelt werden. Die Zielsetzung für Kombinationen kann so formuliert werden, dass entweder alle kombinierten Ziele erreicht werden müssen oder aber Zielalternativen zur Auswahl stehen. Dies kann bedeuten:

- dass nur eines der formulierten Ziele erreicht werden muss;
- dass das Erreichen eines der Ziele nur eine teilweise Erreichung der anderen Ziele erfordert; oder
- dass das Erreichen eines der Ziele eine zeitliche Erstreckung für die Erreichung der anderen Ziele erlaubt.

Zwischenziele

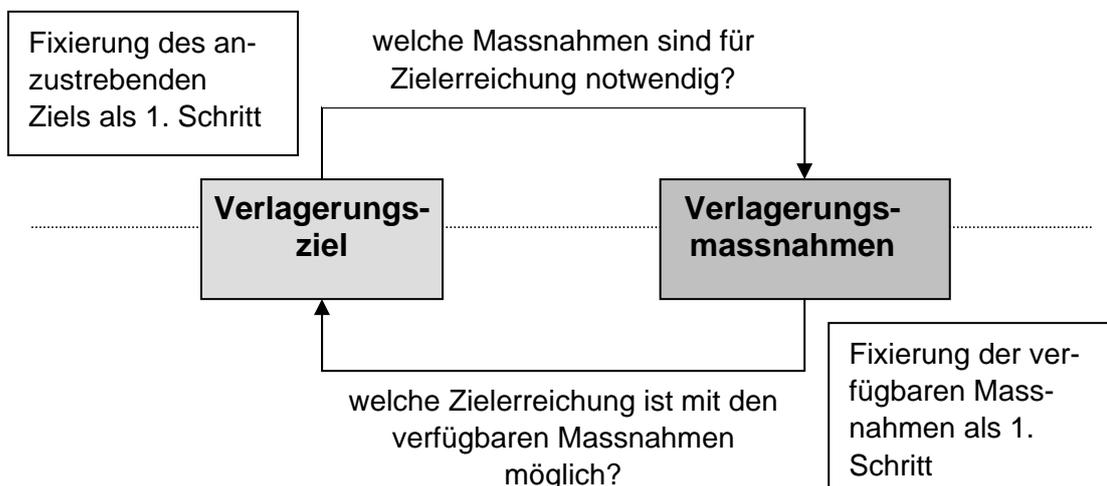
Für alle Zielsetzungsvarianten können Zwischenziele festgelegt werden. Im Sinne der Überprüfbarkeit und Konsistenz sollten sich die Zwischenziele auf dieselben Zielsetzungen bzw. Zielgrössen beziehen wie das Endziel.

4.2.2.2 Zielfestlegung und Begründung

Die Festlegung des Verlagerungsziels für den Alpenschutz im Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll einen engen Bezug zu den Stossrichtungen des Artikels 84 der Bundesverfassung gewährleisten und die Kontinuität der schweizerischen Verlagerungspolitik garantieren.

Andererseits wird durch die Berücksichtigung der verfassungsmässigen Vorgaben, die unter anderem auch die finanzpolitischen Prinzipien der Haushaltsführung des Bundes betreffen, und der geltenden Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vereinbarungen der Spielraum für die Einführung, Ausgestaltung und Intensität der verschiedenen möglichen Massnahmen festgelegt und gegebenenfalls eingeschränkt.

In diesem Sinne wird in dieser Vorlage das Ziel der zukünftigen Verlagerungspolitik im Rahmen von zwei unterschiedlichen Vorgehensweisen her bestimmt, wie sie in folgender Abbildung schematisch dargestellt sind:



Aus den zwei Vorgehensweisen können je nach Einschätzung des Spektrums der politisch zur Verfügung stehenden Massnahmen auch unterschiedliche Varianten für die Zielfestlegung resultieren. Idealerweise sollte die politische Zielfestlegung rekursiv erfolgen: In einem ersten Schritt ist die verfassungskonformste und aus sachlicher Sicht stichhaltigste Zielfestlegung vorzunehmen, im zweiten Schritt die hierfür erforderlichen Verlagerungsmassnahmen zu bestimmen. Da jedoch vor allem die finanzpolitischen Möglichkeiten in Bezug auf das verfügbare Massnahmenspektrum differenziert betrachtet werden müssen, liegt hier eine Variantenbildung bei der Zielfestlegung nahe: Stehen nach Einschätzung der Verfügbarkeit der finanziellen Spielräume vor allem finanziell unterstützende Verlagerungsmassnahmen nur beschränkt oder befristet zur Verfügung, müssen die Zielgrösse und der Verlagerungsauftrag an Bedingungen hinsichtlich der Verfügbarkeit finanzieller Mittel bzw. spezieller strassenseitig steuernder Massnahmen geknüpft werden.

Aus Gründen der Kontinuität soll das Fahrtenziel des bisherigen Verkehrsverlagerungsgesetzes beibehalten, je aber eine zeitliche Erstreckung ermöglicht werden. Je nach Einschätzung der Spielräume ist in einer eigenen Variante auch eine Anhebung der angestrebten Fahrtenzahl vorzuschlagen. Zudem wird jeweils ein Zwischenziel angestrebt. Konkret werden folgende Zielsetzungen festgelegt:

Fahrtenziel

Für den auf den Transitstrassen im Alpengebiet verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehr gilt weiterhin die Zielgrösse von 650'000 Fahrten pro Jahr. In Bezug auf die Verfügbarkeit zusätzlicher Massnahmen und die finanzpolitischen Restriktionen ist diese Zielgrösse jedoch differenziert zu betrachten:

Die genannte Zielgrösse gilt nur unbedingt in jedem Fall, wenn neben oder anstelle zusätzlicher strassenseitiger Massnahmen auch die notwendigen finanziellen Mittel zur fortgeführten und intensivierten Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs bereit stehen. Das mit dieser Zielgrösse verbundene Massnahmenpaket wird unter Abschnitt 4.2.3.2 als Variante 1 zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags vorgestellt.

Eine an Bedingungen geknüpfte Formulierung des Ziels von 650'000 Fahrten ist jedoch dann erforderlich, wenn die Zielerreichung allein von der Einführung ganz bestimmter strassenseitiger Massnahmen abhängig ist. Bei diesen ist aber die autonome Implementierung dieser Massnahmen durch die Schweiz nicht möglich, da eine internationale Koordination erforderlich ist. Eine Neufestlegung der Zielgrösse der Fahrtenzahl ist somit für den Fall nötig, in welchem die nötigen Mittel für eine partielle Intensivierung der finanziellen Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs aus finanz- und haushaltspolitischen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden können. Für diesen Fall wird mit dem im Abschnitt 4.2.3.3 als Variante 2 bei Anpassung des Verlagerungsauftrags vorgeschlagenen Massnahmenpakets eine Zielgrösse von 1'000'000 Fahrten schwerer Güterverkehrsfahrzeuge vorgeschlagen.

Begründung

Die Zielgrösse von 650'000 alpenquerenden Fahrten stellt durch ihre Bestätigung im Rahmen der Gesetzgebung das politisch gewollte und tolerierte Niveau an Strassengüterverkehr im Alpenraum dar. Sie ist damit auch Massstab für den Stellenwert des Alpenschutzes im Verkehrsbereich. Für eine Anpassung dieses Niveaus besteht aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht kein Anlass. Daher dient der Wert auch weiterhin als Richtmass. Diese Zielgrösse ist klar und eindeutig. Die Messbarkeit der Fahrtenzahl ist auf der bisherigen Basis sicher gestellt.

An der Zielgrösse von 650'000 Fahrten wird somit in dieser Vorlage trotz des wahrscheinlichen Nichterreichens im Jahr 2009 festgehalten. Sie wird allerdings an Bedingungen im Bereich der Verfügbarkeit verschiedener Verlagerungsmassnahmen geknüpft. Die Analyse der Gründe für die Zielverfehlung für das Jahr 2009 hat gezeigt, dass vor allem der dem Verlagerungsprozess zugemessene Zeitraum zu kurz war und die Qualitätsverbesserungen und Effizienzsteigerungen auf internationaler Ebene noch nicht die gewünschten Fortschritte zeigten. Bei Fortsetzung und teilweiser Intensivierung der bisherigen Massnahmen - vor allem auch bei Fortführung der Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs - , dem Rückgriff auf die Produktionsvorteile der fertig gestellten NEAT sowie mit Ausnutzung der Potentiale einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum in Verbindung mit der Perspektive der Einführung neuer strassenseitiger Massnahmen ist das Erreichen dieser Zielgrösse zu einem späteren Zeitpunkt zwar nach wie vor sehr ehrgeizig, aber nicht unrealistisch.

Sind aus finanzpolitischer Sicht die Fortsetzung und Intensivierung der flankierenden Massnahmen zur finanziellen Förderung nicht möglich, da nötigen Mittel nicht zur Verfügung stehen, ist die Erreichbarkeit dieser Zielgrösse von 650'000 Fahrten unmittelbar und zwingend an die Möglichkeit der Einführung zusätzlicher strassenseitiger Verlagerungsmassnahmen gebunden. Die deutlich reduzierte finanzielle Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs ohne gleichzeitige Einführung neuer Massnahmen zur Steuerung des alpenquerenden Schwerverkehrs auf der Strasse verlangsamt und schwächt den Verlagerungsprozess. Bei weitgehendem Abbau ist mit einer Stagnation des eingeleiteten Prozesses zu rechnen. Entsprechend ist die ursprüngliche Zielsetzung von 650'000 Fahrten nicht mehr realisierbar. Daher kann als Zielwert nur noch eine Grösse von etwa 1,0 Mio. Fahrten bei effizienten und intensiven Einsatz der verbleibenden Verlagerungsmassnahmen als realistisch betrachtet werden.

Markanteile im alpenquerenden Verkehr (Modal Split)

Eine Modal-Split-Zielsetzung wird als weiteres Verkehrsziel generell nicht hinzugenommen. Mit dem Modal Split wird der Anteil des durch die Schiene transportierten Güteraufkommens am gesamten Güteraufkommen des alpenquerenden Verkehrs in Netto-Tonnen ohne Gewicht des Fahrzeugs bzw. des Transportbehälters gemessen. Eine Verlagerung von der Strasse auf die Schiene würde bei dieser Zielgrösse eine Verschiebung der transportierten Tonnagen umfassen.

Begründung

Der Marktanteil der Schiene im alpenquerenden Güterverkehr stellt zweifellos einen wichtigen Indikator für den Verlagerungsprozess dar. Auf eine am Modal Split ausgerichtete Zielgrösse für den Marktanteil wird aber verzichtet, da damit keine ausreichende Auskunft über

die tatsächliche Verlagerung von Verkehren und das Ausmass der Verringerung der durch den alpenquerenden Strassengüterverkehr verursachten Gesundheits- und Umweltgefährdungen möglich wäre. Erfahrungsgemäss ist diese Grösse auch vielen nicht beeinflussbaren Einflussgrössen ausgesetzt. Auch der Wandel der Produkte- und Produktionsstruktur der produzierenden Wirtschaft schlägt sich darin nieder (z.B. die Tendenz zu leichteren Transporten).

Auch auf der Umsetzungsebene wiese eine solche Zielsetzung keine Kontinuität zum bisherigen Verlagerungsprozess auf. Das Ziel wäre nicht vereinbar mit den Erhöhungen der Gewichtslimite als Massnahmen zur Effizienzsteigerung im Strassengüterverkehr. Ein mengenmässiges Wachstum im Strassengüterverkehr sollte der Verlagerung grundsätzlich nicht entgegenstehen, wenn es mit einer höheren Fahrzeugbeladung und einer geringeren Zahl an Fahrten bewältigt werden kann. Daneben stehen für das Erreichen dieser Zielgrösse schienenseitig keine zusätzlichen Massnahmen zur Verfügung, die zugleich auch eine Verringerung der alpenquerenden Fahrten im Strassengüterverkehr ermöglichen würden.

Damit ein hypothetisches Marktanteilsziel erreicht würde, müsste das Mengenwachstum auf der Schiene deutlich über dem der Strasse liegen. Diese Zielsetzung würde in Bezug auf die transportierte Transportmenge auch weiterhin ein Mengenwachstum auf der Strasse erlauben, insofern es durch das Wachstum des Schienengüterverkehrs übertroffen würde.

Umweltziel

Eine umweltpolitisch ausgerichtete Zielsetzung wird als weiteres Ziel der Verlagerungspolitik in keiner Variante hinzugenommen. Eine gezielte, über die vorliegende Gesetzesvorlage gesteuerte Reduktion des Emissionsniveaus des Strassengüterverkehrs wird nicht angestrebt, vielmehr wird angenommen, dass mit der Abnahme der Fahrtenzahl und der schrittweisen Verschärfung der Umweltnormen (ausserhalb dieser Vorlage) zugleich eine Reduktion des Emissionsniveaus und eine Verbesserung der Umweltqualität einhergehen. Auf diesem Weg wird dem in der Verfassung formulierten Schutz der Gesundheit und der Umwelt im Rahmen der Verlagerungspolitik und des Alpenschutzes ein ausreichendes Gewicht verliehen.

Begründung

Eine umweltpolitische Zielformulierung im Sinne eines Emissionsziels könnte gegenüber dem Fahrtenziel sowohl verschärfend als auch entlastend formuliert werden. Mit einem als Alternative oder in Kombination zum Fahrtenziel formulierten Umweltziel wären allerdings aus verlagerungs- und umweltpolitischer Sicht keine zusätzlichen Vorteile verbunden.

Eine mit Aufnahme des Umweltziels verbundene Zielverschärfung würde beinhalten, dass zusätzlich zum Fahrtenziel die relevanten Schadstoffemissionen auf ein Niveau gesenkt

werden sollen, welches unter dem Emissionsniveau der angestrebten 650'000 Fahrten bei Einbezug des erwarteten technischen Fortschritts liegt. Eine solche Zielsetzung lässt sich mit Blick auf Artikel 84 der Bundesverfassung und die im Vorfeld des Verkehrsverlagerungsgesetzes erfolgte Interpretation des Artikels nicht rechtfertigen, da die Emissionen über das Mass, welches durch den Transitverkehr auf der Strasse verursacht wird, hinaus verringert werden müssten. Zugleich würden noch höhere Anforderungen als bisher an den Verlagerungsprozess gestellt.

Eine gegenüber dem Fahrtenziel entlastende Zielformulierung würde beinhalten, dass alternativ zum Fahrtenziel ein Umweltziel formuliert wird, so dass für die Verlagerungspolitik die Wahl bestehen würde, ob sie Fahrten- oder Emissionsziel anstreben will. Darüber hinaus wäre eine entlastende Formulierung nur gegeben, wenn ein Emissionsniveau angestrebt würde, welches mit einer höheren Fahrtenzahl als mit dem Fahrtenziel formuliert erreichbar wäre. Eine beispielhafte Formulierung wäre ein Umweltziel, mit welchem die Emissionen des Strassengüterverkehrs bis zum Zieljahr auf das Niveau an Schadstoffemissionen zu reduzieren wären, welches demjenigen von 650'000 alpenquerende Schwerverkehrsfahrten im Jahr 2009 (Referenzjahr) entspräche. Eine solche Formulierung des Umweltziels als Alternative zum Fahrtenziel stellt aber aus verlagerungspolitischer Sicht eine deutliche Aufweichung der Verlagerungspolitik gegenüber einem rein auf die Fahrtenzahl konzentrierten Prozess dar. Die Anforderungen des Artikel 84 Absatz 2 Bundesverfassung zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs würden so langfristig ausser Kraft gesetzt.

Zugleich würde durch Aufnahme eines zusätzlichen Umweltziels der Zielkatalog des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes komplexer und an Transparenz verlieren, da verschiedene Zielgrössen nebeneinander Gültigkeit besitzen würden. Darüber hinaus stellen sich an die Zielfestlegung und Zielüberprüfung komplexe Anforderungen. Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz müsste bereits heute ein Emissionsniveau für das Zieljahr festgelegt werden, welches den technischen Fortschritt und die Erneuerung der Fahrzeugflotte auf Basis stilisierter Daten und Standardwerte antizipieren müsste. Auch ist im Rahmen der Zielüberprüfung eine Ermittlung der tatsächlichen Emissionswerte wesentlich schwieriger als das Zählen der alpenquerenden Fahrten. Der Bezug standardisierter Standardwerte des Schadstoffausstosses der verschiedenen Euro-Fahrzeugkategorien ist problematisch, da diese Werte nach heutigen Erkenntnissen zum Teil im Widerspruch zu den realen Schadstoffausstoss-Werten stehen und daher umstritten sind.

Darüber hinaus eröffnet sich durch die Hinzunahme eines Umweltziels kein zusätzlicher Raum für neue Verlagerungsmassnahmen. Mit der Differenzierung der LSVA nach Schadstoffkategorien werden bereits heute ausreichend Anreize für eine Erneuerung der Fahrzeugflotte und eine Reduktion des Emissionsniveaus auf den alpenquerenden Transitachsen gemäss des technischen Fortschritts gesetzt.

Zeitpunkt der Zielerreichung

Für die Zielrealisierung wird gegenüber dem Verkehrsverlagerungsgesetz eine zeitliche Erstreckung vorgenommen. Die beschriebene Zielgrösse von 650'000 alpenquerenden Fahrten soll möglichst rasch erreicht werden, spätestens aber zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, die für ca. 2015 vorgesehen ist. Mit der Inbetriebnahme stehen weitere Kapazitäten für den Güterverkehr zur Verfügung und für den Schienengüterverkehr können weitere wesentliche Produktivitätsgewinne realisiert werden.

Auch für die alternative Zielsetzung von 1,0 Mio. Fahrten im Falle fehlender Handlungsspielräume, die die Einführung weiterer strassenseitiger Steuerungsmassnahmen wie eine intensivierte Fortsetzung der finanziellen Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs verunmöglichen, gilt der beschriebene Zeithorizont von zwei Jahren nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels.

Begründung

Eine wesentliche Änderung gegenüber dem Verkehrsverlagerungsgesetz ist die zeitliche Erstreckung der Zielerreichung bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels. Diese Erstreckung ändert nichts an der Notwendigkeit der Erreichung des Fahrtenziels zum frühest möglichen Zeitpunkt. Sie trägt aber den verantwortlichen Faktoren für einen weiterhin erfolgreichen Verlagerungsprozess in ausreichender Weise Rechnung.

Zu Beginn der konsequenten Umsetzung der schweizerischen Verlagerungspolitik im Jahr 2000 war die Wirksamkeit der verschiedenen für den Verlagerungsprozess relevanten Faktoren nur schwer abschätzbar. Die Botschaft des Bundesrats zum Verkehrsverlagerungsgesetz sah für die Zielerreichung ursprünglich den Zeitpunkt "spätestens ein Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels" vor. Im Rahmen der Beratungen der Bundesversammlung war die Frist auf zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels vorverschoben worden. Diese Frist wird gemäss heutigen Erkenntnissen für die Zielerreichung nicht ausreichen. Auch mit der konsequenten Fortsetzung der Verlagerungspolitik im Rahmen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes sind Aussagen über die Dauer des Verlagerungsprozesses schwierig. Die mit diesem Gesetz angestrebte Zielerreichung ungefähr im Jahr 2017 ist für alle vorgeschlagenen Varianten weiterhin eine grosse Herausforderung, die weit reichender Anstrengungen und des intensivierten Einsatzes der bisherigen Massnahmen bzw. neuer Instrumente bedarf.

Mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels stehen voraussichtlich ab 2015 die modernen Infrastrukturkapazitäten auf den Transitachsen voll zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt kann der Schienengüterverkehr mit kürzeren Fahrzeiten und mit den Vorteilen einer Flach-

bahn wesentliche Produktivitätsfortschritte erzielen. Dies sind die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Verlagerung.

Gleichzeitig wird mit der zeitlichen Erstreckung des Verlagerungsziels der Logistikbranche die Möglichkeit zur Fortsetzung des Umstrukturierungsprozesses gegeben. Daneben ist die Möglichkeit zu weiteren Qualitätssteigerungen und Produktivitätsfortschritten der Bahn - insbesondere auf internationaler Seite - gegeben. Damit wird den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft in Bezug auf Kosten und Qualität des Schienengüterverkehrs besser entsprochen.

Neben diesen grundlegenden für den Schienengüterverkehr verbesserten Rahmenbedingungen bedarf es einer aktiven Fortsetzung der Verlagerungspolitik. Die finanziellen Fördermassnahmen der Schiene müssen - je nachdem, ob der Verlagerungsauftrag umgesetzt oder angepasst wird, in unterschiedlicher Intensität - fortgesetzt und optimiert werden. Neue, vor allem strassenseitig ansetzende Instrumente müssen entwickelt und eingesetzt werden. Grundsätzlich ist hierbei das zur Verfügung stehende Instrumentenspektrum für strassenseitige Verlagerungsanreize begrenzt. Es bedarf längerfristig der Einführung neuer Massnahmen, die das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene beeinflussen und auf diesem Weg einen zusätzlichen Beitrag zur Reduktion der Fahrtzahlen herbeiführen. Mit den mit dieser Vorlage geprüften Massnahmen wird das gesamte Spektrum der für die Verlagerung wirkungsvollen Instrumente und Massnahmen abgedeckt.

Die zeitliche Erstreckung schafft den für die Umsetzung neuer, vor allem strassenseitig wirkender Massnahmen notwendigen zeitlichen Spielraum. Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft und eine Koordination der Verkehrspolitik mit den anderen vom alpenquerenden Strassengüterverkehr betroffenen Nationen sind hierzu nötig. Die gültigen internationalen Rahmenbedingungen ermöglichen strassenseitig eine Intensivierung einzelner Massnahmen, aber nicht die Einführung neuer Instrumente.

Zielsetzung nach 2017

Die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz angestrebte Zielgrösse soll nach der Zielerreichung grundsätzlich auf dem vorgegebenen Niveau stabilisiert werden.

Für alle Zielgrössen ist ein Zielkorridor vorgesehen. Eine punktgenaue Erreichung der angestrebten Zielwerte ist nicht in jedem Fall erforderlich. Abweichungen sind in einem gewissen Ausmass zulässig. Diese sollten etwa 5 % der Bezugsgrösse nicht überschreiten.

Begründung

Die Stabilisierung nach der Zielerreichung ist Ausdruck der Kontinuität der Verlagerungspolitik. Die durch die Reduktion der Fahrtzahl gewonnenen Verbesserungen für Umwelt und

Gesundheit sollen dauerhaft bewahrt werden. Eine dauerhafte Stabilisierung des Fahrtenziels bedeutet, dass im alpenquerenden Güterverkehr künftig das gesamte Wachstum durch den Verkehrsträger Schiene aufgefangen werden muss. Dabei werden auch sehr strassenaffine Güter verlagert werden müssen. Da Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung ständig konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind, soll eine Überschreitung der zulässigen Fahrtenzahl in einzelnen Jahren mit besonders starkem Wirtschafts- und Verkehrswachstum zulässig sein. Diese Überschreitung darf allerdings nicht dauerhaft sein.

Soll ein beschränktes Wachstum der Zahl der zulässigen alpenquerenden Fahrten ab einem bestimmten Zeitpunkt wieder zugelassen werden, bedarf es einer expliziten Änderung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes zum gegebenen Zeitpunkt.

4.2.2.3 Zwischenziel

Für die Zeit ab Inkrafttreten des Gesetzes bis zum Zeitpunkt der Zielerreichung wird im Gesetz ein Fahrten-Zwischenziel festgelegt. Es erhöht die Transparenz und lässt eine Erfolgskontrolle der vollzogenen Massnahmen zu. Je nach gewähltem Massnahmenpaket bei Umsetzung oder Anpassung des Verlagerungsauftrags muss bereits dieses Zwischenziel unterschiedlich ausgestaltet werden.

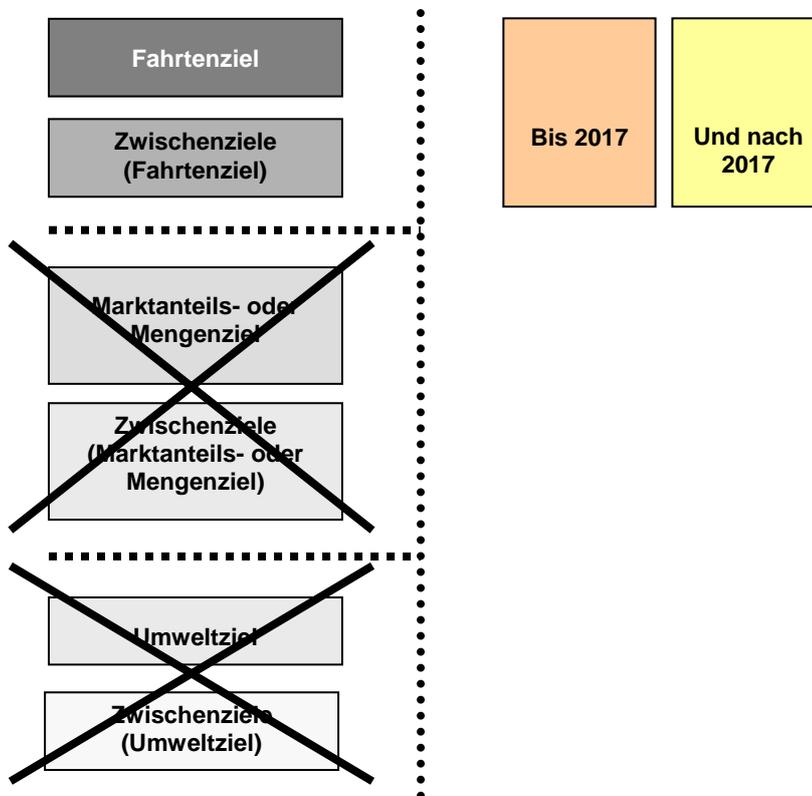
Die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz in der Variante zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags (Variante 1 in Abschnitt 4.2.3.2) vorgeschlagenen Massnahmen sollen für das Jahr 2011 zu einem Unterschreiten der Millionengrenze für die Zahl alpenquerender Fahrten führen. Die Zielgrösse von einer Million Fahrten wird daher als Zwischenziel zeitlich fixiert. Für die Folgejahre wird eine weitere sukzessive Senkung der Fahrtenzahl angestrebt.

Als alleiniges Zwischenziel im Falle der Anpassung des Verlagerungsauftrags kann die Stabilisierung des bis zum 2009 erreichten Wertes gelten. Dieses Stabilisierungsziel impliziert, dass der angestrebte Abbau der Förderung durch Produktivitätsfortschritte beim Schienengüterverkehr kompensiert werden muss. Erst mit der Eröffnung der NEAT kann nochmals mit einer Absenkung der Fahrtenzahl gerechnet werden. Die Massnahmen, die zur Umsetzung dieses Zwischenziels in dieser Variante vorgesehen sind, werden in Variante 2 bei Anpassung des Verlagerungsauftrags in Abschnitt 4.2.3.3 vorgestellt. Eine explizite Gesetzesgrundlage wird für dieses Zwischenziel nicht geschaffen.

Ergänzend dazu legt der Bundesrat im Sinne einer rollenden Planung weitere Zwischenschritte fest. Da das Reduktionspotential der alpenquerenden Fahrten von den jeweiligen verkehrspolitischen Spielräumen und den erwarteten Umsetzungszeitpunkten der verschiedenen Massnahmen abhängig ist, ist es erforderlich, dass jeweils flexibel darauf reagiert werden kann.

4.2.2.4 Ziel der Verlagerungspolitik: Zusammenfassung

Im Ergebnis wird mit dieser Vorlage ein Zielpaket, wie es in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt ist, vorgeschlagen:



Im Detail enthält die Güterverkehrsvorlage für die zukünftige Verlagerungspolitik folgende Zielsetzungen für den alpenquerenden Verkehr im Rahmen der folgenden Varianten:

Variante 1: Umsetzung des Verlagerungsauftrages

- Das Fahrtenziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten von Fahrzeugen des Schwerverkehrs soll bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erreicht werden.
- Als Zwischenziel ist bis zum Jahr 2011 die Zahl der alpenquerenden Fahrten auf eine Million zu reduzieren.

Variante 2: Anpassung des Verlagerungsauftrages

- Das Fahrtenziel von 1,0 Millionen alpenquerenden Fahrten von Fahrzeugen des Schwerverkehrs soll bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erreicht werden.

- Als Zwischenziel ist bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels die Zahl der Fahrten schwerer Güterfahrzeuge auf dem 2009 erreichten Niveau zu stabilisieren. Auf eine gesetzliche Fixierung dieses Zwischenziels wird in dieser Variante verzichtet.

Variante 3: Substantieller Ausbau und Ausschreibung der Rollenden Landstrasse

- Variante 3 kann ergänzend zu Variante 1 oder Variante 2 umgesetzt werden, so dass hier keine explizit andere Zielformulierung erforderlich ist.

4.2.3 Massnahmen der zukünftigen Verlagerungspolitik

4.2.3.1 Spektrum der möglichen Massnahmen der Verlagerung

In Kontinuität zur bisherigen Verlagerungspolitik der Schweiz sollen die Rahmenbedingungen für den Güterverkehr so ausgestaltet sein, dass die Leistungsfähigkeit der Güterverkehrsdienstleistungen erhöht bzw. langfristig auf hohem Niveau sichergestellt werden kann. Die Verlagerung wird auch weiterhin nicht mit Zwangsmassnahmen wie Fahrverboten usw. sondern mit marktwirtschaftskonformen Instrumenten angestrebt. Dabei muss ein hohes Mass an verkehrspolitischer Koordination mit anderen vom (alpenquerenden) Güterverkehr betroffenen Ländern und dem europäischen Umfeld angestrebt werden.

Für einen weiterhin erfolgreichen Verlagerungsprozess sind auch künftig strassen- wie schienenseitige Massnahmen notwendig:

Strassenseitige Rahmenbedingungen

Mit der LSVA und den Vorschriften zum Markzugang im Strassengüterverkehr sind die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr in der Schweiz im Rahmen des Abkommens über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse zwischen der Schweiz und der EG festgelegt. Hier besteht kein Änderungsbedarf.

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll jedoch die nationale Rechtsgrundlage für die Einführung von Massnahmen geschaffen werden, mit welchen das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene für den Güterverkehr im Alpenraum korrigiert werden kann. Es handelt sich um die Massnahmen der Alpen transitabgabe und der Alpen transitbörse. Damit wird der besonderen Sensibilität des Alpenraums gegenüber dem schweren Strassengüterverkehr, den damit verbundenen ausserordentlichen externen Kosten sowie der Notwendigkeit einer erhöhten Sicherheit Rechnung getragen. Mit der Schaffung von Rechtsgrundlagen ist noch keine Entscheidung über die definitive Einführung dieser Massnahmen getroffen. Die konkrete Einführung wird abhängig sein von den Abklärungen und Ergebnissen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum und der Einbindung solcher Massnahmen in die europäische Verkehrspolitik.

Schienenseitige Rahmenbedingungen

Schienenseitig ist die Steigerung der Produktivität und der Qualität des Schienenverkehrs weiterhin das Hauptziel der Verlagerungspolitik. Ziel ist die Bereitstellung von Transportkapazitäten, die in Umfang, Qualität und Preis mit jenen der Strasse vergleichbar sind und eine Verlagerung auf die Schiene ohne Qualitätseinbussen oder höhere Kosten ermöglichen.

Zunächst muss der Prozess der Liberalisierung und die Durchsetzung des Wettbewerbs im Schienengüterverkehrsmarkt weiter vorangetrieben werden. Neue Infrastrukturkapazitäten auf den Transitachsen müssen zur Verfügung stehen. Die Massnahmen zur finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs müssen fortgesetzt und entsprechend den Produktivitätsfortschritten angepasst werden.

Massnahmenspektrum

Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die verschiedenen strassen- und schienenseitigen Verlagerungsmassnahmen:

Massnahme	Beschreibung und Stellenwert	Mögliche Arten der Umsetzung
Strassenseitig		
Arbeitsbedingungen im Strassenverkehr	Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen	Fortsetzung
Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen	Sicherstellung der Einhaltung der relevanten Strassen-Verkehrsvorschriften	Intensivierte Fortsetzung, koordiniertes Vorgehen der Kantone
Alpentransitabgabe	Besondere Abgabe des Strassengüterverkehrs für die Alpenquerung	Schaffung der Rechtsgrundlage unter Beachtung der Vorgaben des Landverkehrsabkommens, keine Umsetzung
Anpassung der LSVA	schrittweise Anhebung der allgemeinen leistungsabhängigen Strassenbenutzungsgebühren für den Schwerverkehr	Mögliche Umsetzung bei entsprechender Anpassung der Abkommen mit der EU
Alpentransitbörse: Versteigerung von Durchfahrtsrechten	Versteigerung und Handel mit für die Alpenquerung notwendigen Durchfahrtsrechten für den Strassengüterverkehr	Längerfristige Einführung im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen bei entsprechender Anpassung der Abkommen mit der EU
umweltpolitische Massnahmen	Anreize zum Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge im alpenquerenden Güterverkehr, Anreize zur Erneuerung der Fahrzeugflotte	Umsetzung in Übereinstimmung mit den internationalen Rahmenbedingungen
Schienenseitig		
Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Marktpotentiale des Schienengüterverkehrs	Fortsetzung unter Einbezug der Produktivitätsfortschritte und Konzentration auf Neuverkehre; gegebenenfalls Reduktion bis zur vollen Inbetriebnahme der NEAT
Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse	Erhöhung der Stellplatzkapazitäten der Rollenden Landstrasse; Ausschreibung eines substantiellen Angebots	beschleunigte Fortsetzung als Flankierung einer Alpentransitbörse
Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland	Finanzielle Förderung von Investitionen in Terminalanlagen im In- und Ausland	Fortsetzung
Qualitätsmassnahmen, internationale Förderung des Schienengüterverkehrs	Verbesserung der Qualität im nationalen und internationalen Schienengüterverkehr	Fortsetzung

Daneben stellen weiterhin die Modernisierung der Bahninfrastruktur und die Fortführung der Liberalisierung des Schienengüterverkehrs, für die unter anderem die Übernahme der Ei-

senbahnpakete und der Interoperabilitätsrichtlinien der EU wichtige Elemente sind, die zentralen Verlagerungsinstrumente dar.

Im Folgenden werden die einzelnen Massnahmen des Spektrums beschrieben und deren Relevanz für den Verlagerungsprozess beleuchtet.

4.2.3.1.1 Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr und Intensivierung der Strassenverkehrskontrollen

Zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen sind die geltenden Arbeitsbedingungen und die geltenden Strassenverkehrsvorschriften einzuhalten. Notwendige Massnahmen zur Intensivierung der Kontrollen werden mittels Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen bereits seit dem Jahr 2001 umgesetzt. Die kantonalen Polizeien verstärkten gestützt auf diese Vereinbarungen die Kontrollen zur Einhaltung der Vorschriften zum Gewicht der Fahrzeuge, zu den Fahrzeugmassen, zum technischen Zustand der Fahrzeuge, zur Arbeits- und Ruhezeit der Chauffeure, zum Transport gefährlicher Güter, zu den Ausweisen, zur Geschwindigkeit sowie zum Alkohol- und Medikamentenkonsum und anderem.

Parallel zu den Kontrollen stellt sich die Frage einer Anpassung des Bussenniveaus. Ziel muss es sein, neben der zunehmenden Kontrolldichte die erwarteten Bussen so weit zu erhöhen, dass sich Gesetzesverstösse unter keinen Umständen mehr "lohnen".

4.2.3.1.2 Alpentransitabgabe

In der Botschaft zum Landverkehrsabkommen und zum Verkehrsverlagerungsgesetz war bereits angekündigt worden, im Rahmen des Ausführungsgesetzes zu Artikel 84 der Bundesverfassung eine Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe zu schaffen.

Die Alpentransitabgabe ist eine Abgabe für die Fahrzeuge des alpenquerenden Strassengüterschwerverkehrs. Jedes im In- und Ausland immatrikulierte schwere Güterfahrzeug, welches einen der vier gemäss Artikel 2 Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994³³ festgelegten Alpenübergänge (Gotthard, San Bernardino, Grosse St. Bernhard und Simplon) überquert, hat die Abgabe zu entrichten. Alle Verkehrsarten (Transit-, Import-, Export-, Binnenverkehr) und Emissionskategorien der Fahrzeuge werden bei der Erhebung der Alpentransitabgabe nicht diskriminierend behandelt.

Die Abgabe dient aus umweltpolitischer Sicht der Internalisierung der externen Kosten, die mit dem Strassengüterschwerverkehr auf den alpenquerenden Transitachsen bei einer Anlastung gemäss dem Verursacherprinzip verbunden sind.

³³ SR 725.14

Verhältnis zu LSVA und Massnahmen des Kapazitätsmanagements

Das Gebührensystem der LSVA wurde so festgelegt, dass in einem späteren Stadium eine Alpentransitabgabe eingebaut bzw. hinzugefügt werden kann. Dies, damit der Verkehr im ökologisch und gesundheitspolitisch sensiblen Alpenraum gesteuert werden kann. Eine Differenzierung der Abgabe nach Kriterien wie Route, Tageszeit oder Stau ist nicht vorgesehen. Sie könnte aber in Verbindung mit den Erfordernissen des sicherheitsbedingten Kapazitätsmanagements und Massnahmen der Verkehrslenkung auch Differenzierungen enthalten, die eine Feinsteuerung nach Routen, Tageszeiten und Verkehrsaufkommen ermöglichen.

Verhältnis zum Landverkehrsabkommen

Gemäss Landverkehrsabkommen hat die Schweiz die Möglichkeit, für die Benutzung der besonderen Infrastrukturen im Alpenraum eine Alpentransitabgabe zu erheben. Die im Landverkehrsabkommen festgelegten Höchstsätze für eine alpenquerende Referenzstrecke dürfen allerdings nicht überschritten werden (Artikel 40 des Landverkehrsabkommens). Im gleichen Zuge wäre die LSVA entsprechend zu reduzieren. Auch für das Ergreifen der einseitigen Schutzmassnahme (Artikel 46) ist die Einführung der Alpentransitabgabe bzw. die Erhöhung der Abgaben für den alpenquerenden Transit durch die Schweiz möglich. In jedem Fall muss sie konform zu den internationalen Bestimmungen ausgestaltet werden.

4.2.3.1.3 Anpassung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Neben der Einführung einer speziellen Alpentransitabgabe wäre als strassenseitige Massnahme auch eine Anhebung des Abgabenniveaus der LSVA als flächendeckende Strassenbenutzungsgebühr über die für das Jahr 2008 vorgesehenen Abgabesätze möglich. Eine solche Anpassung des Abgabenniveaus hätte immer auch einen unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs.

Eine Anpassung des Niveaus der LSVA, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Neueinteilung der Abgabekategorien, liesse sich allenfalls aus einer veränderten allgemeinen Entwicklung der Wegekosten und der externen Kosten des Strassengüterverkehrs unter Einbezug des prognostizierten Verkehrswachstums ableiten und rechtfertigen. Ein höheres Niveau an Gesundheitskosten und Kosten für Natur- und Landschaft, die aus den verschiedenen Emissionen des Schwerverkehrs resultieren, sowie der vom Schwerverkehr verursachten Unfallkosten könnten eine Anpassung des Abgabensatzes rechtfertigen.

Verhältnis zum Landverkehrsabkommen

Im Landverkehrsabkommen sind die Höchstsätze für die alpenquerende Referenzstrecke festgelegt (Artikel 40 des Landverkehrsabkommens). Eine einseitige Änderung der LSVA-

Sätze durch die Schweiz würde die internationalen Vereinbarungen verletzen, sofern die erwähnten Höchstsätze überschritten werden.

4.2.3.1.4 Versteigerung von Durchfahrtsrechten (Alpentransitbörse)

Die Versteigerung von Durchfahrtsrechten ist ein weiteres, in der jüngsten Vergangenheit vermehrt diskutiertes Instrument zur mengenmässigen Steuerung des alpenquerenden Schwerverkehrs. Mit der Implementierung eines solchen marktwirtschaftskonformen Instruments würde für jede Alpenquerung mit einem schweren Güterfahrzeug ein Durchfahrtsrecht benötigt. Die Anzahl der Berechtigungen für einen bestimmten Zeitraum müsste limitiert werden. Die Börse ("Alpentransitbörse") stellt das institutionelle Forum für eine effiziente Vergabe und Weiterveräusserung der Durchfahrtsrechte dar. Kaufgegenstand ist ein Durchfahrtsrecht auf einem bestimmten Übergang oder Korridor. Einem Transporteur bzw. Fahrzeug ohne Durchfahrtsrecht müsste die Fahrt auf dem Korridor verweigert werden.

Ausgestaltung einer Börse:

- Plafonierung:

Die erlaubten LKW-Fahrten durch die Alpen werden mit der Definition einer bestimmten Zahl an Durchfahrtsrechten limitiert. Dieser Plafond wird einmalig oder schrittweise auf das politisch gewünschte Maximalniveau an zugelassenen alpenquerenden Fahrten gesenkt.

- Verteilung

Die Zahl der erlaubten Fahrten wird auf die verschiedenen Alpenübergänge und Zeiträume verteilt. Kriterien wie die Sicherheit und die Gesundheit der betroffenen Bevölkerung können dabei ebenfalls als Massstab herangezogen werden.

- Versteigerung

Die Durchfahrtsrechte werden im Rahmen der Erstvergabe vom Bund oder einer vom Bund benannten Stelle versteigert. Die festgelegte Zahl an gleichartigen Durchfahrtsrechten wird zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. in einer Bietperiode an den oder die Meistbietenden versteigert.

Der Zugang zur Versteigerung steht grundsätzlich allen offen. Alle Teilnehmer müssen sich vorgängig registriert haben und eine gültige nationale oder internationale Zahlungsadresse angegeben haben.

- Sekundärhandel

Ein Handel mit den in der Auktion erworbenen Durchfahrtsrechten soll grundsätzlich möglich sein. Der Sekundärhandel kann über das internetgestützte Bietforum, die eigentliche Börse, oder direkt zwischen den beteiligten Unternehmen stattfinden.

- Börse für Sekundärhandel

Der Bundesrat benennt unter Umständen eine Stelle, die als internetgestütztes Bietforum gilt, auf dem die Durchfahrtsrechte im Sekundärhandel angeboten und erworben werden können. Die Teilnahme steht allen Interessenten offen. Auch hierfür ist eine vorgängige Registrierung und Angabe der Zahlungsadresse erforderlich, um Buchung und Bezahlung auf elektronischem Weg abwickeln zu können.

Bei der Ausgestaltung der Börse ist die diskriminierungsfreie Vergabe sicherzustellen und der Missbrauch von Marktmacht zu verhindern.

Verhältnis zu LSVA und Massnahmen des Kapazitätsmanagements

Der Erwerb an Durchfahrtsrechten für die Alpenübergänge ist unabhängig von der Zahlung der LSVA. Der Preis für ein Durchfahrtsrecht fällt also zusätzlich zur LSVA an. Das an der Alpentransitbörse erworbene Durchfahrtsrecht garantiert nicht, dass der gewählte Korridor zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne Wartezeit durchquert werden kann. Die Wartezeit hängt weiterhin von den Rahmenbedingungen des Kapazitätsmanagements und des jeweiligen Verkehrsaufkommens ab. Besondere Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit sind zur Feinsteuerung des Verkehrs weiterhin erforderlich. Das erworbene Durchfahrtsrecht könnte jedoch mit dem Erwerb von Rechten, die die Nutzung eines Korridors zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne Wartezeit gewährleisten, kombiniert werden. Mit der Einführung der Durchfahrtsrechte ist daher vom Bundesrat die ergänzende Einführung eines Reservationsystems (auf Verordnungsebene) zu prüfen.

Machbarkeit

Die technische Machbarkeit einer Alpentransitbörse wurde in verschiedenen Varianten im Rahmen diverser Studien bzw. Projekte³⁴ geprüft. Die Umsetzung verschiedener Ausprägungen der oben genannten Grobstruktur der Alpentransitbörse ist theoretisch grundsätzlich möglich. Die tatsächliche Einführung in der Schweiz müsste natürlich noch in verschiedener Hinsicht vorbereitet werden. Derzeit sind verschiedene Abklärungen für die konkrete Umsetzung im Gange.

Verhältnis zum Landverkehrsabkommen

Im Landverkehrsabkommen ist die Massnahme der Alpentransitbörse nicht vorgesehen. Ohne Koordination mit der EU wäre eine Einführung aufgrund des im Landverkehrsabkommen enthaltenen Kontingentierungsverbot (Artikel 8 Absatz 6) als Verstoss gegen das Abkommen zu beurteilen (Widerspruch zum Verbot der einseitigen mengenmässigen Massnahmen). Darüber hinaus sind die Höchstsätze für die alpenquerende Referenzstrecke im Landverkehrsabkommen fixiert. Sofern also die Preise der Durchfahrtsrechte diese Höchstsätze übersteigen, steht dies im Widerspruch zum Landverkehrsabkommen. Die Einführung und Ausgestaltung der Alpentransitbörse hat in jedem Fall in Konformität zu den internationalen Bestimmungen und in Koordination mit den anderen Alpenländern zu erfolgen.

4.2.3.1.5 Wettbewerb und Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr

Kombinierter Verkehr

Mit dem Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens und des Verkehrsverlagerungsgesetzes wurde die Beitragsgewährung zur Förderung des kombinierten Verkehrs grundlegend neu gestaltet, indem eine Verbilligung der Trassenpreise für den kombinierten Verkehr vorgenommen wurde und die Betriebsabgeltungen mittels Bestellungen bei den Kombiverkehrsoperatoren ausgerichtet werden. Das Verfahren der Abgeltung wurde optimiert und den geänderten Verhältnissen angepasst. Inzwischen gelten für alle Operateure, welche Züge des kombinierten Verkehrs zwischen den gleichen Wirtschaftsgebieten betreiben, einheitliche maximale Abgeltungssätze. Diese werden im Zeitablauf unter Einbezug der erzielbaren Produktivitätsfortschritte schrittweise reduziert. Auf diese Weise ist ein unbehinderter Wettbewerb zwischen Operateuren des kombinierten Verkehrs und zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen, die ihre Leistungen im Auftrag der Operateure erbringen, sichergestellt.

Die Unterstützung des Marktes für kombinierten Verkehr ist die bedeutendste schienenseitige Komponente des Verlagerungsprozesses. Sie wird auch nach dem Inkrafttreten des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes noch notwendig sein. Je nach angestrebtem Ziel ist eine unterschiedliche Intensität dieser Massnahme erforderlich. Die Fortführung der Betriebsabgeltungen steht in jedem Fall auch weiterhin im Mittelpunkt der schienenseitigen Verlagerungsmassnahmen, die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz weitergeführt werden. Für die zukünftige Ausgestaltung muss ein schrittweiser Abbau der Förderung im Zeitablauf möglich sein. Das Ausmass dieses Abbaus hängt aber neben den finanzpolitischen Handlungsspielräumen insbesondere auch von der Einführung anderer Massnahmen ab, welche als Gegenstück der Schienenförderung die Strasse verteuern.

³⁴ Ecoplan/RappTrans, Alpentransitbörse. Abschätzung der Machbarkeit verschiedener Modelle einer Alpentransitbörse für den Schwerverkehr. Bern/Basel 2004.

Konventioneller Schienengüterverkehr, Wagenladungsverkehr

Grundsätzlich weist der alpenquerende Wagenladungsverkehr eine höhere Rentabilität auf als der kombinierte Verkehr. Mit konventionellen Güterzügen werden Güter (vorwiegend Massengüter) transportiert, die weniger als die kombiniert transportierten Güter in einer unmittelbaren Konkurrenzbeziehung zu Strassentransporten stehen. Der Rückgang des Anteils dieser Verkehre am Gesamtvolumen des alpenquerenden Verkehrs ist vorwiegend durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und die konjunkturelle Situation bedingt. Die Grundstoffproduktion, deren Güter traditionell im Wagenladungsverkehr transportiert werden, spielt eine immer kleinere Rolle: Investitionsgüter und hochwertige Konsumgüter hingegen treten in den Vordergrund. Diese Gütergruppen werden zumeist im kombinierten Verkehr befördert.

In geringer Weise hat die Erhöhung der generellen Gewichtslimite auf der Strasse dazu beigetragen, dass die Erträge des Wagenladungsverkehrs gesunken sind. Dieser Prozess wurde durch die Verbilligung der Trassenpreise für den Wagenladungsverkehr abgefedert. Daher muss im Rahmen der Förderung des Schienengüterverkehrs auch die Frage beantwortet werden, ob der alpenquerende Wagenladungsverkehr finanziell unterstützt werden soll.

4.2.3.1.6 Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse

Die Bestellung von Angeboten der Rollenden Landstrasse (begleiteter kombinierter Verkehr) wurde im Rahmen der bisherigen Verlagerungspolitik als Ergänzungsmassnahme umgesetzt. Der Hauptfokus der Verlagerungsmassnahmen lag indessen klar auf einer Stärkung des Marktes für unbegleiteten kombinierten Verkehr.

Im Rahmen der zukünftigen Verlagerungspolitik ist zu entscheiden, ob die Rollende Landstrasse weiterhin die Rolle eines Ergänzungsangebots einnehmen soll oder die Kapazitäten im Hinblick auf die Einführung einer Alpentransitbörse deutlich ausgebaut werden sollen. Der substantielle Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse (z.B. mit einem Stellplatzangebot für ca. 350'000 Fahrzeuge des Schwerverkehrs) bietet die Möglichkeit zu einer Beschleunigung des Verlagerungsprozesses. Für die Spediteure und Logistikunternehmen wäre damit keine tief greifende logistische Umstellung erforderlich. Mit dem System der Rollenden Landstrasse werden komplette Lastwagen bzw. Sattelzug inklusive Chauffeur (im Begleitwagen) auf der Schiene befördert. Der Vorteil der Rollenden Landstrasse liegt darin, dass keine speziellen Anforderungen und Investitionen beim Strassentransporteur notwendig sind. Aufgrund des Ausbaus der Lötschberg-Achse und neuer Entwicklungen beim Rollmaterial der Rollenden Landstrasse ist es mittlerweile auch möglich, schwere Nutzfahrzeuge mit einer Eckhöhe von 4 Metern zu transportieren. Damit kann ein sehr hoher Anteil des europäischen Wagenparks im Strassengüterverkehr mit der Rollenden Landstrasse transportiert werden.

Im Rahmen der Festlegung der künftigen Stossrichtungen der Verlagerungsmassnahmen ist der Stellenwert der Rollenden Landstrasse zu überdenken. Einer raschen Beschleunigung der Verlagerung durch eine starke Erhöhung des Stellplatzangebots steht die fehlende Nachhaltigkeit gegenüber. Es muss entschieden werden, inwiefern der Bund das Angebot der Rollenden Landstrasse aktiv gestalten (durch die Festlegung von Terminalstandorten, Relationen und Fahrplänen sowie die Ausschreibung eines Angebots) oder dieses Angebot der unternehmerischen Entscheidung der Rola-Operateure überlassen soll. Hierbei ist die Frage zentral, inwiefern die Rollende Landstrasse als Flankierungsinstrument für die Einführung zusätzlicher strassenseitiger Verlagerungsmassnahmen (Alpentransitbörse) eingesetzt werden kann.

4.2.3.1.7 Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland

Die Stärkung des kombinierten Verkehrs muss auch zukünftig im Vordergrund stehen. Damit dieser weiter wachsen kann, müssen ausreichende und qualitativ attraktive Umschlagsanlagen zur Verfügung stehen. Entlang der alpenquerenden Transitachsen und in den relevanten ausländischen Quell- und Zielgebieten, insbesondere in Norditalien, bestehen im Zuge des starken Wachstums des Kombiverkehrs-Marktes weiterhin Engpässe. Diese müssen für eine erfolgreiche Fortsetzung des Verlagerungsprozesses beseitigt werden. Die Förderung des Bundes am Bau wichtiger Terminals in der Schweiz und im grenznahen Ausland ist daher fortzusetzen.

4.2.3.1.8 Qualitätsmassnahmen

Qualitätssteigerungen bei Infrastruktur und Bahnbetrieb sind eine zentrale Voraussetzung für Produktivitätsfortschritte. Schritte, die nötig sind für die Stärkung der Wettbewerbsstellung des Schienengüterverkehrs gegenüber der Strasse. Vor allem bei grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrsdiensten ist die Qualität im Sinne von Pünktlichkeit und Transportzeit oftmals noch zu niedrig. Im Rahmen der Verlagerungspolitik ist eine deutliche Verbesserung der Qualität des nationalen und internationalen Güterverkehrs durch die Schweiz anzustreben.

Grundlegend für die Verbesserung der Qualität ist nach wie vor der funktionierende intensive Wettbewerb zwischen den Unternehmen des Schienengüterverkehrs entlang der Güterverkehrsachsen. Um Kundenbeziehungen erfolgreich pflegen und ausbauen zu können müssen die Unternehmen Produkte mit ausreichender Qualität anbieten. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Allianzbildung sowie mit neuen Geschäftsmodellen der verschiedenen Bahnen wurden in der Vergangenheit bereits Fortschritte in der Qualität - vor allem der Pünktlichkeit - erzielt. Weitere Verbesserungen sind aufgrund neuer Geschäftsmodelle zu erwarten. Sämtliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität, sei es auf

staatlicher Seite (Rahmenbedingungen) sei es auf unternehmerischer Seite (neue Betriebskonzepte) sind weiterzuführen und zu intensivieren.

4.2.3.1.9 Umweltpolitische Massnahmen zur Reduktion des Emissionsniveaus

Das Nichterreichen des Fahrtenziels des Verkehrsverlagerungsgesetzes bedeutet eine verlangsamte Entlastung der Umwelt entlang der Transitachsen durch die Schweiz. Angesichts dieser Verögerung wären spezifische Umweltmassnahmen denkbar, die neben der Reduktion der Fahrtenzahl eine zusätzliche Emissionssenkung in den Bereichen Luft, Lärm und Klima herbeiführen könnten. Als solche Massnahmen kämen theoretisch lärmarme Strassenbeläge und Höchstgeschwindigkeiten für schwere Nutzfahrzeuge in Betracht. Daneben wären zusätzliche Differenzierungen der genannten strassenfiskalischen Massnahmen denkbar.

4.2.3.2 Vorgeschlagenes Massnahmenbündel der Verlagerung 1: Umsetzung des Verlagerungsauftrages

Das als erste Variante vorgeschlagene Massnahmenbündel ist unter dem Primat der Umsetzung des bisherigen Verlagerungsauftrages zur Zielerreichung von 650'000 Fahrten zusammengestellt. Die verlagerungspolitischen Bedürfnisse dominieren die haushaltspolitischen Anliegen, so dass von finanzpolitischer Seite keine gravierenden Restriktionen für die Ausgestaltung der finanziellen Fördermassnahmen vorliegen und die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Die mit dieser ersten Variante vorgeschlagene künftige Verlagerungspolitik sieht kurz- und mittelfristig eine Fortsetzung der bisherigen flankierenden Massnahmen vor. Deren Wirkung auf den Verlagerungsprozess ist bedeutend und unbestritten.

Im Weiteren umfasst das Massnahmenbündel eine Intensivierung der Fördermassnahmen im Bereich des unbegleiteten kombinierten Verkehrs im Zuge der erweiterten und verbesserten Schienen-Kapazitäten mit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels. Langfristig müssen die Potentiale einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum intensiver genutzt werden. Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz werden daher die Rechtsgrundlagen für die Einführung einer Alpentransitabgabe, wie sie auch im Landverkehrsabkommen vorgesehen ist, geschaffen; sie soll aber vorderhand nicht eingeführt werden. Darüber hinaus soll die Möglichkeit der Einführung von Durchfahrtsrechten für die Alpenquerung und der Versteigerung im Rahmen einer Alpentransitbörse gesetzlich verankert werden. Die Einführung der Alpentransitbörse soll jedoch nur koordiniert mit den Alpenländern und in Absprache mit der EU erfolgen. Zur Flankierung dieser strassenseitigen Massnahmen könnte auch der Ausbau des Angebots der Rollenden Autobahn (Rola) bei Nutzung der erhöhten Schienen-

kapazitäten der NEAT dienen. Allenfalls ist auch unter Berücksichtigung der Entwicklung der externen Kosten des Schwerverkehrs eine Anhebung der flächendeckenden LSVA denkbar.

Das mit der ersten Variante vorgeschlagene Massnahmenbündel des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes sieht wie folgt aus:

Variante 1 der Güterverkehrsvorlage	
strassenseitige Massnahmen	Kurzfristig
	<ul style="list-style-type: none"> • Verschärfung des Vollzugs der sicherheitsrelevanten Vorschriften (z.B. Arbeitsvorschriften) • Intensivierung der Strassenverkehrskontrollen, koordiniertes Vorgehen der Kantone • Rechtsgrundlage für Alpentransitabgabe (keine Einführung) • Rechtsgrundlage für Ergreifen der Schutzmassnahme
	Langfristig
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe von Durchfahrtsrechten (Alpentransitbörse) im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen • Mögliche Anhebung der LSVA im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen
schienenseitige Massnahmen	Kurzfristig
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsetzung und Konzentration der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs • Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland • Qualitätsmassnahmen
	Langfristig
	<ul style="list-style-type: none"> • substanzieller Ausbau der Kapazitäten der Rollenden Landstrasse als Flankierung der Alpentransitbörse

Im Folgenden werden die wesentlichen Akzentuierungen und Stossrichtungen der Einzelmassnahmen in dieser Variante kurz dargestellt und begründet.

4.2.3.2.1 Verschärfung der Arbeitsbedingungen und Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

Die Arbeitsbedingungen für den Strassengüterverkehr sind weiter zu verschärfen: Im Bereich der Arbeitsbedingungen beabsichtigt die Schweiz, die Richtlinie 2003/59/EG vom 15. Juli 2003 über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenverkehr und zur Änderung der Verordnung 3820/85/EWG und der Richtlinie 91/439/EWG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 76/914/EWG zu übernehmen. Kernmassnahme ist, dass sich ab 2009 alle Lastwagenfahrer im Zeitraum von fünf Jahren jeweils 35 Stunden weiterbilden müssen (jährlich ein Tag). Zudem wird die Ausbildung für Personen, die nicht eine Lastwagenführerlehre absolviert ha-

ben, intensiviert. Die rechtlichen Bestimmungen hierzu werden in selbständigen Vorlagen ausserhalb dieser Güterverkehrsvorlage erarbeitet.

Intensive Kontrollen sind eine dauerhafte Aufgabe zur Erhöhung der Sicherheit auf den alpenquerenden Transitstrassen. Die Einführungs- und Umsetzungsphase der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird abgeschlossen, indem das Netz von Kontrollzentren im ganzen Land vervollständigt wird. Mit der Inbetriebnahme der Schwerverkehrkontrollzentren ist eine weitergehende Intensivierung der Kontrollen, aber auch eine Einführung bzw. verstärkte Durchsetzung von weiteren Sanktionen (z.B. Abladen, Umladen, Umkehren usw.) möglich.

Daneben ist eine koordinierte Erhöhung des Strafniveaus anzustreben. Das Bussenniveau soll gemeinsam mit einer erhöhten Kontrollwahrscheinlichkeit eine abschreckende Wirkung entfalten. Auf diese Weise steigen die Kosten des Schwerverkehrs indirekt an, indem die eigentlich selbstverständliche Einhaltung der gültigen Vorschriften in erhöhtem Masse sichergestellt wird. Dies verursacht Kosten und sichert wiederum ein Stück der "gleich langen Spiesse" im Wettbewerb zwischen Strasse und Schiene.

Die kantonsübergreifende Koordination der Sanktionen bei Verstössen gegen geltende Bestimmungen sollte verbessert werden. In Bezug auf eine Einführung von verschärften Sanktionen bestehen jedoch noch Vorbehalte gegenüber einer zentralisierten Koordination: Ausserhalb des Ordnungsbussenbereichs obliegt die strafrechtliche Ahndung den jeweiligen kantonalen Strafprozessrechten.

4.2.3.2.2 Alpentransitabgabe und befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe

Gemäss Landverkehrsabkommen können auch spezielle Abgaben für die Alpenquerung durch schwere Güterverkehrsfahrzeuge erhoben werden. Möglich sind die Erhebung einer Alpentransitabgabe und im Sinne einer Schutzklausel die befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe (also der Abgaben für eine alpenquerende Transitfahrt, zusammengesetzt aus der LSVA und einer allfälligen Alpentransitabgabe) über die im Landverkehrsabkommen vorgesehenen Höchstsätze hinaus.

Alpentransitabgabe

Mit dieser Variante des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes soll die Rechtsgrundlage für eine so genannte Alpentransitabgabe geschaffen werden. Und zwar so, wie sie entsprechend den Regelungen des Landverkehrsabkommens möglich ist. Die Ermöglichung der Alpentransitabgabe war in der Botschaft zum Landverkehrsabkommen angekündigt worden. Eine Einführung ist aber vorderhand nicht vorgesehen.

Für die Benutzung der besonderen Infrastrukturen kann eine Alpentransitabgabe erhoben werden, die nicht mehr als 15 % der im Landverkehrsabkommen vorgesehenen Gesamtabgabe betragen darf (Artikel 40 Absatz 5 Landverkehrsabkommen). Das heisst, dass 15 % des für die alpenquerende Fahrt im Landverkehrsabkommen festgelegten Referenzpreises als spezielle Alpentransitabgabe erhoben werden können, die bei der Traversierung eines der Alpenübergänge anfällt. Bei einem ab 2008 gültigen Referenzpreis von 325 Franken (gewichteter Durchschnitt) würde dies eine Abgabe in Höhe von 48,75 Franken ermöglichen, während die flächendeckend erhobene LSVA für die Referenzstrecke nur noch 276,25 Franken im gewichteten Durchschnitt betragen dürfte. Der Maximaltarif je Tonnen-Kilometer könnte also nur noch 2,30 Rappen betragen. Dies hätte gegenüber den erwarteten Abgabesätzen eine Reduktion der allgemeinen LSVA zur Folge (im gewichteten Durchschnitt um 0,13 Rp. je tkm gegenüber den Sätzen ab 2005 und um 0,40 Rp. je tkm gegenüber den erwarteten, gemäss Landverkehrsabkommen vorgesehenen Sätzen ab 2008).

Befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe

Zugleich wird mit dem Landverkehrsabkommen eine zeitweilige Erhöhung der im Landverkehrsabkommen vorgesehenen Gesamtabgabe im Rahmen von Korrektiv- und einseitigen Schutzmassnahmen ermöglicht. Diese Gesamtabgabe setzt sich als Gesamttransitabgabe aus der LSVA und einer gegebenenfalls zusätzlich erhobenen Alpentransitabgabe zusammen. Diese Schutzmassnahmen können bei schwerwiegender Störung des geregelten Verkehrsablaufs im alpenquerenden Güterverkehr und nach Beratung im Gemischten Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz ergriffen werden und sind in ihrem Anwendungsbe- reich und ihrer Dauer auf das für die Behebung der Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Mass zu beschränken (Artikel 46 Landverkehrsabkommen).

Die Abgabenhöhe für eine alpenquerende Fahrt könnte dann um maximal 12,5 % des gewichteten Höchstsatzes erhöht werden. Diese Erhöhung würde als zusätzliche Abgabe für die Alpenquerung bei den Transporteuren erhoben und wäre auf eine Dauer von sechs Monaten beschränkt, wobei eine einmalige Verlängerung möglich ist. Nach zwölf Monaten dürfte sie ein nächstes Mal angewendet werden, sofern die vorherige Erhöhung nicht länger als sechs Monate gedauert hat. Die Massnahme ist maximal zwei Mal innerhalb von fünf Jahren anwendbar. Sofern beide Vertragsparteien einverstanden sind, ist eine Verlängerung möglich. Bedingung für das einseitige Auslösen dieser Schutzmassnahme ist die Unterschreitung einer minimalen Auslastung von 66 % der zur Verfügung stehenden Bahnkapazitäten während eines Zeitraums von zehn Wochen. Vor Ergreifen der Schutzmassnahme bedarf es der Beratung im Gemischten Ausschuss, wobei die fehlende Auslastung durch die Verkehrsbeobachtungsstelle des Gemischten Ausschusses Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/ Schweiz, die Anfang 2006 ihre Arbeit aufnehmen soll, geprüft wird.

Die zusätzlichen Einnahmen aus der befristeten Erhöhung der Gesamttransitabgabe kämen gemäss Artikel 46 Absatz 1 Landverkehrsabkommen in ihrer Gesamtheit dem Eisenbahnverkehr und dem kombinierten Verkehr zu Gute, um so die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Strassengüterverkehr zu steigern.

Für diese Formen der besonderen Abgaben für die Alpenquerung soll mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz die schweizerische Rechtsgrundlage geschaffen werden, da das Landverkehrsabkommen eine nationale Rechtsgrundlage nicht ersetzt. Die Einführung solcher Abgaben ist derzeit aber im Rahmen des zukünftigen Verlagerungskonzepts nicht beabsichtigt. Aus folgenden Gründen:

Mit der gemäss Landverkehrsabkommen zugelassenen Ausprägung der Alpentransitabgabe kann keine zusätzliche Verlagerungswirkung erzielt werden. Die für die Alpenquerung gemäss Referenzstrecke zugelassenen Höchstsätze bleiben sich gleich, egal ob ob für Alpenquerung und Güterverkehr in der Fläche unterschiedliche Abgabensätze erhoben werden oder die LSVA alpenquerend und nicht alpenquerend zu einem einheitlichen Satz erhoben wird.

Die geltenden Regelungen des Landverkehrsabkommens grenzen somit das Verlagerungspotential einer Alpentransitabgabe deutlich ein. Die im Abkommen festgelegten Höchstsätze sind in absoluter und abschliessender Weise zu verstehen: Ausser Motorfahrzeug- und Mineralölsteuern sind neben der LSVA keine weiteren Abgaben zulässig (Artikel 38 Absatz 2 des Landverkehrsabkommens). Der Erhebung einer (hinreichend hohen) Alpentransitabgabe als Hauptinstrument des Verlagerungsprozesses zum Erreichen des Fahrtenziels ist daher nicht mit dem Landverkehrsabkommen vereinbar.

Einer Einführung der Alpentransitabgabe als 15-prozentiger Bestandteil der Gesamtabgabe stünde zudem die Notwendigkeit einer Senkung des flächendeckend erhobenen LSVA-Satzes entgegen. Die prognostizierte Entwicklung des Strassengüterverkehrs und dessen Emissionen lässt ein Absinken der externen Kosten des Strassengüterverkehrs als Referenzgrösse der LSVA indessen nicht erwarten. Ebenso bestehen Vorbehalte gegen eine allfällige LSVA-Absenkung aus finanzpolitischer Sicht. Zwei Drittel der LSVA-Einnahmen fliessen in den FinöV-Fonds zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte. Eine Reduktion der LSVA wäre mit erheblichen Einnahmeausfällen für den Fonds verbunden.

4.2.3.2.3 Anpassung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Mit dieser ersten Variante der Vorlage zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz ist keine Anpassung der Sätze der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe vorgesehen. Eine künftige Anhebung der Abgabensätze ist aber nicht ausgeschlossen.

Die gültigen internationalen Rahmenbedingungen für eine Anpassung der Abgabensätze der LSVA sind im Landverkehrsabkommen geregelt. Gemäss Artikel 42 Absatz 1 und 2 des Landverkehrsabkommens erfolgt ab dem 1. Januar 2007 alle zwei Jahre eine Überprüfung der für den Schwerverkehr erhobenen Gebühren. Der Gemischte Ausschuss Schweiz - EU kann auf Antrag einen im gegenseitigen Einvernehmen zu fassenden Beschluss über die Anpassung fassen. Bei dieser Überprüfung werden die Höhe und Struktur der Abgaben der beiden Vertragsparteien, insbesondere auf vergleichbaren alpenquerenden Strecken, die Verkehrsaufteilung zwischen den Strecken und die Entwicklung des Modal Splits und der Eisenbahninfrastruktur zugrunde gelegt. Längerfristig sind hierfür die Verfahren der Wegekostenanlastung in der EU und die Ergebnisse einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum von entscheidender Bedeutung. Änderungen bei der Anlastung der Wegekosten und der prognostizierten Entwicklung der externen Kosten des Strassengüterverkehrs könnten eine Anpassung der Gebührensätze erforderlich machen.

Anpassungen der Abgabensätze der LSVA würden auf nationaler Ebene Änderungen des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997³⁵ bedingen. In der Vorlage zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz findet sich keine gesetzliche Grundlage für solche Anpassungen.

4.2.3.2.4 Versteigerung von Durchfahrtsrechten (Alpentransitbörse)

Mit dieser ersten Variante der zukünftigen Verlagerungsstrategie innerhalb des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes wird die Rechtsgrundlage für die Versteigerung von Durchfahrtsrechten in Form einer so genannten 'Alpentransitbörse' geschaffen. Die Massnahme der Alpentransitbörse ist in den Schlussfolgerungen des Treffens der Verkehrsminister der Alpenländer vom 11.05.2004 in Regensburg als zu prüfende Massnahme genannt und wird in den Arbeiten zu "Suivi de Zurich" behandelt.

Die institutionalisierte Versteigerung von Durchfahrtsrechten ist besonders geeignet, die Zielsetzungen von Verkehrsverlagerung und Strassenverkehrssicherheit in einer Massnahme zu vereinen. In Bezug auf das Fahrtenziel des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes ist die Festlegung und Versteigerung von Durchfahrtsrechten sehr zweckhaft. Entsprechend der Zielsetzung für den Alpenschutz könnte eine (schrittweise) Plafonierung auf das Niveau von 650'000 Fahrten vorgenommen werden, sofern internationale Vereinbarungen den notwendigen Gestaltungsspielraum zulassen. Zugleich wäre eine Alpentransitbörse einfach zu "koppeln" mit Massnahmen des Verkehrsmanagements zur Verbesserung der Sicherheit.

Die Alpentransitbörse kann in der langen Frist ein Substitut der finanziellen Förderung des Schienengüterverkehrs werden, da mit ihrer Hilfe für den alpenquerenden Verkehr weitge-

³⁵ Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG, **SR 641.81**.

hende Kostenwahrheit hergestellt werden kann und das relative Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene korrigiert werden. Für einen Übergangszeitraum kann es erforderlich sein, beide Massnahmen nebeneinander weiter zu führen, um den Aufbau der Beförderungskapazitäten uneingeschränkt fortzuführen.

Die Internationalen Rahmenbedingungen

Kurzfristig kann das Instrument der Versteigerung von Durchfahrtsrechten im Rahmen der Verlagerungspolitik nicht umgesetzt werden. Das Landverkehrsabkommen steht einer unflankierten und nicht im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik mit der EG koordinierten Umsetzung dieses Instruments entgegen.

Die Versteigerung von Durchfahrtsrechten hat folgende Berührungspunkte mit den Regelungen des Landverkehrsabkommens:

- Das Landverkehrsabkommen verbietet gemäss Artikel 8 Absatz 6 jegliche Kontingentierung des Strassengüterverkehrs, der grenzüberschreitend unter Einschluss von Leerfahrten liberalisiert ist. Die Plafonierung der alpenquerenden Fahrten im Strassengüterverkehr stellt eine Kontingentierung im formellen Sinn dar.
- Auch die Gebührenregelungen des Landverkehrsabkommens stehen einer Einführung und Versteigerung von Durchfahrtsrechten entgegen. Die im Abkommen festgelegten Höchstsätze sind zum jetzigen Zeitpunkt absolut zu verstehen: Ausser Motorfahrzeug- und Mineralölsteuern sind neben der LSVA keine weiteren Abgaben zulässig (Artikel 38 Absatz 2 des Landverkehrsabkommens). Die veräusserten Durchfahrtsrechte dürften demnach analog zur Alpentransitabgabe nicht zu einem höheren Anteil an den Gesamtabgaben für den Transit durch die Schweiz führen.

In der langfristigen Ausrichtung der Verlagerungspolitik wirkt der Bundesrat jedoch im Rahmen einer koordinierten Verlagerungspolitik darauf hin, eine zwischen den Ländern des gesamten Alpenbogens abgestimmte Alpentransitbörse einzuführen. Die Alpentransitbörse ist geeignet, die Verkehrsströme sinnvoll zu steuern, sofern sie den gesamten Alpenbogen übergreifend, nicht diskriminierend und harmonisiert eingesetzt wird. Die Festlegung der Fahrten auf den einzelnen nationalen Achsen muss dabei abgestimmt werden. Daneben ist auch eine Koordination mit der Europäischen Gemeinschaft erforderlich.

Dem Bundesrat wird in der Gesetzesvorlage nicht nur die Pflicht zur internationalen Koordination betreffend die Einführung einer Alpentransitbörse auferlegt. Gleichzeitig wird mit Schaffung der Rechtsgrundlage für die Alpentransitbörse im Güterverkehrsverlagerungsgesetz dem Bundesrat die erforderliche Kompetenz zum Abschluss der für die koordinierte Einführung einer Alpentransitbörse erforderlichen internationalen Übereinkommen erteilt.

Damit wird insbesondere auch zum Ausdruck gebracht, dass eine einseitige oder unabhgestimmte Einführung nicht in Frage kommt.

Die Einführung einer Alpen transitbörse soll weder Einschränkungen der gesamten alpenquerenden Transportkapazitäten noch Beschränkungen der grundsätzlichen Verkehrsträgerwahlfreiheit mit sich bringen. Diese Restriktionen würden die räumliche Arbeitsteilung behindern. Die Einführung einer Alpen transitbörse soll daher in dieser Variante flankiert werden durch die Bereit- bzw. Sicherstellung ausreichender Kapazitäten im unbegleiteten und begleiteten kombinierten Verkehr. Mit der Inanspruchnahme der Kapazitäten des Lötschberg- und Gotthard-Basistunnels und der Bereitstellung eines leistungsfähigen Angebots der Rollenden Landstrasse wird vor allem eine Verschiebung der Kapazitäten von der Strasse auf die Schiene bewirkt. Logistische Umstellungen sowie Einbussen in Qualität und Fahrzeit müssen hingegen nicht hingenommen werden. Die Einzelheiten einer solchen Flankierung werden im Rahmen der Massnahmen der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs und des Ausbaus des Angebots der Rollenden Landstrasse beschrieben.

Die Weiterentwicklung der Verkehrspolitik in der EU und mögliche Schritte zu einer koordinierten Einführung von Durchfahrtsrechten im gesamten Alpenbogen müssen sorgfältig aufeinander abgestimmt sein. Eine solche Abstimmung kann u.a. in den Gremien des Gemischten Ausschusses Schweiz - EU und im Rahmen des Leitorgans "Verkehrssicherheit und Mobilität im Alpenraum" ("Suivi de Zurich") erfolgen. Aufbauend auf die Errungenschaften der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU soll die Aufgabe der Verkehrsverlagerung auch weiterhin in internationaler Zusammenarbeit gelöst werden. Die Frage der Einführung einer Alpen transitbörse ist gemeinsam mit den Alpenländern und der EU zu prüfen. Die im Güterverkehrsverlagerungsgesetz verankerte Staatsvertragskompetenz des Bundesrats zum Abschluss der für eine Alpen transitbörse erforderlichen Abkommen verleiht dieser Aufgabe ein zusätzliches Gewicht. Über die konkrete Einführung der Alpen transitbörse in der Schweiz kann der Bundesrat dann entscheiden, wenn die nötigen internationalen Vereinbarungen abgeschlossen sind.

Detailregelungen

Das für die Versteigerung vorgesehene Auktionsverfahren ist im Detail vom Bundesrat bzw. von den beteiligten Regierungen festzulegen. Folgende Grobstruktur könnte skizziert werden: Die Gebote für die Durchfahrtsrechte werden entweder offen und wiederholt abgegeben oder geheim und einmalig. Zur Reduktion des administrativen Aufwands empfiehlt sich eine geheime Auktion, bei der die Bieter bis zu einem festgelegten Termin ihre Zahlungsbereitschaft für eine bestimmte Zahl an Durchfahrtsrechten verdeckt in ihrem Gebot angeben. Die entsprechenden höchsten Gebote werden mit Durchfahrtsrechten bedient, wobei denk-

bar ist, dass der Preis für alle gleich hoch ist und demjenigen Gebot entspricht, welches als letztes den Zuschlag erhält.

Einer einmaligen Auktion der gesamten Jahresmenge an Durchfahrtsrechten innerhalb eines Verfahrens steht die fehlende Planbarkeit der Transporte der Transporteure für ein gesamtes Jahr entgegen. Um dem zu begegnen, könnte eine quartalsweise vorgenommene Versteigerung der Durchfahrtsrechte empfohlen werden, die dann ein Jahr gültig wären. So könnte die Verfügbarkeit von Durchfahrtsrechten sichergestellt werden und gleichzeitig das jeweils einzuhaltende Fahrtenziel erreicht werden.

Es ist keine Differenzierung und mengenmässige Aufteilung der Durchfahrtsrechte nach Abgaskategorien vorgesehen. Eine solche Differenzierung würde erhöhte Anforderungen an Umsetzung und Kontrolle stellen und darüber hinaus die Handelbarkeit der Durchfahrtsrechte beschränken, da zusätzliche Kontingentierungen nach Emissionskategorien erforderlich wären. Dadurch würde die Akzeptanz des Instruments der Alpentransitbörse deutlich reduziert.

Daneben ist bei der Ausgestaltung die Koppelung des Durchfahrtsrechts mit einem Reservationsrechts für die Passage in einem konkreten Zeitfenster möglich, so dass die Strassenkapazitäten weitgehend ohne Wartezeiten genutzt werden können. Auf diesem Weg ist die Notwendigkeit von Durchfahrtsrechten auch mit einem deutlichen Mehrwert für die Transporteure und Verlader verbunden.

Abschätzung des Preises für ein Durchfahrtsrecht

Die mengenmässige Beschränkung von Durchfahrtsrechten und deren Veräusserung hat in Folge der Verknappung einen verteuernenden Effekt. Nach Festlegung der Menge an Durchfahrtsrechten (in Höhe eines bestimmten Fahrtenziels) wird der Preis durch ein Auktionsverfahren ermittelt.

Bei einer Limitierung der Zahl der Durchfahrtsrechte auf 650'000 wäre zum heutigen Zeitpunkt in Verbindung mit den genannten strassenseitigen Massnahmen (Arbeitsbedingungen, Intensivierung der Strassenverkehrskontrollen) je nach Flankierung durch zusätzliche Kapazitäten auf der Schiene von einem durchschnittlichen Preis in der Höhe von 100 bis 200 Schweizer Franken für das einzelne Durchfahrtsrecht auszugehen. Eine Flankierung durch attraktive Schienenangebote reduziert den erwarteten Preis, da preislich und qualitativ attraktive Alternativen zur Verfügung stehen.

Kompensationsmassnahmen für den Binnenverkehr

Sonderkontingente für Binnenverkehre gegenüber anderen Verkehren könnten als Diskriminierung von internationalen Verkehren betrachtet werden.

Eine Gleichbehandlung des Binnenverkehrs führt aber zu einer überproportionalen Verteuerung der Transportkosten oder einer Kapazitätsverknappung, da die Alpenquerung für eine kurze Binnenfahrt prozentual stärker verteuert wird als für einen Langstreckenverkehr.

Bei Einführung einer Alpentransitabgabe bzw. der Versteigerung von Durchfahrtsrechten ist daher eine direkte Kompensation der betroffenen Kantone vorzusehen, über deren konkrete Ausgestaltung der Bundesrat zu entscheiden hat.

Über die Verwendung der Kompensation können die Kantone autonom entscheiden. Ziel ist eine Minimierung der Auswirkungen für die Wirtschaftsstruktur (im Besonderen der Produktionsstandorte) der betroffenen Regionen aufgrund veränderter Transportkosten.

4.2.3.2.5 Wettbewerb und Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr

Stärkung des Marktes für kombinierten Verkehr durch finanzielle Förderung

Die finanzielle Förderung zur Stärkung und zum beschleunigten Wachstum des Kombiverkehrs-Marktes wird fortgeführt. Eine nachhaltige Verbesserung des Preisverhältnisses zwischen Strasse und Schiene ist weiterhin nur möglich, wenn durch die Beibehaltung und teilweise Intensivierung der Betriebsabgeltungen eine Senkung des Preises für Schienengüterverkehr erreicht werden kann. Die durch die verbesserte Schieneninfrastruktur möglichen Produktivitätsgewinne können zwar teilweise bereits für eine schrittweise Reduktion der Abgeltungen abgeschöpft werden. Die Produktivitätsgewinne sollen aber teilweise auch bei den Akteuren des Schienengüterverkehrs verbleiben, damit frei werdende Mittel zur Verlagerung weiterer Verkehre eingesetzt werden können. Daneben sind Betriebsabgeltungen zur Gewinnung von Neuverkehren einzusetzen, die direkt von der Strasse verlagert werden. Bevor sich der Strassengüterverkehr nicht verteuert, ist ein vollständiger Abbau der Abgeltungen zunächst nicht möglich, ohne dass dies massive Auswirkungen auf die verlagerten Verkehre hätte. In jeden Fall soll aber die Förderung des kombinierten Verkehrs auch weiterhin als Übergangsmassnahme betrachtet werden, für welche längerfristig ein Abbaupfad festzulegen ist. Mit Einführung von Durchfahrtsrechten auf der Strasse kann der schrittweise Abbau der Förderung beschleunigt eingeleitet werden.

Die Förderung des kombinierten Verkehrs in Form von Bestellungen bei den Operateuren des kombinierten Verkehrs erfolgt in nicht diskriminierender Weise. Für Relationen zwischen bestimmten Wirtschaftsgebieten gelten einheitliche maximale Abgeltungssätze. Fortschritte in der Produktivität führen im Zeitablauf zu einer stufenweisen Absenkung der Abgeltungssätze. Neuverkehre bedürfen regelmässig einer höheren Abgeltung als bestehende Verkehre, da für sie aufgrund des ungünstigen Preisverhältnisses ein Transport auf der Schiene bisher nicht in Frage kam. Hier sind im Rahmen der Weiterentwicklung der Bestellbedingungen besondere Anreize für Neuverkehre zu setzen. Die Abgeltungen für die Rollende

Landstrasse können demgegenüber durch verbesserte Zugumläufe und damit verbundene Produktionsoptimierungen voraussichtlich überproportional reduziert werden.

Abschätzung der Höhe der Abgeltungen für den kombinierten Verkehr

Gemäss Modellrechnungen müssen für das Erzielen einer maximalen Verlagerungswirkung die in der Summe eingesetzten Mittel für die Förderung des kombinierten Verkehrs schrittweise bis 2017 angehoben werden. Es sind Bundesmittel für Betriebsabgeltungen von 250 bis 300 Mio. Franken pro Jahr notwendig. Diese Anhebung ist nicht durch eine Erhöhung der Abgeltungssätze je verlagelter Sendung bedingt, sondern aufgrund des vielfach grösseren Volumens an finanziell geförderten Transporten. Mit Einführung der Alpentransitbörse ist eine deutliche Reduktion dieser Fördermittel vorgesehen.

Im Detail heisst dies, dass im Rahmen des dargelegten Verlagerungskonzepts bis 2015 mit jährlich maximal 300 Mio. Franken 1'050'000 bis 1'200'000 Sendungen im alpenquerenden Schienengüterverkehr ermöglicht werden sollen, während dank einer Fördersumme von 203 Mio. Franken im Jahr 2004 rund 680'000 alpenquerende Sendungen im kombinierten Verkehr transportiert werden konnten. Im Durchschnitt wird bis 2015 so die einzelne verlagerte Sendung mit deutlich weniger Abgeltungen gefördert werden, als dies heute der Fall ist. Die Absenkung des Abgeltungsniveaus soll kontinuierlich in kleinen Schritten erfolgen. Diese Reduktion muss über Produktivitätsfortschritte auf Seiten der Akteure im kombinierten Verkehr kompensiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neu von der Strasse verlagerte Sendungen tendenziell eine höhere Abgeltung benötigen als Sendungen, die aufgrund der bestehenden Förderung bereits intermodal transportiert werden. Eine über die allgemeine Produktivitätsentwicklung hinaus gehende Absenkung würde mit der Gefahr der Rückverlagerung dieser Verkehre auf die Strasse einhergehen.

Eine deutlichere Reduktion der Abgeltungen wäre nur mit Einführung einer Alpentransitbörse möglich, ohne dass mit einer Rückverlagerung zu rechnen ist. Mit Einführung der Alpentransitbörse werden die Kapazitäten im alpenquerenden Strassengüterverkehr verknappt. Die Transporteure sind in der Folge auf die Nutzung der Schienenkapazitäten angewiesen. Das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene verschiebt sich deutlich zugunsten des Schienengüterverkehrs. Diese Verbesserungen müssen zum schrittweisen Abbau der Betriebsabgeltungen für den begleiteten wie unbegleiteten kombinierten Verkehr genutzt werden.

Konventioneller Schienengüterverkehr, Wagenladungsverkehr

Eine gezielte Förderung des alpenquerenden Wagenladungsverkehrs ist wie bisher nicht vorgesehen. Der konventionelle Schienengüterverkehr ist aus logistischer Sicht her nicht in

der Lage, bedeutende zusätzliche Verlagerungs-Kapazitäten aufzubauen. Hierfür sind intermodale Transportketten erforderlich.

Es sind keine weiteren Massnahmen vorgesehen, welche den alpenquerenden Wagenladungsverkehr ertragsseitig besonderem Druck aussetzen würden. Der Prozess der Erhöhung der Gewichtslimiten wurde durch die Massnahme der Trassenpreissubventionen abgedeckt und ist bis 2008 abgeschlossen. Die Erhöhung der LSVA und bereits realisierte Produktivitätsfortschritte ermöglichen dem Wagenladungsverkehr die Behauptung seiner Bedeutung im alpenquerenden Bereich. Eine Fortführung bzw. Wiedereinführung der Trassenpreissubventionen für den Wagenladungsverkehr ist als Verlagerungsmassnahme daher nicht vorgesehen.

Trassenpreise für den Schienengüterverkehr

Die Trassenpreise für den Güterverkehr stellen - wie auch die Verfügbarkeit von Trassenkapazitäten - eine wichtige Rahmenbedingung für den Schienengüterverkehr dar. Die politisch geführte Diskussion über allfällig notwendige Anpassung der Trassenpreise an veränderte intermodale Marktverhältnisse muss im Rahmen der Vorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Bahnmarkt geführt werden. Werden Änderungen im Niveau der Trassenpreise für den Schienengüterverkehr vorgenommen, haben diese in der Folge auch unmittelbar Auswirkungen auf die Höhe der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs. Die obigen Abschätzungen gehen vom heutigen Trassenpreissystem aus. Aber selbst eine deutliche Reduktion der Trassenpreise für den Güterverkehr würde die Abgeltungen für den kombinierten Verkehr nicht überflüssig machen, da bereits heute ein deutlicher Teil der Züge des kombinierten Verkehrs höhere Abgeltungen erhält, als an Trassenpreisen zu entrichten ist. Ertragsausfälle der Infrastrukturbetreiberinnen infolge einer solchen Reduktion der Trassenpreise müssten in jedem Fall entsprechend kompensiert werden.

4.2.3.2.6 Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse

Das Angebot der Rollenden Landstrasse soll im Zusammenhang mit der Einführung der Alpen transitbörse so ausgebaut werden, dass ausreichende Kapazitäten für den notwendigen Verlagerungsprozess bestehen. Langfristig muss das Angebot so "gross" und qualitativ so "gut" sein, dass eine Alpen transitbörse in geeigneter Weise flankiert werden kann. Zwischen der Nutzung der Rollenden Landstrasse und der reinen Strassennutzung besteht für die Transporteure bei der Alpenquerung aus logistischer Sicht kein Unterschied, wenn keine Einbussen in Preis, Kapazität und Qualität hingenommen werden müssen.

In den kommenden Jahren ist daher eine schrittweise Erhöhung des Angebots der Rollenden Landstrasse anzustreben. Dabei müssen die Produktivitätseffekte durch die Eröffnung der NEAT-Basistunnel zum Tragen kommen. Schnellere Verbindung und ein weitgehend

vertaktetes Angebot müssen möglich werden. Gleichzeitig müssen verbesserte Zugumläufe ein Angebot zu reduzierten Produktionskosten ermöglichen. Für die Jahre 2010 bis zum Zeitpunkt nach der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels ist eine schrittweise Steigerung des Angebots bis zu einem Stellplatzangebot von 200'000 bis zu 400'000 Stellplätzen anzupeilen. Zur Flankierung der Alpentransitbörse sollte das Angebot an Stellplätzen soweit ausgebaut werden, dass damit zumindest die Differenz zwischen der Zahl der bei Einführung der Alpentransitbörse gegebenen Fahrten schwerer Güterverkehrsfahrzeuge und der Zahl der definierten Durchfahrtsrechte abgedeckt werden kann. Die alpenquerenden Strassentransporte, die mit Einführung der Alpentransitbörse über keine Durchfahrtsrechte mehr verfügen, können so vollständig mit der Rollenden Landstrasse transportiert werden.

Dafür müssen gegebenenfalls neue Relationen mit neuen Abfahrtspunkten und Terminalstandorten geprüft werden. Im Vordergrund stehen dabei Rola-Verbindungen mit einer Durchquerung der Schweiz von Grenze zu Grenze. Für die Lötschberg-Simplon-Achse sind Verbindungen zwischen Basel bzw. Weil am Rhein / Umgebung und Domodossola zu prüfen. Nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels ist der Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse auch auf der Gotthard-Achse möglich. Für die Gotthard-Achse sind dann Verbindungen zwischen Basel bzw. Weil am Rhein / Umgebung sowie Chiasso zu prüfen.

Mit Erreichen der letzten Stufe der LSVA und den Fahrzeitgewinnen bei Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels ist eine Anhebung der Preise für die Rola-Fahrt zu prüfen. Zusammen mit den Produktivitätsfortschritten ist damit eine Absenkung der Abgeltungen je Stellplatz verbunden. Von einem kostendeckenden oder annähernd eigenwirtschaftlichen Angebot der Rollenden Landstrasse kann erst bei Einführung von Durchfahrtsrechten ausgegangen werden, da in Folge der höheren Strassenpreise auch die Preise für den Rola-Transport deutlich angehoben werden können. Mit einem Ausbau der Rollenden Landstrasse sollen keinesfalls die Abgeltungen für den kombinierten Verkehr vom UKV zur Rollenden Landstrasse anteilmässig verschoben werden, so dass für den UKV weniger Abgeltungsmittel eingesetzt werden könnten. Vielmehr darf aufgrund der Fahrzeitgewinne, verbesserter Rollmaterialumläufe und anderer Produktivitätsfortschritte gegenüber heute nicht mit einer Erhöhung der Summe der Betriebsabgeltungen für die Rollende Landstrasse gerechnet werden.

Angebotsgestaltung zur Flankierung der Alpentransitbörse

Von Seiten des Bundes sind die Anforderungen an die Ausgestaltung des Angebots (Zahl der Verbindungen, Fahrplan und Tarife) insbesondere im Lichte einer Flankierung des Instruments der Alpentransitbörse zu prüfen. Grundsätzlich soll der konkrete Betrieb aber in der Verantwortung der Operateure liegen. Bei ihnen wird das Angebot bestellt. Um eine beschleunigte Ausweitung der Stellplatzkapazitäten zu ermöglichen, hat der Bund vor allem in

Bezug auf die Bereitstellung von Terminalanlagen eine organisatorisch unterstützende Funktion. Gegebenenfalls kann ein Angebot im beschriebenen Ausmass ausgeschrieben werden. In der Ausschreibung wären dabei Höhe und Art des Stellplatzangebots und der Fahrplan weitgehend festzulegen. Für eine Aufteilung des Stellplatzangebots auf Lötschberg-Simplon- und Gotthard-Achse wäre eine getrennte Ausschreibung für die beiden Achsen möglich. Die Vergabe müsste nach dem geringsten Abgeltungsbedarf bzw. der höchsten Zahlungsbereitschaft erfolgen. Gemäss durchgeführten Wirtschaftlichkeitsrechnungen ist bei gegebenen Rahmenbedingungen ein gegenüber heute deutlich geringerer Abgeltungsbedarf für den einzelnen Stellplatz zu erwarten. Entsprechend ist keine Verschiebung von finanziellen Mitteln vom UKV zur Rollenden Landstrasse erforderlich.

Der Auf- und Ausbau eines hochwertigen Angebots einer Rollenden Autobahn ist nötig zur wirksamen Flankierung des Instruments der Alpentransitbörse. Folgende Faktoren hinsichtlich Kapazität, Qualität und Preis des Angebots sind ausschlaggebend:

- *Kapazität:* Die Höhe der angebotenen Stellplätze muss sich an der Differenz zwischen der Zahl der Fahrten vor Einführung der Durchfahrtsrechte und dem Fahrtenziel von 650'000 Fahrten orientieren. Gemäss den erwarteten Prognosen ist dafür ein Stellplatzangebot von mindestens 350'000 Plätzen erforderlich. Die Möglichkeit, Fahrzeuge mit einer Eckhöhe von 4m zu transportieren, erschliesst als Kunden prinzipiell den gesamten Wagenpark, der gemäss den relevanten Vorschriften zur Fahrzeughöhe³⁶ schweizerische Strassen benutzen darf. Eine Änderung der logistischen und produktionstechnischen Abläufe ist für die Kunden in keiner Weise notwendig, so dass der Grundsatz der Wahlfreiheit des Verkehrsträgers gewahrt bleibt. Die Rola ist unter diesen Gesichtspunkten als "Strassentransport" zu betrachten.
- *Qualität:* Ein vertaktetes Angebot der Rollenden Autobahn soll Wartezeiten an den Terminals ausschliessen und den Transportunternehmungen Planungssicherheit ermöglichen. Unter Rücksichtnahme auf die vorhandenen Trassenkapazitäten ist ein stündliches Angebot zu favorisieren. Auf der Gotthard-Achse sind zwischen Basel und Chiasso Fahrzeiten von 4,5 Stunden (Bergstrecke) und 3,5 Stunden (Basistunnel), auf der Lötschberg-Simplon-Achse sind Fahrzeiten zwischen Basel und Domodossola von 4 Stunden anzustreben.

Bereitstellung von Infrastrukturkapazitäten für die Rollende Landstrasse

Der Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse beinhaltet den Bau oder die Erweiterung von Terminalanlagen der Rola. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass mit Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels und des Gotthard-Basistunnels ausreichende Trassenkapazitäten für die Umsetzung eines Stellplatzangebots in der beschriebenen Form beste-

³⁶ Vgl. Artikel 66 der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962, SR 741.11.

hen. Für die Realisierung muss jedoch die Frage der Umsetzbarkeit mit den Infrastrukturbetreiberinnen vertieft abgeklärt werden. Dies betrifft unter anderem die Zusicherung von vertakteten Trassen. Der Ausbau der Rollenden Landstrasse kann wegen des Trassenbedarfs des unbegleiteten kombinierten Verkehrs wie auch des Verkehrsangebots im Personenverkehr punktuelle Ausbauten der Schieneninfrastruktur entlang der Nord-Süd-Achsen zur Erhöhung der Trassenkapazitäten bedingen. Die Analyse eines entsprechenden Handlungsbedarfs erfolgt im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage zur "zukünftigen Entwicklung der Bahnprojekte" (ZEB, Gesamtschau).

Verhältnis von Rollender Landstrasse und unbegleitetem kombinierten Verkehr

Ein bedeutender Ausbau der Rollenden Landstrasse im Rahmen der Flankierung der Alpen-Transitbörse stellt eine Neuorientierung gegenüber der bisherigen Verlagerungspolitik im Rahmen der flankierenden Massnahmen dar. Die Rollende Landstrasse wurde bisher in erster Linie als Ergänzungsangebot für den kombinierten Verkehr gesehen, für die ein Umstieg in den unbegleiteten kombinierten Verkehr nicht in Betracht gezogen werden kann. Daran ändert sich grundsätzlich nichts. Der unbegleitete kombinierte Verkehr trägt auch künftig die Hauptverantwortung für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Hingegen kommt der Rollenden Landstrasse nur im Zusammenhang mit der Einführung einer Alpen-Transitbörse eine grössere Bedeutung als bisher zu.

Der vorgeschlagene Ausbau der Rollenden Landstrasse ermöglicht eine Beschleunigung des Verlagerungsprozesses, indem auf Seiten der Transporteure keine Umstellung in den logistischen Produktionsprozessen erforderlich ist. Zugleich können durch eine Erhöhung des Stellplatzangebots die Umläufe des Rollmaterials optimiert werden, so dass die Kosten je Stellplatz deutlich reduziert werden können. Diese Potentiale sollen mit dem Angebotsausbau ausgeschöpft werden. Somit sind für den Ausbau der Rollenden Landstrasse keine zusätzlichen finanziellen Mittel erforderlich, die zulasten des UKV gehen würden.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die mittels eines Rola-Angebots erreichbare Verlagerung von der Strasse auf die Schiene nur eine Insellösung darstellt und nicht als nachhaltige Verlagerung im Sinne eines Systemwechsels vom rein strassengebundenen zu einem mehrheitlich schienengebundenen bzw. intermodalen Güterverkehr zu betrachten ist. Während der unbegleitete kombinierte Verkehr mit einer meist dauerhaften Umstellung der gesamten Transportorganisation und -abläufe verbunden ist, gewinnt die Bereitstellung eines Rola-Angebots seine Attraktivität vor allem durch die strassenseitigen Rahmenbedingungen (Mauten, andauernde Kapazitätsengpässe, Nachtfahrverbot, LSVA, Alpen-Transitbörse usw.). Die Nutzung der Rola ist daher von der Dauerhaftigkeit anderer Faktoren abhängig. So zeigt das Beispiel Österreich wie eine erfolgreiche Rola aufgrund veränderter strassenseitiger Rahmenbedingungen (Wegfall des Ökopunktesystems) innert kürzester Frist "eingehen"

kann. In diesem Sinne ist ein Ausbau der Rollenden Landstrasse nur als Flankierungsangebot im Zusammenhang mit der Einführung der Alpentransitbörse zu verstehen.

Das erhöhte Angebot einer Rollenden Autobahn beeinflusst auch die Wachstumspotentiale des unbegleiteten kombinierten Verkehrs. Durchgeführte Untersuchungen zeigen, dass eine Rollende Autobahn bestehenden UKV zwar nicht "kannibalisiert", sein Wachstumspotential aber schmälern kann. Dies vor allem dann, wenn aufgrund des qualitativ hochwertigen Rola-Angebots und der dadurch in Anspruch genommenen Kapazitäten der Schieneninfrastruktur für den UKV weniger qualitativ hochwertige Trassen zur Verfügung stehen.

Dieses Risiko ist aber in Kauf zu nehmen, um den Prozess der Verlagerung zu beschleunigen und die verlagerungspolitische Zielerreichung in Zusammenhang mit der Einführung einer Alpentransitbörse zu gewährleisten.

4.2.3.2.7 Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland

Den Rahmen für die Förderung von Terminalkapazitäten durch den Bund bilden Mehrjahresprogramme. Für das Mehrjahresprogramm 2003 - 2008 ist ein Teil der insgesamt in Höhe von 207 Mio. Franken zur Verfügung stehenden Mittel durch bereits bewilligte Projekte beansprucht. Daneben sind auch noch Gesuche hängig. Im Rahmen der Gesuchsbehandlung wird die Förderwürdigkeit nach detaillierten Kriterien beurteilt. Nur Projekte, denen eine wichtige Bedeutung für die Engpassbeseitigung der Umschlagkapazitäten des kombinierten Verkehrs zukommt, können gefördert werden. Die Fortführung der Förderung im Rahmen des Verlagerungsprozesses ist notwendig. Eine Aufstockung des Kredits ist aber nicht vorgesehen.

Der Bund macht im Bereich des UKV keine Terminalplanung. Private Investoren erhalten nach Prüfung des Antrags eine Anschubfinanzierung, wobei jeder Investor mindestens 20 % Eigenmittel einbringen muss. Der Förderbeitrag des Bundes hängt von der Bewertung eines Projekts im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse ab. Hierbei sind der konkrete Bedarf für Investitionen und die erreichbare Verlagerungswirkung zentrale Kriterien. Die Mittel für Terminalneu- und -ausbauten werden nur gewährt, wenn die Projekte ohne Bundessubvention nicht realisiert würden, eine möglichst grosse alpenquerende Verlagerung bewirken, und unter Berücksichtigung der Investitionsbeiträge des Bundes innerhalb von 10 Betriebsjahren die Gewinnschwelle erreichen können.

Eine besondere Bedeutung kann der Finanzierung von Terminal-Standorten für die Rollende Landstrasse im Rahmen des Angebotsausbaus der Rollenden Landstrasse zukommen.

4.2.3.2.8 *Qualitätsmassnahmen*

Die Bemühungen sämtlicher Beteiligten zu einer Verbesserung der Qualität im Schienengüterverkehr sind verstärkt fortzusetzen. Die Marktöffnung und die damit einhergehende Intensivierung des Wettbewerbs setzen hierzu die geeigneten Anreize. Die Qualitätsverbesserung lässt sich zunächst durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Infrastrukturbetreiberinnen im Rahmen der Optimierung der betrieblichen Abläufe erreichen. Die kontinuierliche Verbesserung der Qualität (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Flexibilität) ist so unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der Verlagerung. Seitens der Staaten und der Infrastrukturbetreiberinnen muss zudem auch in internationalen Gremien auf eine Qualitätsverbesserung hingearbeitet werden. Zu diesem Zweck sind grenzüberschreitende Programme zur Qualitätsverbesserung umzusetzen. Diese betreffen vor allem Massnahmen zur Beseitigung der noch vorhandenen Schnittstellen zwischen den verschiedenen nationalen Netzen zur Verbesserung der Interoperabilität.

Die Anforderungen an die Qualität sind je nach zu erbringender Transportleistung unterschiedlich. Die Sicherstellung der Qualität ist mit Kosten verbunden. Es erscheint daher nicht angezeigt, einheitliche Qualitätsstandards für alle Bahngüterverkehre festzulegen. Dies würde insbesondere auch zu einer Ungleichbehandlung gegenüber der Strasse führen. Vielmehr sollen Qualitätsmerkmale der zu erbringenden Leistungen in den Vereinbarungen zwischen Verladern bzw. Operateuren und Eisenbahnverkehrsunternehmen wie auch in den Vereinbarungen zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiberinnen berücksichtigt werden. Es müssen auch vertragliche Regelungen getroffen werden über Vorgehen und Sanktionen bei Qualitätsmängeln. Die Grundlage hierfür ist mit den Regelungen der Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) und der Revision der Regelungen des Gütertransportgesetzes (für nationale Verkehre) im Rahmen dieser Vorlage sichergestellt.

Es sollen daher keine Mindeststandards oder detaillierte Grundsätze der Entschädigung festgelegt werden. Die Qualitätsentwicklung im grenzüberschreitenden Güterverkehr wird aber weiterhin beobachtet (Fortführung des im Bereich des Monitoring der flankierenden Massnahmen des Verlagerungsprozesses entwickelten Qualitätsmonitoring). Im Falle einer gravierenden Verschlechterung der Qualität müssten in Übereinstimmung mit den international gültigen Bestimmungen (COTIF, Massnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Eisenbahnpakete) gegebenenfalls Mindestanforderungen festgelegt und Regelungen für die Nichterfüllung der im Beförderungsvertrag vereinbarten Qualitätsanforderungen getroffen werden.

Die gültige Prioritätenregelung mit Vorrang für Personenverkehre kann bei starrer Handhabung eine optimale Ausnützung der vorhandenen Kapazitäten (v.a. im Bereich des Rollmaterials) und deutliche Verbesserungen in der Qualität des Schienengüterverkehrs erschweren. Der Bundesrat setzt sich daher für eine flexible Handhabung der geltenden Prioritäten-

ordnung ein, so dass eine integrierte Fahrplanerstellung sowie eine pragmatische Betriebsführung eine verbesserte Qualität der Verkehre ermöglichen. Besonderes Gewicht ist auch auf eine grenzüberschreitende Trassenplanung zu legen.

4.2.3.2.9 Umweltpolitische Massnahmen zur Reduktion des Emissionsniveaus

Zusätzliche Massnahmen zur spezifischen Reduktion der Emissionen an Lärm und Luft werden mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz nicht festgelegt.

Die Ausstattung mit lärmarmen Strassenbelägen ist zum einen aufgrund der kürzeren Lebensdauer mit höheren Unterhaltskosten verbunden und zum anderen in Regionen über 600 Meter über dem Meeresspiegel aus technischen Gründen (erhöhtes Glatteisrisiko, aufwändigerer Winterdienst, starke Schädigung durch Schneekettennutzung) nicht geeignet. Eine gezielte vollständige Ausstattung der Transitachsen mit lärmarmen Strassenbelägen erscheint daher nicht angezeigt. Einzelne Abschnitte werden aber gemäss heutigen Planungen bereits im Rahmen bevorstehender Belagssanierungen entsprechend lärmarm gestaltet.

Die Festlegung von (geringeren) Höchstgeschwindigkeiten für schwere Nutzfahrzeuge wird ebenfalls nicht mit dieser Gesetzesvorlage vorgeschlagen. Einer solchen Massnahme stehen vor allem sicherheitsmässige Bedenken entgegen (Verschlechterung des Verkehrsflusses, höhere Differenzen in den Geschwindigkeiten zwischen schnellen und langsamen Fahrzeugen bzw. linker und rechter Spur). Darüber hinaus ist eine solche Massnahme auch umweltpolitisch umstritten, da möglichen Reduktionen der Schadstoffemissionen auch höhere Lärmemissionen (vermehrter Einsatz der Motorbremse) gegenüber stehen können.

4.2.3.2.10 Auswirkungen der Umsetzung der ersten Variante zur Umsetzung des Verlagerungsauftrages

Gesamtbewertung

Das mit dieser ersten Variante zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags vorgeschlagene Bündel an Verlagerungsmassnahmen ermöglicht eine Kontinuität in der Verlagerungspolitik. Neuakzentuierungen und Intensivierungen einzelner Massnahmen ermöglichen, dass der Verlagerungsprozess erfolgreich fortgesetzt werden kann und eine Zielerreichung zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels wahrscheinlich ist. Die Einführung einer den Alpenbogen übergreifenden Alpentransitbörse unter Ausschöpfung der Potentiale einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum würde diesen Prozess nachhaltig stützen.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die wichtigsten erwarteten Entwicklungen bis 2017:

Auswirkungen der Variante 1 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes		
Zielerreichung	Verlagerungspotential Fahrten	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichen des Ziels von 650'000 Fahrten bis ca. 2017 bei positiver Bahnentwicklung möglich (bei Einführung der Alpentransitbörse mit einem Plafond von 650'000 Fahrten ist die Zielerreichung gesichert) • Stabilisierung der Fahrtenzahl nach 2017 ist abhängig von den Möglichkeiten der Einführung der Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen.
	Finanzielle Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • im Rahmen der Versteigerung von Durchfahrtsrechten, wenn die Massnahme der Alpentransitbörse eingeführt werden kann • (LSVA-Einnahmen)
Finanzielle Rahmenbedingungen	Finanzieller Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> • jährlich ca. 250 - 300 Mio. Franken zur Förderung des kombinierten Verkehrs (keine deutliche Reduktion im Zeitablauf zu erwarten, solange die Massnahme der Alpentransitbörse nicht eingeführt wird). • jährlich insgesamt ca. 60 Mio. Franken für Terminal- und Anschlussgleisförderung (bisheriger Rahmen) • jährlich ca. 20 Mio. Franken für die Intensivierung der Schwerkverkehrskontrollen (bisheriger Rahmen)
	Zahlungsrahmen 2011 - 2017	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Milliarden Franken (separater Bundesbeschluss, nur Förderung des kombinierten Verkehrs)
	sonstige finanzielle Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben für punktuelle Ausbauten der Infrastrukturkapazitäten auf den Nord-Süd-Achsen (Finanzierung über den FinöV-Fonds)

Entwicklung der alpenquerenden Fahrten und der verlagerten Verkehre

Mit der Umsetzung des beschriebenen Massnahmenbündels ist eine Reduktion der Zahl der alpenquerenden Fahrten im folgenden Ausmass wahrscheinlich:

Jahr	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr bei Umsetzung der zukünftigen Verlagerungspolitik
2008 - 2010	950'000 - 1'100'000
2011 - 2014	900'000 - 950'000
2015 - 2016	750'000 - 950'000
2017	650'000 - 750'000*
2018ff.	650'000 - 750'000*

* Stabilisierung ab 2017 ist abhängig von der Einführung der Alpentransitbörse

Gemäss den durchgeführten Modellrechnungen ist bis 2008 bei Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels eine Reduktion auf 1'000'000 - 1'100'000 alpenquerende Fahrten zu erwarten. Eine bereits zu diesem Zeitpunkt einsetzende Intensivierung der Schwerkverkehrskontrollen und die Verfügbarkeit zusätzlicher Schienenkapazitäten mit Eröff-

nung des Lötschberg-Basistunnels lassen in einem positiven Umfeld sogar eine Absenkung in den Bereich von knapp unter einer Million Fahrten möglich erscheinen. Ab dem Jahr 2011 kann mit einer dauerhaften Unterschreitung der Millionengrenze gerechnet werden. Dies schlägt sich auch in der Zwischenzielsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes nieder. Eine nächste grosse Fahrtenabnahme sollte nach der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels 2015 eintreten, indem für den Schienengüterverkehr bedeutende Produktionsvorteile realisiert werden können und weitere Rola-Kapazitäten zur Flankierung einer zukünftigen Alpentransitbörse bereits aufgebaut werden können.

Die Einführung einer Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik kann je nach Zahl der definierten Durchfahrtsrechte eine schnellere und sicherere Reduktion der Fahrten ermöglichen. Mit Einführung einer Alpentransitbörse würde auch eine Stabilisierung der Fahrtenzahl nach 2017 gesichert.

Die mittels kombinierten Verkehr (UKV und Rola) transportierten alpenquerenden Sendungen präsentieren sich bei Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels wie folgt (Wagenladungsverkehr ist nicht berücksichtigt):

Jahr	Transportierte Sendungen im kombinierten Schienengüterverkehr (UKV und Rola)
2008 - 2010	800'000 - 900'000
2011 - 2014	900'000 - 1'050'000
2015 - 2016	1'050'000 - 1'200'000
2017	1'200'000 - 1'350'000
2018ff.	1'250'000 - 1'400'000

Der kontinuierlichen Abnahme der alpenquerenden Fahrten schwerer Nutzfahrzeuge steht somit eine deutliche Steigerung der verlagerten alpenquerenden Sendungen durch die Schweiz in den kommenden Jahren gegenüber.

Anforderungen an die Schieneninfrastruktur

Der mit Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels erwartete Trassenbedarf für den Schienengüterverkehr wird derzeit geprüft. Die Ergebnisse werden in aktuelle Kapazitätsanalysen und Planungen zur Weiterentwicklung des schweizerischen Schienennetzes, vor allem in den Arbeiten zur Vorlage "Zukünftige Entwicklung der Bahnprojekte" (ZEB), einbezogen. Der Bedarf an Trassen wird sich in einer Grössenordnung bewegen, wie er bereits in der Botschaft zur FinöV-Vorlage festgestellt wurde.

Diese Trassen sind in hoher Qualität bereitzustellen, indem kurze Fahrzeiten und eine Vertaktung der Verkehre möglich werden. Dazu sind die Güterverkehrstrassen hauptsächlich auf die neuen Basisstrecken zu legen. Der konkrete Trassenbedarf ist in Zusammenarbeit

mit den Infrastrukturbetreiberinnen, den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Operateuren im begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr zu bestimmen.

Im Rahmen der bisher mit Inbetriebnahme der NEAT geplanten Infrastrukturausbauten kann der Ausbau der Rollenden Landstrasse und das zunehmende Verkehrsvolumen des unbegleiteten kombinierten Verkehrs zu Konflikten mit dem Ziel der Aufrechterhaltung und Optimierung der Verkehrsangebote im Personenverkehr führen, da Infrastrukturengpässe entstehen. Punktuelle Ausbauten der Schieneninfrastruktur entlang der Nord-Süd-Achsen zur Erhöhung der Trassenkapazitäten können daher notwendig werden. Die Bereitstellung ausreichender Schienenkapazitäten ist daher für den Erfolg des Verlagerungsprozesses substantiell.

Finanzbedarf

Der Finanzbedarf für die mit dieser ersten Variante vorgeschlagene Ausgestaltung der zukünftigen Verlagerungspolitik ist vorwiegend durch die Fortsetzung der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs bedingt. Der Kreditrahmen für Abgeltungen im kombinierten Verkehr muss in den kommenden Jahren auf dem heutigen Niveau weitergeführt werden. Mit Zunahme der geförderten verlagerten Sendungen ist ab 2011 eine Erhöhung der eingesetzten Bundesmittel auf 250 Millionen Franken und ab 2013 auf 300 Millionen Franken erforderlich. Bei stetiger Optimierung des Einsatzes der Abgeltungsmittel ergibt sich für die Jahre 2011 - 2017 ein für die Verlagerung erforderlicher Zahlungsrahmen von 2 Milliarden Franken.

Daneben müssen die Investitionsbeiträge an Terminalanlagen und die Beiträge für die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und das Schwerverkehrsmanagement in gleicher Höhe fortgeführt werden. Bei einer Einführung der Alpentransitbörse vor 2017 kann bereits ein schrittweiser und deutlicher Abbau der jährlich für die Förderung des Schienengüterverkehrs eingesetzten Mittel eingeleitet werden.

Im Überblick ergibt sich folgender Bedarf für einen Finanzrahmen:

	Massnahme							
	Budget 2011 (CHF Mio.)	Budget 2012 (CHF Mio.)	Budget 2013 (CHF Mio.)	Budget 2014 (CHF Mio.)	Budget 2015 (CHF Mio.)	Budget 2016 (CHF Mio.)	Budget 2017 (CHF Mio.)	
= Zahlungsrahmen 2011 - 2017	<i>Abgeltung kombinierter Verkehr (Bestellungen KV einschliesslich Rola)</i>	250	250	300	300	300	300	300
	<i>Investitionsbeiträge an Terminals</i>	40	40	40	40	40	40	40
	<i>Intensivierung Schwer- verkehrs-kontrollen</i>	20	20	20	20	20	20	20
	<i>Schwerverkehrsmana- gement</i>	20	20	20	20	20	20	20
	<i>(Anschlussgleise)</i>	20	20	20	20	20	20	20

Wie beim Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs vom 28. September 1999 basieren die Investitionsbeiträge an Terminals wie auch die Anschlussgleise auf eigenen Finanzierungsgrundlagen (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG³⁷) und sind nicht Gegenstand des Zahlungsrahmens. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird auch weiterhin aus dem 2/3-Anteil des Bundes an den LSVA-Einnahmen finanziert.

Option der Etappierung

Es ist offensichtlich, dass die Prognostizierung der Verkehrsentwicklung und des für die Fortsetzung des Verlagerungsprozesses erforderlichen Finanzbedarfs unter dem Faktor der Unsicherheit erfolgt. Diese Unsicherheit nimmt im Zeitablauf zu: Der mittelfristige Bedarf der finanziellen Mittel, die für die Verlagerung in den kommenden 7 bis 8 Jahren notwendig sind, kann recht genau geschätzt werden. Für die anschliessenden Jahre ist es jedoch schwieriger, genaue Prognosen betreffend Subventionsbedarf zu machen. Zum einen kann bei Einführung der Alpentransitbörse die finanzielle Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs in wenigen grossen Schritten abgebaut werden. Aufgrund der Abhängigkeit von den der Europäischen Gemeinschaft und den anderen Ländern im Alpenbogen bei der Einführung der Alpentransitbörse kann jedoch der Zeithorizont der faktischen Einführung heute schwer abgeschätzt werden. Die Höhe der für den Verlagerungsprozess erforderlichen Mittel hängt zudem von den realisierten Produktivitätsgewinnen im Schienengüterverkehr und von der Entwicklung der Strassentransportkosten ab. In beiden Bereichen ist vor allem auch die Entwicklung auf internationaler Ebene entlang der gesamten Nord-Süd-Verkehrsachse relevant.

³⁷ SR 725.116.2

Vor dem Hintergrund dieser Unsicherheit wird in dieser Vernehmlassung an dieser Stelle auch eine Variante zur Diskussion gestellt, die ein aus zeitlicher Perspektive etappiertes Vorgehen beinhaltet: Der Zahlungsrahmen kann vorderhand zunächst 1 Milliarde Franken betragen und wäre zunächst für vier Jahre, also den Zeitraum von 2011 bis 2014, bestimmt. Vor Auslaufen des bis 2014 geltenden Zahlungsrahmens soll im Rahmen des Monitoring des Verlagerungsprozesses und der rollenden Planung, wie sie in Abschnitt 4.2.3.7 beschrieben ist, in den Jahren 2012/13 eine Bestandsaufnahme des Verlagerungsprozesses und eine Neubeurteilung des finanziellen Förderbedarfs erfolgen. Diese Bewertung wird auf aktualisierten Grundlagen über die erwartete Verlagerungsentwicklung, den dann gegebenen Rahmenbedingungen und der Einschätzung über den zeitlichen Horizont der Einführung der international abgestimmten Alpentransitbörse vorgenommen.

4.2.3.3 Vorgeschlagenes Massnahmenbündel der Verlagerung 2: Anpassung des Verlagerungsauftrages

Die mit der zweiten Variante vorgeschlagene Zielrichtung der künftigen Verlagerungspolitik sieht eine differenzierte Fortführung der bisherigen flankierenden Massnahmen vor, da aus finanzpolitischen Gründen weniger Mittel für die Verlagerung zur Verfügung stehen. Auch wenn die Wirkung dieser Massnahmen auf den Verlagerungsprozess unbestritten ist, war die finanzielle Förderung des Bahngüterverkehrs als zeitlich beschränkte Übergangsmassnahme eingeführt worden. Entsprechend ist mit dieser Variante die deutliche Reduktion der finanziellen Förderung des Betriebs des kombinierten Verkehrs bis zur Inbetriebnahme der vollen NEAT vorgesehen, da die finanz- und haushaltspolitischen Anliegen gegenüber den verlagerungspolitischen Bedürfnissen aufgewertet werden. Die anderen Massnahmen sollen weitgehend unverändert und in bewährter Weise fortgesetzt werden.

Im Weiteren ist dieses Massnahmenbündel in seiner strassenseitigen Akzentuierung ähnlich ausgestaltet wie Variante 1, indem auch hier die Rechtsgrundlagen für die Einführung einer Alpentransitabgabe geschaffen wird (ohne die Einführung anzustreben) und die Möglichkeit der Einführung von Durchfahrtsrechten für die Alpenquerung und der Versteigerung im Rahmen einer Alpentransitbörse gesetzlich verankert werden soll. Auch hier ist die Koordination dieser Massnahme mit den Alpenländern und in Absprache mit der EU vorgesehen.

Das mit der zweiten Variante vorgeschlagene Massnahmenbündel des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes sieht wie folgt aus:

Variante 2 der Güterverkehrsvorlage	
strassenseitige Massnahmen	Kurzfristig
	<ul style="list-style-type: none"> • Verschärfung des Vollzugs der sicherheitsrelevanten Vorschriften (z.B. Arbeitsvorschriften) • Intensivierung der Strassenverkehrskontrollen, koordiniertes Vorgehen der Kantone • Rechtsgrundlage für Alpentransitabgabe (keine Einführung) • Rechtsgrundlage für Ergreifen der Schutzmassnahme
	Langfristig
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe von Durchfahrtsrechten (Alpentransitbörse) im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen • Mögliche Anhebung der LSVA im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen
schienenseitige Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Schrittweise Reduktion der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs bis 2017 (Zahlungsrahmen von CHF 1 Mrd.) • Finanzielle Beiträge zur Terminalfinanzierung im In- und Ausland • Qualitätsmassnahmen

Im Folgenden werden die wesentlichen Akzentuierungen und Stossrichtungen der Einzelmassnahmen in dieser zweiten Variante kurz dargestellt und begründet.

4.2.3.3.1 Verschärfung der Arbeitsbedingungen und Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

In gleicher Weise, wie zu Variante 1 beschrieben wurde, ist auch im Massnahmenpaket von Variante 2 vorgesehen, die Arbeitsbedingungen für den Strassengüterverkehr auch in dieser Variante weiter zu verschärfen: Intensive Kontrollen sind eine dauerhafte Aufgabe zur Erhöhung der Sicherheit auf den alpenquerenden Transitstrassen. Die Einführungs- und Umsetzungsphase der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird abgeschlossen, indem das Netz von Kontrollzentren im ganzen Land vervollständigt wird. Mit der Inbetriebnahme der Schwerverkehrkontrollzentren ist eine weitergehende Intensivierung der Kontrollen, aber auch eine Einführung bzw. verstärkte Durchsetzung von weiteren Sanktionen möglich.

4.2.3.3.2 Alpentransitabgabe und befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe

Die mit dieser Variante 2 vorgeschlagene Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine Alpentransitabgabe und die als einseitige Schutzmassnahme mögliche befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe für den Alpentransit entspricht dem Vorschlag von Variante 1. Eine Einführung der Alpentransitabgabe ist nicht vorgesehen.

4.2.3.3.3 Anpassung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Mit allen Varianten der Vorlage zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz ist keine Anpassung der Sätze der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe vorgesehen. Eine künftige Anhebung der Abgabesätze ist aber nicht ausgeschlossen.

4.2.3.3.4 Versteigerung von Durchfahrtsrechten (Alpentransitbörse)

Auch mit der zweiten Variante zur strategischen Ausgestaltung der Massnahmen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes wird die Rechtsgrundlage für die Versteigerung von Durchfahrtsrechten in Form einer so genannten 'Alpentransitbörse' geschaffen. Die Alpentransitbörse ist in dieser Variante die zentrale und mit diesem Massnahmenbündel einzig wegführende Massnahme, mit der das ursprüngliche Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten erreicht werden kann, indem eine entsprechende Plafonierung vorgenommen wird.

Die internationalen Rahmenbedingungen, mögliche Detailregelungen sowie Kompensationsmassnahmen für den Binnengüterverkehr gestalten sich gleich wie in der ersten Variante. Gegenüber Variante 1 sind aber die Möglichkeiten einer geeigneten schienenseitigen Flankierung durch die Bereit- und Sicherstellung ausreichender Kapazitäten im unbegleiteten und begleiteten kombinierten Verkehr beschränkt, da die finanziellen Fördermittel für den Aufbau dieser Kapazitäten im Vorfeld der Einführung nur in deutlich beschränktem Volumen zur Verfügung stehen und bis zur voraussichtlichen Einführung einer Alpentransitbörse weitgehend abgebaut sind. Diese Flankierungsmassnahmen können daher - insofern sie Abgeltungen bedürfen - nicht über den zu beantragenden Zahlungsrahmen finanziert werden. Nur mit einem eigenwirtschaftlichen Angebot per Ausschreibung ist eine Flankierung möglich.

Abschätzung des Preises für ein Durchfahrtsrecht

Die mengenmässige Beschränkung von Durchfahrtsrechten und deren Versteigerung hat einen verteuernenden Effekt für den alpenquerenden Schwerverkehr. Nach Festlegung der Menge an Durchfahrtsrechten wird der Preis im Rahmen der Versteigerung ermittelt.

Bei einer Limitierung der Zahl der Durchfahrtsrechte auf 650'000 würde zum heutigen Zeitpunkt sich voraussichtlich ein durchschnittlicher Preis in Höhe von mindestens 200 Schweizer Franken für das einzelne Durchfahrtsrecht einspielen für den Fall, dass mangels finanzieller Förderung eine gezielte Flankierung auf der Schiene nicht möglich ist. Eine Flankierung durch attraktive Schienenangebote (z.B. im Rahmen eines eigenwirtschaftlichen Rola-Angebots) würde den erwarteten Preis reduzieren, da vor allem für Transitfahrten preislich und qualitativ attraktive Alternativen zur Verfügung stehen würden.

4.2.3.3.5 Wettbewerb und Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr

Schrittweiser Abbau der finanziellen Förderung für den kombinierten Verkehr

Die finanzielle Förderung des kombinierten Verkehrs wird fortgeführt, aber aus finanzpolitischen Erwägungen bis 2017 sukzessiv reduziert, da weniger Mittel zur Verfügung stehen. Der Abbau geschieht unter der Zielsetzung, dass ein möglichst grosser Anteil der heute geförderten Verkehre bis 2017 eigenwirtschaftlich betrieben werden kann. Der mit dem Jahr 2011 eingeleitete Abbau wird in grossen Schritten vollzogen. Die Akteure des Schienengüterverkehrs werden durch diesen Abbau gezwungen, alle möglichen Produktivitätsfortschritte uneingeschränkt zu realisieren, um ihre Verkehre auf der Schiene halten zu können. Es bestehen so keine finanziellen Spielräume mehr für Investitionen zur Gewinnung von Neu- oder Mehrverkehren, so dass sich die Verlagerungswirkung der eingesetzten Fördermittel entsprechend reduziert.

Die Förderung des kombinierten Verkehrs wird in Form von Bestellungen bei den Operateuren des kombinierten Verkehrs auch in reduzierter Höhe in der bewährten und nicht diskriminierenden Weise fortgesetzt. Für Relationen zwischen bestimmten Wirtschaftsgebieten gelten einheitliche maximale Abgeltungssätze. Die einheitlichen Abgeltungssätze werden jedoch im Zeitablauf in grossen Stufen abgesenkt.

Höhe der Abgeltungen und Verlagerungswirkung

Die Abgeltungen für den kombinierten Verkehr werden von einem Niveau von 220 Mio. Franken im Jahr 2010 weitgehend linear bis 2017 auf ein Niveau von 100 Mio. Franken reduziert. Der Abbau der Förderung wird auf diesem Weg im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten abgedeckt. Für einen Teil der heute geförderten Verkehre wird es - vor allem dank der Produktivitätsgewinne der NEAT – wohl möglich sein, bis zu diesem Zeitpunkt ohne Abgeltungen kostendeckend geführt zu werden. Aufgrund der sinkenden Abgeltungen wird es jedoch kaum möglich sein, Neu- oder Mehrverkehre auf die Schiene zu verlagern. Diese Verkehre werden zu grossen Teilen auf der Strasse die Alpen queren.

Im Rahmen des Abbaus der Abgeltungen werden die verfügbaren Mittel jährlich um 20 Millionen Franken gekürzt. Diese Reduktionen der Abgeltung der Sendung um jährlich ca. 10 % des heutigen Niveaus ist mit der durchschnittlichen allgemeinen Produktivitätsentwicklung nicht kompensierbar. Auch wenn der Schienengüterverkehr wesentlich grössere wirtschaftliche Produktivitätsfortschritte als der Rest der Volkswirtschaft realisieren kann, ist nicht gewährleistet, dass alle Sendungen, die bis 2010 als kombinierter Verkehr transportiert werden, auch nach 2010 mit Rückgang der Abgeltungen weiterhin auf der Schiene die Alpen queren, da sich das Preisverhältnis deutlich wieder zugunsten der Strasse verschiebt.

Konventioneller Schienengüterverkehr, Wagenladungsverkehr

Eine gezielte Förderung des alpenquerenden Wagenladungsverkehrs ist nicht vorgesehen. Der konventionelle Schienengüterverkehr ist aus logistischer Sicht her nicht in der Lage, bedeutende zusätzliche Verlagerungskapazitäten aufzubauen. Hierfür sind intermodale Transportketten erforderlich. Da die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs bis 2017 deutlich reduziert wird, würde die Hinzunahme eines neuen Subventionstatbestands zudem eine falsche Signalwirkung besitzen.

Trassenpreise für den Schienengüterverkehr

Die Trassenpreise für den Güterverkehr stellen auch bei Reduktion der gezielten Förderung des Schienengüterverkehrs eine wichtige Rahmenbedingung für den Schienengüterverkehr dar. Jegliche im politischen Prozess herbeigeführten Änderungen im Niveau der Trassenpreise für den Schienengüterverkehr haben unmittelbar Auswirkungen auf die Höhe und Verlagerungswirkung der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs. Die für Variante 2 vorgenommenen Abschätzungen gehen vom heutigen schweizerischen Trassenpreissystem aus. Ertragsausfälle der Infrastrukturbetreiberinnen infolge einer Änderung des Trassenpreissystems müssten in jedem Fall kompensiert werden.

4.2.3.3.6 Angebot der Rollenden Landstrasse als Ergänzungsmassnahme

Im Rahmen der Rückführung der Abgeltungen für den kombinierten Verkehr wird auch die finanzielle Förderung des Angebots der Rollenden Landstrasse abgebaut. Ein substantieller Ausbau der Rola ist unter diesen Rahmenbedingungen nicht umsetzbar, auch wenn im Bereich der Rola sicherlich höhere Produktivitätspotentiale realisierbar sind als im unbegleiteten kombinierten Verkehr. Die Rollende Landstrasse wird daher im Rahmen von Variante 2 auch weiterhin 'nur' die Rolle einer Ergänzungsmassnahme einnehmen können. Die Aufnahme neuer Relationen mit neuen Abfahrtspunkten und Terminalstandorten ist daher nur im Rahmen der Optimierung der Produktionsabläufe denkbar und würde allein bestehende Angebote ersetzen.

4.2.3.3.7 Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland

Da durch den Abbau der Betriebsabgeltungen für den kombinierten Verkehr das Wachstum des kombinierten Verkehrs eingeschränkt wird, wird auch schrittweise das Bedürfnis nach einem Ausbau der Terminalkapazitäten im Inland sowie im grenznahen Ausland sinken. Mit der vollständigen Einstellung der Abgeltungen im Bereich des kombinierten Verkehrs ist auch die Notwendigkeit einer Fortführung der finanziellen Förderung von Investitionen in Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs kritisch zu prüfen.

4.2.3.3.8 Qualitätsmassnahmen

Die Verbesserung der Qualität im Schienengüterverkehr ist grundlegend für eine positive Entwicklung des Schienengüterverkehrs und entsprechend auch im Rahmen dieser zweiten Variante anzustreben. Massnahmen für Qualitätsverbesserungen sind - wie in der ersten Variante aufgezeigt wurde - konsequent fortzusetzen und zu intensivieren. Es bleibt auch zu betonen, dass die Spielräume des Bundes hierbei beschränkt sind, vielmehr alle Akteure aktiv mitwirken müssen und eine internationale Koordination der Massnahmen erforderlich ist.

4.2.3.3.9 Umweltpolitische Massnahmen zur Reduktion des Emissionsniveaus

Zusätzliche Massnahmen zur spezifischen Reduktion der Emissionen an Lärm und Luft werden mit dieser zweiten Variante für ein Verlagerungskonzept im Rahmen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes nicht festgelegt.

4.2.3.3.10 Auswirkungen der Umsetzung der zweiten Variante bei Anpassung des Verlagerungsauftrags

Gesamtbewertung

Das vorliegende Bündel an Verlagerungsmassnahmen ermöglicht eine deutliche Reduktion der Fördermassnahmen des Schienengüterverkehrs bis 2017 bei gleichzeitiger Ausschöpfung der verbleibenden Verlagerungspotentiale, so dass die Zahlen der alpenquerenden Fahrten schwerer Güterfahrzeuge mittelfristig stabilisiert werden kann und der kombinierte Verkehr auch weiterhin eine wichtige Aufgabe im Transport von Gütern über die Alpen wahrnehmen kann.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die wichtigsten erwarteten Entwicklungen bis 2017:

Auswirkungen der Variante 2 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes									
Zielerreichung	Verlagerungspotential Fahrten	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichen des Ziels von 1,0 bis 1,1 Mio. Fahrten bis ca. 2017 bei sehr positiver Bahnentwicklung möglich (bei Einführung der Alpentransitbörse mit einem Plafond von 650'000 Fahrten ist die alternative Zielerreichung von 650'000 Fahrten gesichert) • Stabilisierung der Fahrtenzahl nach 2017 ist bei reduzierter finanzieller Förderung und ohne Einführung der Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen in keiner Weise gewährleistet. 							
	Finanzielle Rahmenbedingungen	<table border="1"> <tr> <td>Einnahmen</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • im Rahmen der Versteigerung von Durchfahrtsrechten, wenn die Massnahme der Alpentransitbörse eingeführt werden kann • (LSVA-Einnahmen) </td> </tr> <tr> <td>Finanzieller Bedarf</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Reduktion der Mittel zur Förderung des kombinierten Verkehrs im Zeitablauf • jährlich insgesamt ca. 60 Mio. Franken für Terminal- und Anschlussgleisförderung (bisheriger Rahmen; gegebenenfalls auch hier Abbau bis 2017, aber andere Rechtsgrundlage für Finanzierung) • jährlich ca. 20 Mio. Franken für die Intensivierung der Schwerkverkehrskontrollen (bisheriger Rahmen) </td> </tr> <tr> <td>Zahlungsrahmen 2011 - 2017</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 1 Milliarde Franken (separater Bundesbeschluss, nur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs) </td> </tr> <tr> <td>sonstige finanzielle Auswirkungen</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • keine, da keine punktuellen Ausbauten der Infrastrukturkapazitäten auf den Nord-Süd-Achsen erforderlich sind </td> </tr> </table>	Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • im Rahmen der Versteigerung von Durchfahrtsrechten, wenn die Massnahme der Alpentransitbörse eingeführt werden kann • (LSVA-Einnahmen) 	Finanzieller Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion der Mittel zur Förderung des kombinierten Verkehrs im Zeitablauf • jährlich insgesamt ca. 60 Mio. Franken für Terminal- und Anschlussgleisförderung (bisheriger Rahmen; gegebenenfalls auch hier Abbau bis 2017, aber andere Rechtsgrundlage für Finanzierung) • jährlich ca. 20 Mio. Franken für die Intensivierung der Schwerkverkehrskontrollen (bisheriger Rahmen) 	Zahlungsrahmen 2011 - 2017	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Milliarde Franken (separater Bundesbeschluss, nur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs) 	sonstige finanzielle Auswirkungen
Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • im Rahmen der Versteigerung von Durchfahrtsrechten, wenn die Massnahme der Alpentransitbörse eingeführt werden kann • (LSVA-Einnahmen) 								
Finanzieller Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion der Mittel zur Förderung des kombinierten Verkehrs im Zeitablauf • jährlich insgesamt ca. 60 Mio. Franken für Terminal- und Anschlussgleisförderung (bisheriger Rahmen; gegebenenfalls auch hier Abbau bis 2017, aber andere Rechtsgrundlage für Finanzierung) • jährlich ca. 20 Mio. Franken für die Intensivierung der Schwerkverkehrskontrollen (bisheriger Rahmen) 								
Zahlungsrahmen 2011 - 2017	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Milliarde Franken (separater Bundesbeschluss, nur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs) 								
sonstige finanzielle Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> • keine, da keine punktuellen Ausbauten der Infrastrukturkapazitäten auf den Nord-Süd-Achsen erforderlich sind 								

Entwicklung der alpenquerenden Fahrten und der verlagerten Verkehre

Mit der Umsetzung des beschriebenen Massnahmenbündels ist eine Entwicklung der Zahl der alpenquerenden Fahrten in folgender Form wahrscheinlich:

Jahr	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr bei Umsetzung der zukünftigen Verlagerungspolitik
2008 - 2010	1'000'000 - 1'100'000
2011 - 2014	1'050'000 - 1'250'000
2015 - 2016	1'050'000 - 1'200'000
2017	1'000'000 - 1'100'000 (650'000*)
2018ff.	1'150'000 - 1'350'000 (650'000*)

* Absenkung auf 650'000 Fahrten ist allein abhängig von der Einführung der Alpentransitbörse

Gemäss den für diese Variante durchgeführten Modellrechnungen ist bei Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels eine Reduktion auf 1'000'000 - 1'100'000 alpenquerende Fahrten zu erwarten. Die Ankündigung einer strikten Reduktion der Subventionen wird

die Akteure des Schienengüterverkehrsmarktes aber von weiteren Investitionen in den Markt zum Kapazitätsaufbau abhalten. In den Folgejahren kann das Wachstum des alpenquerenden Strassengüterverkehrs aufgrund der reduzierten Verlagerungswirkung der Abgeltungen durch den Schienengüterverkehr nicht vollständig kompensiert werden. Ein Verlagerungsschub zugunsten der Schiene ist mit Inbetriebnahme der NEAT und der damit verbundenen Produktionsvorteile zu erwarten, so dass bei günstiger bahnseitiger Entwicklung eine Stabilisierung der Fahrtenzahl bei einem Wert von 1,0 Millionen alpenquerender Fahrten möglich erscheint.

In dieser Variante ermöglicht nur die Einführung einer Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik eine signifikante Reduktion der Zahl alpenquerender Fahrten unter die Marke von 1,0 Millionen.

Anforderungen an die Schieneninfrastruktur

Der mit Umsetzung des mit dieser zweiten Variante vorgeschlagenen Massnahmenbündels erwartete Trassenbedarf für den Schienengüterverkehr steht mit Inbetriebnahme der NEAT mit grosser Sicherheit zur Verfügung. Eine Prüfung erfolgt aber im Rahmen der aktuellen Kapazitätsanalysen und Planungen zur Weiterentwicklung des schweizerischen Schienennetzes, vor allem in den Arbeiten zur Vorlage "Zukünftige Entwicklung der Bahnprojekte" (ZEB). Die Trassen für den Schienengüterverkehr sind in hoher Qualität bereitzustellen, da nur so die mit dem Abbau der Abgeltungen erforderlichen Produktivitätsgewinne in grösstmöglichem Ausmass realisiert werden können, ohne dass Verkehre in grosser Zahl auf die Strasse zurückverlagert werden.

Finanzbedarf

Der Finanzbedarf für die zukünftige Verlagerungspolitik ist vorwiegend durch die Fortsetzung der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs bedingt, jedoch wird mit dieser zweiten Variante die Förderung schrittweise abgebaut. Um eine Rückführung der Abgeltungen in einem Ausmass zu ermöglichen, welches nicht übermässig viele Rückverlagerungen von Verkehren auf die Strasse mit sich bringt und zugleich den Haushalt des Bundes signifikant entlastet, ist im Rahmen dieser Variante ein für die Verlagerung vorgesehener Zahlungsrahmen in Höhe von 1 Milliarde Franken vorgesehen, der zusammen mit der Güterverkehrsvorlage beantragt würde.

Daneben werden noch Investitionsbeiträge an Terminalanlagen und die Beiträge für die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und das Schwerverkehrsmanagement ausgerichtet.

Im Überblick ergibt sich folgender Bedarf für einen Finanzrahmen:

	Massnahme							
	Budget 2011 (CHF Mio.)	Budget 2012 (CHF Mio.)	Budget 2013 (CHF Mio.)	Budget 2014 (CHF Mio.)	Budget 2015 (CHF Mio.)	Budget 2016 (CHF Mio.)	Budget 2017 (CHF Mio.)	
= Zahlungsrahmen 2011 - 2017	<i>Abgeltung kombinierter Verkehr (Bestellungen KV einschliesslich Rola)</i>	200	180	160	140	120	100	100
	<i>Investitionsbeiträge an Terminals</i>	40	40	40	40	40	40	40
	<i>Intensivierung Schwerverkehrskontrollen</i>	20	20	20	20	20	20	20
	<i>Schwerverkehrsmanagement</i>	20	20	20	20	20	20	20
	<i>(Anschlussgleise)</i>	20	20	20	20	20	20	20

Die Investitionsbeiträge an Terminals wie auch für Anschlussgleise basieren auf eigenen Finanzierungsgrundlagen (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG³⁸). Sie sind nicht Gegenstand des Zahlungsrahmens. Die Reduktion dieser Fördermittel ist nicht Gegenstand dieser Verlagerungsvariante, wäre aber ebenfalls im Zuge des generellen Abbaus der Förderung des Schienengüterverkehrs konsequenterweise zu prüfen. Dies ist separat zu entscheiden. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird aus dem 2/3-Anteil des Bundes an den LSVA-Einnahmen finanziert.

4.2.34 *Vorgeschlagenes Massnahmenbündel der Verlagerung 3: Substantieller Ausbau und Ausschreibung der Rollenden Landstrasse*

Mit Variante 3 wird ein Massnahmenbündel vorgeschlagen, in dessen Mittelpunkt der substantielle Ausbau der Rollenden Landstrasse steht. Ziel ist ein beschleunigter Aufbau einer qualitativ und quantitativ hochwertigen Rollenden Landstrasse von Grenze zu Grenze per Ausschreibung (z.B. 400'000 Stellplätze, Verkehr im Stundentakt). Damit liesse sich eine substanzielle Verlagerung ohne logistische Umstellung bei den Verladern und den Transporteuren erreichen. Diese Variante steht nicht in direkter Konkurrenz zu den Varianten 1 und 2, sondern ergänzt diese durch eine forcierte Rollende Landstrasse. Das realisierbare Angebot soll in der Folge ausgeschrieben und an den besten Bieter vergeben werden. Eine vertiefte Machbarkeitsprüfung findet während der Dauer der Vernehmlassung statt.

Die Ausgestaltung der folgenden Massnahmen ist in dieser dritten Variante mit jener in Variante 1 und 2 identisch, so dass sie an dieser Stelle nicht nochmals im Einzelnen dargelegt werden:

- Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

³⁸ SR 725.116.2

- Gesetzliche Grundlage für Alpentransitabgabe und befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe
- Anpassung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)
- Qualitätsmassnahmen für den Schienengüterverkehr
- Verzicht auf umweltpolitische Massnahmen

4.2.3.4.1 *Substantieller Ausbau der Rollenden Landstrasse: Schaffung vorteilhafter Rahmenbedingungen und Ausschreibung eines eigenwirtschaftlichen Angebots*

Mit Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels besteht für die Rollende Landstrasse ein Potential für schnellere Verbindungen mit stark verbesserten Rollmaterial-Umläufen und einem attraktiven vertakteten Angebot (ca. 400'000 Stellplätze, mindestens im Stundentakt ein Zug pro Richtung). Diese Möglichkeiten für eine qualitativ und quantitativ hochwertige und potentiell eigenwirtschaftliche Rollende Landstrasse sollen in der Variante 3 mittels einer Ausschreibung ausgeschöpft werden. Als Achse für ein solches Angebot bietet sich eine Verbindung von Grenze zu Grenze über die Lötschberg-Simplon-Achse, also von Basel bis Domodossola, an. Die Gotthard-Achse steht wegen der begrenzten Eckhöhe für Lastwagen bis 2015 als eine Alternative für eine Rola von Grenze zu Grenze – auch bei Verwendung neuen Rollmaterials - nicht zur Verfügung.

Die grundsätzlichen Vorteile der Rollenden Landstrasse werden in dieser Variante vollumfänglich für einen erfolgreichen Verlagerungsprozess eingesetzt: Die Möglichkeit, Fahrzeuge mit einer Eckhöhe von 4m zu transportieren, erschliesst als Kunden der Rola alle Lastwagenverkehre, die gemäss den relevanten Vorschriften zur Fahrzeughöhe³⁹ die schweizerischen Alpenübergänge benutzen dürfen. Zugleich ist die Rola die schnellste Form der Verkehrsverlagerung, da eine Änderung der logistischen und produktionstechnischen Abläufe für die Rola-Kunden nicht notwendig ist. Ein stündlich vertaktetes Angebot der Rollenden Landstrasse würde die Attraktivität der Rola für alle Nutzer zusätzlich erhöhen, da Wartezeiten minimiert werden könnten und sowohl Flexibilität als auch Planungssicherheit für die Transportunternehmen ausreichend gewährleistet wären.

Die Ausschreibung dieses Angebots kann und soll vorgenommen werden, sobald die notwendigen technischen, betrieblichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung gegeben und die Vorbereitungen abgeschlossen sind. Eine im Vorfeld der Güterverkehrsvorlage erstellte Konzeptstudie zu einem Betriebskostenvergleich von Rola-Systemen⁴⁰ kommt zum Schluss, dass ein solches substantiell ausgebauten Angebot (z.B. 400'000 Stellplätze) unter bestimmten Rahmenbedingungen rentabel betrieben werden kann. Für die Umsetzung einer solchen eigenwirtschaftlichen Rola rückt somit die Frage der Realisierbar-

³⁹ Vgl. Artikel 66 der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962, SR 741.11.

keit der für die Rola optimalen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt. Diese Fragen werden während der Dauer der Vernehmlassung vertieft abgeklärt.

Ausschreibung und Angebotsgestaltung

Der Bund bereitet bei Umsetzung dieser Variante eine internationale Ausschreibung unter Berücksichtigung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben vor und führt diese Ausschreibung durch. Gegenstand der Ausschreibung sind die Höhe und Art des Stellplatzangebots und der Fahrplan. Vorbereitend hat der Bund die Machbarkeit zu prüfen und entsprechende Netznutzungspläne zu definieren, in denen eine bestimmte Zahl an Trassen für die Rollende Landstrasse von Grenze zu Grenze reserviert wird. Welche Rolle der Bund bei der Bereitstellung der Terminalstandorte einnimmt oder ob deren Errichtung integraler Teil der Ausschreibung ist, bleibt noch zu prüfen. Da die Rola nicht von einem Tag auf den anderen in den Betrieb genommen werden, kann auch der sukzessive Aufbau des Angebots innerhalb von beispielsweise drei Jahren Gegenstand der Ausschreibung sein.

In der Gestaltung der Preishöhe und der Tarifstruktur sind die Bieter frei. Die Preisgestaltung liegt in der unternehmerischen Verantwortung und wird sich unmittelbar an den Kosten des konkurrierenden Strassentransports orientieren. Entsprechend ist die Erlösabschätzung im Rahmen des Ausschreibungs- und Bietverfahrens Teil des Unternehmensrisikos. Kostenseitig sind nicht nur die unmittelbaren Betriebskosten (Traktion, Rollmaterialunterhalt) Gegenstand des Gebots, sondern auch die beim Anbieter anfallenden Kosten für die Terminalerstellung und die Beschaffung des Rollmaterials.

Die Ausschreibung würde mehrere Jahre umfassen, z.B. einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren. Für diesen Zeitraum würde jenes Unternehmen den Zuschlag für den exklusiven Betrieb erhalten, welches das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bietet. Im Vorfeld muss geklärt werden, ob der Bund in jedem Fall bereit ist, eine Bestellung gemäss dem besten Gebot vorzunehmen oder nur für den Fall, dass ein kostendeckendes, ohne Abgeltungen realisierbares Gebot eingeht. Der Bund übernimmt im Rahmen der Vergabe keine Garantien für die unternehmerischen Risiken der Betreiber infolge von Kostenfehlschätzungen oder Ertragseinbussen.

Schaffung vorteilhafter Rahmenbedingungen

Als erstes müssten für den zukünftigen Rola-Betreiber die notwendigen Trassen in einer Kapazität und Qualität bereitgestellt werden können, welche kosteneffiziente Umläufe für die Rola ermöglicht. In der Fahrplanerstellung sind daher die für die Rola benötigten Trassen prioritär zu behandeln. Hierfür sind vom Bundesrat entsprechende Netznutzungspläne zu erlassen oder die Prioritätenordnung auf der Lötschberg-Simplon-Achse anzupassen. Es ist

⁴⁰ Ecoplan, Betriebs- und Investitionskostenvergleich zweier RoLa-Systeme. Bern 2003.

heute offen, ob die in oben genannter Studie unterstellten Umlaufzeiten von 5 Stunden (inkl. Reserven) tatsächlich realisiert werden können. Heute betragen die technischen Fahrzeiten 6 bis 8 Stunden zwischen Basel und Domodossola, mit dem nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels vorgesehenen Fahrplan verkürzen sie sich auf 5 bis 6 Stunden. Zur Aufrechterhaltung der Fahrplanstabilität sind zusätzlich Reserven einzuplanen, um eine optimale Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten zu erreichen.

Zweitens müssen die zu erstellenden Terminals eine Kapazität für ca. 400'000 Be- und Entladungen besitzen. Zum heutigen Zeitpunkt stehen solche Terminalstandorte noch nicht zur Verfügung. Für den Raum Basel als Start- bzw. Zielpunkt der Rola-Relation im Norden muss entsprechend der konkrete Standort für eine vorteilhafte Abwicklung der Be- und Entladungen noch gefunden werden. Als südlicher Terminalstandort kommt voraussichtlich nur Domodossola in Frage. Um insbesondere diese grenznahen Terminalstandorte fristgerecht zu realisieren, muss der Bund sich aktiv an Verhandlungen mit dem italienischen Staat, der Region Piemont und der italienischen Infrastrukturbetreiberin beteiligen. Festzuhalten ist, dass ein solcher Rola-Terminal derzeit von italienischer Seite aufgrund der hohen Schwerkraftbelastung für das Valle d'Ossola und Teile des Piemonts und der Lombardei noch kategorisch abgelehnt wird. Darüber hinaus sind Infrastrukturanpassungen auf dem Netz der italienischen Infrastrukturbetreiberin (Simplon) erforderlich, um ein solches Rola-Betriebskonzept realisieren zu können. Für diese müsste entweder der zukünftige Betreiber der Rola oder der schweizerische Staat aufkommen.

Bereitstellung von Infrastrukturkapazitäten für die Rollende Landstrasse

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass nach Eröffnung des Lötschberg- und des Gotthard-Basistunnels ausreichende Trassenkapazitäten für die Umsetzung eines Stellplatzangebots in der beschriebenen Form bestehen. Bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels werden jedoch punktuelle Knappheiten bestehen. Vor allem ist das Trassenangebot für Züge mit hoher Eckhöhe (Rola, diverse UKV-Züge) begrenzt, da für diese eine gesonderte Trassierung südlich des Simplon (Slalomverkehr für sogenannte SIM-Trassen) erforderlich ist. Daneben sind aber auch noch Fragen der möglichen Zuglänge, vor allem aufgrund von Restriktionen bei der Infrastruktur, offen.

Mit Blick auf eine optimale Auslastung der vorhandenen Infrastrukturkapazitäten ist das Nutzlastverhältnis bei einem substantiellen Ausbau der Rollenden Landstrasse von besonderer Bedeutung: Mit einem Rola-Zug werden 30 % mehr an unproduktiver Masse transportiert als im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV). Dies hat zur Folge, dass bei der Rola für die Beförderung der gleichen Nettotonnage viel mehr Züge notwendig sind, als dies beim UKV der Fall ist. Ein substantieller Ausbau der Rola erschwert eine optimale Aufteilung der bis zur vollen Inbetriebnahme der NEAT ohnehin knappen Trassen auf der Nord-Süd-Achse zwischen Personen- und Güterverkehr. Zumindest bis zur Eröffnung des Gotthard-Basis-

tunnels kann dies zu deutlichen Einschränkungen im übrigen Schienenverkehr führen und das zum heutigen Zeitpunkt wesentlich kostengünstigere Angebot im UKV oder das Personenverkehrsangebot im Regional- und Fernverkehr entlang der Lötschberg-Simplon-Achse (z.B. die Einbindung in den Knoten Mailand) beschränken.

Für die Realisierung eines substantiellen Ausbaus muss die Frage der Umsetzbarkeit mit den Infrastrukturbetreiberinnen vertieft abgeklärt werden. Dies betrifft vor allem die Folgen einer Priorisierung der Rola-Verkehre für die anderen Verkehrsangebote. Die Analyse der Trassenverfügbarkeiten erfolgt im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage zur "zukünftigen Entwicklung der Bahnprojekte" (ZEB, Gesamtschau) sowie im Kontext der "Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes und zur Trassensicherung für die zurückgestellten NEAT-Strecken" (KANSAS)⁴¹.

4.2.3.4.2 Versteigerung von Durchfahrtsrechten (Alpentransitbörse) im Zusammenspiel mit der Rollenden Landstrasse

Die Schaffung der Rechtsgrundlage für die Versteigerung von Durchfahrtsrechten bzw. einer Alpentransitbörse ist auch in Variante 3 vorgesehen. Die Alpentransitbörse dient in dieser Variante einerseits der Stabilisierung der Rahmenbedingungen auf der Strasse. Hierdurch wird den Bietern bzw. Betreibern des ausgebauten Rola-Angebots Planungssicherheit auf der Ertragsseite gewährleistet. Andererseits ermöglicht eine substantiell ausgebaut Rola eine bestmögliche schienenseitige Flankierung der Alpentransitbörse. Ist die Rola preislich und qualitativ eine attraktive Alternative für den alpenquerenden Schwerverkehr, sinkt der Marktpreis für die Durchfahrtsrechte, und die Akzeptanz des Instruments der Alpentransitbörse auf nationaler wie internationaler Ebene steigt.

4.2.3.4.3 Wettbewerb und Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr

Die finanzielle Förderung des kombinierten Verkehrs wird fortgeführt. Sie kann aber bei erfolgreicher Ausschreibung und Inbetriebnahme einer derartigen Rola reduziert werden. Treffen die Schlussfolgerungen der oben genannten Studie zu, wären ab Inbetriebnahme der Rola keine Abgeltungen für den begleiteten kombinierten Verkehr mehr erforderlich. Das Einsparpotential gegenüber heute wird mit ca. 50 Millionen pro Jahr beziffert. In welcher Intensität die Förderung des unbegleiteten kombinierten Verkehrs fortgeführt wird, hängt davon ab, ob die in dieser Variante vorgestellte Option eines substantiellen Rola-Ausbaus komplementär zu Variante 1 oder 2 gesehen wird.

⁴¹ Vgl. auch die Botschaft zu dieser Kapazitätsanalyse vom 8. September 2004, BBl 2004 5123.

4.2.3.4.4 *Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland*

Da die Ausschreibung des substantiellen und eigenwirtschaftlichen Rola-Angebots auch den Bau und Betrieb der Terminals impliziert, sind vorderhand durch den Bund keine besonderen Mittel für die Rola-Terminals zu reservieren. Der Ausbau der Terminalkapazitäten des unbegleiteten kombinierten Verkehrs kann auch zukünftig punktuell gefördert werden.

4.2.3.4.5 *Auswirkungen der Umsetzung des substantiellen Ausbaus der Rola*

Das mit dieser dritten Variante vorgeschlagene Verlagerungskonzept beinhaltet sowohl eine Kontinuität als auch Neuakzentuierungen der Verlagerungspolitik. Grundsätzlich werden die bewährten Massnahmen fortgeführt. Die Position der Rola innerhalb der Verlagerungsstrategie des Bundes wird jedoch deutlich aufgewertet. In Bezug auf die Anpassung der Rahmenbedingungen (Trassenverfügbarkeit, Bereitstellung von Terminalstandorten, internationale Verhandlungen, finanzielle Machbarkeit) sind jedoch zum heutigen Zeitpunkt der Zeitbedarf wie auch der Zeitplan für die Umsetzung dieser Variante noch nicht definiert. Der Bundesrat wird daher - wie oben erwähnt - parallel zur Vernehmlassung die Realisierbarkeit - auch unter dem Aspekt Finanzen - einer solchen substantiell ausgebauten Rola vertieft und detailliert prüfen. Ebenso werden die konkret erforderlichen Voraussetzungen sowie die Chancen und Risiken für den übrigen Schienenverkehr vertieft analysiert.

4.2.3.5 *Mögliche Zwischenvarianten*

Zwischen den drei vorgeschlagenen Eckvarianten ist grundsätzlich ein breites Spektrum an Zwischenvarianten denkbar, die verlagerungs- und haushaltspolitische Anliegen in unterschiedlicher Weise gewichten. Für all diese Zwischenvarianten besteht hierbei eine Wechselwirkung zwischen Zielerreichung, Finanzbedarf und Umsetzung einer Alpentransitbörse.

4.2.3.6 *Alternative und verworfene Massnahmenbündel*

Alternativ zu den beiden vorgeschlagenen Massnahmenbündeln wurden in Vorbereitung der Güterverkehrsvorlage auch die folgenden Massnahmen in ihren grundlegenden verkehrlichen und finanziellen Auswirkungen untersucht:

Einführung neuer fiskalischer Massnahmen ohne Absprache mit EU

Mit einer international nicht abgestimmten rascheren Einführung neuer fiskalischer Massnahmen wie der Alpentransitabgabe (über das im Landverkehrsabkommen vorgesehene Niveau hinaus) und/oder der Alpentransitbörse könnte die Zielerreichung aus reiner Verlagerungsoptik früher als 2017 sichergestellt werden. Die für die Finanzierung des Schienengüterverkehrs notwendigen Fördermittel könnten so theoretisch sehr schnell abgebaut und auf eine schienseitige Flankierung von Alpentransitbörse oder -abgabe verzichtet werden. Indessen erachtet der Bundesrat ein solches Vorgehen namentlich aus rechtlichen, aber auch

aus aussenpolitischen, innenpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Überlegungen aufgrund zu erwartender Retorsionsmassnahmen der EU und der gravierenden Folgen für die schweizerische Volkswirtschaft von vorneherein als ausgeschlossen. Gleiches gilt auch für die Einführung solcher Massnahmen nur für Transitfahrten von Grenze zu Grenze.

Kostenlose Trassennutzung für den Güterverkehr

Auch eine generelle Absenkung des Trassenpreises für den Güterverkehr auf einen Preis von Null (für den Güterverkehr kostenlose Trassennutzung) wurde geprüft. Die Trassen als wichtigster Inputfaktor des Güterverkehrs wären so kostenfrei erhältlich. In den Genuss dieser Vergünstigung käme nicht nur der kombinierte Verkehr, sondern auch der Wagenladungsverkehr. Eine Beschränkung auf alpenquerende Verkehre wäre technisch möglich. Grundsätzlich wäre eine solche Verlagerungsstrategie jedoch mit einer gravierenden Umschichtung der Finanzflüsse im Bahnmarkt verbunden. Den Infrastrukturbetreiberinnen würden erhebliche Ertragsausfälle entstehen, die anderweitig durch Abgeltungen kompensiert werden müssten. Daneben hätte eine solche Massnahme aus verlagerungspolitischer Sicht den Charakter einer ‚Giesskannensubvention‘, da Verkehre, die bereits schienenengebunden sind und heute schon kostendeckend arbeiten – wie dies für den allergrössten Teil des Wagenladungsverkehr der Fall ist – in den Genuss der gleichen Vergünstigungen kommen wie Verkehre, die ein grosses Verlagerungspotential besitzen und daher förderungswürdig sind. Für den grössten Teil des kombinierten Verkehrs würde zudem diese Massnahme nicht ausreichen, da diese Verkehre heute höhere Abgeltungen erhalten, als sie auf dem schweizerischen Netz an Trassenpreisen entrichten.

Neben kostenlosen Trassen bräuchte es eine grundsätzliche Änderung der Prioritätenordnung bei Fahrplanerstellung und Betrieb zugunsten des Güterverkehrs und zulasten des Personenverkehrs. Damit würde das System des vertakteten Personenverkehrsangebots im Fern- und Regionalverkehr vollständig in Frage gestellt.

Verlängerung des Verlagerungsgesetzes

Als letzte Variante wurde geprüft, ob eine Verlängerung des bestehenden Verkehrsverlagerungsgesetzes um einige Jahre ein gangbarer Weg darstellt. Dies vor dem Hintergrund, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht detailliert skizziert werden kann, wie sich der Verlagerungsprozess in den kommenden Jahren im Kontext der fortschreitenden Liberalisierung und mit Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels darstellt.

Ein solches Vorgehen mit einer Verlängerung der bisherigen Gesetzesgrundlage erachtet der Bundesrat jedoch als nicht problemadäquat, da zum heutigen Zeitpunkt bereits deutlich erkennbar ist, dass das Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten deutlich verfehlt wird, wie unter Ziffer 4.2.1.4 dargestellt wird. Eine Verlängerung des Verkehrsverlagerungsgesetzes würde so keine gesetzlichen Grundlagen für neue Verlagerungsmassnahmen wie die Alpentransitbörse beinhalten und keine Perspektive für einen erfolgreichen und nachhaltigen Verlagerungsprozess bieten.

4.2.3.7 Monitoring der Massnahmen und Prüfung zusätzlicher Massnahmen

In Kontinuität zum bisherigen "Monitoring der flankierenden Massnahmen" (MFM) legt der Bundesrat den zuständigen parlamentarischen Kommissionen in der Phase bis zur Erreichung sämtlicher im Güterverkehrsverlagerungsgesetz - je nach gewählter Variante - festgelegten Zielgrössen alle zwei Jahre einen Bericht über die Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs vor. Darin sind der Stand und die Entwicklung des Angebots und der Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen, die Entwicklung der Angebote und der Nutzung der Güterverkehrsleistungen und die Reduktion der Umweltbelastungen aufzuzeigen. Die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen muss fortlaufend geprüft werden und es müssen nötigenfalls weitere Zwischenschritte festgelegt werden. Nach Erreichen der festgelegten Zielgrössen voraussichtlich im Jahr 2017 wird noch dreijährlich Bericht erstattet.

Sollte die Massnahmenprüfung und die Beurteilung der Entwicklung zeigen, dass ein Erreichen der Zielgrössen der alpenquerenden Fahrten gefährdet erscheinen oder zwischen den verschiedenen Massnahmen eine Neugewichtung vorgenommen werden muss, kann der Bund im Sinne einer rollenden Planung weitere Massnahmen prüfen und der Bundesversammlung beantragen oder soweit in seiner Kompetenz, selber einführen. Im Zusammenhang mit der Vorlage zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz wurde das gesamte für die Verlagerungspolitik einsetzbare Massnahmenspektrum eingehend geprüft. Das Potential an weiteren Handlungsmöglichkeiten ist gering und ohne bedeutende Auswirkungen auf die Verlagerung. Gegebenenfalls wird zu prüfen sein, ob eine Veränderung der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen eine Ausweitung der Handlungsspielräume der Verlagerungspolitik und eine Korrektur der Massnahmen nötig und möglich erscheinen lässt. Zugleich sollen auch alle im Zuge der rollenden Planung erkennbaren Potentiale für Subventionsreduktionen, welche dem Verlagerungsprozess nicht entgegenstehen, sollen umgehend genutzt werden, um im Rahmen des Monitoring auch den haushaltspolitischen Anliegen das nötige Gewicht zu verleihen.

4.3 Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

Der Bund ist bestrebt, auch im Binnenverkehr ein ökologisch ausgewogenes, den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechendes Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern zu schaffen. Die Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen Angebots des Schienenverkehrs in der Fläche ist hierfür eine wesentliche Grundlage.

4.3.1 Ausgangslage

4.3.1.1 *Instrumente und Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche*

Zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche trugen bisher verschiedene Instrumente in unterschiedlicher Intensität bei. Neben der LSVA und der Bahnreform sind dies vorrangig die folgenden Massnahmen:

- Bestellung von Schieneninfrastruktur durch den Bund

Der Bund bestellt bei den Infrastrukturbetreiberinnen Infrastrukturleistungen und gilt die geplanten ungedeckten Kosten dieses Angebots ab (im Rahmen der Bestellung von Angeboten nationaler Bedeutung gemäss Art. 49 Eisenbahngesetz). Gegenstand solcher Bestellungen sind Ausbaustandards und Sollanforderungen für einzelne Strecken, die auch die Durchführung von Güterverkehr auf diesen Strecken ermöglichen.

- Förderungen von Investitionen in Anschlussgleise

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Anschlussgleise sowie die Verordnung vom 26. Februar 1992 über die Anschlussgleise werden Beiträge an den Bau und die Erneuerung von Anschlussgleisen ausgerichtet. Die Beitragszusicherung erfolgt an Neubau, Sanierung, Umbau und Erweiterung von Anschlussgleisen.

- Förderung von Investitionen in Terminalanlagen

Wie für den alpenquerenden kombinierten Verkehr beteiligt sich der Bund auch finanziell am Bau von förderwürdigen Terminalanlagen des kombinierten Verkehrs für den Binnen-, Import- und Exportverkehr.

- Auftrag für ein flächendeckendes System Wagenladungsverkehr in der Leistungsvereinbarung Bund - SBB

Gemäss Artikel 11 der Botschaft des Bundesrat zur Leistungsvereinbarung 2007 - 2010 zwischen Bund und SBB hat die SBB AG den Leistungsauftrag, im Wagenla-

dungsverkehr im Rahmen eines eigenwirtschaftlichen Betriebs ein flächendeckendes Angebot zu erstellen, das sich auf die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft ausrichtet. Kann die SBB AG den flächendeckenden Wagenladungsverkehr aufgrund einer veränderten Konkurrenzsituation nicht mehr wirtschaftlich betreiben, hat sie dem Bundesrat Bericht zu erstatten und geeignete Massnahmen vorzuschlagen, die zuvor im Rahmen der Regionalkonferenzen diskutiert worden sind.

4.3.1.2 Wirtschaftliche Situation des Schienengüterverkehrs in der Fläche

SBB Cargo hat in den vergangenen Jahren mehrfach Schwierigkeiten mit einer wirtschaftlichen Leistungserbringung des flächendeckenden Wagenladungsverkehrs bekundet.

Das System Wagenladungsverkehr verursacht nach Problemen im Jahr 2002 laut SBB Cargo auch 2005 einen hohen Verlust, so dass Veränderungen des Produktionssystems und eine Anpassung der Bedienungsdichte erforderlich werden. Mit dem sog. Projekt 'Fokus' wird bis Mitte 2006 die Zahl der Bedienungspunkte reduziert, so dass zukünftig noch 323 Punkte und die damit verbundenen Anschlussgleise bedient werden. Über dieses Netz können 95 % des bisherigen Verkehrsvolumens abgewickelt werden. Darüber hinaus ist es mit einer grossen Zahl von kundenspezifischen Lösungen und speziellen Produkten wie Ring- und Sammelzügen möglich, zusätzliche Bedienungspunkte anzufahren. Der Bundesrat hat nach Prüfung der durch SBB Cargo geplanten Massnahmen am 2.11.2005 bestätigt, dass trotz dieser Massnahmen auch zukünftig die flächendeckende Versorgung im Bahngüterverkehr gewährleistet ist.

Eine kostendeckende Erbringung eines flächendeckenden Wagenladungsverkehrs bei gleich bleibender Bedienungsdichte ist aber künftig nicht einfach gewährleistet. Eine sich wandelnde Konkurrenzsituation zwischen den Verkehrsträgern Strasse und Schiene kann zu weiteren Erlöseinbussen beim Wagenladungsverkehr führen. Weitere, tief greifende Anpassungen in der Bedienung können künftig nicht ausgeschlossen werden. Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB AG müsste in der Folge das vorgängig beschriebene Verfahren Anwendung finden. Wie in der Folge weiter verfahren werden müsste, ist offen. Gemäss Botschaft zur Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB AG für die Jahre 2003 - 2006 kann die SBB AG dem Bundesrat eine Offerte zur Beibehaltung der Angebotsstandards unterbreiten, wenn der Bundesrat feststellt, dass eine flächendeckende Versorgung mit Bahngüterverkehr nicht mehr gegeben ist. Anschliessend sollen die politischen Entscheidungsträger entscheiden, ob mit einer Bestellung interveniert werden soll oder nicht.

4.3.2 Umsetzung der Massnahmen zur Förderung des Güterverkehrs in der Fläche

Im Zuge der Gesetzgebungsvorlage für den Güterverkehr und der weiteren geplanten Vorlagen für den Bahnmarkt verändern sich die Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr in der Fläche. Folgende Massnahmen sollen zukünftig zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche umgesetzt werden:

4.3.2.1 *Bestellung von Schieneninfrastruktur durch den Bund*

Der Bund bestellt auch weiterhin Infrastrukturleistungen. Im Rahmen der geplanten Gesetzesvorlagen zur Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung soll die Bestellung in Form von Leistungs- oder Programmvereinbarungen mit einer mehrjährigen Gültigkeit erfolgen, mit welchen mit den verschiedenen Infrastrukturbetreiberinnen Angebotsstandards vereinbart werden. Der Bund ist bestrebt, in Bezug auf erlaubte Achslasten, Zuglängen, Zuggewichte und Zuggeschwindigkeiten Mindeststandards festzulegen, die ein nachfragegerechtes Angebot im Schienengüterverkehr erlauben.

4.3.2.2 *Förderung von Investitionen in Anschlussgleise*

Das dichte Anschlussgleisnetz ist ein bedeutendes Element innerhalb des Leistungsangebots der Bahnen sowohl im nationalen System Wagenladungsverkehr als auch für Import- und Exportverkehre. Zum Teil handelt es dabei auch um alpenquerenden Wagenladungsverkehr. Die Fortsetzung der Förderung von Anschlussgleisinvestitionen leistet einen bedeutenden Beitrag für die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Systems Wagenladungsverkehr. Es sind auch künftig Beiträge in Höhe von jährlich 15 - 20 Millionen vorgesehen.

Mit der Finanzhilfe war bisher gemäss den Bestimmungen der Verordnung über die Anschlussgleise⁴² die Verpflichtung des Empfängers verbunden, innerhalb von fünf Jahren eine bestimmte Menge über die Schiene zu transportieren. Die Förderung des Baus und der Erneuerung der Anschlussgleise wurde im Rahmen der Massnahmenprüfung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes grundlegend evaluiert. Die gesetzliche Grundlage zur Förderung der Anschlussgleise wird in der Folge terminologisch angepasst. Auf Verordnungsebene ist separat geplant, eine Anpassung der Förderbedingungen an das veränderte Umfeld vorzunehmen: Dazu soll neu die Bagatellgrenze herabgesetzt und die gesetzliche Mindestmenge erhöht und vereinheitlicht werden. Darüber hinaus werden eine Mindesteffizienz und eine Obergrenze des Förderbeitrags eingeführt, so dass der Förderbeitrag des Bundes einen Anteil von 20 % der Schienentransportkosten nicht überschreitet. Auf diesem Weg kann eine höhere und nachhaltigere Verlagerung erreicht werden.

⁴² AnGV, SR 742.141.51

4.3.2.3 *Förderung von Investitionen in Terminalanlagen*

Die Förderung von Terminalanlagen, die vorwiegend dem Binnenverkehr dienen, ist auch zukünftig vorgesehen. Für die Festlegung des Förderbetrags werden dieselben Kriterien (Einbringen von Eigenmitteln, Investitionsbedarf, Verlagerungswirkung) angewandt, wie für Umschlagsanlagen, die vorwiegend dem alpenquerenden Verkehr dienen. Aufgrund der Vorrangigkeit des Verfassungsauftrags zur Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs wird aber Projekten des nicht alpenquerenden Verkehrs eine tiefere Priorisierung zugeordnet.

4.3.2.4 *Verzicht auf finanzielle Förderung des Betriebs des Schienengüterverkehrs in der Fläche*

Der Leistungsauftrag für das Angebot eines flächendeckenden Systems Wagenladungsverkehr ist zukünftig nicht zwingend Gegenstand einer Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB sein, da Leistungsvereinbarungen schwerpunktmässig auf die Frage der Infrastrukturförderung fokussieren. Der Bundesrat ist aber grundsätzlich der Meinung, dass auch künftig ein flächendeckendes System Wagenladungsverkehr eigenwirtschaftlich aufrechterhalten werden soll. Als Eigner von SBB Cargo setzt er sich daher im Rahmen der Eignerstrategie dafür ein, dass SBB Cargo ein flächendeckendes System im Wagenladungsverkehr anbietet.

Aus diesen Gründen soll mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes die Rechtsgrundlage für eine Bestellung von Leistungen des Schienengüterverkehrs und die Gewährung von Investitionsbeiträgen im Schienengüterverkehr durch die öffentliche Hand aus dem Gütertransportgesetz (bisher Art. 8 TG⁴³) gestrichen werden. Für den Güterverkehr in der Fläche gibt es keinen expliziten Verlagerungsauftrag, der eine gezielte Förderung des Angebots des Schienengüterverkehrs in der Fläche notwendig macht. Daneben besteht auch kein Service-Public-Auftrag zur Versorgung mit Schienengüterverkehr. Diese Sichtweise wurde durch das Parlament mit der Ablehnung der Motion Gentil „Für Güter die Bahn“⁴⁴, welche den Bundesrat beauftragen sollte, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, welche sicherstellt, dass die Verlagerung der Güter auf die Schiene im Binnenverkehr flächendeckend gewährleistet wird, bestätigt. Durch den Verzicht auf die Möglichkeit der Bestellung von Verkehren überlässt der Bund die Frage der Bedienungsdichte dem unternehmerischen Entscheidungsspielraum der Eisenbahnverkehrsunternehmen und nimmt nur im Rahmen der Eignerstrategie hinsichtlich SBB Cargo hierauf Einfluss.

⁴³ SR 742.40

⁴⁴ Geschäfts-Nr. 05.3845

4.4 Transportrecht

4.4.1 Ausgangslage

Unter geltendem Recht finden sich die Bestimmungen für den Transport von Gütern durch die Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zusammen mit den Bestimmungen für den Transport von Personen und Gepäck im Transportgesetz (TG)⁴⁵.

Im Rahmen der geplanten Gesetzesvorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Bahnmarkt werden alle den Personenverkehr betreffenden Artikel ins Personenbeförderungsgesetz⁴⁶ übertragen. Dadurch wird das Transportgesetz auf die für den Güterverkehr geltenden Bestimmungen reduziert. Es wird deshalb in Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (Gütertransportgesetz, GüTG) umbenannt.

Das Gütertransportgesetz enthält die rechtlichen Rahmenbedingungen, die beim Transport von Gütern im nationalen Verkehr gelten.

Für die Revision des Gütertransportrechts sind zwei Aspekte zu beachten:

- Die verbleibenden Artikel des vormaligen Transportgesetzes sind infolge der tatsächlichen Entwicklung, die seit der Bahnreform 1 eingesetzt hat, teilweise veraltet. Die Geschäftspraktiken und Modalitäten bei der Abwicklung des Gütertransports haben sich gewandelt.
- Daneben hat sich das internationale rechtliche Umfeld verändert. Das internationale Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) ist durch das Protokoll von Vilnius 1999 revidiert worden. Mit ihm sind auch die einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM) geändert worden. Das Protokoll ist von der Schweiz bereits vor längerer Zeit ratifiziert worden. Für grenzüberschreitende Transporte im Verkehr mit der Schweiz wird künftig die revidierte CIM gelten. Sie trägt den veränderten geschäftlichen Gepflogenheiten Rechnung. Wo sie Lösungen für die internationalen Beförderungen bereithält, die auch für nationale Transporte Anwendung finden können, ist sie auch im nationalen Bereich zu berücksichtigen.

Die hauptsächlichen Neuerungen der CIM, die auch für das schweizerische Recht Bedeutung haben, sind:

- o Der Vertrag über die Güterbeförderung stellt neu einen Konsensualvertrag dar. Formelle Anforderungen müssen nicht mehr eingehalten werden und die Über-

⁴⁵ SR 742.40

⁴⁶ SR 744.10

gabe des Frachtbriefes ist nicht mehr notwendig. Der Frachtbrief ist nicht mehr Gültigkeitserfordernis, sondern hat lediglich Beweisfunktion.

- Die Beförderungspflicht wird aufgehoben.
- Die Pflicht zur Veröffentlichung von Tarifen wird aufgehoben.

Das revidierte Transportrecht muss den seit der Bahnreform 1 eingetretenen Veränderungen in der Bahnlandschaft Rechnung tragen. Die Bestimmungen müssen die Geschäftsabläufe und -praktiken regeln, die in der Realität vorkommen. Es muss ein modernes, dem heutigen Güterverkehr angepasstes Regelwerk zur Verfügung gestellt werden.

4.4.2 Grundzüge des neuen Gütertransportrechts

Die folgenden Elemente sind für das mit der Güterverkehrsvorlage vorgeschlagene Transportrecht kennzeichnend:

Transport- und Tarifpflicht

Die Transportpflicht ist grundsätzlich ein Relikt aus der früheren Güterverkehrslandschaft und steht im Zusammenhang mit der Tarifpflicht. In einer grundsätzlich liberalisierten Güterverkehrslandschaft und einer zugrunde liegenden freien Preisbildung besteht für eine gesetzliche Transport- und Tarifpflicht kein Platz bzw. Bedürfnis mehr. Wo Bund, Kantone oder Gemeinden mit den Gütertransportunternehmen bestimmte Leistungen vereinbaren und ihnen entsprechende finanzielle Mittel zukommen lassen, kann indessen die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen Einschränkungen unterliegen. Anstatt gesetzlicher Transport- und Tarifpflichten sind in diesen Bereichen indessen vertragliche Regelungen zwischen Besteller und Unternehmen vorzusehen. In den übrigen Bereichen gilt vollumfänglich die unternehmerische Freiheit.

Frachtvertrag

Der Vertrag zur Beförderung von Gütern kam bisher dadurch zustande, dass das Unternehmen das Gut zum Transport entgegennahm und eine Transporturkunde verfasst wurde. Beide Elemente waren konstitutiv für das Zustandekommen des Vertrages. Neu wird der Frachtvertrag wie in der CIM als Konsensualvertrag ausgestaltet. Die Gültigkeit des Vertrages soll nicht mehr länger abhängig sein von der Annahme des Gutes und des Frachtbriefes. Keiner ausdrücklichen Erwähnung bedarf die Möglichkeit des elektronischen Frachtbriefes. Da keine Formvorschriften mehr aufgestellt werden ist es damit implizit auch möglich, den Vertrag in Form eines Frachtbriefes, der elektronisch übermittelt wird, abzuschliessen.

4.5 Anschlussgleise

Die Anschlussgleisgesetzgebung regelt die vertraglichen Beziehungen zwischen den Anschliessern (den Inhabern des dinglichen Rechts an einem Anschlussgleis) und den Bahnen, die entweder als Infrastrukturbetreiberin das verbindende Schienennetz betreiben und resp. oder als Eisenbahnverkehrsunternehmen des Güterverkehrs Wagen für das Anschlussgleis zustellen oder abholen. Darüber hinaus sind die Beziehungen zu Mitbenützern des Anschlussgleises und der Bau und Betrieb von Anschlussgleisen Gegenstand des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise.

Im Rahmen der Erarbeitung der Güterverkehrsvorlage wurde neben der konkreten Anschlussgleisförderung auch die übrige Anschlussgleisgesetzgebung geprüft. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die gegenwärtige Fassung des Anschlussgleisgesetzes den Anforderungen eines liberalisierten Schienenverkehrsmarktes grundsätzlich entspricht. Die vorgenommenen Änderungen betreffen daher nur einzelne terminologische Präzisierungen, um jeweils klar zu stellen, ob Infrastrukturbetreiberin und resp. oder Bahnverkehrsunternehmen in den verschiedenen Regelungen betroffen sind. Beide Parteien waren bislang unter dem Begriff der "Bahn" zusammengefasst.

Im Bereich der Sicherheitsaufsicht besteht auf konzeptioneller Ebene Koordinations- und Harmonisierungsbedarf (intra- und intermodal). So soll die Aufsicht über sämtliche Anschlussgleise zukünftig dem Bundesamt für Verkehr übertragen werden. Trotzdem finden sich im Gesetz bisher noch (historisch gewachsene) hoheitliche Aufgaben der Infrastrukturbetreiberin. Dies vermag nicht zu überzeugen.

Anstatt verbindlich die grundsätzliche Anwendbarkeit der eisenbahnrechtlichen Sicherheitsvorschriften auf den Bereich der Anschlussgleise gesetzlich vorzuschreiben (vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise⁴⁷), ist ein kohärentes Sicherheitskonzept für die Aufsicht über die Anschlussgleise zu erarbeiten, welches einerseits risikogerechte Sicherheitsaufsicht bei den verschiedenen Anschlussgleisanlagen umfasst. Andererseits ist auch sicherzustellen, dass gegenüber vergleichbaren Bereichen anderer Verkehrsträger (vgl. z.B. Werkhof / Strasse) keine überhöhten Sicherheitsanforderungen gestellt werden. Dadurch kann andernfalls die Kostensituation und damit die Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern beeinträchtigt werden.

⁴⁷ SR 742.141.5

5 Inhalte der Revision des Eisenbahngesetzes (Haftungsbestimmungen)

Das Eisenbahnhaftpflichtgesetz von 1905 wird aufgehoben und durch Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz ersetzt. Die Gefährdungshaftung soll auch bezüglich der Genugtuung und grundsätzlich für Sachschäden gelten. Ausnahmen sind nur für transportierte Sachen vorgesehen. Für Handgepäck gilt wie bisher in gewissen Fällen eine Verschuldenshaftung, aber die Eisenbahnunternehmung muss beweisen, dass sie kein Verschulden trifft. Für Reisegepäck und Frachtgut gilt wie bisher eine vertragliche Haftung ohne Verschulden mit Entlastungsmöglichkeiten.

Neu soll das Eisenbahnunternehmen in keinem Fall von Selbsttötung haften. Eine andere Neuerung betrifft den Fall, wo verschiedene Eisenbahnunternehmen eine Infrastruktur betreiben und benützen. Hier sollen beide Unternehmen solidarisch haften. Im Übrigen unterstehen die Einzelheiten der Haftung fast vollständig dem Obligationenrecht.

Die Regelung gilt nicht nur für Eisenbahnen, sondern für alle konzessionierten Transportunternehmungen, ferner für alle Seilbahnen und Skilifte.

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Geltendes Recht

Die Haftung in Bezug auf Eisenbahnen wird heute hauptsächlich durch das Bundesgesetz vom 28. März 1905⁴⁸ über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post (EHG) geregelt. Es sieht eine so genannte Gefährdungshaftung des Inhabers der Eisenbahnunternehmung vor. Die blosser Verursachung des Schadens durch den Betrieb oder den Bau der Eisenbahn löst die Schadenersatzpflicht aus (Art. 1). Weder ein Verschulden noch eine Ordnungswidrigkeit ist Voraussetzung der Haftung. Der Betrieb der Eisenbahn wird als so gefährlich angesehen, dass er für sich allein die Haftung rechtfertigt. Die Gefährdungshaftung ist eine Kausalhaftung; so werden die Haftungen genannt, die kein Verschulden voraussetzen. Sie ist eine ausservertragliche Haftung, denn sie gilt auch dann, wenn kein Vertragsverhältnis zwischen Schädiger und Geschädigtem besteht.

Das EHG ist eines der ältesten Bundesgesetze, die eine Gefährdungshaftung vorsehen. Dies erklärt, weshalb die *Gefährdungshaftung nur in beschränktem Ausmass* gilt. Ein Verschulden ist erforderlich für die Genugtuung, d.h. die Entschädigung für seelische Unbill (Art. 8), sowie für den Ersatz von Sachschäden, sofern sie nicht mit Tod oder Körperverletzung

⁴⁸ SR 221.112.742

im Zusammenhang stehen: Nur für Schäden an Sachen in der Obhut einer Person, die bei einem Unfall getötet oder verletzt wurde, gilt die Gefährdungshaftung (Art. 11).

Die *Haftung ist ausgeschlossen*, wenn der Unfall durch höhere Gewalt, Verschulden Dritter oder des Geschädigten verursacht worden ist (Art. 1 Abs. 2) oder wenn der Geschädigte sich durch eine verbrecherische oder unredliche Handlung mit der Eisenbahn in Berührung gebracht hat (Art. 6); der Inhaber der Eisenbahnunternehmung kann ganz oder teilweise von der Haftung befreit werden, wenn sich der Geschädigte durch wissentliche Übertretung polizeilicher Vorschriften mit der Eisenbahn in Berührung gebracht hat (Art. 7).

Das EHG regelt ausführlich die *Einzelheiten* der Haftung:

- die Berechnung des Schadens bei Tod (Art. 2), Körperverletzung (Art. 3 und 10), Sachschaden (Art. 12) sowie im Fall, wo die haftbare Eisenbahnunternehmung Prämien für eine Unfallversicherung des Geschädigten bezahlt hat (Art. 13).
- die Art des Schadenersatzes (Kapital oder Rente, Art. 9); die Ermässigung des Schadenersatzes bei ungewöhnlich hohem Erwerb des Geschädigten (Art. 4) oder wenn den Geschädigten einen Teil der Schuld am Unfall trifft (Art. 5).
- die Verjährung (Art. 14). Die Ansprüche verjähren in zwei Jahren vom Tag des Unfalls an gerechnet.
- das Verbot der Abtretung von Ersatzansprüchen der Arbeiter und Angestellten der Unternehmung (Art. 15) sowie des Ausschlusses oder der Beschränkung der Haftung durch Reglemente, Bekanntmachungen oder Vereinbarung (Art. 16); die Möglichkeit, Entschädigungsvereinbarungen anzufechten (Art. 17)
- den Rückgriff der Eisenbahnunternehmung auf Dritte (Art. 18)
- die freie Beweiswürdigung (Art. 20).

Schliesslich wird festgelegt, dass eine Eisenbahnunternehmung, welche die Infrastruktur einer anderen Unternehmung benützt, ausschliesslich haftet (Art. 25).

Entsprechend seinem Titel ist das EHG auch auf Dampfschiffahrtsunternehmungen und die Post anwendbar (Art. 24 EHG). Der *Anwendungsbereich* wird heute aber durch Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1993⁴⁹ über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (PBG) umschrieben: Demnach sind neben der schweizerischen Post alle eidgenössisch konzessionierten Unternehmungen dem EHG unterstellt; dazu gehören einerseits die konzessionierten Schifffahrtsunternehmungen, andererseits die konzessionierten Luftseilbahnen. Für Motorfahrzeuge gelten demgegenüber nach Artikel 5 Absatz 2 PBG die Haftpflichtbestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember

⁴⁹ SR 744.10

1958⁵⁰ (SVG). Deshalb fallen heute praktisch alle von der Post durchgeführten Personen Transporte unter das SVG. Im Rahmen anderer Vorlagen zum Bahnmarkt ist vorgesehen, Artikel 5 PBG in das neue Bundesgesetz über die Personenbeförderung zu überführen.

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz) vom 22. Dezember 2004⁵¹ wird vorgeschlagen, grundsätzlich alle Seilbahnen und Skilifte, die der Personenbeförderung dienen, dem EHG zu unterstellen.

Soweit sich beim Betrieb der Eisenbahn eine besondere Gefahr für die Umwelt verwirklicht (insbesondere, wenn transportierte umweltgefährliche Güter den Boden, die Luft oder das Wasser verunreinigen) gilt die Gefährdungshaftung nach Artikel 59a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983⁵² über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG). Diese gilt für alle Arten von Schäden.

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985⁵³ über den Transport im öffentlichen Verkehr (*Transportgesetz*, TG) regelt die vertragliche Haftung der eidgenössisch konzessionierten Transportunternehmungen. Die Regelung für Handgepäck (Art. 19 TG) entspricht jener des EHG. Für Reisegepäck (Art. 23 TG) und für Frachtgut (Art. 39 TG) gilt eine Kausalhaftung mit Entlastungsbeweis: Die Unternehmung haftet nicht, wenn sie beweist, dass der Schaden auf Verschulden des Geschädigten oder auf Umstände zurückzuführen ist, die sie nicht vermeiden oder deren Folgen sie nicht abwenden konnte. Die Verursachung des Schadens durch den Transport wird vermutet. Die Haftung ist summenmässig begrenzt (Art. 41 TG, Art. 12, 34, 37 der Verordnung vom 5. November 1986 über den Transport im öffentlichen Verkehr⁵⁴). Im Rahmen der Fortentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schienenmarkt ist vorgesehen, die Bestimmungen des Transportgesetzes über den Transport von Personen und Reisegepäck in das neue Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Bestimmungen über Frachtgut in das neue Gütertransportgesetz zu überführen.

Das *Übereinkommen vom 9. Mai 1980*⁵⁵ über den internationalen Eisenbahnverkehr (CO-TIF) enthält in Anhang A Einheitliche Rechtsvorschriften über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV). Die Haftung entspricht weitgehend jener des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes und des Transportgesetzes, ist aber auch für Personenschäden summenmässig beschränkt. Anhang B enthält Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM). Die Haftung entspricht weitgehend jener des Transportgesetzes.

⁵⁰ SR 741.0

⁵¹ BBl 2005 895

⁵² SR 814.01

⁵³ SR 742.40

⁵⁴ SR 742.401

⁵⁵ SR 0.742.403.1

5.1.2 Probleme

Beschränkung der Gefährdungshaftung

Die geschilderte Beschränkung der Gefährdungshaftung durch das Erfordernis eines Verschuldens im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Genugtuung und mit Sachschäden steht heute im schweizerischen Haftpflichtrecht isoliert da. Alle übrigen Bundesgesetze, die eine Gefährdungshaftung vorsehen, kennen keine solchen Beschränkungen. Gefährdungshaftungen sind heute ausser bei den Eisenbahnen für folgende Gefahrenquellen vorgesehen:

- umweltgefährliche Betriebe oder Anlagen⁵⁶;
- Stromleitungen⁵⁷, Rohrleitungen⁵⁸, Kernanlagen⁵⁹;
- Motorfahrzeuge⁶⁰, Luftfahrzeuge⁶¹;
- Sprengmittel⁶²
- gentechnisch veränderte⁶³ und pathogene⁶⁴ Organismen
- Jagd⁶⁵.

Alle diese Gesetze verweisen bezüglich der Genugtuung auf die Bestimmungen des Obligationenrechts⁶⁶. Dieses verlangt seit der Revision von 1983 kein Verschulden als Voraussetzung der Genugtuung (Art. 47 und 49 OR). Der Richter muss bei Tod oder Körperverletzung lediglich die "besonderen Umstände" würdigen (Art. 47 OR). Auch bezüglich der Sachschäden setzen sie kein Verschulden voraus.

Diese Unterschiede zwischen dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz und den übrigen Gefährdungshaftungen führen zu Rechtsungleichheit: Opfer von Eisenbahnunfällen sind schlechter gestellt als andere Unfallopfer. Wenn ein Fussgänger von einem Auto angefahren und schwer verletzt wird, hat er Anspruch auf Genugtuung, auch wenn den Autolenker kein Ver-

⁵⁶ Umweltschutzgesetz, SR **814.01**; USG.

⁵⁷ BG vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz; SR **734.0**; EleG).

⁵⁸ BG vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (SR **746.1**; RLG).

⁵⁹ Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (SR **732.44**; KHG).

⁶⁰ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Strassenverkehrsgesetz; SR **741.01**; SVG).

⁶¹ BG über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR **748.0**; LFG).

⁶² BG vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SR **941.41**; SprstG).

⁶³ BG vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG, SR **814.91**).

⁶⁴ USG.

⁶⁵ BG vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz; SR **922.0**; JSG).

⁶⁶ SR **220**

schulden trifft. Wenn dagegen ein Fussgänger auf einem unbewachten Bahnübergang von einem Eisenbahnzug angefahren und schwer verletzt wird, hat er nur dann Anspruch auf Genugtuung, wenn die Eisenbahnunternehmung am Unfall ein Verschulden trifft. Genugtuungssummen können Beträge von über 100'000 Fr. erreichen. - Dieselbe Rechtsungleichheit besteht bei Sachschäden: Wenn ein Lastwagen in ein Haus rast und dieses beschädigt, so haftet der Halter des Lastwagens ohne Verschulden (kausal). Wenn dagegen mit Benzin beladene Güterwagen wegen einer Entgleisung umkippen, das ausfliessende Benzin in Brand gerät und das Feuer auf benachbarte Häuser übergreift, so haftet die Eisenbahnunternehmung nur, wenn sie ein Verschulden trifft. Dieser Fall ist am 8. März 1994 in Zürich-Affoltern eingetreten. Die Entgleisung war auf den technischen Defekt eines Güterwagens zurückzuführen. Ein Verschulden lag nicht vor. Die SBB übernahmen damals freiwillig die Haftung. In diesem Fall war auch die Gefährdungshaftung nach dem Umweltschutzgesetz nicht anwendbar. Diese gilt nur bei Einwirkungen auf die Umwelt, nicht bei Feuer- oder Explosionsschäden.

Stossend ist die Situation auch bei einer Kollision zwischen Motorfahrzeug und Zug: Wenn der Lenker nicht getötet oder verletzt ist, muss die Eisenbahnunternehmung den Schaden am Motorfahrzeug nur bei Verschulden ersetzen⁶⁷, wogegen der Motorfahrzeughalter den am Eisenbahnzug verursachten Schaden ohne Verschulden zu ersetzen hätte. Das Bundesgericht hat jedoch eine unechte Gesetzeslücke bejaht und den Motorfahrzeughalter wie bei einer Kollision von Motorfahrzeugen (Art. 61 Abs. 2 SVG) nur für Verschulden, vorübergehende Urteilsunfähigkeit oder fehlerhafte Beschaffenheit des Fahrzeugs haften lassen (BGE 93 II 111 ff., 125/26). - Wenn ein Auto von einem anderen Motorfahrzeug gerammt wird, so haftet dessen Halter allen Insassen kausal für Schäden an Sachen in ihrer Obhut. Wenn dagegen ein Auto von einem Eisenbahnzug gerammt wird, so haftet der Inhaber der Eisenbahnunternehmung nur kausal für Schäden an Sachen in der Obhut von Insassen, die getötet oder verletzt wurden.

Unnötige Regelungen

Viele Regelungen des EHG sind nicht mehr gerechtfertigt. Zum einen betrifft dies Regelungen, die den gleichen Inhalt haben wie jene des Obligationenrechts (z.B. Schadensberechnung bei Tod und Körperverletzung, Art. 2, 3 und 10 EHG entsprechen Art. 45 und 46 OR). Zum anderen betrifft dies Regelungen, die von jenen des Obligationenrechts und neuerer Haftpflichtgesetze abweichen, ohne dass ein sachlicher Grund dies rechtfertigen würde. Eine solche Regelung ist z.B. die Haftungsbefreiung bei Übertretung polizeilicher Vorschriften oder anderem unzulässigem Verhalten, auch wenn der Geschädigte den Unfall nicht selbst verschuldet hat (Art. 6/7 EHG), wogegen Artikel 44 OR die Haftungsbefreiung nur bei Selbstverschulden oder anderen Umständen vorsieht, die zur Entstehung des Schadens

beigetragen haben. Eine ungerechtfertigte Regelung ist auch die kurze Verjährungsfrist von zwei Jahren (Art. 14 EHG), wogegen Artikel 60 OR eine einjährige Frist seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen und eine zehnjährige Frist seit der schädigenden Handlung vorsieht.

5.2 Revisionsarbeiten

Im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Vereinheitlichung des schweizerischen Haftpflichtrechts wurden auch Vorschläge zur Revision der Eisenbahn-Haftpflicht unterbreitet. 1967 befasste sich der Schweizerische Juristentag mit der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts⁶⁸. 1991 legte die vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts einen Bericht mit Vorschlägen in Thesenform vor. Sie nannte die Revision des EHG als ein Vorhaben, das vor der Gesamtrevision verwirklicht werden könne⁶⁹. Gestützt auf den Bericht der Studienkommission arbeiteten die Professoren Pierre Widmer und Pierre Wessner einen Vorentwurf aus (Vorentwurf Widmer/Wessner)⁷⁰. Über diesen wurde in den Jahren 2000/2001 eine Vernehmlassung durchgeführt.

Der Vorentwurf sah die Schaffung eines Allgemeinen Teils des Haftpflichtrechts im Obligationenrecht und die Anpassung der haftpflichtrechtlichen Spezialgesetze an den Allgemeinen Teil vor. Das EHG sollte aufgehoben werden. Stattdessen wurde eine Norm über Gefährdungshaftung im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957⁷¹ (Art. 40b VE-EBG) vorgesehen. Danach haftete der Betreiber einer Eisenbahn-, Seilbahn oder Skiliftunternehmung für den Schaden, der aus der Verwirklichung der charakteristischen Risiken entsteht, die seinen Tätigkeiten innewohnen. Die Gefährdungshaftung galt für alle Sachschäden und für die Genugtuung. Verschiedene im EHG geregelte Fragen wurden neu im Allgemeinen Teil des Haftpflichtrechts geregelt, so dass die entsprechenden Bestimmungen des EHG aufgehoben werden konnten. Der Vorentwurf sah vor, dass die ausservertragliche Gefährdungshaftung auch die Schädigung unter Vertragspartnern (positive Vertragsverletzung) regelt. Dementsprechend wurde im Transportgesetz nur eine Regelung für Schäden beibehalten, die nicht auf die charakteristischen Risiken des Eisenbahnbetriebs zurückzuführen sind (Art. 40b Abs. 3 VE-EBG, Art. 19, 23, 39 VE-TG).

Die Vernehmlassungen zum Vorentwurf als Ganzes waren kontrovers. Zwar wurde das Anliegen der Vereinheitlichung mehrheitlich begrüsst. Doch viele Stellungnahmen erachteten den Vorentwurf als zu geschädigtenfreundlich. Die Ausdehnung der ausservertraglichen

⁶⁷ BGE 56 II 63 ff., 64 f., wo die Regelung von Art. 11 EHG als "bizarrr" bezeichnet wird.

⁶⁸ Stark 1 ff.

⁶⁹ Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts, S. 197.

⁷⁰ Siehe Literaturverzeichnis.

⁷¹ SR 742.101

Haftung auf die positive Vertragsverletzung wurde fast einhellig abgelehnt. Zur Eisenbahnhaftpflicht und zur Änderung des Transportgesetzes äusserten sich nur die Verbände der Verkehrsbetriebe (Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft, SVS; ferner gemeinsame Stellungnahme des Verbands öffentlicher Verkehr, VöV, mit Seilbahnen Schweiz und Verband Schweizerischer Schifffahrtsunternehmungen) und der Schweizerische Anwaltsverband (SAV). Während der SAV und SVS die Änderungen befürworteten, lehnte der VöV die Verschärfung der Haftung für transportierte Sachen (Handgepäck, Reisegepäck, Frachtgut) ab, da sie dem internationalen Eisenbahntransportrecht widersprächen. Da der öffentliche Verkehr eine Vorzugsstellung verdiene, verlangte der VöV die Beibehaltung der Verschuldenshaftung für Sachschäden und Genugtuung sowie ein volles Regressrecht der Eisenbahnunternehmung gegen alle Haftpflichtigen, die nicht dem Eisenbahngesetz unterstehen. Zum Allgemeinen Teil (Art. 47a VE-OR) beantragte der VöV, dass bei bekannten und vermeidbaren Gefahren leichte Fahrlässigkeit zur Unterbrechung der Kausalität genügen solle. Als Beispiel wurde namentlich ein gestresster Reisender genannt, dessen Kaffeebecher bei der Kurvenfahrt umkippt und sich über seinen Laptop ergiesst.

5.3 Die beantragte Neuregelung

Die Neuregelung folgt weitgehend dem Vorentwurf Widmer/Wessner. Das *Eisenbahnhaftpflichtgesetz* wird *aufgehoben* und *durch Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz* und eine Verweisung auf das Obligationenrecht *ersetzt*. Die *Haftung knüpft* nicht mehr an den Bau und Betrieb der Eisenbahn an, sondern *an die Verwirklichung der mit dem Betrieb der Eisenbahn verbundenen charakteristischen Risiken* (Art. 40b Abs. 1). Solche Risiken sind die Fortbewegung, die verwendete Energie und die transportierten gefährlichen Güter⁷². *Die Gefährdungshaftung gilt auch für die Genugtuung und grundsätzlich für Sachschäden. Ausgenommen werden die Schäden an transportierten Sachen*: Handgepäck, Reisegepäck, Frachtgut (Art. 40b Abs. 2). Für diese soll ausschliesslich die vertragliche Haftung gelten. Auf konzessionierte Unternehmungen ist die Vertragshaftung der Transportgesetzgebung anwendbar, für nicht konzessionierte Unternehmungen gelten die vertragsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Im *Transportgesetz* werden nur Änderungen bezüglich der Haftung für Handgepäck vorgeschlagen (Art. 19 TG bzw. Art. 25 des in der *Bahnreform 2 beantragten Personenbeförderungsgesetzes*): Die Bahn haftet wie bisher nur für Verschulden, wenn der Reisende, in dessen Obhut die Sachen sind, nicht getötet oder verletzt wird; aber die Beweislast für das Verschulden wird umgekehrt. Der Reisende haftet für sein Handgepäck nicht mehr kausal, sondern es gilt ebenfalls eine Verschuldenshaftung mit Umkehr der Beweislast.

Neu geregelt wird der *Ausschluss der Haftung* (Art. 40c). Der Inhaber des Eisenbahnunternehmens soll in keinem Fall von Selbsttötung haften. Heute entfällt die Haftung nur bei der

Selbsttötung einer urteilsfähigen Person. Denn diese ist als grobes Selbstverschulden anzusehen. Neu soll der Inhaber auch dann nicht haften, wenn sich eine urteilsunfähige Person das Leben nimmt. Dies wird durch eine allgemeine Umschreibung der Sachverhalte erreicht, die von der Haftung entlasten. Hingegen werden verbrecherische oder unredliche Handlungen oder die Übertretung polizeilicher Vorschriften nur dann von der Haftung entlasten, wenn sie grobes Selbstverschulden darstellen.

Für die Einzelheiten der Haftung wird so weit wie möglich *auf das Obligationenrecht verwiesen (Art. 40f)*, namentlich bezüglich Schadensberechnung, Schadenersatzbemessung, Genugtuung, Verjährung. Bezüglich Haftung *bei Benützung einer fremden Infrastruktur wird neu eine solidarische Haftung* vorgesehen: Der Betreiber der Eisenbahnunternehmung, die die Infrastruktur bereitstellt, und der Betreiber der Eisenbahnunternehmung, die die Infrastruktur benützt, haften solidarisch (Art. 40d).

Im Personenbeförderungsgesetz, im Seilbahngesetz und im Binnenschiffahrtsgesetz werden Verweisungen auf die Haftungsbestimmungen des Eisenbahngesetzes eingeführt. Zur Anwendung auf Seilbahnen ist zu bemerken: Die Haftung gilt wie bisher sowohl für konzessionierte als auch für nicht konzessionierte Unternehmen. Aber militärische Seilbahnen sind vom Seilbahngesetz ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c). Sie unterstehen der Kausalhaftung nach Artikel 135 des Militärgesetzes⁷³.

5.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Da die Regelung der Eisenbahnhaftung des Vorentwurfs Widmer/Wessner in der Vernehmlassung wenig Kritik ausgelöst hat, ist es gerechtfertigt, ihre Grundzüge beizubehalten. Da der Bundesrat die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts nicht in das Gesetzgebungsprogramm 2003-2007 aufgenommen hat, soll die Revision der Eisenbahnhaftpflicht im Rahmen der Güterverkehrsvorlage vorgenommen werden. Eine rasche Revision erscheint angesichts der Mängel der geltenden Regelung angezeigt.

Die *Beschränkung der Gefährdungshaftung auf die charakteristischen Risiken des Eisenbahnbetriebs (Art. 40b Abs. 1)* entspricht dem Wesen dieser Haftung: Sie soll nur für jene Gefahrenquellen gelten, die trotz aller Sorgfalt schwierig zu beherrschen sind und wo deshalb die Verwirklichung der Gefahr für sich allein die Haftung rechtfertigt. Daher sollen beispielsweise jene Unfälle nicht unter die Gefährdungshaftung fallen, die sich beim Ein- oder Aussteigen ereignen, wenn der Zug hält.

Die *Ausdehnung der Gefährdungshaftung auf die Genugtuung und auf Sachschäden (Art. 40b Abs. 1, ausser bei Schäden an transportierten Sachen, Art. 40b Abs. 2)* beseitigt eine

⁷² Vgl. Abschnitt 6.5, Erläuterungen zu Art. 40b EBG.

⁷³ SR 510.10

stossende Ungleichheit gegenüber anderen Gefährdungshaftungen und ist vor allem bei Feuer- und Explosionsschäden notwendig, die durch gefährliche Güter verursacht werden. Sie ist das wichtigste Anliegen der Revision. Es wäre verfehlt, sich darauf zu verlassen, dass das Eisenbahnunternehmen solche Schäden freiwillig übernimmt, nicht zuletzt deshalb, weil im Rahmen der Bahnreformen 1 und 2 der Zugang zum Schienennetz für viele neue Unternehmen geöffnet wird. Auch der Umstand, dass konzessionierte Transportunternehmungen Leistungen im öffentlichen Interesse erbringen und deshalb verschiedene Auflagen erfüllen müssen, rechtfertigt keine mildere Haftung. Denn es ist im schweizerischen Haftpflichtrecht üblich, auch den Staat der Gefährdungshaftung zu unterstellen, wenn er sich einer Gefahrenquelle bedient⁷⁴.

Die *Beibehaltung der vertraglichen Haftung für transportierte Sachen (Art. 40b Abs. 2)* ist gerechtfertigt, da hier das Schutzbedürfnis des Geschädigten geringer ist. Für Handgepäck (z.B. Kaffeebecher) liegt die Verantwortung, Schäden zu vermeiden, in erster Linie bei ihm. Für Schäden an Reisegepäck und Frachtgut kann er sich versichern. Eine verschärfte Haftung der Transportunternehmung hätte höhere Tarife zur Folge und müsste somit vom Absender finanziert werden. Sie stünde zudem im Gegensatz zum internationalen Eisenbahntransportrecht⁷⁵. Da schliesslich der Vorschlag, die Schädigung unter Vertragspartnern der ausservertraglichen Haftung zu unterstellen, in der Vernehmlassung fast einhellig abgelehnt worden ist⁷⁶, besteht kein Grund, ihn weiter zu verfolgen.

Die Erweiterung des Haftungsausschlusses bzw. der Entlastungsgründe (*Art. 40c*) soll den Inhaber der Eisenbahnunternehmung in jenen Fällen von der Haftung entlasten, in denen die charakteristischen Risiken des Eisenbahnbetriebs nur eine zufällige, unbedeutende Ursache des Schadens sind. Namentlich bei Selbsttötung ist das Verhalten der lebensmüden Person als Hauptursache des Schadens anzusehen. Daher ist die Haftung des Inhabers der Eisenbahnunternehmung nicht gerechtfertigt. Dasselbe muss für andere von Artikel 40c erfasste Sachverhalte ausserhalb des Eisenbahnbetriebs gelten, die als Hauptursache des Schadens anzusehen sind. Wenn beispielsweise ein Auto wegen eines technischen Defekts auf einen fahrenden Zug stürzt, verwirklicht sich ein von der geschädigten Person zu vertretendes charakteristisches Risiko, so dass der Inhaber der Eisenbahnunternehmung nicht haftet.

Die *solidarische Haftung der Betreiber der Eisenbahnunternehmungen, die die Infrastruktur bereit stellen und benützen (Art. 40d)*, ist gerechtfertigt, da nicht nur Lokomotiven und Eisenbahnwagen eine Gefahrenquelle darstellen, sondern auch Teile der Infrastruktur: Fahrleitungen, Weichen, Signale usw.

⁷⁴ z.B. Art. 73 SVG, Art.59a Abs. 6 USG, Art. 27 Abs. 3 SprstG.

⁷⁵ Vgl. Abschnitt 5.1.1.

⁷⁶ Vgl. Abschnitt 5.2.

5.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

5.5.1 Rechtsvergleich

Das *deutsche Haftpflichtgesetz* sieht für Personenschäden eine Gefährdungshaftung vor. Sie gilt auch bezüglich des Schmerzensgelds (Genugtuung). Die Haftung ist pro Person auf einen Kapitalbetrag von 600'000 Euro bzw. einen jährlichen Rentenbetrag von 36'000 Euro begrenzt. Die Gefährdungshaftung gilt auch für Sachschäden, bei beförderten Sachen aber nur für Handgepäck. Die Haftung für Sachschaden ist auf 300'000 Euro pro Ereignis begrenzt, für Schäden an Grundstücken ist sie aber unbegrenzt. Haftbar ist der Betriebsunternehmer. Das ist die Person, welche die Bahn auf eigene Rechnung betreibt und über den Betrieb die Verfügung hat. Wird die Infrastruktur von verschiedenen Personen betrieben und benützt, können beide als Betriebsunternehmer angesehen werden.

Das *österreichische Eisenbahnhaftpflichtgesetz* entspricht weitgehend der deutschen Regelung. Für Personenschäden gilt eine Gefährdungshaftung, und zwar auch bezüglich des Schmerzensgelds. Die Haftung ist pro Person beschränkt auf einen Kapitalbetrag von 800'000 Euro bzw. einen jährlichen Rentenbetrag von 48'000 Euro. Für Sachschäden gilt ebenfalls eine Gefährdungshaftung, wobei sie sich bei beförderten Sachen nur auf das Handgepäck bezieht. Bei allen Sachschäden beträgt die Haftungshöchstgrenze 400'000 Euro pro Ereignis. Haftbar ist der Betriebsunternehmer, d.h. diejenige Person, welche die Verfügungsgewalt über den Bahnbetrieb besitzt und ihn auf eigene Rechnung und Gefahr führt. Mehrere Betriebsunternehmer haften solidarisch. Zur Haftung bei Benützung einer fremden Infrastruktur gibt es keine Regelung.

In *Frankreich* haftet das Bahnunternehmen den Passagieren aus Vertrag, nach Artikel 1147 des Code civil. Die Rechtsprechung bejaht eine garantieähnliche erfolgsbezogene Schutzpflicht, die für alle Transportmittel gilt (quasi-kausale Haftung). Ausserhalb des Transportvorgangs, z.B. bei Unfällen auf dem Bahnsteig, bejaht die Rechtsprechung eine ausservertragliche Haftung. Die Bahn haftet nach Artikel 1384 des Code civil kausal, wenn sie als Halterin (gardien) einer Sache einen Schaden verursacht. Sonst haftet sie aus Verschulden nach Artikel 1382 des Code civil. Die Verschuldenshaftung ist vor allem deshalb milder, weil der Geschädigte die Beweislast trägt. Sie ist aber weitgehend objektiviert (quasi-kausal). Für registriertes Reisegepäck gilt eine vertragliche Kausalhaftung, die ähnlich ausgestaltet ist wie jene des schweizerischen Transportgesetzes. Für Schäden am Handgepäck und Sachen ausserhalb der Transportmittel gilt die ausservertragliche Haftung. Zur Haftung bei Benützung einer fremden Infrastruktur gibt es keine Regelung.

Auch *Italien* kennt eine quasikausale vertragliche Haftung der Eisenbahnunternehmung gegenüber den Passagieren⁷⁷. Sowohl für Personenschäden als auch für Schäden am Hand-

⁷⁷ Art. 13 Abs. 4 der "Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato", Fassung von 1977.

gepäck muss der geschädigte Passagier zwar nur das Bestehen des Transportvertrages, den Schaden und den Kausalzusammenhang zwischen dem Bahnbetrieb und dem Schaden beweisen. Doch das Bahnunternehmen haftet nicht, wenn es beweist, dass der Unfall aus einem Grund eingetreten ist, der ihm nicht zugerechnet werden kann. Nach schweizerischer Terminologie kann von einer einfachen oder milden Kausalhaftung gesprochen werden. Diese Haftung gilt auch, wenn ein Passagier ausserhalb des Transportmittels auf dem Bahnhofareal einen Unfall erleidet. Für Nichtreisende sowie für Genugtuungsansprüche von Passagieren gelten die allgemeinen Bestimmungen des Codice civile über die ausservertragliche Haftung. Im Rahmen der Verschuldenshaftung (Art. 2043) auferlegen die Gerichte der Bahn umfassende Sicherungspflichten. Das erleichtert die Beweislast des Geschädigten erheblich. Die Bestimmungen des Codice civile über die Kausalhaftung des Halters einer Sache (Art. 2051) und für gefährliche Tätigkeit (Art. 2050) haben dagegen keine praktische Bedeutung erlangt. Mehrere Personen, denen eine Schädigung zugerechnet werden kann, haften grundsätzlich solidarisch. Zur Haftung bei Benützung einer fremden Infrastruktur gibt es keine Regelung.

5.5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Weder die Europäische Union, noch der Europarat haben die Eisenbahnhaftpflicht geregelt. Hingegen sind die meisten europäischen Staaten dem Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr beigetreten, das vorne beschrieben worden ist⁷⁸. Da dieses nur den grenzüberschreitenden Transport regelt, bleibt die Schweiz in der Ausgestaltung der Haftung für innerstaatliche Transporte frei.

5.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Im Postulat 10470 Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts (N 7.10.70, Cadruvi) wurde der Bundesrat ersucht, die Revision des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes "im Sinne der Einführung einer einheitlichen Kausalhaftung für Personen- und Sachschaden" an die Hand zu nehmen und allgemein die Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts zu prüfen. Dieses Postulat wurde 2003 auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission abgeschrieben.

⁷⁸ Vgl. Abschnitt 5.1.1.

6 Kommentar zu den Gesetzestexten

6.1 Gesetzssystematik

6.1.1 Einbettung der Vorlage

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz, dem Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen und Schifffahrtsunternehmen und dem Bundesgesetz über die Anschlussgleise sind mit dieser Vorlage drei Gesetze betroffen, die den Themenbereich des Güterverkehrs regeln. Auf eine Integration dieser Gesetze in ein einziges Gesetz wird verzichtet. Zwar haben die drei genannten Gesetze den Güterverkehr als gemeinsames Thema. Aus rechtssystematischer Sicht regelt das Güterverkehrsverlagerungsgesetz aber öffentlich-rechtliche Fragestellungen, während das Gütertransportgesetz die privatrechtlichen Beziehungen zwischen den Akteuren betreffen. Die Anschlussgleisgesetzgebung umfasst neben öffentlich-rechtlichen auch privatrechtliche Belange zwischen Anschliesser und Bahnen. Aus einer Kombination der drei Gesetze liesse sich kein Gewinn erzielen.

Andere bestehende Gesetze, die Fragestellungen der Infrastruktur und Regelungen zu den Verkehrsmitteln (in zumeist technischer Art) behandeln, sind von dieser Vorlage nicht betroffen, obwohl vielfach mannigfaltige Bezugspunkte zum Schienengüterverkehr bestehen, dort zugleich aber auch eine Reihe von Themen behandelt wird, die keinen direkten Bezug zum Güterverkehr besitzen.

Der Regelungsbereich der durch diese Vorlage betroffenen Gesetze kann in Bezug auf die Inhalte der Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Verkehrs in folgender Aufteilung verdeutlicht werden:

Bereich	Gesetz	Inhalt des Gesetzes
Güterverkehr	Verkehrsverlagerungsgesetz, neu: Güterverkehrsverlagerungsgesetz	Zielsetzung für den Alpenschutz, Festlegung der Verlagerungsmassnahmen
	Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen und Schifffahrtsunternehmen	Güterbeförderung mit der Eisenbahn, mit Schiffen und auf Seilbahnen, Totalrevision
	Bundesgesetz über die Anschlussgleise	Beziehungen zwischen Bahnen, Anschliessern und Mitbenützern, Partialrevision
Personenverkehr	Personenbeförderungsgesetz	regelmässige Personenbeförderung: Konzession, Abgeltung, Grundpflichten, Beförderungsvertrag.
Infrastruktur, Verkehrsmittel	Eisenbahngesetz	Eisenbahninfrastruktur, Eisenbahnfahrzeuge, Eisenbahnpersonal, Eisenbahnverkehr, neu: Eisenbahnhaftpflicht
	Binnenschifffahrtsgesetz	Schiffe, Schiffsbesatzung, Schiffsverkehr.
	Seilbahngesetz	Seilbahnanlagen, Seilbahnpersonal.
	Strassengesetzgebung	Strassenbau, Strassenfahrzeuge, Strassenverkehr, Fahrzeuglenkerinnen und -lenker.

Die revidierten Bestimmungen zur Eisenbahnhaftpflicht finden sich gemäss dieser Systematik neu im Eisenbahngesetz, in dem die verkehrsträgerübergreifenden Themenstellungen behandelt werden.

6.2 Güterverkehrsverlagerungsgesetz

Art. 1 Zweck

Zur Verdeutlichung der Zielsetzungen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes wird diesem Gesetz ein Zweckartikel vorangestellt.

Absatz 1 des Zweckartikels verdeutlicht den Bezugspunkt des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes. Im Rahmen des Alpenschutzartikels (Art. 84 BV) besteht für den alpenquerenden Gütertransitverkehr ein besonderer Verfassungsauftrag, infolge dessen eine Verlagerung der alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene zum Schutz des Alpengebietes anzustreben ist. Die Zielsetzung der Verlagerung ist hierbei in angemessener und nachhaltiger Weise zu verfolgen, wie durch *Absatz 2* betont wird. Hinsichtlich der Zielsetzung beinhaltet dies den Einbezug der jeweils anfallenden (auch externen) Kosten und der gegebenen Kapazitäten. In Bezug auf die Handlungsfelder sollen zum einen keine un-

verhältnismässigen Massnahmen und zum anderen keine Massnahmen, die nur eine kurzfristige und keine anhaltende Verlagerungswirkung entfalten, zur Anwendung kommen.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz besitzt für sämtliche Formen des alpenquerenden Güterschwerverkehrs Gültigkeit, also auch für intermodale Beziehungen zwischen Strasse und Schiene. Dies gilt vor allem in Bezug auf das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene, dass durch Strassenabgaben bzw. die Festlegung von Durchfahrtsrechten sowie die verschiedenen Formen der Förderung des Schienengüterverkehrs tangiert wird.

Art. 3 Verlagerungsziele

Artikel 3 konkretisiert das allgemeine Ziel der Verlagerung, schrittweise den alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Hierfür werden die verschiedenen Zielgrössen benannt und der Zeithorizont für die Zielerreichung festgelegt. Gemäss den im allgemeinen Teil vorgestellten Varianten 1 und 2 für die Ziel- und Massnahmengestaltung werden auch für den Gesetzestext zwei unterschiedliche Formulierungen vorgestellt⁷⁹.

Variante 1: Umsetzung des Verlagerungsauftrages

Absatz 1 definiert im Sinne des Alpenschutzartikels (Art. 84 BV) das Fahrtenziel des Bundes, welches in seiner Grösse aus dem Verkehrsverlagerungsgesetz übernommen wird. Der Begriff der Transitstrasse nimmt Bezug auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG)⁸⁰.

Mit *Absatz 2* wird der Zeithorizont für die Zielerreichung festgelegt. Grundsätzlich soll die Zielsetzung des Absatzes 2 möglichst rasch erreicht werden, spätestens aber zwei Jahre nach kommerzieller Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels. Zudem wird festgelegt, dass das Fahrtenziel keine befristete Zielsetzung darstellt, sondern mit Zielerreichung diese Zielgrösse auch zukünftig Gültigkeit besitzt. Das Niveau an erlaubten Fahrten des Güterschwerverkehrs soll beibehalten werden. Die konjunkturelle Entwicklung erlaubt hierbei möglicherweise keine genaue Zielerreichung, so dass der allgemeinen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung Rechnung getragen werden muss, indem in einzelnen Jahren mit hohem Wirtschafts- und Verkehrswachstum eine geringe Abweichung vom Zielwert nach oben gestattet ist (*Absatz 3*).

⁷⁹ Variante 3 erfordert keine eigene Zielformulierung, da sie in Ergänzung sowohl von Variante 1 als auch von Variante 2 angewandt werden kann.

⁸⁰ SR 725.14

Absatz 4 legt das Zwischenziel der zukünftigen Verlagerungspolitik fest. Das Zwischenziel bezieht sich nur auf die zu erreichende Anzahl Fahrten. Mit dem Jahr 2011 gilt als Höchstgrenze für die erlaubten alpenquerenden Fahrten die Zahl von einer Million. In den Folgejahren wird eine schrittweise Absenkung angestrebt.

Variante 2: Anpassung des Verlagerungsauftrages

Gegenüber dem mit Variante 1 vorgeschlagenen Zielartikel wird mit Variante 2 einerseits in Absatz 1 eine andere Fahrtenzahl benannt werden, andererseits ist die Abhängigkeit der anzustrebenden Zielgrösse von der Einführung der Alpentransitbörse festzuhalten. Auf die Festlegung eines gesetzlich fixierten Zwischenziels wird in dieser zweiten Variante verzichtet.

Absatz 1 definiert im Sinne des Alpenschutzartikels (Art. 84 BV) das Fahrtenziel des Bundes, welches aufgrund des beschränkt verfügbaren Massnahmenspektrums auf 1 Million alpenquerende Fahrten festgelegt wird. Der Begriff der Transitstrasse nimmt auch hier Bezug auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG)⁸¹. Die Zielgrösse gilt vorbehaltlich der Bestimmungen in Absatz 4 des Zielartikels.

Mit *Absatz 2* wird - unverändert zu Variante 1 - der Zeithorizont für die Zielerreichung festgelegt. Zudem wird festgelegt, dass das Fahrtenziel mit Zielerreichung auch zukünftig Gültigkeit besitzen. Das Niveau an erlaubten Fahrten des Güterschwerverkehrs soll abgesehen von konjunkturellen Schwankungen beibehalten werden (*Absatz 3*).

Absatz 4 legt fest, dass für den Fall der Einführung der Alpentransitbörse, wie sie in Artikel 6 dargelegt ist, die Zielgrösse auf 650'000 Fahrten sinkt. Es handelt sich somit um eine an die Umsetzung einer bestimmten Massnahme gebundene Zielgrösse.

Mit den Artikeln 4 bis 8 werden die Rechtsgrundlagen für das Massnahmenspektrum der künftigen Verlagerungspolitik geschaffen. Massnahmen wie die LSVA, die an einem anderen Ort ihre Rechtsgrundlage haben, werden hier nicht aufgeführt.

Art. 4 Alpentransitabgabe

Artikel 4 schafft die Rechtsgrundlage für die Einführung und Umsetzung der Alpentransitabgabe. Da die Vertragsparteien des Landverkehrsabkommens für die Umsetzung und die Anwendung der Abkommen auf ihren Territorien selber zuständig sind, wurde die Schaffung dieser Rechtsgrundlage (insbesondere im Blick auf die fiskalische Schutzklausel nach Art. 46 LVA) in der Botschaft zum Landverkehrsabkommen angekündigt.

⁸¹ SR 725.14

Absatz 1 verknüpft die Massnahme der Alpentransitabgabe mit den Verlagerungszielen, zu deren Erreichung sie eingesetzt wird. Die Einführung der Alpentransitabgabe wird als "Kann-Bestimmung" formuliert, so dass für den Bundesrat die Möglichkeit zur Einführung einer solchen Abgabe eröffnet wird, aber nicht die Pflicht hierzu besteht. Der Bundesrat könnte eine solche Abgabe auf den Alpenübergängen Gotthard, San Bernardino, Grosse St. Bernhard und Simplon - unter Berücksichtigung bestehender staatsvertraglicher Vereinbarungen - erheben.

Mit *Absatz 2* wird die nicht diskriminierende Umsetzung und Anwendung dieser Alpentransitabgabe bestimmt. Dies betrifft vor allem das Verbot einer preislichen Differenzierung zwischen im Inland und im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen.

Absatz 3 regelt die maximale Höhe der Alpentransitabgabe, indem ein Bezug zu den gemäss Landverkehrsabkommen vorgesehenen Höchstsätzen für die Referenzstrecke hergestellt wird. Bei Erhebung der Alpentransitabgabe darf deren Höhe 15 % der gemäss internationalen Vereinbarungen zugelassenen Höchstsätze der Abgaben für den Gesamttransit (in Bezug auf die 300km lange alpenquerende Referenzstrecke) nicht überschreiten.

Absatz 4 sieht eine Ausnahme für Fahrten von Militärfahrzeugen oder für militärische Zwecke sowie Fahrten im Rahmen von Hilfs- und Katastrophenschutzmassnahmen vor.

Art. 5 Befristete Erhöhung der alpenquerenden Gesamttransitabgabe

Artikel 5 legt die Details für die befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe als einseitig ergriffene Schutz- bzw. Korrektivmassnahme fest. Der im Landverkehrsabkommen festgelegte Höchstsatz kann für die Dauer von 6 Monaten um 12,5 % erhöht werden, wenn die Bahnkapazitäten für den begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr während eines Zeitraums von 10 Wochen deutlich unterausgelastet sind. Eine einmalige Verlängerung von sechs Monaten ist möglich. Diese Massnahme kann im Zeitraum von fünf Jahren höchstens zwei Mal eingesetzt werden, wobei der Mindestabstand zwischen dem Ergreifen von der Dauer des erstmaligen Einsatzes der Massnahme abhängig ist. Wurde die Erhöhung als Schutzmassnahme maximal sechs Monate eingesetzt, ist ein zweiter Einsatz bereits nach zwölf Monaten möglich. Dauerte der erste Einsatz länger als sechs Monate, indem die Schutzmassnahme einmal einseitig verlängert wurde, ist der nochmalige Einsatz erst nach 18 Monaten möglich.

Art. 6 Alpentransitbörse

Artikel 6 setzt die Rechtsgrundlage für die Festlegung von Durchfahrtsrechten und die Einführung der Alpentransitbörse. Der Artikel regelt die Grundzüge der möglichen Anwendung dieser Massnahme und die grundlegenden Voraussetzungen der Börse.

Gemäss *Absatz 1* wird die Einführung der Alpentransitbörse wie schon die Alpentransitabgabe als "Kann-Bestimmung" formuliert. Als Bedingung für die Einführung gilt die verkehrspolitische Abstimmung der Massnahme mit den anderen Ländern des Alpenbogens.

Absatz 2 konkretisiert den Gegenstand der Alpentransitbörse. Durchfahrtsrechte für die Alpenquerung durch den Güterschwerverkehr werden definiert und versteigert. Diese Versteigerung erfolgt auf nicht diskriminierende Weise, indem auch hier vor allem die Gleichbehandlung aller Bieter, insbesondere von In- und Ausländern gewährleistet wird. Die Anwendung marktwirtschaftliche Kriterien ist vorgeschrieben, damit der Meistbietende den Zuschlag erhalten kann. Zugleich soll so Missbrauch durch möglicherweise marktbeherrschende Bieter vermieden werden. Die genaue Form der Versteigerung wie auch die äussere Gestaltung der Durchfahrtsrechte müssen auf Verordnungsebene bestimmt werden.

Mit *Absatz 3* wird der Kreis jener natürlichen und juristischen Personen beschrieben, die zu einer Teilnahme an der Versteigerung von Durchfahrtsrechten bzw. zum Erwerb im Rahmen des Sekundärhandels berechtigt sind. Eine vorgängige Registrierung ist zur Sicherstellung eines geregelten Verfahrens erforderlich und im Rahmen der Umsetzung auf Verordnungsebene festzulegen. Eine Weiterveräusserung des im Rahmen der Versteigerung übertragenen Durchfahrtsrechts jedem Eigentümer eines solchen Rechts ist möglich. Die Zahl der Durchfahrtsrechte für die Alpenquerung an schweizerischen Übergängen bestimmt sich gemäss dem Fahrtenziel des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes, wobei eine schrittweise Anpassung möglich ist. Die allfällige Aufteilung der Durchfahrtsrechte auf die einzelnen schweizerischen Übergänge ist im Rahmen der Umsetzung auf Verordnungsebene zu regeln.

Mit *Absatz 4* werden die Chauffeure der schweren Güterverkehrsfahrzeuge verpflichtet, bei einer alpenquerenden Fahrt ein Durchfahrtsrecht bzw. den Nachweis über den Besitz eines solchen mitzuführen. Dies gilt in Bezug auf alle Fahrzeuge des Güterschwerverkehrs bei Immatrikulation im In- und Ausland.

Mit *Absatz 5* wird dem Bundesrat eine Staatsvertragskompetenz der zum Abschluss für eine koordinierte Einführung der Alpentransitbörse erforderlichen internationalen Übereinkommen übertragen. Über die konkrete Einführung einer Alpentransitbörse entscheidet so der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt.

Art. 7 Förderung des Schienengüterverkehrs

Der Rahmen für die Weiterführung flankierender Verlagerungsmassnahmen für die Schiene wird mit *Artikel 7* gesetzt. Sie haben weiterhin einen flankierenden Charakter, da die Rahmenbedingungen für die Strasse, die Liberalisierung des Güterverkehrsmarktes und neue Schieneninfrastrukturen weiterhin die Hauptinstrumente darstellen. Im Rahmen des Verlage-

rungsprozesses stellen sie - je nach Variante und gewähltem Massnahmenbündel in unterschiedlicher Gewichtung - allerdings nicht mehr nur Ergänzungsmassnahmen für eine Übergangszeit dar, sondern haben eine wesentliche Rolle bei der Stützung des Verlagerungsprozesses und der Stärkung des Marktes für Schienengüterverkehr. Auch für diese Massnahmen ist der nicht diskriminierende Einsatz, also vor allem die Gleichbehandlung aller betroffenen Unternehmen des Schienenmarktes im Rahmen der Ausgestaltung der Massnahmen, zu gewährleisten. Die zukünftige Ausgestaltung und Akzentuierung der Massnahmen ist im allgemeinen Teil der Botschaft beschrieben (vgl. Abschnitt 4.2.3.2).

Art. 8 Evaluation

Artikel 8 fordert vom Bundesrat ein regelmässiges und kontinuierliches Monitoring des Verlagerungsprozesses, mit welchem die Zielerreichung und die Wirksamkeit der verschiedenen eingesetzten Massnahmen überprüft wird. Die Ergebnisse dieses Monitoring fliessen regelmässig in einen Bericht über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs ein. Diese Berichte sind mindestens in einem dreijährigen Rhythmus zu erstellen. Bis zum Erreichen des Ziels ist für jedes zweite Jahr eine Berichterstattung vorgesehen.

Art. 9 Vollzug

Mit *Artikel 9* wird der Vollzug des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes dem Bundesrat übertragen.

Art. 10 Aufhebung bisherigen Rechts

Alle mit Art. 6 Verkehrsverlagerungsgesetz geänderten Gesetzesbestimmungen, insbesondere Art. 53a Strassenverkehrsgesetz (SVG)⁸², in welchem die Rechtsgrundlage für Massnahmen zur Verkehrlenkung und für Schwerverkehrskontrollen im Sinne der Zielsetzung des bisherigen Verkehrsverlagerungsgesetzes besteht, besitzen durch die Aufhebung des Verkehrsverlagerungsgesetzes weiterhin Gültigkeit. Die jeweiligen Gesetzesbezüge müssen im Rahmen dieser Gesetzesänderung angepasst werden.

6.3 Gütertransportgesetz

6.3.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Artikel 1 grenzt den Geltungsbereich des Gütertransportgesetzes ein: Das gesamte Gesetz gilt für den Transport von Gütern durch die Eisenbahn-, Seilbahn- und konzessionierten Schifffahrtsunternehmen.

⁸² SR 741.01

Art. 2 Begriffsbestimmungen

In diesem Artikel werden wichtige Begriffe des Güterverkehrs umschrieben.

Art. 3 Qualitätsanforderungen, Unterstützung der Zusammenarbeit

Mit *Artikel 3* wird die Bedeutung von qualitätsverbessernden Schritten auf Seiten des Schienengüterverkehrs betont. Diese Schritte müssen durch alle beteiligten Parteien, also durch Eisenbahnverkehrsunternehmen, Infrastrukturbetreiberinnen und Verlader bewerkstelligt werden. Auch der Bund als Gestalter der Rahmenbedingungen und in internationaler Zusammenarbeit mit anderen Regierungen und nationalen Verwaltungen leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. *Absatz 1* ermöglicht den Erlass von bestimmten Qualitätsanforderungen, insofern sie auf internationaler Ebene vereinbart werden und Gültigkeit besitzen. Eine Ausweitung auf die nationalen Schienengüterverkehre ist in diesem Fall vorgesehen. *Absatz 2* weist dem Bundesrat die Kompetenz und Aufgabe zu, in seiner Rolle gegenüber den verschiedenen Parteien des Schienengüterverkehrsmarktes darauf hinzuwirken, die Zusammenarbeit zu verbessern und so eine Erhöhung von Qualität und Benutzerfreundlichkeit zu erreichen.

6.3.2 2. Kapitel: Gütertransport

Art. 4 Transport gefährlicher Güter (GüTG Art. 4)

Die Bestimmung stimmt mit einer Ausnahme in ihrem Wortlaut mit den Bestimmungen des GüTG zum Transport gefährlicher Güter überein. Die Delegationsnormen an den Bundesrat in *Absatz 1* werden übernommen. Dabei soll die Verhältnismässigkeit der zur Erhöhung der Sicherheit der für den Bahntransport von gefährlichen Gütern ergriffenen Massnahmen gewährleistet werden, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse nicht reduziert wird.

Mit *Absatz 2* wird die gesetzliche Grundlage für die Möglichkeit einer umfassenden Delegation der Genehmigung, Zulassung und Prüfung von Gefahrgutumschliessungen geschaffen. Für diese Delegation sollen mehrere Stellen oder Organisationen bezeichnet werden können.

Art. 5 Transporte im Rahmen der Nationalen Sicherheitskooperation (GüTG Art. 8a)

Artikel 6 wurde unverändert aus dem GüTG übernommen und regelt die Vorrangigkeit von Transporten aus sicherheitspolitischen Überlegungen in besonderen und ausserordentlichen Lagen.

6.3.3 3. Kapitel: Transportrecht

Art. 6 Ausservertragliche Haftpflicht

Schon bisher galten für die ausservertragliche Haftpflicht die Bestimmungen des Eisenbahnhaftpflichtrechts. Nur war dies nicht ausdrücklich verankert, so dass es wegen der Bestimmungen über die vertragliche Haftung, die nicht ausdrücklich als solche benannt wurden, zu Fehlinterpretationen in der Anwendung des Gesetzes kommen konnte. Das soll künftig vermieden werden. Neu befinden sich die Bestimmungen über die ausservertragliche Haftpflicht nicht mehr im Bundesgesetz über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmen und der Schweizerischen Post (EHG), sondern im Eisenbahngesetz.

Art. 7 Mängel des Wagens

Separate Wagenstellungsverträge, wie sie die bisherigen Art. 24-26 des GüTG voraussetzen, gibt es in der Praxis kaum mehr. Stellt das Unternehmen dem Besteller einen Güterwagen zur Beförderung des Transportgutes zur Verfügung, wird dies im Beförderungsvertrag geregelt. Die entsprechenden Modalitäten sollen unter den Vertragsparteien frei vereinbart werden können. Beizubehalten ist einzig die Bestimmung über die Haftung bei Beschädigungen des Transportgutes aufgrund eines Mangels des Wagens.

Art. 8 Frachtvertrag Begriff (GüTG Art. 28)

Bisher kam der Frachtvertrag dadurch zustande, dass das Unternehmen das Transportgut und die Transporturkunde entgegennahm. Der Vertrag war schriftlich abzuschliessen mittels eines Formulars (Beförderungsurkunde). Dessen Übergabe und die Übernahme des Transportgutes waren rechtsbegründend. Es handelte sich um einen Real- und Formalkontrakt. Von diesem Konstrukt findet eine radikale Abkehr statt.

Absatz 1 enthält die bisherige Begriffsdefinition gemäss Artikel 28 GüTG.

In *Absatz 2* wird analog zur CIM der Frachtvertrag als Konsensualvertrag ausgestaltet. Entscheidend für das Zustandekommen des Vertrages sind analog zu Artikel 1 OR allein die übereinstimmenden Willensäusserungen der Parteien. Weder das Ausfüllen und die Übergabe des Frachtbriefes noch des Transportgutes werden künftig konstitutive Wirkung haben. Weil kein Formerfordernis mehr besteht, wird für den Vertragsabschluss insbesondere auch Mündlichkeit ausreichen. Zwar kommen Frachtbriefe in den meisten Fälle nach wie vor zur Anwendung, aber es ist keine Transporturkunde mehr erforderlich für das Zustandekommen des Vertragsverhältnisses. Der Frachtbrief ist nicht mehr Gültigkeitserfordernis. Es handelt sich dabei um eine Anpassung an internationale bzw. in anderen Märkten übliche Gepflogenheiten.

Art. 9 Frachtbrief

Gemäss *Absatz 1* kann der Frachtvertrag in Form eines Frachtbriefes festgehalten werden. Es handelt sich neu um eine "kann"-Bestimmung, weil das Vorliegen einer Transporturkunde nicht mehr konstitutives Element für den Vertragsabschluss bildet. Ebenso wenig ist das Vorliegen eines Frachtbriefes zwingend erforderlich, damit ein Transport ausgeführt wird. Das Fehlen, die Mangelhaftigkeit oder der Verlust des Frachtbriefes berühren weder den Bestand noch die Gültigkeit des Vertrages.

Absatz 2 verlangt für den Fall, dass ein Frachtbrief ausgestellt wird, dass er von beiden Parteien unterzeichnet wird. Ansonsten wird er seine Funktion als Beweisdokument nicht erfüllen können.

Laut *Absatz 3* legen die Parteien selbst die Form des Frachtbriefes fest. In der Praxis werden die Güterverkehrsunternehmen ein Muster anbieten und dies gestützt auf ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen zur Anwendung bringen. Wie in der CIM soll auch im nationalen Recht explizit festgehalten werden, dass auch die elektronische Form des Frachtbriefes möglich ist. In der Praxis ist diese Form bereits weit verbreitet.

Art. 10 Erfüllung von Verwaltungsvorschriften (GüTG Art. 29)

Absatz 1 verpflichtet wie bisher das Transportunternehmen, für die Einhaltung der für die Abwicklung der Beförderung nötigen Formalitäten besorgt zu sein.

An der Bestimmungsstation hat gemäss *Absatz 2* der Empfänger für die Erfüllung der Formalitäten zu sorgen, subsidiär ist das Eisenbahnverkehrsunternehmen dafür verantwortlich.

Mit *Absatz 3* wird verdeutlicht, dass hingegen die Kosten vom Absender zu tragen sind.

Art. 11 Änderung des Frachtvertrags durch den Absender (GüTG Art. 32)

In den Grundzügen entspricht die Bestimmung dem geltenden Recht. Im Vergleich zur heutigen Rechtslage wird neu ausdrücklich klargestellt, dass Kosten und Schäden, die durch Ausführung einer Abänderung des Frachtvertrags entstanden sind, vom Absender getragen werden müssen.

Art. 12 Lieferfristen (GüTG Art. 33)

Im Gegensatz zu heute soll es von Rechts wegen keine zwingenden Lieferfristen mehr geben, die vom Bundesrat auf Verordnungsebene statuiert worden waren. Die Lieferfrist wird gemäss *Absatz 1* als Teil des Transportvertrags zwischen den Parteien geregelt.

Absatz 2 sieht vor, dass der Bundesrat subsidiär geltende Lieferfristen aufstellt.

Art. 13 Ablieferung (GüTG Art. 34)

Die Bestimmung hat nur terminologische und darstellerische Änderungen erfahren. Zudem ist der Verweis auf den Tarif im Zusammenhang mit der Abnahmefrist entfallen.

Art. 14 Transporthindernis (GüTG Art. 35)

Absatz 1 und 2 sind unverändert übernommen worden. Neu ist einzig, dass bei Unmöglichkeit der Weiterbeförderung das Eisenbahnverkehrsunternehmen auf jeden Fall um Anweisungen nachzufragen hat.

Art. 15 Abnahmehindernis (GüTG Art. 36 und 37)

Neben einer terminologischen Änderung ist an der Bestimmung neu, dass Ablieferungs- und Abnahmehindernis (bisher Artikel 37 GüTG) darunter subsumiert werden und nicht mehr separate Tatbestände darstellen.

Art. 16 Verwahrung und Verkauf nach Ablauf der Fristen (GüTG Art. 38)

Neu wird dem Transportunternehmen mit *Absatz 3* das Recht verliehen, das Transportgut in gewissen, abschliessend aufgezählten Fällen nach Ablauf der Lieferfrist sofort zu verkaufen. Demgegenüber ist der bisherige Absatz 4 von Artikel 38 aufgehoben worden. Der Rest des Artikels wird sinngemäss übernommen.

Art. 17 Haftung des Unternehmens aus dem Frachtvertrag (GüTG Art. 39)

Der bisherige Artikel 39 GüTG wird unverändert übernommen.

Art. 18 Haftung des Unternehmens bei dienstlichen Verrichtungen (GüTG Art. 40)

Die Bestimmung enthält die bisherige Geschäftsherrenhaftung. Der Kreis der Personen, für deren Verhalten das Transportunternehmen gegenüber der anderen Vertragspartei haftet, wird erweitert durch die Infrastrukturbetreiberin.

Art. 19 Schadensersatz (GüTG Art. 41)

Die bisherige Bestimmung wird ohne materielle Änderung übernommen.

Art. 20 Vertragliche Haftungsbeschränkungen (GüTG Art. 42)

Inhaltlich ist die bisherige Regelung nur insoweit verändert worden, als die Verweise auf die Tarifbestimmungen, die Ausnahme- und die Sondertarife aufgehoben werden.

Art. 21 Klageberechtigung (GüTG Art. 43)

Die bisherige Bestimmung wird ohne materielle Änderung übernommen.

Art. 22 Unternehmen, gegen die Ansprüche geltend gemacht werden können (GüTG Art. 44)

Die geltende Bestimmung ist nur insofern abgeändert worden, als nach *Absatz 1 litera c* nicht mehr gegen die Infrastrukturbetreiberin, auf deren Strecke das Ereignis stattgefunden hat, geklagt werden kann, sondern gegen das Transportunternehmen, das die Beförderung durchgeführt hat, als sich der Schaden ereignet hat.

Art. 23 Erlöschen der Ansprüche (GüTG Art. 45)

Die einzige Änderung in diesem Artikel betrifft die Frist zur Geltendmachung des Anspruchs nach Ablauf der Lieferfrist in *Absatz 2 litera b*: Sie wird der CIM (Artikel 45 § 5 litera c) angepasst.

Art. 24 Verjährung (GüTG Art. 46)

Absatz 1 und 3 sind unverändert. Mit *Absatz 2* wird neu festgelegt, wann die Verjährungsfrist zu laufen beginnt. Das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung ist in der Vergangenheit kritisiert worden, weil es zu unnötigen Auslegungstreitigkeiten geführt hat. Inhaltlich orientiert sich die Neuerung an der Lösung auf internationaler Ebene (Artikel 48 § 2 CIM).

Art. 25 Haftpflicht

Bisher hat Artikel 47 GüTG eine Haftungsgemeinschaft des Unternehmens, das den Transportvertrag abgeschlossen hat, mit all denjenigen, die ihn ausführten, vorgesehen. Das erscheint nicht mehr als zeitgemäss. Künftig soll im Innenverhältnis unter den an der Beförderung beteiligten Unternehmen allein das Unternehmen haften, das den Schaden verursacht hat. Derselbe Grundsatz findet sich auch in Artikel 50 § 1 litera a CIM.

Art. 26 Pfandrecht (GüTG Art. 48)

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Änderungen inhaltlich unverändert übernommen.

6.3.4 4. Kapitel: Aufsicht, Rechtspflege und Strafbestimmungen**Art. 27** Aufsicht (GüTG Art. 49a)

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Änderungen inhaltlich unverändert übernommen.

Art. 28 Rechtsweg (GüTG Art. 50)

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Änderungen inhaltlich unverändert übernommen.

Art. 29 Vergehen (GüTG Art. 51)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 30 Verfolgung von Amts wegen (GüTG Art. 51a)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 31 Zuständigkeit (GüTG Art. 51b)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

6.4 Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Die Bestimmungen des geltenden Anschlussgleisgesetzes werden terminologisch und sachlich an die Situation nach der Bahnreform angepasst. Das geltende Anschlussgleisgesetz geht terminologisch durchwegs von integrierten Eisenbahnunternehmen aus, welche auf dem eigenen Netz fahren. Dem bereits durch die Bahnreform verwirklichten Prinzip des freien Netzzuganges wurde somit bis anhin noch nicht Rechnung getragen. Im Rahmen der Partialrevision des Anschlussgleisgesetzes erscheint es angezeigt, die terminologischen Anpassungen vorzunehmen und konsequent von Infrastrukturbetreiberin oder Eisenbahnverkehrsunternehmen zu sprechen. Diese terminologischen Anpassungen betreffen die Artikel 1, 3, 6, 11 und 15.

Artikel, denen durch die Umstände der veränderten Bahnlandschaft (nach der Bahnreform) keine eigenständige Bedeutung mehr zukommt, werden gestrichen. Es handelt sich dabei um die Artikel 7-9 des Anschlussgleisgesetzes⁸³.

Art. 12

Die Sicherheitsaufsicht im Bereich der Anschlussgleise ist grundlegend nach Sicherheits- und Risikoüberlegungen zu konzipieren. Mit Übergang der Sicherheitsaufsicht über die Anschlussgleise, welche an das Netz der Schweizerischen Bundesbahnen anschliessen, wird in den anstehenden Gesetzesvorlagen zum Bahnbereich die Grundlage für eine einheitliche Sicherheitsaufsicht in diesem Bereich gelegt.

Im Rahmen des Vollzugs des Gesetzes muss das Bundesamt für Verkehr bzw. der Bundesrat das konkrete Konzept für die Ausübung dieser Sicherheitsaufsicht bestimmen. Dabei ist insbesondere auch intermodal (Schiene /Strasse; Anschlussgleis/ Werkhof) eine abgestimmte Sicherheitsphilosophie zu verfolgen. Im Rahmen der Gesetzesanpassungen werden hierfür lediglich die Grundlagen geschaffen.

Art. 19 Abs. 2

Die in diesem Artikel enthaltene Referenz muss angepasst werden an die durch das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vorgenommenen Änderungen.

⁸³ SR 742.141.5

6.5 Eisenbahngesetz (EBG)

Art. 40b

Die Formulierung von Absatz 1 lehnt sich an den Vorentwurf Widmer/Wessner an. Haftungsvoraussetzung ist die Verwirklichung der mit dem Betrieb des Eisenbahnunternehmens verbundenen charakteristischen Risiken⁸⁴. Es handelt sich dabei um Quellen besonderer Gefahr, die beim Betrieb einer Eisenbahnunternehmung üblich sind. Derartige Risiken sind:

- die Fortbewegung: Sie kann Zusammenstoss, Entgleisung, Überfahren verursachen, aber auch einen Brand infolge überhitzter Bremsen oder einen Sturz infolge Schnellbremsung
- die verwendete Energie: Schädigung durch Funkenwurf, Kohlestaub. Nach der (in der Rechtslehre kritisierten) Rechtsprechung des Bundesgerichts⁸⁵ fallen auch die durch Elektrizität der Fahrleitung verursachten Schäden unter die Eisenbahnhaftpflicht, nicht unter das Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902⁸⁶.
- die transportierten gefährlichen Güter⁸⁷, z.B. ein Brand, der durch transportiertes Benzin verursacht wird⁸⁸. Diese Gefahrenquelle wird bisher in Rechtsprechung und Literatur nicht genannt. Hier ist aber die Gefährdungshaftung notwendig.

Im Gegensatz zum geltenden Recht werden Unfälle beim Ein- und Aussteigen, wenn der Zug steht, nicht mehr der Gefährdungshaftung unterstehen. Unfälle beim Bau der Eisenbahn werden nur noch soweit erfasst, als sich die genannten Risiken verwirklichen, z.B. beim Transport von Baumaterial mit der Bahn.

Schäden, die weder auf einen Personenschaden, noch einen Sachschaden zurückzuführen sind (reine Vermögensschäden) sind wie bisher von der Gefährdungshaftung nicht erfasst. Im Zusammenhang mit dem Strassenverkehrsgesetz hat das Bundesgericht jede Haftung für reine Vermögensschäden verneint, (BGE 106 II 75 ff.; 117 II 106). Dies muss auch für die Eisenbahn-Haftpflicht gelten, die ebenfalls auf Personen- und Sachschäden begrenzt ist. Die genannten Entscheide haben aber die Anwendung anderer Haftungsbestimmungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Im neueren Schrifttum wird dem Geschädigten zwar zugestanden, wahlweise zu den Gefährdungshaftungen Ansprüche aus anderen Rechtsgründen (andere ausservertragliche Haftungsbestimmungen oder Vertrag) geltend zu machen⁸⁹. Diese Ersatzpflicht wäre aber bei reinen Vermögensschäden nur im ungewöhnlichen Fall

⁸⁴ Vgl. Abschnitt 5.4.

⁸⁵ BGE 75 II 71; 81 II 561; 97 II 180.

⁸⁶ SR 734.0

⁸⁷ Vgl. Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID), zu beziehen bei der SBB AG, Materialverkauf, 3000 Bern 65.

⁸⁸ Vgl. Abschnitt 5.1.2.

gegeben, wo eine Verhaltensnorm verletzt wurde, die den Schutz vor diesen Schäden bezweckt⁹⁰

Haftpflichtig ist der Inhaber des Eisenbahnunternehmens. Der Begriff wird aus dem EHG übernommen. Das Bundesgericht versteht darunter die Person, auf deren Rechnung und Gefahr der Betrieb der Eisenbahn geführt wird (BGE 82 II 69). Sie kann vom Eigentümer und vom Konzessionär verschieden sein. Auf französisch wird der Ausdruck "entreprise qui exploite le chemin de fer" verwendet. Der Vorentwurf Widmer/Wessner verwendete den Begriff "Betreiber". Der Ausdruck "betreiben" wird aber in Artikel 5 EBG in einem engeren Sinn verwendet. Daher wird der Begriff "Inhaber" im deutschen Text beibehalten.

Absatz 2 nimmt Sachen in der Obhut des Reisenden (Handgepäck) und beförderte Sachen (Reisegepäck und Frachtgut) von der Gefährdungshaftung aus. Hier sollen andere Vorschriften ausschliesslich anwendbar sein: die Bestimmungen des in den Vorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Bahnsektor vorgeschlagenen Personenbeförderungsgesetzes (PBG) und des Gütertransportgesetzes oder, soweit diese Gesetze nicht anwendbar sind (z.B. bei nicht eidgenössisch konzessionierten Skiliften oder Seilbahnen, die nach Artikel 20 des Seilbahngesetzes der Gefährdungshaftung unterstellt werden), die vertragsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Für beförderte Sachen sind dies die Vorschriften über den Frachtvertrag (Art. 440-457 OR), für Sachen in der Obhut des Reisenden die allgemeinen Vorschriften über die Folgen der Nichterfüllung (Art. 97 ff. OR). Die ausschliessliche Anwendung dieser Bestimmungen bedeutet, dass ausservertragliche Haftungsbestimmungen (z.B. Art. 41, 55 OR) nicht anwendbar sind. Dies entspricht dem geltenden Eisenbahnhaftpflichtgesetz, das in Artikel 11 die ausservertragliche Haftung für Sachen in der Obhut des Reisenden abschliessend und in Übereinstimmung mit dem Transportgesetz regelt. Wäre die Regelung nicht ausschliesslich, könnte sich der Geschädigte auf die Haftung des Geschäftsherrn nach Artikel 55 OR berufen, die kein Verschulden voraussetzt und im Gegensatz zum Personenbeförderungsgesetz (Art. 50 PBG) und dem Entwurf zum Gütertransportgesetz im Rahmen der Güterverkehrsvorlage (Art. 20) keine summenmässige Begrenzung der Haftung kennt.

Art. 40c

Artikel 40c regelt die Entlastung des Inhabers des Eisenbahnunternehmens von der Haftung. Absatz 1 umschreibt die Voraussetzungen. Absatz 2 nennt als Beispiele die drei klassischen Entlastungsgründe: höhere Gewalt, grobes Selbst- oder Drittverschulden (die bisher

⁸⁹ Roberto, S. 149 N 524 mit Literaturhinweisen; Oftinger/Stark II/3, S. 32, § 27 N 77.

⁹⁰ Oftinger/Stark II/3, a.a.O.

in Artikel 1 Absatz 1 EHG ausschliesslich genannt werden). Die neue Regelung lehnt sich an den Vorentwurf Widmer/Wessner (Art. 47a) und eine These der Studienkommission⁹¹ an.

Die allgemeine Umschreibung der Entlastungsvoraussetzungen in Absatz 1 soll es erlauben, neben den klassischen Entlastungsgründen andere Entlastungsgründe zuzulassen. Insbesondere die Selbsttötung einer urteilsunfähigen Person soll einen Entlastungsgrund darstellen. Nach geltendem Recht ist nur anerkannt, dass die Selbsttötung einer urteilsfähigen Person als grobes Selbstverschulden anzusehen ist und von der Haftung entlastet⁹². Als weitere Entlastungsgründe zu nennen sind die versuchte Selbsttötung sowie das charakteristische Risiko, das von der geschädigten Person zu vertreten ist (wenn z.B. ein Auto wegen eines Defekts von der Fahrbahn abweicht, einen Abhang hinunter rutscht und auf einen fahrenden Zug stürzt). Weist dagegen das Verhalten einer urteilsunfähigen Person eine geringere Intensität auf als Selbsttötung (z.B. Umherirren einer geistig verwirrten Person auf dem Bahngeleise), so soll es auch nach der neuen Regelung keinen Entlastungsgrund darstellen. Nur der Schadenersatz kann in analoger Anwendung von Artikel 54 OR (Billigkeitshaftung der urteilsunfähigen Person) gekürzt werden. Andererseits werden verbrecherische oder unredliche Handlungen und die Übertretung polizeilicher Vorschriften (Art. 6/7 EHG) nicht mehr als selbständige Entlastungsgründe genannt. Sie entlasten nur insofern, als sie grobes Selbstverschulden darstellen.

Mit der allgemeinen Umschreibung der Entlastungsvoraussetzungen wird ferner klargestellt, dass der Entlastungsgrund (z.B. Abspringen aus dem fahrenden Zug als grobes Selbstverschulden) die Verursachung des Schadens durch die charakteristischen Risiken des Bahnbetriebs (z.B. durch die Fortbewegung) nicht vollständig aufhebt. Er lässt sie, aber als unbedeutend erscheinen, weil er als Hauptursache des Schadens anzusehen ist⁹³. Mit der Formulierung "anzusehen ist" wird zum Ausdruck gebracht, dass das Gericht eine Wertung vornehmen muss, wenn es einen Entlastungsgrund bejaht.

Zur Praxis zu den klassischen Entlastungsgründen ist zu bemerken: Die höhere Gewalt (ausserordentliche Naturvorgänge oder kriegerische Ereignisse) wurde auch bei Lawinen- oder Steinschlag in keinem veröffentlichten Gerichtsurteil als gegeben erachtet, da der Unfall durch technische Vorkehrungen hätte abgewendet werden können⁹⁴. Hingegen wurde wiederholt die Haftung wegen groben Selbstverschuldens verneint, namentlich bei Auf- oder Abspringen vom fahrenden Zug, grober Unvorsichtigkeit beim Überschreiten von Geleisen oder Befahren eines Bahnübergangs. Trotz groben Selbstverschuldens wurde a-

⁹¹ Bericht der Studienkommission, S. 48 ff., S. 52 These 52-9.

⁹² Oftinger/Stark I, S. 159 § 3 N 155; Rey S.130 N 560 ff.; Widmer/Wessner, Erläuternder Bericht, 114 f.; vgl. auch BGE 102 II 363 ff., 367. Die Entlastung auch bei Urteilsunfähigkeit befürworteten hingegen Keller I 93. und die bei Rey, S. 130 N 565 zitierten Autoren.

⁹³ Vgl. BGE 116 II 519ff., 524.

⁹⁴ Oftinger/Stark II/3, S. 54 § 27 N 131 f.; Keller I 257.

ber die Haftung bejaht, sofern eine erhöhte Betriebsgefahr (d.h. besonders gefährliche Umstände im Einzelfall) oder ein Verschulden der Eisenbahnunternehmung vorlagen⁹⁵. In gewissen Fällen wurde die Haftung wegen groben Drittverschuldens verneint, wenn z.B. Eltern ein geistig behindertes Kind allein reisen liessen oder Armeeangehörige mit Geschützen die Geleise unvorsichtig überquerten; auch bei grobem Drittverschulden wurde die Haftung bejaht, wenn eine erhöhte Betriebsgefahr oder ein Verschulden der Eisenbahnunternehmung vorlagen⁹⁶.

Art. 40d

Vgl. vorne Ziff. 5.4.

Art. 40e

In Absatz 1 wird das Verbot des Ausschlusses oder der Beschränkung der Haftung durch Vertrag aus Artikel 16 EHG übernommen, da das Obligationenrecht keine entsprechende Vorschrift kennt. Die Nichtigkeit einseitiger Erklärungen über die Beschränkung der Haftung braucht hingegen im Gesetz nicht erwähnt zu werden.

In Absatz 2 wird die Anfechtung von Vergleichen mit offensichtlich unzulänglicher Entschädigung aus Art. 17 EHG übernommen, da das Obligationenrecht keine entsprechende Vorschrift kennt. Es wird aber eine Jahresfrist wie in Art. 87 Abs. 2 SVG eingeführt. Massgebend für die Beurteilung der Unzulänglichkeit der Entschädigung im Vergleich zu den Prozesschancen ist der Zeitpunkt des Abschlusses des Vergleichs. Diese Bestimmung wird von der Rechtsprechung zurückhaltend angewendet⁹⁷. Sie wird selten angerufen⁹⁸. Da aber in der Schweiz über 99 % der Haftpflichtfälle durch Vergleich erledigt werden⁹⁹ und der Geschädigte veranlasst sein kann, einen ungünstigen Vergleich einem langjährigen Prozess vorzuziehen¹⁰⁰, rechtfertigt sich die Beibehaltung der Bestimmung.

Art. 40f

Die Verweisung auf die Bestimmungen des Obligationenrechts über unerlaubte Handlungen ist in den neueren Haftpflichtgesetzen üblich. Im Rahmen dieser Revision ergeben sich folgende inhaltliche Änderungen:

- Die Genugtuung ist unabhängig von einem Verschulden auszurichten (Art. 47/49 OR statt Art. 8 EHG).

⁹⁵ Keller I 259 ff.; Oftinger/Stark II/3 S. 57 ff. § 27 N 137 ff.

⁹⁶ Keller I 258.; Oftinger/Stark II/3, S. 55 ff. § 27 N 133 ff.

⁹⁷ BGE 99 II 366 ff., 372 ff.; 109 II 347 ff., 349.

⁹⁸ Keller I 328; Oftinger/Stark I, S. 662, § 12 N 42.

⁹⁹ Oftinger/Stark I, S. 655 § 12 N 18 Anm. 24.

- Der Sachschaden bestimmt sich nicht mehr nach dem Handelswert der Sache, wie dies Artikel 12 EHG vorschreibt ("wirklicher Wert")¹⁰¹. Eine weiter gehende Entschädigung ist anders als nach Artikel 12 EHG auch ohne Verschulden zulässig. Neu kann nach der Praxis zu Artikel 42 OR der Schaden subjektiv nach dem Wert berechnet werden, den die Sache im Zusammenhang mit dem übrigen Vermögen des Geschädigten hat¹⁰². Dies bedeutet namentlich, dass bei einem Automobil die Abschreibung geringer sein kann als jene, die handelsüblich ist¹⁰³. Neu gilt ferner eine kausale Haftung für den Erwerbsausfall (entgangener Gewinn), der infolge des Sachschadens entsteht¹⁰⁴. Nach Artikel 43 Absatz 1bis OR kann bei Haustieren das Affektionsinteresse berücksichtigt werden. Die Regelung von Artikel 12 EHG, die aus dem Transportrecht stammt, ist nicht mehr notwendig, da die Haftung für transportierte Sachen ausschliesslich durch die Transportgesetzgebung geregelt wird (Art. 40b Abs. 2).
- Die zweijährige Verjährungsfrist (Art. 14 EHG) wird durch eine einjährige relative Frist seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen und eine zehnjährige absolute Frist seit der schädigenden Handlung ersetzt; vorbehalten sind strafrechtliche Verjährungsfristen (Art. 60 OR).

Das Verbot, die Ersatzforderungen abzutreten (Art. 15 EHG), fällt weg¹⁰⁵.

Folgende Bestimmungen des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes werden mit keiner oder nur geringer inhaltlicher Änderung durch Vorschriften des Obligationenrechts ersetzt:

- Betreffend Schaden bei Tod und Körperverletzung (Art. 2, 3, 9, 10, 13). Neu gelten die Artikel 42, 45 und 46 OR.
- Betreffend Schadenersatz (Art. 4, 5, 9)
- Betreffend Rückgriff (Art. 18). Neu gelten die Artikel 50/51 OR.

Hervorzuheben ist, dass auf eine Bestimmung über Herabsetzung des Schadenersatzes bei ungewöhnlich hohem Einkommen des Geschädigten (Art. 4 EHG) verzichtet werden kann. Die Streichung bedeutet keine inhaltliche Änderung. Entsprechend der Praxis des Bundesgerichts¹⁰⁶ und der Ansicht eines grossen Teils der Rechtslehre¹⁰⁷ soll die wirtschaftliche und

¹⁰⁰ Oftinger/Stark I, S. 655 f. § 12 N 19.

¹⁰¹ Oftinger/Stark I, S. 364 § 6 N 356; Keller II 104 legt hingegen Art. 12 EHG so aus, dass er nur den Ersatz des Affektionsinteresses ausschliesst.

¹⁰² Oftinger/Stark I, S. 365 § 6 N 357; Keller II 104; zurückhaltend Roberto, S. 195 N 673.

¹⁰³ Oftinger/Stark I S. 366 § 6 N 360 f.; Keller II 104.

¹⁰⁴ Oftinger/Stark I, S. 370 ff., § 6 N 371 ff.

¹⁰⁵ Betreffend Abtretbarkeit der Genugtuung vgl. Brehm, Berner Kommentar, N 126 zu Art. 47 OR; Oftinger/Stark I, S. 437 § 8 N 44.

¹⁰⁶ Das Bundesgericht hat in allgemeiner Form erklärt, dass die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse jeder Partei im Rahmen der Schadenersatzbemessung nach Art. 43 Abs. 1 OR zu berücksichtigen sind (BGE 104 II 188).

soziale Situation des Geschädigten im Rahmen der Schadenersatzbemessung nach Art. 43 OR berücksichtigt werden können.

Auch auf eine Bestimmung über die Anrechnung der Leistungen von Versicherungen an die Haftpflicht, soweit der Haftpflichtige die Prämien bezahlt hat (Art. 13), kann verzichtet werden. Zwar gilt als allgemeine Regel, dass Leistungen von Summenversicherungen (z.B. Lebensversicherung) nicht an die Haftpflicht angerechnet werden dürfen¹⁰⁸; diese findet jedoch keine Anwendung, soweit der Haftpflichtige die Prämien bezahlt hat. Da die Regel im Gesetz nicht ausdrücklich festgelegt ist, muss auch die Ausnahme nicht ins Gesetz aufgenommen werden¹⁰⁹ (Artikel 96 des Versicherungsvertragsgesetzes¹¹⁰, aus dem die Regel der Nichtanrechnung abgeleitet wird, schliesst nur den Rückgriff des Summenversicherers auf den Haftpflichtigen aus; dies gilt auch im vorliegenden Fall). Zudem enthalten Artikel 62 Absatz 3 SVG und Artikel 9 Absatz 2 des Kernenergiehaftpflichtgesetzes (KHG) gleiche Regelungen wie Artikel 13 EHG. Es ist also eine analoge Anwendung möglich. Da heute die Arbeitnehmer obligatorisch gegen Unfall versichert sind, kann auf die Vorschrift von Artikel 13 Absatz 2 EHG verzichtet werden, wonach gegenüber Arbeitnehmern die Anrechnung der Versicherungsleistungen nur zulässig ist, wenn die Versicherung alle Unfälle beim Bau oder Betrieb einer Eisenbahn deckt.

Die Bestimmung über freie Beweiswürdigung (Art. 20) wird mit der geplanten Schweizerischen Zivilprozessordnung gegenstandslos.

Die Bestimmung, wonach die Konzession die Haftung verschärfen kann (Art. 21), wird mit der Einführung einer vollen Gefährdungshaftung gegenstandslos.

6.5.1 Transportgesetz (Art. 19)

Die bisherige Haftung der Eisenbahnunternehmung für Handgepäck in Artikel 19 Absatz 2 wird nur in einem Punkt geändert¹¹¹: Die Beweislast bezüglich des Verschuldens wird umgekehrt, wie es im Vertragsrecht (Art. 97 OR) üblich ist. Weist die geschädigte Person nach, dass die Eisenbahnunternehmung den Schaden verursacht hat, z.B. durch Schnellbrem-

¹⁰⁷ Honsell, S. 103, § 9 N 36; Keller I 149; Rey, S. 98 § 4 N 438; Schnyder, Basler Kommentar, N 14 zu Art. 43 OR; Werro, Commentaire Romand, N 26 ad Art. 43 CO. - Anderer Auffassung (gegen die Berücksichtigung des ungewöhnlich hohen Einkommens im Rahmen von Art. 43 OR): Brehm, Berner Kommentar, N 63 zu Art. 43 OR; Oftinger/Stark, S. 410 § 7 N 63; Roberto, S. 258 N 896 f.

¹⁰⁸ z.B. Oftinger/Stark I, S. 269 § 6 N 65.

¹⁰⁹ Die Vorschrift von Art. 13 EHG (Anrechnung der Versicherungsleistungen an die Haftpflicht, soweit der Haftpflichtige die Prämie bezahlt hat) wird als allgemeiner Grundsatz bejaht von Oftinger/Stark I S. 269 f. § 6 N 67; S. 583 f. § 11 N 138 ff.; Widmer/Wessner, Erläuternder Bericht, S. 205 bei Anm. 1037 mit Literaturhinweisen. Anderer Auffassung: Deschenaux/Tercier, La responsabilité civile, p. 305 s. N 31.

¹¹⁰ SR 221.229.1

sung, muss die Eisenbahnunternehmung beweisen, dass sie kein Verschulden trifft, dass z.B. die Schnellbremsung gerechtfertigt und unvermeidlich war. Eine Gefährdungshaftung soll wie bisher nur im Falle eines Körperschadens gelten, für den die Eisenbahnunternehmung haftet. Die Verschärfung der Haftung der Eisenbahnunternehmung für Handgepäck ist gerechtfertigt, da in Artikel 40b Absatz 2 des Eisenbahngesetzes eine ausschliessliche Anwendung des Transportgesetzes auf Schäden an Gepäck und Frachtgut vorgesehen wird und somit die verschuldensunabhängige (kausale) Haftung des Geschäftsherrn für seine Hilfspersonen nach Artikel 55 OR nicht zum Zuge kommt.

In Absatz 3 wird die bisherige Kausalhaftung des Reisenden für Handgepäck, die dem internationalen Transportrecht entnommen ist, in eine Verschuldenshaftung mit Umkehr der Beweislast umgewandelt. Eine solche Regelung fügt sich besser in das schweizerische Vertragsrecht ein, das normalerweise keine Kausalhaftung unter Vertragspartnern vorsieht. Damit gilt für Eisenbahnunternehmung und Reisende bezüglich des Handgepäcks eine vergleichbare Haftung.

Da die Haftung nach Transportgesetz ausschliesslich gelten soll (Art. 40b Abs. 2 EBG), ist sie auch auf Reisende ohne gültigen Fahrausweis anwendbar. Dies muss nicht ausdrücklich gesagt werden.

6.5.2 Binnenschiffahrtsgesetz

Im Gegensatz zum EHG werden im Eisenbahngesetz die Schifffahrtsunternehmungen nicht im Titel des Gesetzes erwähnt. Daher rechtfertigt sich die Einführung einer ausdrücklichen Verweisung auf das Eisenbahngesetz in Artikel 30a.

¹¹¹ Art. 19 Transportgesetz soll im Rahmen der Vorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schienenmarkt in das Personenbeförderungsgesetz integriert werden.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund

7.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit den im Güterverkehrsverlagerungsgesetz und den in den beiden dargestellten Varianten beschriebenen Verlagerungskonzepten sind weiterhin Mittel für die Förderung des alpenquerenden Bahngüterverkehrs erforderlich.

Für die Realisierung des Massnahmenbündels der Variante 1 zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags mit einer Zielsetzung von 650'000 alpenquerenden Fahrten sind – ohne Einführung der Alpentransitbörse - finanzielle Fördermittel zur Unterstützung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs in Höhe von 2000 Millionen Franken für die Jahre 2011 - 2017 erforderlich. Für das Massnahmenbündel von Variante 2 mit Anpassung des Verlagerungsauftrags und einer Zielsetzung von 1 Million Fahrten für den Fall, dass die Alpentransitbörse nicht eingeführt wird, sind Mittel in Höhe von 1000 Millionen Franken für denselben Zeitraum zu beantragen. Diese Mittel sollen im Rahmen eines Bundesbeschlusses für einen neuen Zahlungsrahmen zusammen mit der Güterverkehrsvorlage beantragt werden. Mit dem Zahlungsrahmen sollen Mittel für die finanzielle Förderung des Betriebs des begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehrs zur Verfügung stehen. Es werden auch verschiedene Massnahmen weitergeführt, für die eigene Finanzierungsgrundlagen bestehen.

Im Jahr 2004 stand für die Finanzierung sämtlicher flankierender Verlagerungsmassnahmen ein Budget von 385 Millionen Franken zur Verfügung. Im Jahr 2005 betrug die Summe der Mittel 350 Millionen Franken. Mit der Fortführung der Verlagerungspolitik im Rahmen von Variante 1 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes wird der Finanzbedarf für die ersten Jahre bei 350 Millionen Franken liegen und durch die schrittweise Erhöhung des verlagerten Verkehrs auf höchstens 400 Millionen Franken ansteigen. Die zusätzliche Belastung des Bundes wird also für die Jahre 2013 bis 2017 - je nach Referenzjahr - bei 15 bis 50 Millionen Franken liegen.

Bei Reduktion der Fördermassnahmen für die Schiene gemäss Variante 2 werden 2017 nur noch jährlich 200 Millionen Franken im Bereich der Verlagerungsmassnahmen eingesetzt. Dies entspricht einer Entlastung des Haushalts von 142 Millionen Franken im Jahr 2017 gegenüber heute. Im Durchschnitt des Zeitraums 2011 - 2017 werden in der zweiten Variante 240 Millionen Franken jährlich für die Verkehrsverlagerung eingesetzt, was einer Reduktion gegenüber heute um durchschnittlich 100 Millionen Franken entspricht.

Ursprünglich war mit Auslaufen des Zahlungsrahmens für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs eine Reduktion auf das Niveau von 1999 vorgesehen. Das damalige

Niveau betrug 145 Millionen Franken. In Variante 1 wird dieser Referenzwert um 105 bis 155 Millionen Franken weiterhin überstiegen. In Variante 2 erfolgt mit der Reduktion eine schrittweise Absenkung unter diesen Wert.

Bei Umsetzung des eigenwirtschaftlichen Angebots der Rollenden Landstrasse in Variante 3 sind keine zusätzlichen Mittel des Bundes erforderlich. Sollte ein substantiell ausgebautes Angebot der Rola kostendeckend erbracht werden können, sind Einsparungen von bis zu 50 Millionen Franken jährlich möglich.

Die Einführung einer Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik der Alpenländer hätte starke Auswirkungen für den Bund. Mit der Versteigerung von Durchfahrtsrechten ergeben sich für den Bund zusätzliche Einnahmen in Höhe von 65 bis 130 Millionen Franken. Das Fördervolumen für den Schienengüterverkehr kann gleichzeitig deutlich reduziert werden.

Die Umsetzung der Massnahmen zur Förderung des Güterverkehrs in der Fläche ist vorderhand mit keinen finanziellen Auswirkungen für den Bund verbunden, da keine Rechtsgrundlage für die Bestellung von Verkehren mehr besteht.

Die Mittel für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs können im Bereich des öffentlichen Verkehrs nicht kompensiert werden ohne weit gehende Konsequenzen für die Infrastruktur und Verkehrsangebote im Regionalverkehr. Eine Kompensation bei den Infrastrukturabgeltungen des Bundes oder über Mittel des FinöV-Fonds ist nicht möglich. Der Ausbau der Schieneninfrastruktur auf den Nord-Süd-Achsen stellt eine komplementäre und unverzichtbare Säule der Verlagerungspolitik dar.

Die Änderungen im Transportrecht, im Bereich der Anschlussgleise sowie durch die Anpassung des Eisenbahnhaftpflichtrechts führen zu keinen weiteren finanziellen Belastungen für den Bund.

7.1.2 Personelle Auswirkungen

Für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen ist keine Erhöhung des Personalbestandes erforderlich. Für die allfällige Umsetzung von Umweltmassnahmen lassen sich noch keine Aussagen machen.

Mit der Reduktion der Fördermassnahmen für den Schienengüterverkehr gemäss der in Variante 2 vorgestellten Form ist ein geringfügiger Stellenabbau bei dem diese Massnahmen vollziehenden Bundesamt möglich.

Für die Einrichtung und Durchführung der Alpentransitbörse muss der Personalbedarf noch abgeschätzt werden. Die Finanzierung dieses zusätzlichen Aufwands ist aber über die Ein-

nahmen aus der Versteigerung der Durchfahrtsrechte unmittelbar finanzierbar. Die Organisation der Alpentransitbörse kann auch an Dritte delegiert werden.

7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

7.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Es sind keine finanziellen Auswirkungen für Kantone und Gemeinden zu erwarten. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird durch die Kantone vollzogen und vom Bund mit LSVA-Geldern finanziert.

Kantone und Gemeinden sind nur in seltenen Fällen von den Änderungen der Haftpflicht unmittelbar betroffen: wenn sie selbst Tramlinien (z.B. Stadt Basel) oder Seilbahnen (z.B. Kanton Wallis) oder ein anderes diesem Gesetz unterstelltes Unternehmen betreiben (Eisenbahn-, Luftseilbahn-, Skilift- oder konzessioniertes Schifffahrtsunternehmen). Sie sind von den Änderungen mittelbar betroffen, soweit sie Eigentümer von Anteilen der konzessionierten Transportunternehmungen sind. Wie im folgenden Abschnitt (Ziff. 7.3.4) dargelegt, sind die Auswirkungen zumutbar.

Andere finanzielle Auswirkungen auf Kantone oder Gemeinden gibt es nicht.

7.2.2 Personelle Auswirkungen

Eine weitere Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen erfordert mehr Kontrollpersonal. Dies ist unmittelbare Folge der Vereinbarung zwischen Bund und Kantone und mit den Vereinbarungen finanziell abgedeckt.

Andere personelle Auswirkungen auf Kantone oder Gemeinden gibt es nicht.

7.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

7.3.1 Auswirkungen auf den Schienenverkehr

Das mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagene Verlagerungskonzept sowie die Änderungen im Transport- und Eisenbahnhaftpflichtrecht führen zu einer generellen Stärkung des Marktes für Schienengüterverkehr. Dadurch kann er den volkswirtschaftlichen Transportbedürfnissen besser entsprechen.

Mit den flankierenden Verlagerungsmassnahmen wird die Fortentwicklung des kombinierten Verkehrs beschleunigt und es werden zusätzliche intermodale Kapazitäten aufgebaut. Dies geschieht je nach gewählter Ziel- und Massnahmenvariante in unterschiedlicher Form und Intensität. Langfristig kann so eine nachhaltige Verlagerung herbeigeführt werden. Mit der Reduktion der Förderung des Bahngüterverkehrs in der zweiten vorgeschlagenen Variante

wird jedoch das Ausbau- und Wachstumspotential des Schienengüterverkehrs deutlich begrenzt.

Der Ausbau des Angebots im begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr, vor allem auch der substantielle Ausbau der Rollenden Landstrasse, kann mit Angebotserweiterungen im Schienenpersonenverkehr konkurrenzieren. Ein weiterer, nachfragegerechter Ausbau von Angeboten im Güter- und Personenverkehr hängt daher von Kapazitätserweiterungen entlang der Nord-Süd-Achsen ab.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Transportrecht, in der Anschlussgleisgesetzgebung und im Eisenbahnhaftpflichtrecht ermöglichen den Marktteilnehmern im Rahmen ihrer Geschäftsbeziehungen eine effizientere und rechtlich abgesicherte Abwicklung der Transporte. Die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Bahnsystems wird so generell gestärkt.

7.3.2 Auswirkungen auf den Strassenverkehr

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen der Verlagerungspolitik entstehen dem Strassengüterverkehr zunächst keine zusätzlichen Belastungen. Mit der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und der allfälligen Erhöhung der Bussen soll die Einhaltung der geltenden Vorschriften gewährleistet werden. Dadurch entstehende Kosten sind aufgrund der geltenden Rechtslage bereits vorgesehen.

Die Einführung der Alpentransitbörse hätte durch die mengenmässige Beschränkung der Fahrten im alpenquerenden Verkehr gravierende Auswirkungen auf den Strassengüterverkehr. Ohne ausreichende Flankierung könnten Verkehre behindert bzw. Umwegverkehre induziert werden. Das Strassengüterverkehrsgewerbe im In- und Ausland wäre nachhaltig betroffen.

Durch die gezielte schienenseitige Flankierung der Alpentransitbörse, wie sie im Rahmen der ersten Variante zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags vorgestellt wird, können diese Auswirkungen deutlich reduziert werden. Das verbesserte Schienenangebot mit ausreichenden Kapazitäten (Rola und UKV) würde eine Verknappung der Transportkapazitäten verhindern. Bei Inanspruchnahme der Rollenden Landstrasse wäre für die Transporteure keine Umstellung bei den Produktionsprozessen erforderlich.

Durch die anderen Massnahmen sind keine Auswirkungen für den Strassengüterverkehr zu erwarten.

Die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene entlastet insgesamt die Kapazitäten der alpenquerenden Strasseninfrastruktur und kann in der Folge eine verbesserte Abwicklung des motorisierten Individualverkehrs auf den Nord-Süd-Achsen bewirken. Im Rahmen von Variante 2 mit Abbau der schienenseitigen Förderung ist diese Entlas-

tung deutlich reduziert. Da Neu- und Mehrverkehre wegen fehlender Mittel nicht mehr gezielt auf die Schiene verlagert werden können, ist langfristig sogar mit einer Mehrbelastung der Transitachsen zu rechnen.

7.3.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

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 Schienenmarkt bietet allen Verladern Auswahlmöglichkeiten.

Die mengenmässige Beschränkung der Strassenkapazitäten durch eine Alpen transitbörse könnte den Prozess der räumlichen und internationalen Arbeitsteilung nachhaltig beeinflussen. Mit einer Flankierung der Börse durch ein qualitativ hochwertiges und ausreichendes Angebot im Schienenverkehr (Rola und UKV) könnten negative Auswirkungen weitgehend verhindert werden.

7.3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Revision der Haftungsbestimmungen

Für die Betreiber von Eisenbahn-, Seilbahn-, Skilift- und konzessionierten Schifffahrtsunternehmen entstehen Mehrausgaben, da die Haftung bezüglich Genugtuung und Sachschaden verschärft wird. Diese Mehrausgaben sind zumutbar. Denn zum einen wird nur eine Haftungsregelung eingeführt, die heute für Motorfahrzeuge gilt. Es wird also eine Wettbewerbsverzerrung beseitigt, und zwar auch zwischen verschiedenen Zweigen des öffentlichen Verkehrs: Für Eisenbahnen, Strassenbahnen, Seilbahnen, Skilifte und konzessionierte Schifffahrtsunternehmen soll in Zukunft die gleich strenge Haftung gelten wie für Trolleybusse, Autobusse und Postautos. Zum andern wird die Haftung nur in Teilbereichen verschärft. Für wichtige Bereiche wie den Ersatz der Heilungskosten, der Erwerbsunfähigkeit und den Schaden infolge Tods des Versorgers bleibt die Haftung unverändert.

Zahlenmässig sind die Folgen der Verschärfung der Haftung nur grob zu schätzen. Im Jahre 2001 ereigneten sich bei den Eisenbahnen 195 Unfälle, bei denen Personen getötet oder verletzt wurden oder ein Sachschaden von mindestens Fr. 15'000.- entstand¹¹². Es wurden 25 Personen getötet und 22 Personen verletzt, *was vermutlich eine Schadenssumme von etwa 15-20 Mio. Fr. ergibt*. Angaben über Sachschäden von Dritten gibt es nur in Bezug auf Unfälle bei Bahnübergängen, wo bei 78 Unfällen ein Schaden von Fr. 605'000 entstand¹¹³. - *Es ist damit zu rechnen, dass die vorgeschlagene Verschärfung der Haftung die Haftpflichtzahlungen pro Unfall um durchschnittlich 20'000 Fr. erhöht*. Dies ergibt gesamthaft 3,9 Mio. Fr. pro Jahr bzw. etwa 0,5 Promille des Gesamtaufwandes der Eisenbahnen, der im Jahre

¹¹² Bundesamt für Statistik: E-E 21, Eisenbahnen 1990-2001: Unfälle, im Internet: www.portal-stat.admin.ch/stat_ch/ber11/oev/inhalt_oev_d.htm

2001 7,668 Mia. Fr. betrug¹¹⁴. Für Trambahnen und Luftseilbahnen ist ebenfalls nur mit einer geringfügigen Kostensteigerung zu rechnen¹¹⁵.

7.4 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat durch das Ziel der Reduktion der Fahrtenzahl und des Emissionsniveaus des Güterschwerverkehrs unmittelbar Auswirkungen auf die Umwelt. Eine Zielerreichung bzw. jeder Schritt auf das Ziel hin verbessert die Umweltqualität entlang der alpenquerenden Verkehrsachsen nachhaltig. Dies geschieht in den vorgestellten verschiedenen Varianten in unterschiedlicher Intensität. Da ein Grossteil des verlagerten Verkehrs Transitverkehr ist, werden auch alle Regionen entlang der Achsen (Raum Basel, Mittelland, Tessin) deutlich entlastet. Die vom Güterschwerverkehr verursachten negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt können dadurch deutlich gesenkt – oder im Rahmen von Variante 2 – stabilisiert werden. Auf diesem Weg können hohe Umweltkosten, welche die Volkswirtschaft belasten, eingespart werden.

8 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Die Regelung der Eisenbahnhaftpflicht ist im Gesetzgebungsprogramm 2003-2007 nicht angekündigt. Da die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts nicht in das Gesetzgebungsprogramm 2003-2007 aufgenommen worden ist, rechtfertigt es sich, die Eisenbahnhaftpflicht in einer separaten Vorlage und noch in dieser Legislaturperiode zu ändern. Denn diese Revision beseitigt bedeutende Gesetzesmängel¹¹⁶ und lässt sich mit geringem Aufwand verwirklichen.

Die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagenen erforderlichen finanziellen Mittel sind nicht Bestandteil der aktuellen Finanzplanperiode (2006 - 2008). Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz schafft den gesetzlichen Rahmen für den für die Finanzierung der Massnahmen erforderlichen Kredit. Je nach gewählter Variante beträgt dieser Kredit entweder ca. 1 Milliarde Franken oder ca. 2 Milliarden Franken. Über den Bundesbeschluss

¹¹³ Ereignisstatistik des Bundesamts für Verkehr (nicht veröffentlicht).

¹¹⁴ Bundesamt für Statistik, Schweizerische Eisenbahnrechnung 2002, Neuchâtel 2004, S. 7.

¹¹⁵ Bei Unfällen mit Trambahnen wurden im Jahre 2001 8 Personen getötet und 104 verletzt; insgesamt wurden im Jahre 2001 377 Mio. Fahrgäste befördert. Bei Unfällen mit Luftseilbahnen wurden im Jahr 2001 18 Personen verletzt; insgesamt wurden im Jahre 2001 schätzungsweise 185 Mio. Personen befördert.

Quellen: Bundesamt für Verkehr (Angaben betreffend Unfälle mit Trambahnen, nicht veröffentlicht); Bundesamt für Statistik: N-E-6, Nahverkehr-Trambahnen, Trolley- und Autobusse - 1990-2001: Verkehrsleistungen-Personen; T 11.3.5.1, Unfälle nach Verkehrsträgern (betreffend Unfälle mit Luftseilbahnen); Verkehrszahlen 02, herausgegeben von LITRA, Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr, Bern (betreffend Anzahl Personen, die von Luftseilbahnen befördert wurden).

¹¹⁶ Vgl. 5.1.2.

über den Zahlungsrahmen soll zusammen mit der Güterverkehrsvorlage entschieden werden.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz stellt das unbefristet gültige Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung dar, mit welchem das befristete Verkehrsverlagerungsgesetz abgelöst wird. Mit ihm wird die Frist der Zielerreichung auf den Zeitpunkt zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, also voraussichtlich das Jahr 2017, erstreckt. Die Übergangsbestimmungen zu Artikel 84 Bundesverfassung, welche in Artikel 196 Bundesverfassung festgehalten sind, verlangen allerdings eine Umsetzung der Inhalte des Alpenschutzartikels innerhalb von zehn Jahren. Diese Frist ist Mitte 2004 abgelaufen. Die Erstreckung des Verlagerungsziels bedeutet, dass bis zur Zielerreichung ein verfassungswidriger Zustand weiter bestehen bleibt.

Im Verkehrsverlagerungsgesetz vom 8. Oktober 1999 sind als Ziel für den alpenquerenden Güterschwerverkehr 650'000 Fahrten genannt. Diese Zahl entspricht ungefähr den alpenquerenden Güterschwerverkehrsfahrten im Binnen-, Import- und Exportverkehr (d.h. ohne Transitverkehr) des Jahres 1999. Da nur der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf die Schiene verlagert werden muss, entspricht diese Zielgrösse den Vorgaben von Art. 84 Abs. 2 BV¹¹⁷. Jedes Verlagerungsziel, das diesen Wert klar übersteigt, wird hingegen dem verfassungsmässigen Auftrag nicht gerecht. Grundsätzlich ist die Erreichung des durch die Verfassung vorgegebenen Verlagerungsziels auch mit Variante 2 dieser Vorlage möglich. Diese Zielerreichung ist allerdings für den Zeitraum bis 2017 nur bei Einführung einer im Alpenbogen koordinierten Alpentransitbörse mit entsprechender Kapazitätsbeschränkung möglich. Mit dem in Variante 2 festgelegten Fahrtenziel wird die in Artikel 84 der Bundesverfassung enthaltene Umsetzungsfrist von 10 Jahren weiter hinausgeschoben, ohne gleichzeitig ein konkretes Jahr für die Erreichung der Vorgaben der Verfassung zu nennen¹¹⁸.

Für die Erhebung von Abgaben, wie sie als Alpentransitabgabe in dieser Vorlage enthalten ist, ist grundsätzlich eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe umschreiben (Art. 164 Abs. 1 BV¹¹⁹).

Grundsätzlich steht die Einführung einer Alpentransitabgabe nicht im Widerspruch zur Gewährleistung der Gebührenfreiheit der Strassenbenützung gemäss Artikel 82 Absatz 3 Bundesverfassung, in welchem auch die Genehmigung von Ausnahmen durch die Bundesver-

¹¹⁷ SR 101

¹¹⁸ Für Variante 3 ist keine separate Überprüfung der Verfassungsmässigkeit erforderlich, da sie in Ergänzung sowohl von Variante 1 als auch von Variante 2 angewandt werden kann.

sammlung geregelt ist. Die Einschätzung, welche bereits in der Vernehmlassung vom April 1997 zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Abgabe auf dem alpenquerenden Güterverkehr getroffen wurde, besitzt entsprechend weiterhin Gültigkeit: Die gebührenpflichtigen alpenquerenden Strassenabschnitte werden einzeln und konkret aufgeführt. Es handelt sich dabei um genau definierte Sonderfälle und nicht um generelle Benutzungsgebühren. Die Anforderungen, die an eine Ausnahmeregelung gestellt werden, sind erfüllt. Artikel 82 Absatz 3 Bundesverfassung schliesst somit nicht aus, dass an namentlich bezeichneten Alpenübergängen eine Abgabe erhoben wird.

Die Befugnis des Bundes, die Eisenbahnhaftpflicht zu regeln, ergibt sich einerseits aus Artikel 87 der Bundesverfassung, wonach die Gesetzgebung über Eisenbahnverkehr, Seilbahnen und Schifffahrt Sache des Bundes ist, andererseits aus Artikel 122 BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes ist.

9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagene Massnahmenbündel ist nur bei Übereinstimmung mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen umsetzbar. Eine Erhebung einer Alpentransitabgabe oder die Einführung einer Alpentransitbörse ist daher mit Inkraftsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes nicht unmittelbar möglich, sondern ist abhängig von der internationalen Abstimmung. Für die zur Umsetzung dieser Massnahmen erforderliche Koordination wird mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz dem Bundesrat eine explizite Staatsvertragskompetenz erteilt. Die Weiterführung der Förderung des kombinierten Verkehrs ist durch die Bestimmungen des Landverkehrsabkommens abgedeckt.

Literaturverzeichnis

Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts/Rapport de la Commission d'étude pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, 1991, zu beziehen beim: Bundesamt für Justiz, Hauptabteilung Privatrecht

Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hg. Honsell H./Vogt N./Wiegand W., Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 3. Aufl., Basel/Genf/München 2003

Brehm Roland, Berner Kommentar, Band VI/1/3/1, Das Obligationenrecht, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Kommentar zu Art. 41-61 OR, Bern 1990

Commentaire Romand, édité par Thévenoz L./Werro F., Code des obligations I, Art. 1-529, Genève/Bâle/Munich 2003

Deschenaux H./Tercier P., La responsabilité civile, 2e éd., Berne 1982

Honsell Heinrich, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2000

Keller Alfred, Haftpflicht im Privatrecht

– Band I, 6. Aufl., Bern 2002

– Band II, 2. Aufl., Bern 1998

Oftinger K./Stark E.W., Schweizerisches Haftpflichtrecht

– Allgemeiner Teil, Band I, 5. Aufl., Zürich 1995

– Besonderer Teil, Band II/3, Übrige Gefährdungshaftungen, 4. Aufl., Zürich 1991

Rey Heinz, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2003

Roberto Vito, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002

Stark Emil W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1967 II 1-192

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Vorentwurf eines Bundesgesetzes (Vorentwurf Widmer/Wessner)

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Erläuternder Bericht (ohne Jahrgang, vergriffen)