



22. Juni 2023

Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)

Nachhaltige Finanzierung der SBB

Ergebnisbericht der Vernehmlassung



1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat zwischen dem 16. Dezember 2022 und dem 31. März 2023 eine Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) durchgeführt.¹ Die Gesetzesvorlage hat zum Ziel, die finanzielle Situation und die Investitionsfähigkeit der SBB zu stärken und deren Finanzierung durch den Bund zu klären, sowie den Ausbau der Bahninfrastruktur durch eine ausreichende Liquiditätsversorgung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) sicherzustellen.

Die Gesetzesvorlage umfasst eine Anpassung von Art. 20 SBBG, durch die geklärt werden soll, welche Instrumente dem Bund zur Finanzierung der SBB zur Verfügung stehen. Aktuell gewährt der Bund der SBB zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfs Tresorierdarlehen. Diese Darlehen führen jedoch zu einem Anstieg der Verschuldung des Bundes ausserhalb der Schuldenbremse. Die Vorlage sieht vor, dass der Bund der SBB ab einem bestimmten Verschuldungsniveau nur noch Darlehen über den Bundeshaushalt gewähren darf. Im Gegensatz zu Tresorierdarlehen unterliegen solche Haushaltsdarlehen den Vorgaben der Schuldenbremse. Auf diese Weise wird das Risiko einer Umgehung der Schuldenbremse beseitigt und das Parlament hat die Möglichkeit, die Darlehen im Rahmen des Bundeshaushalts zu genehmigen. Des Weiteren legt die Gesetzesvorlage die übrigen Finanzierungsinstrumente fest, die der SBB zur Verfügung stehen sollen.

Für die Umsetzung der Motion 22.3008 «Unterstützung der Durchführung der SBB-Investitionen und einer langfristigen Vision in Covid-19-Zeiten» der Finanzkommission des Ständerats schlägt der Bundesrat einen einmaligen Kapitalzuschuss zur Reduktion der Nettoverschuldung der SBB vor. Dieser Kapitalzuschuss bemisst sich an den im Fernverkehr erlittenen Verluste der Jahre 2020 bis 2022 (höchstens 1,25 Milliarden). Dazu hat der Bundesrat einen neuen Art. 26b SBBG vorgeschlagen.

Schliesslich sieht die Vorlage zur Sicherstellung der Liquidität des BIF noch eine Anpassung des Art. 19 des Schwerverkehrsabgabegesetzes (SVAG; SR 641.81) vor. Dem Bund stehen zwei Drittel des Reinertrags dieser Abgabe zur Verfügung. Mit der Gesetzesänderung soll dieser Anteil so lange vollständig in den BIF eingelegt werden, bis dessen Reserven ein angemessenes Niveau erreicht haben (mind. 300 Mio.).

2 Vernehmlassungsteilnehmende

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden 55 Stellungnahmen eingereicht (siehe Liste und Abkürzungen im Anhang):

- 26 Kantone
- 1 kantonale Konferenz (KöV)
- 4 Parteien (SP, Die Mitte, FDP, SVP)
- 1 Dachverband Berggebiete (SAB)
- 5 Dachverbände Wirtschaft
- 18 weitere Interessierte.

3 Zusammenfassung der Stellungnahmen

3.1 Rückmeldungen zum Art. 20 VE-SBBG (Finanzierungsinstrumente)

Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt die Änderung von Art. 20 VE-SBBG (KöV, AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH, Die Mitte, Travail.Suisse, SGV, SBB, Bauernverband [solange keine Kürzung im Agrarbudget], Infra Suisse, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz, SBV, transfair, WWF, VCS). Es wurde erwähnt, dass die Bewilligung des Parlaments von Darlehen im Rahmen des Bundeshaushalts eine zusätzliche Hürde darstellen könnte (z.B. ungenügender Ersatz von Rollmaterial und Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen aufgrund strengerer Auflagen zur Einhaltung der Schuldenbremse; Travail.Suisse, transfair).

Die VöV nimmt den Vorschlag des Bundesrates zur Kenntnis.

¹ Unterlagen verfügbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > EFD > Vernehmlassung 2022/83

Mehrere Teilnehmende äussern sich gegen die Anpassung von Art. 20 VE-SBBG (FDP, SP, SVP, SGB, economiesuisse, SEV, ASTAG, Cargo Forum Schweiz, VAP). Einige Teilnehmende wären grundsätzlich für eine Änderung der Regelung zu den Finanzierungsinstrumenten, aber lehnen die vorgeschlagene Lösung ab (FDP, SVP, economiesuisse, ASTAG, Cargo Forum Schweiz, VAP). Eine Deckelung der Tresorerieschulden sei richtig (economiesuisse, ASTAG). Die Anhebung der Verschuldungsgrenze auf Gesetzesrang wurde begrüsst, sei aber Ausdruck eignerpolitischer Versäumnisse des Bundes (economiesuisse). Die Finanzierung via Voranschlag sei problematisch, weil der Kapitalbedarf der SBB betriebswirtschaftlich und nicht politisch definiert werden sollte (economiesuisse). Einige sind der Meinung, dass Tresorieredarlehen nicht mehr möglich sein sollten, weil die SBB über eine Staatsgarantie verfügt (FDP, SVP, Cargo Forum Schweiz, VAP). Im Minimum müsste die vorgesehene Obergrenze merklich reduziert werden (Cargo Forum Schweiz, VAP). Für kommerzielle Investitionen sollte die SBB die Finanzierung am Kapitalmarkt suchen (insb. Anlageimmobilien, aber auch Rollmaterial im Fernverkehr; SVP, economiesuisse, ASTAG). Für andere Teilnehmende würde durch die Genehmigung von Darlehen durch das Parlament für die SBB ein Verlust an langfristiger Planbarkeit entstehen, womit auch die Konstanz des Bahnausbaus Schaden nähme (SP, SGB, SEV). Die vorgeschlagene Massnahme würde die langfristigen Ziele der Stärkung des öffentlichen Verkehrs, welche sich der Bund selbst gesetzt hat, unterminieren (wie Klimastrategie, Sachplan Verkehr, Perspektive Bahn 2050; SGB, SEV). Die Gesamtvorlage sei klima-, umwelt- und verkehrspolitisch kontraproduktiv (economiesuisse).

3.2 Rückmeldungen zum Art. 26b VE-SBBG (Übergangsbestimmung für den einmaligen Kapitalzuschuss)

Der neue Art. 26b VE-SBBG wurde von der grossen Mehrheit der Teilnehmenden begrüsst (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, KöV, Die Mitte, SP, Travail.Suisse, SGB, SEV, VöV, SBB, SAB, AG Berggebiet, Bauernverband [solange keine Kürzung im Agrarbudget], LITRA, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz, transfair, WWF, VCS).

Mehrere Teilnehmende haben Bedingungen für die Annahme ausgedrückt. Es sollen keine Kürzungen zulasten des BIF oder anderer Transportunternehmen resultieren (VöV). Die Ausgaben des Bundes für den übrigen öffentlichen Verkehr (Bau und Betrieb) dürfe nicht gekürzt werden (KöV, AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, OW, SH, SO, TG, UR, ZG). Der Bund als Eigner müsse sicherstellen, dass die SBB trotz Bundesunterstützung Produktivitätssteigerungen realisiert und die im Regionalverkehr versprochenen Einsparungen einhält (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, JU, SG, SH, SO, TG). Die SBB sei weiterhin zu ergebnisverbessernden Massnahmen zu verpflichten (JU, ZG). Um eine Ungleichbehandlung der übrigen Transportunternehmen zu verhindern, seien bei Bedarf auch die Covid-Verluste im regionalen Personenverkehr (RPV) kompensiert werden und zwar mittels einer Aufstockung des RPV-Verpflichtungskredits 2022-2025 (KöV, SH, UR).

Mehrere Teilnehmende lehnen den einmaligen Kapitalzuschuss ab (FDP, SVP, SGV, economiesuisse, Cargo Forum Schweiz, ASTAG, Infra Suisse, SBV, VAP). Der Kapitalzuschuss sei nicht notwendig: In der Vergangenheit habe die SBB Gewinne erwirtschaftet und verfüge faktisch über eine Staatsgarantie (FDP, economiesuisse, Cargo Forum Schweiz, ASTAG, VAP). Das Eigenkapital der SBB von 9 Milliarden und ihre Kapitalreserven von rund 3,7 Milliarden seien ausreichend (FDP, economiesuisse, SGV, ASTAG, Infra Suisse, SBV). Der Kapitalzuschuss sei zumindest massgeblich zu reduzieren (FDP).

3.3 Rückmeldungen zum Art. 19 Abs. 2 und 2^{bis} VE-SVAG (Reserven im BIF, LSVA, Ausgleich Deckungsbeitrag)

Die grosse Mehrheit unterstützt die Änderung von Art. 19 SVAG (AI, AR, BE, BL, BS, GE, GR, SO, SZ, TG, TI, VS, Die Mitte, Travail.Suisse, VöV, SBB, LITRA, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz, RhB, transfair, WWF, VCS). Gemäss verschiedenen Meinungen stehe diese Änderung in keinem direkten Zusammenhang mit der in der Vorlage dargestellten Reduktion des Deckungsbeitrags zur Entlastung der SBB und könne unabhängig davon umgesetzt werden (BE, BL, BS, GR, SO, TG).

Mehrere Teilnehmende haben Bedingungen geäussert (AG, FR, GL, JU, NW, OW, SG, SH, VS, ZG, ZH, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz). Der Bundesrat müsse die planungsmässige Umsetzung der vom Parlament beschlossenen Ausbauschritte garantieren (OUESTRail) und sicherstellen, dass es auch künftig nicht zu Verzögerungen in der Umsetzung der Ausbauschritte aufgrund der Liquidität des BIF komme (AG, GL, JU, SG, SH, VS, ZG, ZH, Pro Bahn Schweiz). Die Mittel für den Ausbau und den Betrieb der

Bahninfrastruktur müssen gesichert werden (NW, OW). Die Gesetzesanpassung dürfe keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone (FR) sowie keine indirekten Konsequenzen auf den RPV haben (FR, VS). Jährlich seien detaillierte Zahlen zum BIF zu veröffentlichen und den Kantonen zuzustellen (FR). Ein Teilnehmender ist der Meinung, dass es offen ist, inwiefern die vorgeschlagene Änderung den Effekt der Trassenpreissenkung kompensieren könne (NW). Ein Teilnehmender beantragt, die Höhe der minimalen Reserven des BIF (mind. 300 Mio.) auf Gesetzesstufe zu verankern (im Abs. 2^{bis} VE-SVAG; JU).

Einige Teilnehmende beantragen die Streichung vom Abs. 2^{bis} VE-SVAG, um eine unzureichende Alimentierung des BIF zu verhindern (LU, SP, SGB, SEV).

Eine Minderheit lehnt die vorgeschlagene Anpassung ab (VD, FDP, SVP, SGV, economiesuisse, strasseschweiz, SAB, AG Berggebiet, ASTAG, Infra Suisse, SBV, VAP, Cargo Forum Schweiz). Der BIF verfüge über genügend Reserve (Cargo Forum Schweiz, ASTAG, VAP). Der Vorschlag gefährde die nachhaltige Finanzierung des BIF und eine zusätzliche Umverteilung von Strasse zu Schiene (SBV). Der private Strassenverkehr finanziere die Bahn bereits heute stark (strasseschweiz). Eine Erhöhung des LSVA-Beitrags zum Ausgleich der Senkung des Deckungsbeitrags sei für die Wirtschaft inakzeptabel (economiesuisse). Die Erträge aus der LSVA würden für andere Massnahmen fehlen (FDP, Infra Suisse). Die LSVA solle zweckgebunden für den Schienengüterverkehr und für Massnahmen zur klimafreundlichen Entwicklung des Strassenverkehrs verwendet werden (FDP, Cargo Forum Schweiz, VAP). Der Vorschlag schränke den Handlungsspielraum des Bundeshaushaltes weiter ein und entspreche einer Zweckentfremdung von Mitteln (ungedekte Kosten in Zusammenhang mit dem Strassenverkehr; SAB, AG Berggebiet, ASTAG). Die Entschuldung der SBB dürfe nicht zu Lasten der Finanzierung von anderen Verkehrsprojekten geschehen (SAB, AG Berggebiet).

Einige Teilnehmende drücken ihre Überraschung aus, dass der Bundesrat am 15. Februar 2023 kommuniziert hat, dass die Einlage des Bundes im BIF aufgrund genügender Reserve reduziert werden könne (JU, VD).

3.4 Rückmeldung zur Senkung Deckungsbeitrag

Die Senkung des Deckungsbeitrags im Fernverkehr war nicht explizit Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage. Die Deckungsbeitragssätze sind in der Fernverkehrskonzession festgelegt und werden basierend auf einer Vereinbarung zwischen dem BAV und der SBB periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst. Trotzdem haben sich viele Teilnehmende dazu geäussert.

Mehrere Teilnehmende unterstützen die Senkung des Deckungsbeitrags (SG, ZG, Travail.Suisse, SBB, LITRA, Pro Bahn Schweiz, transfair, WWF, VCS, OUESTRail).

Einige Teilnehmende haben das Vorhaben zur Kenntnis genommen (VöV, SGB, SEV), sind aber erstaunt, dass das BAV noch über einen Antrag zu entscheiden habe: Der politische Wille sei klar und der Entscheid rein formeller Natur (SGB, SEV).

Ein Teilnehmender äussert sich für eine weniger starke Senkung und eine Verteilung der Lasten zwischen dem Bund und der SBB (ASTAG).

Zahlreiche Teilnehmende lehnen die Massnahme ab (KöV, AI, AR, BE, BL, BS, GR, LU, NE, SO, TG, UR, VD, ZH, FDP, SVP, economiesuisse, strasseschweiz, Cargo Forum Schweiz, Infra Suisse, SBV, VAP). Im zweiten Halbjahr 2022 habe sich die Nachfrage im öffentlichen Verkehr weitgehend erholt und es sei zu früh, um abzuschätzen, wie sich die Ertragslage im öffentlichen Verkehr in den kommenden Jahren entwickeln wird (KöV, BE, BL, GR, TG, UR). Der Fernverkehr erreiche die Gewinnschwelle mit den bestehenden Trassenpreisen bald wieder (AI, AR, BS, VD, ZH) und die vorgeschriebene Umsatzrendite von 4 bis 8 Prozent im Fernverkehr werde unter normalen Umständen mittelfristig wieder erreicht (FDP, economiesuisse). Die Senkung sei weder dringend noch notwendig, weil die SBB faktisch über eine Staatsgarantie und ausreichend Reserven verfüge (strasseschweiz). Zudem reduziere sie den unternehmerischen Druck auf die SBB (FDP, Cargo Forum Schweiz, VAP). Die vorgesehene Senkung des Deckungsbeitrags sei eine nicht nachvollziehbare Bevorzugung eines einzelnen Transportunternehmens (KöV, AI, AR, BE, BL, GR, UR, FDP, ASTAG). Ein Verschuldungsabbau über die Reduktion der Deckungsbeiträge in den Trassenpreisen sei systemfremd (VD, ZH). Der BIF sei für die Finanzierung der Bahninfrastruktur geschaffen worden und nicht für eine Quersubventionierung des eigenwirtschaftlichen Fernverkehrs (KöV, AI, AR, BE, BL, BS, GR, SO, TG, UR). Die Massnahme würde den BIF ohne

Notwendigkeit zulasten des Güterverkehrs auf der Strasse belasten (economiesuisse, Cargo Forum Schweiz) und eine zusätzliche Umverteilung von der Strasse auf die Schiene bringen (Infra Suisse).

3.5 Weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der Finanzierung der SBB

Einige Teilnehmende sind mit dem Verzicht auf Alternativen, wie Anpassungen am Angebot, Verzicht auf Investitionen oder Verkäufe von Vermögenswerten nicht einverstanden (FDP, economiesuisse, Cargo Forum Schweiz, VAP). Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen seien ungenügend zur langfristigen Stabilisierung der Nettoverschuldung der SBB. Die SBB seien anzuhalten, Massnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Angebots aufzuzeigen und in Abstimmung mit dem durch Bund und Kantone bestellten Regionalverkehrsangebot umzusetzen (ZH). Die SBB sollen selber einen substanziellen Beitrag zur Kostenreduktion leisten (KöV), dies insbesondere durch eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes (SAB, AG Berggebiet). Es seien Wege zur Effizienzsteigerung bei der SBB aufzuzeigen (Ansätze zur Senkung Baukosten, Massnahmen seitens SBB wie Effizienz bei den Leistungen, Preiserhöhungen, Anpassung Angebot, Zurückstellung von/Verzicht auf Investitionen, Verkäufe von Vermögenswerten; FDP). Kurzfristige Ertragsprobleme seien durch eine Senkung der Betriebskosten oder eine Erhöhung der Tarife zu lösen (economiesuisse) bzw. die Finanzprobleme der SBB sein durch die Erhöhung der Bahntarife und verursachergerechte Tragung der Mobilitätskosten gelöst werden (SBV). Eine Preiserhöhung für Bahnbillette wäre zu prüfen (ZG, SBV). Andere Teilnehmende stehen den Tarifierhöhungen im öffentlichen Verkehr kritisch gegenüber (Pro Bahn Schweiz, WWF, VCS).

Einige Teilnehmende sind der Meinung, dass der erläuternde Bericht nicht nachvollziehbar begründet, wieso die ursprünglich vorgesehene Sparmassnahme im Umfang von jährlich 80 Millionen zwischen 2024 und 2030 nicht mehr in der Vorlage enthalten ist (KöV, AG, BS, SG, SH). An den angekündigten Kosteneinsparungen von mind. 80 Millionen pro Jahr bis 2030 sei zwingend festzuhalten (ZG, economiesuisse). Andere Teilnehmende sind anderer Meinung: Der Verzicht auf einen zusätzlichen Sparauftrag wurde mit Erleichterung zur Kenntnis genommen, aber die bereits eingeleitete Umsetzung, insbesondere zulasten des Personals, sei zu korrigieren (SP, SGB, SEV). Einige sehen das Sparprogramm der SBB kritisch (Pro Bahn Schweiz, WWF, VCS).

Ein Teilnehmende sieht Handlungsbedarf beim Controlling der SBB (Transparenz und Vereinfachung) oder, falls nötig, bei der Einholung von einer externen Expertise (FR).

3.6 Weitere allgemeine Vorschläge

Betreffend Investitionen der SBB in Anlageimmobilien in Bahnhofnähe würde der Schienengüterverkehr bezüglich Standorte in Agglomerationszentren leiden (Bau von Renditeliegenschaften, Verschwinden von Logistikstandorten; Cargo Forum Schweiz, VAP).

Einzelne Teilnehmende stellen einen Antrag auf Einbindung der SBB als öffentlicher Bauherrin im Tief- und Hochbau in die Koordinationskonferenz des Bundes für öffentliches Beschaffungswesen KBOB (Bauenschweiz, strasseschweiz, SBV).

Aufgrund der Marktöffnung in Europa sei das Monopol der SBB im Fernverkehr problematisch (Cargo Forum Schweiz, ASTAG, VAP).

Zudem sieht v.a. ein Teilnehmer weiteren Reformbedarf für den öffentlichen Verkehr, bspw. eine konsequente Entflechtung des öffentlich finanzierten Regionalverkehrs, wie dies einst im Projekt NFA 2 vorgeschlagen wurde (economiesuisse). Die Transparenz über die Kosten im Bahnsystem müsse sich massiv verbessern (economiesuisse).

Anhang: Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

1. AG Arbeitsgruppe Berggebiet
2. AG Kanton Aargau
3. AI Kanton Appenzell Innerrhoden
4. AR Kanton Appenzell Ausserrhoden
5. ASTAG Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
6. Bauenschweiz
7. BE Kanton Bern
8. BL Kanton Basel-Landschaft
9. BS Kanton Basel-Stadt
10. Cargo Forum Schweiz
11. Die Mitte
12. economiesuisse
13. FDP. Die Liberalen
14. FR Canton de Fribourg
15. GE Canton de Genève
16. GL Kanton Glarus
17. GR Kanton Graubünden
18. Infra Suisse
19. JU Canton du Jura
20. KöV Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
21. LITRA Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
22. LU Kanton Luzern
23. NE Canton de Neuchâtel
24. NW Kanton Nidwald
25. OUESTRail
26. OW Kanton Obwald
27. Pro Bahn Schweiz
28. RhB Rhätische Bahn AG
29. SAB Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
30. SBB Schweizerische Bundesbahnen
31. SBV Schweizerischer Baumeisterverband
32. Schweizerischer Bauernverband
33. SEV Gewerkschaft Verkehrspersonal
34. SG Kanton St. Gallen
35. SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund
36. SGV Schweizerischer Gewerbeverband
37. SH Kanton Schaffhausen
38. SO Kanton Solothurn
39. SP Sozialdemokratische Partei der Schweiz
40. Strasseschweiz
41. SVP Schweizerische Volkspartei
42. SZ Kanton Schwyz
43. TG Kanton Thurgau
44. TI Cantone Ticino
45. transfair
46. Travail.Suisse
47. UR Kanton Uri
48. VAP Verband der verladenden Wirtschaft
49. VCS Verkehrs-Club der Schweiz
50. VD Canton de Vaud
51. VöV Verband öffentlicher Verkehr
52. VS Canton du Valais
53. WWF Schweiz
54. ZG Kanton Zug
55. ZH Kanton Zürich