



Ittigen, 24. November 2021

Änderung des Güterverkehrsverlagerungsge- setzes und Bundesbeschluss über einen Zah- lungsrahmen für die Förderung des begleiteten alpenquerenden kombinierten Verkehrs

Erläuternder Bericht

Übersicht

Die Rollende Landstrasse ist bisher eine bedeutende flankierende Massnahme im Rahmen der Verlagerungspolitik. Die aktuelle Rahmenvereinbarung des Bundes mit der Betreiberin der Rollenden Landstrasse läuft Ende 2023 aus. Um den Weiterbetrieb der Rollenden Landstrasse über die Jahre 2024-2028 zu sichern, ist ein Zahlungsrahmen für die Finanzierung des Angebots bis 2028 vorgesehen. Danach kann das Angebot eingestellt werden, da bis dann wettbewerbsfähige Angebote im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) etabliert sind und so Rückverlagerungen auf die Strasse vermieden werden können.

Ausgangslage

Da die zukünftige Förderung der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene im Gesamtkontext zu betrachten ist, unterbreitet der Bundesrat seine Vorschläge dazu gleichzeitig mit dem Verlagerungsbericht 2021.

Inhalt der Vorlage

Zur Erreichung des Verlagerungsziels kann der Bund Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs beschliessen. Die finanzielle Unterstützung des Angebots im begleiteten kombinierten Verkehr (Rollende Landstrasse) durch die Schweizer Alpen stellt seit Beginn der Verlagerungspolitik eine flankierende Massnahme zur Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene dar und leistet einen bedeutenden Beitrag an die Verlagerung. Die Form der finanziellen Unterstützung ist im Güterverkehrsverlagerungsgesetz (GVVG, SR 740.1) und Gütertransportverordnung (GüTV; SR 742.411) geregelt. Gemäss den heutigen Bestimmungen darf die Rollende Landstrasse nur ergänzend zum unbegleiteten kombinierten Verkehr gefördert werden und die Abgeltung je Sendung muss von Jahr zu Jahr abnehmen.

Die aktuelle Rahmenvereinbarung des Bundes mit der Betreiberin der Rollenden Landstrasse - RAlpin AG - läuft Ende 2023 aus. Mit dieser Vorlage werden finanzielle Mittel für die Rollende Landstrasse in Höhe von 100 Millionen Franken für die Jahre 2024 bis 2029 beantragt. Damit kann das Angebot um weitere fünf Jahre, d.h. bis Ende 2028 gesichert werden. Das Angebot der Rollenden Landstrasse wird ab 2029 vom Bund nicht mehr bestellt und folglich definitiv eingestellt. Im 2029 kann sich der Bund über den Zahlungsrahmen noch an allfälligen Liquidationskosten der Betreiberin der Rola beteiligen. Das gesamte Vorgehen steht im Einvernehmen mit der heutigen Betreiberin der Rola und deren Eigner. Die Umsetzung der mit dieser Vorlage vorgeschlagenen befristeten Weiterführung und Ausgestaltung der Rola erfordert gleichzeitig eine Änderung des GVVG (Art. 8).

Die Marktbedingungen im alpenquerenden Schienengüterverkehr lassen eine Einstellung der Rola im Jahr 2028 zu, ohne dass mit Rückverlagerungen auf die Strasse gerechnet werden muss. Bis dann lassen sich im UKV zusätzliche Angebote und Kapazitäten aufbauen, mit denen die bisher mit der Rola beförderten Sendungen im UKV transportiert werden können. Zudem erreicht das heute bei der Rola eingesetzte Rollmaterial dann das Ende seiner Lebensdauer.

Der Bund kann in der Phase des «Herunterfahrens» der Rollenden Landstrasse das Auslastungsrisiko des Betreibers stärker absichern, als dies heute der Fall ist. Dies ist wichtig, da schwer abschätzbar ist, wie sich die Nachfrage nach Ankündigung der Einstellung dieses Angebots entwickeln wird.

Nach Bewilligung des beantragten Zahlungsrahmens durch die eidgenössischen Räte wird der Bundesrat mit der RAlpin AG als Betreiberin der Rollenden Landstrasse eine weitere Rahmenvereinbarung für die Jahre 2024 bis 2029 abschliessen.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

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

1.1.1 Bedeutung der Rollenden Landstrasse als flankierende Massnahme der Schweizer Verlagerungspolitik

Die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptanliegen der schweizerischen Verkehrspolitik. Volk und Stände haben am 20. Februar 1994 mit der Annahme des sogenannten Alpenschutzartikels (Art. 84 der Bundesverfassung, BV)¹ den klaren Willen geäussert, den alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008² (GVVG) wurde das Verlagerungskonzept fortgeschrieben, das mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) begründet wurde.

Die Rollende Landstrasse ist ein Transportsystem in Form begleiteten kombinierten Verkehrs auf der Schiene. Auf einem Zug werden komplette Lastwagen bzw. Sattelzüge samt Fahrer und Zugfahrzeug befördert. Für den Transport der schweren Güterfahrzeuge sind spezielle Niederflur-Tragwagen erforderlich. In extra dafür geschaffenen Verladeanlagen werden die Fahrzeuge gewogen, abgemessen und auf die Zulässigkeit in Sachen Gefahrgut kontrolliert, bevor sie in Schrittempo von hinten auf den Rola-Zug aufgefahren werden. Die Chauffeure verlassen anschliessend ihre Führerkabine und reisen aus Sicherheitsgründen in Begleitwagen (Liegewagen) mit.

Wichtige Vorteile der Rola sind bis heute die Überbrückung des schweizerischen Nacht- und Sonntagsfahrverbots und der Wegfall der Zollformalitäten an den Grenzen. Die Beibehaltung des Nacht- und Sonntagfahrverbots ist eine zentrale verkehrspolitische Rahmenbedingung, die für die Verkehrsverlagerung bis heute weiterhin einen wichtigen Beitrag leistet. Die Rola ihrerseits hat bisher im Gegenzug wesentlich dazu beigetragen, die Akzeptanz des Nacht- und Sonntagsfahrverbots vor allem auf internationaler Ebene zu erhöhen.

Die Fahrzeit der Züge ist so ausgelegt, dass der Chauffeur bei Ankunft am Ziel seine gesetzliche Ruhezeit eingezogen hat und die Weiterfahrt ohne weitere Pause fortsetzen kann. Auf der Rola ist ausserdem der Transport von Gefahrgut und der Verlad von Fahrzeugen mit bis zu 44 Tonnen Gesamtgewicht möglich (statt der auf Schweizer Strassen zulässigen 40t). Weitere Vorteile sind gerade für kleinere Speditionsfirmen der einfache Marktzugang, dass auch nicht kranbare Sattelaufleger mitgeführt werden können.

Die erste Rola durchquerte die Schweiz bereits 1968. Im Landverkehrsabkommen (Art. 36 Abs. 2) hat sich die Schweiz dann gegenüber der EU verpflichtet, bis zur vollständigen Angleichung des Höchstgewichts für die Güterfahrzeuge auf 40 Tonnen ein qualitativ und preislich wettbewerbsfähiges Angebot im begleiteten kombinierten Verkehr bereitzustellen. So wurde 2001 die Bestellung und Abgeltung des Angebots der Rollenden Landstrasse eine flankierende Massnahme im Rahmen der Schweizer Verlagerungspolitik und somit ein seitdem fester Bestandteil.

Zunächst wurden von den Rola-Operateuren Hupac und RAlpin AG Verbindungen zwischen Freiburg im Breisgau (Deutschland) und Novara (Italien) über die Lötschberg-Simplon-Achse sowie verschiedene Verbindungen über die Gotthard-Achse angeboten. 2005 wurden die Schweizerischen Strassen Alpenübergänge dank der Rola erstmals um jährlich mehr als 100'000 Lastwagen-Fahrten entlastet.

2009 wurde der Betrieb der Rola durch die Schweiz für die Jahre 2012-2018 international ausgeschrieben. In der Folge hat der Bund mit der RAlpin AG als einziger Offertstellerin Verhandlungen aufgenommen. RAlpin AG hat neben ihrer Verbindung Freiburg im Breisgau - Novara ab 2012 von der Hupac auch die Relation Basel – Lugano via die Gotthard-Achse übernommen. Im Jahr 2015 wurde auf der Rola mit über 110'000 verladenen Fahrzeugen ein Allzeithoch erreicht. Mit Auslaufen der damaligen Rahmenvereinbarung wurde

¹ SR 101

² SR 740.1

³ SR 0.740.72

das Angebot über die Gotthard-Achse per Ende 2018 wegen schlechter Subventionseffizienz infolge geringer Nachfrage und hoher Produktionskosten eingestellt.

Die aktuell gültige Rahmenvereinbarung läuft von 2019 bis Ende 2023. Mit ihr ist die jährliche Abgeltungssumme an die Rola von über 30 Millionen Franken pro Jahr auf jährlich noch maximal rund 23 Millionen gesunken. Weil die Verkehrsmengen in den Jahren 2019 und 2020 deutlich unter den ursprünglich vorgesehenen Mengen von 100'000 LKW geblieben sind, lagen auch die Abgeltungen, - die nach effektiv erbrachter Leistung ausgerichtet werden, - deutlich unter Budget: 2019 wurden für die 86'600 auf der Rola verladene Fahrzeuge 20 Millionen Franken ausbezahlt. 2020 sank die Anzahl verladener Lastwagen infolge der Covid-19-Krise sogar auf 56'000. Im Regelprozess wurde diese Leistung mit 17 Millionen abgegolten. Der Bund hat die RAAlpin AG im Rahmen des Covid-19 Hilfspakets für den öV und den Schienengüterverkehr mit zusätzlichen 10 Millionen Franken unterstützt, um die finanziellen Auswirkungen der Pandemie zu kompensieren. Ohne diese Hilfe hätte die RAAlpin AG das Rola-Angebot einstellen müssen. Die Rola ist von der Covid-19-Krise in besonderer Weise betroffen, weil die Regeln des «Social Distancing» in den Begleitwagen zu starken Einschränkungen und verminderter Anzahl von LKW pro Zug geführt haben.

1.1.2 Finanzierung der Rollenden Landstrasse

Für die Finanzierung des Angebots der Rollenden Landstrasse können Betriebsabgeltungen an die Betreiber der Rollenden Landstrasse entrichtet werden. Gestützt auf die Bestimmungen des GVVG kann der Bund Fördermassnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels beschliessen (Art. 8 GVVG). Der begleitete kombinierte Verkehr (Rollende Landstrasse) wird nur ergänzend zum unbegleiteten kombinierten Verkehr gefördert (Art. 8 Abs. 3 GVVG). Die Details der Ausrichtung der Unterstützung sind in der GüTV (Art. 15ff) festgehalten. Gemäss Art. 15 Abs. 5 GüTV kann für den Transport von begleiteten Lastwagen eine mehrjährige Zeitspanne für das Bestellverfahren festgelegt werden.

Gleichzeitig mit dem GVVG wurden mit dem Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2008⁴ über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs 1600 Millionen Franken für die Jahre 2011-2018 bewilligt. Dieser Zahlungsrahmen wurde zweimal verlängert: Mit der Botschaft vom 29. November 2013⁵ um fünf Jahre bis Ende 2023 und auf 1675 Millionen Franken erhöht; mit der Botschaft vom 13. November 2019⁶ schlug der Bundesrat eine Laufzeitverlängerung um weitere drei Jahre bis 2026 und eine Erhöhung um 90 Millionen Franken vor.

Mit Bundesbeschluss über eine Erhöhung und Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs vom 3. Juni 2020 hat das Parlament eine Verlängerung der Förderung für den unbegleiteten kombinierten Verkehr bis Ende 2030 und eine Erhöhung auf 2060 Millionen Franken beschlossen.⁷

In den Laufzeitverlängerungen und Anpassungen des Bundesbeschlusses war die Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs ab 2019 ausdrücklich nicht mehr enthalten, weil die künftige Ausrichtung der Rollenden Landstrasse zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratungen noch offen war.

1.1.3 Zukunft der Rollenden Landstrasse nach 2023

Der Bundesrat hat mit seinem Verlagerungsbericht 2021 vom eine Gesamtschau zur Rollenden Landstrasse vorgenommen. Er kommt dabei zum Schluss, dass eine befristete Weiterführung des Angebots der Rollenden Landstrasse bis 2028 aus verlagerungspolitischer Sicht sinnvoll und erforderlich ist.

Der Grossteil des heute für die Rola eingesetzten Rollmaterials kann nach Einschätzung der Betreiberin der Rola ohne grössere Zusatzinvestitionen noch bis Ende 2028 eingesetzt werden. Dann wird es seine Lebensdauer erreicht haben.

Die Marktbedingungen im Schienengüterverkehr auf dem Nord-Süd-Korridor verbessern sich bis 2028 schrittweise. Auf den Zulaufstrecken im Norden und Süden werden standardmässig längere Zuglängen möglich und auf der Rheintalstrecke als wichtiger Zulaufstrecke in Deutschland zusätzliche Kapazitäten für den Güterverkehr geschaffen. So können insbesondere im UKV attraktive Transportangebote geschaffen werden. Der aktuell zu beobachtende Rückgang der Nachfrage zeigt zudem, dass die Vorteile der Rola wie

⁴ BBl 2009 8291

⁵ BBl 2014 155

⁶ BBl 2019 8367

⁷ BBl 2020 6477

die Überbrückung des Nacht- und Sonntagsfahrverbots an Relevanz verlieren, insofern parallel wettbewerbsfähige Angebote im UKV entstehen.

Mit einer befristeten Fortführung der Rola und einem klar definierten Datum für die Einstellung besteht die Möglichkeit, dass die Akteure im UKV zusätzliche Angebote und Kapazitäten aufbauen, mit denen die bisher mit der Rola beförderten Sendungen dann im UKV transportiert werden können. Parallel kann auch seitens der Speditionen eine Umstellung auf kranbare Sattelaufleger erfolgen, was für einen Umstieg in den UKV eine weitgehende Voraussetzung ist. Dies kann jedoch nicht von einem Jahr auf das andere erfolgen, so dass diesem Übergang eine genügend lange Frist einzuräumen ist, der zugleich auch die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Zulaufstrecken zur Neuen Eisenbahn-Alpentransversale NEAT in Betracht zieht.

Dies eröffnet das Potenzial, dass ein Grossteil der heute mit der Rola transportierten Sendungen spätestens ab 2028 im UKV transportiert werden kann. Die Gefahr von Rückverlagerungen auf die Strasse kann mit diesem Übergang geringgehalten werden.

Eine Einstellung des gesamten Rola-Angebots bereits ab 2024 birgt hingegen die grosse Gefahr, dass ein grosser Teil der mit der Rola beförderten Sendungen unmittelbar wieder auf die Strasse rückverlagert werden. In ihrem Bericht 'Evaluation der Rollenden Landstrasse' vom 9. Januar 2018 geht die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)⁸ davon aus, dass rund drei Viertel der Rola-Transporte auf die Strasse zurückverlagert würden. Eine frühzeitige Einstellung der Rola würde also klar dem Verfassungsauftrag gemäss dem Alpenschutzartikel widersprechen.

Zugleich stellt der Bundesrat fest, dass ein substanzieller Ausbau des Rola-Angebots das Ziel einer nachhaltigen Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene nicht nachhaltig oder nur verbunden mit hohen und risikobehafteten Investitionskosten unterstützt. Hinzu kommt, dass dieser Ausbau langfristig keine Perspektive bietet, dass die Rola eigenwirtschaftlich ohne Betriebsabgeltungen betrieben werden kann.

1.1.4 Beantragte Lösung: Befristete Weiterführung des Angebots der Rollenden Landstrasse bis 2028

Der Bundesrat schlägt mit dieser Vorlage einen Bundesbeschluss vor, der sich ausschliesslich auf die Rollende Landstrasse bezieht. Mit den beantragten Mitteln von 100 Millionen Franken für die Jahre 2024-2029 wird der Weiterbetrieb der Rola ab 2024 bis Ende 2028 gesichert. Zudem soll der Bund die Möglichkeit haben, sich im Jahr nach dem Betriebsende bei der Betreiberin der Rola an möglicherweise anfallenden Liquidationskosten zu beteiligen. Für 2024-2028 sind jeweils bis zu 20 Millionen pro Jahr an Betriebsabgeltungen vorgesehen. Die für die Abgeltung der allfälligen Liquidationskosten vorgesehenen Mittel im Jahr 2029 werden auf knapp zwei Millionen Franken geschätzt.

Gemäss den Planungen der Betreiberin der Rola ist vorgesehen, dass das Angebot von gut 100'000 Stellplätzen in den Jahren 2027 und 2028 schrittweise verringert wird. Gründe hierzu sind zum einen, dass das Rollmaterial (insbesondere ein Teil der in die Jahre gekommenen Begleitwagen) seine Lebensdauer teilweise schon früher erreicht haben wird, zum andern ist ab Mitte des Jahrzehnts mit einer sinkenden Nachfrage zu rechnen. Heutige Kunden der Rola werden Transportalternativen prüfen und hierfür erforderliche Investitionen vornehmen (z.B. Beschaffung kranbarer Sattelaufleger). Trotz des erwarteten Verkehrsrückgangs können in dieser Phase die Fördermittel aufgrund der mit dem Angebot verbundenen hohen Fixkosten nicht reduziert werden.

Nach Bewilligung des beantragten Zahlungsrahmens durch die eidgenössischen Räte wird der Bundesrat mit der RAAlpin AG als Betreiberin der Rollenden Landstrasse eine weitere Rahmenvereinbarung für die Jahre 2024 bis 2029 abschliessen. Diese wird unter bestimmten Bedingungen auch die Möglichkeit offenhalten, das Angebot der Rollenden Landstrasse bereits vor 2028 einzustellen (z.B. bei ungenügender Nachfrage, bei ungenügender Wirtschaftlichkeit oder wenn die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Rola-Betrieb bspw. im Terminal Novara nicht mehr gegeben sind.)

⁸ www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/sicherheit_und_umwelt/verkehr_und_umwelt/17570/17570BE_Endgültige_Fassung_V04.pdf

Bei einem Zahlungsrahmen von 100 Millionen Franken ergibt sich bei den für die Jahre 2024-2028 von der RALpin AG prognostizierten Mengen eine durchschnittliche Abgeltung je angebotenem Stellplatz von 220 Franken. Die Abgeltung je effektiv transportierte Sendung würde bei den prognostizierten Werten (rund 360'000 Fahrzeuge) bei 280 Franken liegen. Dies sind rund 6 Prozent weniger als der Durchschnitt über die letzten fünf Jahre.

Im Juli 2015 hat der Bund Investitionsbeiträge an die Erweiterung der Verladeanlage für den begleiteten kombinierten Verkehr in Freiburg im Breisgau verfügt. Die gewährten Darlehen wurden von der RALpin AG bereits zurückbezahlt. Bei Einstellung des Rola-Betriebs verzichtet der Bund auf eine anteilmässige Rückforderung der A-fonds-perdu-Beiträge, wie sie in Art. 14 GüTV vorgesehen ist, da der Bund selbst für die Einstellung des Angebots Verantwortung trägt.

1.2 Geprüfte Alternativen

Im Verlagerungsbericht 2019 hat der Bundesrat angekündigt, spätestens mit dem Verlagerungsbericht 2021 eine Gesamtschau zur Frage der Fortführung der Rollenden Landstrasse nach 2023 vorzulegen.

Der Bundesrat hat die Frage der Fortführung der Rola eingehend und unter Einbezug verschiedener Alternativen geprüft. Im Vordergrund der Prüfung stand zunächst die Fragestellung, ob die Rola längerfristig und mit einem gegenüber heute substanziellen Angebotsausbau (bis zu 200'000 Stellplätze gegenüber aktuell rund 100'000) fortgeführt werden soll.

Eine längerfristige Fortführung über das Jahr 2028 hinaus würde umfassende Investitionen in neues Wagenmaterial erfordern. Dies gilt sowohl für die Niederflur-Tragwagen für den Transport von Lastwagen als auch für die Begleitwagen für den Transport der Chauffeurinnen und Chauffeure. Weiter wären Investitionen in neue Verladeanlagen zwingend – vor allem bei einem ausgebauten Angebot über die Gotthard-Achse, aber auch bei einer Fortführung des Angebots über die Lötschberg-Simplon-Achse auf heutigem Niveau. Dies impliziert die Suche nach neuen Standorten für Verladeanlagen in Deutschland und Italien. Diese Suche hat sich als sehr herausfordernd und zeitintensiv erwiesen und wäre mit sehr hohen Umsetzungsrisiken verbunden. Die Fortführung des heutigen Angebots über das Jahr 2028 hinaus erfordert in der Summe Investitionen in Höhe von geschätzt 200 Millionen Franken. Ein ausgebauter Angebot mit Verladeanlagen, die auch ein Angebot auf der Gotthard-Achse erlauben würden, bedingt Investitionen von rund 350 Millionen Franken.

Darüber hinaus zeigen die von RALpin AG, der heutigen Betreiberin der Rola, entwickelten Business Pläne für diese Angebote, dass selbst wenn der Bund für die Investitionskosten aufkäme, der Betrieb noch immer nicht eigenwirtschaftlich wäre und weiterhin - wenn auch tiefere - Betriebsabgeltungen notwendig wären. Zugleich ist unsicher, ob eine ausreichende Nachfrage nach dem Angebot der Rola über einen längerfristigen Zeitraum gegeben ist.

Entsprechend zeigen die Eigner der heutigen Betreiberin (SBB, BLS und Hupac) geringe Bereitschaft, finanzielle Risiken zu tragen und umfassende Investitionen in den langfristigen Betrieb der Rola zu tätigen.

Als Fazit stehen Chancen und Risiken aus verlagerungs- und finanzpolitischer Sicht in einem unausgewogenen Verhältnis. Die langfristige Fortführung der Rola mit einer nur begrenzten und wenig nachhaltigen Verlagerungswirkung ist nicht verhältnismässig. Diese Einschätzung teilen auch die RALpin AG und deren Eigner.

Auch die Einstellung der Rola bereits auf Ende 2023 wurde geprüft. Sie ist keine zielführende Option, weil dies unmittelbar zu Rückverlagerungen auf die Strasse führen würde. Gemäss dem Bericht 'Evaluation der Rollenden Landstrasse' der EFK würden rund drei Viertel der Rola-Transporte auf die Strasse verlagert. Eine frühzeitige Einstellung der Rola würde also klar dem Verfassungsauftrag gemäss dem Alpenschutzartikel widersprechen. Zudem liegen - wenn die Rola bereits Ende 2023 eingestellt würde - die Liquiditätskosten für die RALpin AG um rund 9 Millionen Franken höher als bei einer Einstellung auf Ende 2028. Gründe hierfür sind etwa, dass einige der laufenden Verträge vorzeitig aufgelöst werden müssten (z.B. Nutzungsrechte im Terminal Freiburg) oder Ersatzteillager für die RALpin-Begleitwagen vollständig abgeschlossen werden müssten. Nicht eingerechnet sind hier Mehrkosten die bei einer früheren Einstellung allenfalls auch bei den Partnerdienstleistern BLS Cargo und Hupac anfallen könnten. Das verfügbare, spezifisch für die Rola eingesetzte Rollmaterial müsste vor Ende der Lebensdauer ausser Betrieb gesetzt werden.

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

Die Vorlage ist weder in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament vom 29. Januar 2020 zur Legislaturplanung 2019–2023⁹ noch im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2019–2023¹⁰ angekündigt.

Der Bedarf eines Bundesbeschlusses des Zahlungsrahmens für den begleiteten kombinierten Verkehr wurde erst durch den Verlagerungsbericht 2021 ausreichend geprüft und entschieden. Er konnte bei der Erstellung der Legislaturplanung nicht vorhergesehen werden.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem Bundeschluss werden keine parlamentarischen Vorstösse erledigt.

2 Inhalt des Kreditbeschlusses

2.1 Antrag des Bundesrates und Begründung

Der Bundesrat beantragt mit dieser Vorlage für die Jahre 2024–2029 einen Zahlungsrahmen von 100 Millionen Franken.

Die Abgeltung je effektiv transportierter Sendung würde bei den prognostizierten Werten (360'000 Fahrzeuge über 5 Jahre) bei 280 Franken liegen. Dies sind rund 6 Prozent weniger als der Durchschnitt über die letzten fünf Jahre.

Unter Abwägung der für die Frage der Fortführung der Rollenden Landstrasse möglichen Alternativen stellt die finanzielle Förderung eines bis 2028 befristeten Angebots der Rola die aus Sicht des Bundesrats vorteilhafteste Variante dar.

2.2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Bundesbeschluss Zahlungsrahmen zur Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs - Neu

Es soll ein Betrag von 100 Millionen Franken für die Jahre 2024–2029 bewilligt werden.

Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008 - Änderungen

Artikel 8 regelt die Förderung des Schienengüterverkehrs zur Unterstützung der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs. Um das Verlagerungsziel zu erreichen, kann der Bund Fördermassnahmen beschliessen (Abs. 1). Nach geltender Bestimmung hat die Höhe der durchschnittlichen Abgeltung pro transportierter Sendung von Jahr zu Jahr abzunehmen (Abs. 2). Zudem darf der begleitete kombinierte Verkehr (Rollende Landstrasse) nur ergänzend zum unbegleiteten Verkehr gefördert werden (Abs. 3).

Die mit dieser Vorlage vorgeschlagene befristete Weiterführung der Rola kann mit dem geltenden Art. 8 GVVG nicht umgesetzt werden. Daher wird folgende Anpassung dieser Bestimmung vorgeschlagen:

Abs. 1

In erster Linie wird der unbegleitete kombinierte Verkehr gefördert. Die bisherige Formulierung «über grosse Distanzen» soll gestrichen werden, weil diese Differenzierung mit dem absehbaren Ende der Finanzierung nicht mehr angezeigt ist und das zusätzliche Verlagerungspotential über kurze Distanzen (z.B. Verkehre ab der Nordschweiz ins Tessin) aktuell und in den kommenden Jahren grösser ist als über grosse Distanzen (z.B. Nordseehäfen – Norditalien).

⁹ BBI 2020 1777

¹⁰ BBI 2020 1907

Abs. 2

Die Bestimmung, wonach die Höhe der durchschnittlichen Abgeltung pro transportierter Sendung von Jahr zu Jahr abzunehmen hat, wird neu nur noch für den unbegleiteten Verkehr festgeschrieben. Der begleitete Verkehr wird in den Absätzen 3 und 4 separat geregelt.

Abs. 3

Der bisherige Abs. 3 hält fest, dass die Rollende Landstrasse nur ergänzend zum unbegleiteten kombinierten Verkehr gefördert werden kann. Aufgrund der vorgeschlagenen Ausrichtung der Rola wird in diesem Absatz transparent ausgewiesen, dass die Rola noch bis längstens Ende 2028 gefördert werden kann. Der Zusatz «nur ergänzend» wird gestrichen, weil in der Auslaufphase der Rola die Abgeltungssätze gegenüber dem UKV nicht mehr als ergänzend bezeichnet werden können.

Abs. 4

Beim Erlass des GVVG und des entsprechenden Förderartikels wurde die nun bevorstehende Liquidation des Angebots noch nicht antizipiert. Bei der Rola handelt es sich teilweise auch um ein «politisches Angebot», welches die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen (Nacht- und Sonntagsfahrverbot gem. Landverkehrsabkommen, Art. 15) sichert. Es ist deshalb gerechtfertigt, mit diesem Absatz die Möglichkeit zu schaffen, dass sich der Bund bis ein Jahr nach der Einstellung des Angebots auch an den Liquidationskosten der Betreiberin beteiligen kann.

Anpassung Art. 18 Abs. 1 GüTV: betrifft lediglich eine redaktionelle Anpassung

Im aktuellen Art. 18 Abs. 1 GüTV wird festgehalten, dass die Betriebsbeiträge des Bundes für Leistungen im alpenquerenden kombinierten Verkehr bis Ende 2026 befristet sind. Diese Frist ist mit dieser Vorlage anzupassen, da das Parlament beim Erlass des Bundesbeschlusses über eine Erhöhung und Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs vom 3. Juni 2020 gleichzeitig eine Verlängerung der Laufzeit bis Ende 2030 beschlossen hat. Diese Änderung ist daher nicht materieller, sondern lediglich redaktioneller Art.

2.3 Teuerungsannahmen

Die dem Umfang des Rahmenkredits zugrundeliegenden Teuerungsannahmen werden im Bundesbeschluss (Art. 1) ausgewiesen. Den Teuerungsannahmen liegt der Indexstand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom November 2021 zugrunde. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die befristete Fortführung der Ausrichtung von Betriebsbeiträgen an die Rollende Landstrasse führt während maximal sechs Jahren zu einer Belastung des Bundeshaushalts mit bis zu 20 Millionen Franken pro Jahr. Dies ist etwas weniger als die jährlichen, bis Ende 2023 geplanten Ausgaben. Da es sich um Ausgaben für den kombinierten Verkehr handelt, werden die Ausgaben wie bisher der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet.

Für die Weiterführung der Betriebsabgeltungen für die Rola ist keine Erhöhung des Personalbestandes erforderlich.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die vorliegende Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf Kantone oder Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen oder Berggebiete, da der Bund die Betriebsabteilungen alleine finanziert.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die grundsätzliche Stärkung des Schienengüterverkehrs kann eine effizientere Abwicklung der Gütertransporte in allen Wirtschaftsbereichen bewirken. Die Verlagerung von Lastwagen kann einen Beitrag zur Reduktion der Stauproblematik auf den wichtigen Nord-Süd-Strassenverkehrsachsen durch die Schweiz leisten. Ein gestärkter Güterverkehrsmarkt auf der Schiene bietet allen Verladern Auswahlmöglichkeiten. Für die leistungserbringenden Eisenbahnverkehrsunternehmen hängt ein Volumen von bis zu 30 Prozent des Umsatzes vom Betrieb der Rola ab. Dieses kann kurzfristig nicht substituiert werden, so dass Arbeitsplatzverluste in der Schweiz die Konsequenz wären.

3.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Die befristete Weiterführung der Rola stellt sicher, dass der Schienengüterverkehr seine positive Wirkung auf Umwelt und Klima weiterhin beibehalten kann.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Weiterführung der Förderung des kombinierten Verkehrs ist durch Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (LVA, SR 0.740.72) abgedeckt.

4.3 Erlassform

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

4.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Zahlungsrahmen, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Artikel 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses führt während maximal sechs Jahren zu jährlichen Ausgaben von bis zu 20 Millionen Franken (*total 100 Mio. Fr.*). Der Zahlungsrahmen untersteht damit der Ausgabenbremse.

4.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die finanziellen Mittel zur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs stellen Subventionen dar. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹¹ werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen eingehalten.

¹¹ SR 616.1

Der Bund hat ein Interesse daran, die Förderungen des alpenquerenden begleiteten kombinierten Verkehrs weiterzuführen, weil sich dadurch eine mögliche Rückverlagerung von Güterverkehr auf die Strasse vermeiden lässt und die Verlagerung zusätzlicher Verkehre auf die Schiene ermöglicht. Die Subvention dient der Erreichung der Ziele gemäss Artikel 84 der Bundesverfassung und Artikel 3 des GVG.

Die Kantone könnten das Ziel im Sinne einer effizienteren Aufgaben- und Lastenverteilung nicht (besser) erfüllen. Die Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs trägt dazu bei, die alpenquerenden Fahrten auf der Strasse zu reduzieren. Das gewählte Verfahren zur Ausrichtung der Betriebsbeiträge ist effizient.