

00.000

Totalrevision des Gütertransportgesetzes; Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

vom 16. April 2013

Übersicht

Mit der Motion 10.3881 "Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche" hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, eine Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche zu erarbeiten. Diese Vernehmlassungsvorlage enthält die Ziele für den Schienengüterverkehr in der Fläche, umfasst ein ausgewogenes Instrumentarium an Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele und zeigt die künftige Entwicklung und Finanzierung der Güterverkehrsinfrastruktur auf.

Ausgangslage

Mit der Motion 10.3881 "Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche" wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament im Rahmen einer Vorlage eine Gesamtkonzeption für die zukünftige Förderung des schweizerischen Schienengüterverkehrs in der Fläche zu unterbreiten.

Unter dem Begriff „in der Fläche“ ist in diesem Zusammenhang jeder Schienengüterverkehr in der Schweiz mit Ausnahme des alpenquerenden Transitverkehrs zu verstehen. Der Auftrag für eine Gesamtkonzeption umfasst somit den Binnen- sowie den Import- und Exportschienengüterverkehr. Berücksichtigt werden alle Produktionsformen des Bahngüterverkehrs, also der Wagenladungsverkehr und der kombinierte Verkehr. Dabei sollen alle heute bestehenden Fördertatbestände (Betriebs- und Investitionsbeiträge sowie Rückerstattungsleistungen) überprüft werden.

Der schweizerische Schienengüterverkehr ist für die Güterversorgung innerhalb der Schweiz und für den Güteraustausch mit dem Ausland von grosser Bedeutung. Heute wird sowohl im Binnenverkehr als auch im Import-/Exportverkehr ein Viertel der gesamten Güterverkehrsleistung auf der Schiene bewältigt.

Inhalt der Vorlage

Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage ist die Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche.

Grundsätze und Ziele

Als erster Schritt im Rahmen der Gesamtkonzeption wurden die relevanten Grundsätze und Ziele für den Schienengüterverkehr festgelegt. Diese wurden auf der Grundlage von verkehrsträgerübergreifenden Überlegungen definiert, da die Versorgung des Landes mit Gütern unabhängig von einem spezifischen Verkehrsträger sichergestellt sein muss. Zu diesem Zweck sollen folgende Grundsätze und Ziele gesetzlich verankert werden:

- *Der Bund setzt die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung des Gütertransports und ein effizientes Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsträger bei der Güterversorgung.*

-
- *Er schafft günstige Rahmenbedingungen für den Bau und Betrieb geeigneter Güterverkehrsanlagen wie Anschlussgleise und Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr.*
 - *Er sorgt für den diskriminierungsfreien Zugang zu den Güterverkehrsanlagen.*
 - *Angebote des Gütertransports auf der Schiene müssen grundsätzlich eigenwirtschaftlich sein. Von diesem Grundsatz soll nur abgewichen werden, wenn die Kantone und der Bund gemeinsam nicht kostendeckende Angebote sicherstellen wollen, wobei die Initiative für solche Bestellungen von den Kantonen ausgehen muss. Der Bund kann ausserdem im Sinne einer Anschubfinanzierung die Entwicklung von neuen Angeboten, welche in der Anfangsphase nicht eigenwirtschaftlich sind, befristet fördern.*

Zu Gunsten flexiblerer Instrumente zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung wird explizit auf einen Verlagerungsauftrag verzichtet.

Massnahmen

Um die definierten Grundsätze und Ziele zu verfolgen, werden die heute schon vorhandenen Instrumente und Mittel zur Förderung des Schienengüterverkehrs angepasst, ergänzt und - wo dies sinnvoll ist - bestätigt:

- *Die Rahmenbedingungen Strasse, insbesondere das Nacht- und Sonntagsfahrverbot, die Gewichtslimiten, die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und das Kabotageverbot sollen weiterhin gelten.*
- *Der Bund sorgt mit den neuen Instrumenten „Netznutzungskonzept“ und „Netznutzungspläne“ für eine sinnvolle Verteilung der verfügbaren Kapazitäten der Schieneninfrastruktur auf die Nutzergruppen innerhalb der Planung und bei der Kapazitätsnutzung.*
- *Der Bund sorgt für die Bereitstellung von Rangierbahnhöfen, Umschlagsanlagen Schiene-Strasse und Gleisanlagen an den Bedienpunkten. Er führt hierfür einen institutionalisierten Planungsprozess ein.*
- *Die finanzielle Förderung von Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr und für Anschlussgleise wird harmonisiert und erfolgt über A-fonds-perdu-Beiträge. Bei der Bewertung und Bestimmung der Höhe der Investitionsbeiträge kommen analoge Kriterien zur Anwendung. Sie erfolgt gestützt auf ein vom Bund gemeinsam mit den Kantonen erarbeitetes und mit den Bedürfnissen der Branche abgestimmtes Konzept für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur.*
- *Die Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs wird beibehalten .*
- *Die vom Bund geförderten Anlagen unterstehen alle dem diskriminierungsfreien Zugang. Die Einhaltung der Regeln soll in Zukunft durch die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) verstärkt überwacht werden.*

-
- *Der Bund kann gemeinsam mit den betroffenen Kantonen die naturräumlichen Unterschiede mit Betriebsbeiträgen ausgleichen. So sorgt er für eine angemessene Güterversorgung in diesen Räumen. Insbesondere die bestehenden Betriebsbeiträge an Meterspurbahnen in den Gebirgsregionen sollen mit diesem Instrument erhalten bleiben.*
 - *Der Bund kann zeitlich befristete Betriebsbeiträge für neue Angebote des Schienengüterverkehrs in der Fläche im Sinne einer Anschubfinanzierung gewähren.*

Die heute gewährten Betriebsbeiträge an den Einzelwagenladungsverkehr und den nicht alpenquerenden kombinierten Verkehr fallen nach einer Übergangsfrist weg. Mit diesen Mitteln werden teilweise die neuen Instrumente, die gemeinsamen Bestellungen mit den Kantonen und die befristeten Verbilligungsbeiträge finanziert.

Mit der Vorlage sind die im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets 2014 (KAP 2014) geforderten Sparvorgaben im Bereich des Schienengüterverkehrs in der Fläche erfüllt.

Dringlichkeit

Der Binnengüterverkehr insbesondere der Einzelwagenladungsverkehr (EWLV) der SBB Cargo AG, der weitaus grössten Anbieterin im Schienengüterverkehr in der Fläche, ist seit Jahren defizitär. Die SBB Cargo AG hat immer wieder organisatorische Massnahmen ergriffen, um das Ergebnis zu verbessern. So wurden Ende 2012 weitere schwachfrequentierte Bedienpunkte im EWLV geschlossen. Die Motion 10.3881 will unter anderem einem schleichenden Rückzug entgegenreten. Sämtliche Akteure im Schienengüterverkehr brauchen rasch stabile Rahmenbedingungen und Klarheit über gezielte Fördermassnahmen.

Rechtliche Anpassungen

Ziele und finanzielle Förderinstrumente fliessen ins total revidierte Gütertransportgesetz ein. Dabei werden alle finanziellen Förderinstrumente für den Güterverkehr in der Fläche in einem Gesetz zusammengefasst, und es kommen harmonisierte Bedingungen und Kriterien zur Anwendung. Zu diesem Zweck wird das Bundesgesetz über die Anschlussgleise ins Gütertransportgesetz integriert. Für die Kapazitätssicherung wird das Eisenbahngesetz angepasst. Die Aufgaben der SBB in Bezug auf den Güterverkehr werden im SBBG angepasst. Kleinere Anpassungen werden im Strassenverkehrsgesetz und im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vorgenommen. Die Totalrevision wird gleichzeitig für eine Vereinfachung und Konzentration der Verfahrensbestimmungen für die Bewilligungen von Güterverkehrsanlagen genutzt. Damit werden die heute in verschiedenen Erlassen (Anschlussgleisegesetz, Eisenbahngesetz, Gütertransportgesetz) verstreuten Bestimmungen zusammengeführt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	10
1.1 Ausgangslage	10
1.1.1 Die Herausforderungen im Schienengüterverkehr in der Fläche als Ausgangspunkt für eine Gesamtkonzeption	10
1.1.1.1 Die Bedeutung des Schienengüterverkehrs	10
1.1.1.2 Auslöser für die Motion 10.3881 Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche	11
1.1.2 Der Güterverkehrsmarkt in der Schweiz	11
1.1.2.1 Begriffe und Definitionen	11
1.1.2.2 Die Entwicklung des Güterverkehrsmarktes in der Schweiz	12
1.1.2.3 Rahmenbedingungen für den Güterverkehr	14
1.1.2.4 Der Gütertransportmarkt heute	19
1.1.2.5 Marktprognose für den Güterverkehr	26
1.1.3 Die Produktionsformen im schweizerischen Schienengüterverkehr und deren Herausforderungen	28
1.1.3.1 System Einzelwagenladungsverkehr	31
1.1.3.2 Der Kombinierte Verkehr	36
1.1.3.3 Die Meterspurbahnen	40
1.1.4 Der Bedarf an Infrastrukturkapazitäten für den Schienengüterverkehr	41
1.1.5 Planungsprozess Güterverkehrsanlagen	43
1.1.6 Die Förderinstrumente der öffentlichen Hand heute	43
1.1.6.1 Übersicht Fördermittel	43
1.1.6.2 Investitionsbeiträge als Finanzhilfen	47
1.1.6.3 Betriebsbeiträge als Abgeltungen	48
1.1.6.4 Abhängigkeiten zur Verlagerungspolitik	49
1.2 Die Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche	49
1.2.1 Grundsätze der Gesamtkonzeption	49
1.2.1.1 Ziele als Grundlage für die Förderung	49
1.2.1.2 Schwerpunkte der Förderung und Beitrag der Wirtschaft	50
1.2.1.3 Zusammenwirken der Verkehrsträger	50
1.2.2 Überblick über die Gesamtkonzeption	55
1.2.2.1 Grundsätze und Ziele	55
1.2.2.2 Verworfenne Ziele	56
1.2.2.3 Instrumente zur Förderung des Schienengüterverkehrs	56
1.2.3 Ausgestaltung der neuen Instrumente	58
1.2.3.1 Langfristiges Netznutzungskonzept (NNK)	58
1.2.3.2 Der Netznutzungsplan (NNP)	60
1.2.3.3 Planungsprozess für den Schienengüterverkehr und Konzept für Güterverkehrsanlagen	63
1.2.3.4 Finanzielle Förderung von Umschlagsanlagen des Kombinierten Verkehrs und privater Gleisanschlüsse	65
1.2.3.5 Förderung technischer Neuerungen	66

1.2.3.6	Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs	66
1.2.3.7	Betriebsbeiträge an Güterverkehrsangebote	67
1.2.3.8	Weiterentwicklung der SBB Cargo als wichtigster Anbieter im Schienengüterverkehr der Schweiz	68
1.2.3.9	Vereinfachung der Bestimmung zu Bau, Betrieb und Aufsicht von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen	69
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	69
1.3.1	Grundsätze und Ziele	69
1.3.2	Die Auswahl der Instrumente zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche	71
1.3.3	Verworfen Instrumente	72
1.3.4	Begründungen zu den neuen Instrumenten	73
1.3.4.1	Das langfristige Netznutzungskonzept und der Netznutzungsplan	73
1.3.4.2	Planungsprozess für den Schienengüterverkehr und Konzept für Güterverkehrsanlagen	74
1.3.4.3	Finanzielle Förderung von Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und privater Gleisanschlüsse	75
1.3.4.4	Innovationen	76
1.3.4.5	LSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs	77
1.3.4.6	Betriebsbeiträge an Güterverkehrsangebote	78
1.3.4.7	Weiterentwicklung der SBB Cargo als wichtigste Anbieterin im Schienengüterverkehr in der Fläche	80
1.3.4.8	Vereinfachung der Bestimmung zu Bau, Betrieb und Aufsicht von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen	81
1.4	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	81
1.5	Rechtsvergleich mit dem europäischen Recht	82
1.6	Umsetzung	82
1.7	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	83
2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	83
2.1	Einbettung der Vorlage	83
2.2	Gütertransportgesetz (Totalrevision)	87
2.3	Bundesgesetz über die Anschlussgleise	95
2.4	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe	95
2.5	Strassenverkehrsgesetz	96
2.6	Eisenbahngesetz	96
2.7	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen	97
3	Auswirkungen	98
3.1	Auswirkungen auf den Bund	98
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	98
3.1.2	Personelle Auswirkungen	100

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	100
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	101
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	101
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	102
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	102
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	102
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	102
5 Rechtliche Aspekte	102
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	102
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	103
5.3 Erlassform	103
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	103
5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	104
Titel Rechtstext (Entwurf)	

Verzeichnis der Abkürzungen

ASTRA	Bundesamt für Strassen
AnGV	Verordnung über die Anschlussgleise
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGFV	Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs (BGFV)
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BIFG	Bahninfrastrukturfondsgesetz
BV	Bundesverfassung
EBG	Eisenbahngesetz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EWLV	Einzelwagenladungsverkehr
FABI	Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
FinöV-Fonds	Fonds für Eisenbahngrossprojekte
FP	Finanzplan
FPJ	Fahrplanjahr
GVVG	Güterverkehrsverlagerungsgesetz
GüTG	Gütertransportgesetz
KAP	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014
KV	kombinierter Verkehr
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
LV	Leistungsvereinbarung
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe
NNK	Netznutzungskonzept
NNP	Netznutzungsplan
n.v.	nicht vorhanden
RG	Rechnung
RPG	Raumplanungsgesetz
SBB	Schweizerische Bundesbahnen

SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen
SFSV	Spezialfinanzierung Strassenverkehr
SKE	Schiedskommission im Eisenbahnverkehr
STEP	strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur
SVA	Schwerverkehrsabgabe
SVAG	Schwerverkehrsabgabegesetz
SVG	Strassenverkehrsgesetz
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit - standardisierte Grösse im KV
tkm	Tonnen-Kilometer (Transportleistung)
UKV	Unbegleiteter kombinierter Verkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr Energie und Kommunikation
VA	Voranschlag
WEKO	Wettbewerbskommission
WLV	Wagenladungsverkehr
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur
ZEBG	Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur

Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die Herausforderungen im Schienengüterverkehr in der Fläche als Ausgangspunkt für eine Gesamtkonzeption

1.1.1.1 Die Bedeutung des Schienengüterverkehrs

Strasse und Schiene sind die beiden tragenden Säulen für den Gütertransport in der Schweiz. Mit den zunehmend knappen Strassen- und Schieneninfrastrukturen wird das Zusammenspiel der beiden Verkehrsträger immer wichtiger. Damit liegt der Schwerpunkt der Überlegungen zur Gesamtkonzeption Schienengüterverkehr in der Fläche nicht beim Konkurrenzverhältnis, sondern bei der für die Volkswirtschaft wichtigen ergänzenden Wirkung von Strasse und Schiene. Der schweizerische Schienengüterverkehr ist in diesem Sinne für die Güterversorgung innerhalb der Schweiz und den Güteraustausch mit dem Ausland von grosser Bedeutung. Heute wird sowohl im Binnenverkehr als auch im Import-/Exportverkehr ein Viertel der gesamten Güterverkehrsleistung auf der Schiene bewältigt.

Der Rolle des Schienengüterverkehrs in der Fläche in der schweizerischen Verkehrspolitik bleibt im heutigen Regulativ weitgehend offen. Vielmehr liegt der Fokus auf der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene, ein Hauptziel der schweizerischen Verkehrspolitik. Mit der Annahme des Alpenschutzartikels (Art. 84 der Bundesverfassung¹) und der ausführenden Gesetzgebung (vgl. das Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG²) wurden konkrete Ziele in diesem Bereich festgelegt, und der Bund hat sein Instrumentarium danach ausgerichtet.

Anders präsentiert sich die Situation im Binnengüterverkehr und im Import-/Exportgüterverkehr. Für den Schienengüterverkehr in der Fläche besteht im heutigen schweizerischen Regulativ kein expliziter (Verlagerungs-) Auftrag. Trotzdem war die Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche immer ein Anliegen des Bundes. Eine wichtige Grundlage bilden heute die Investitionsbeiträge für Rangierbahnhöfe, für Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs (KV), für private Anschlussgleise und Freiverladeanlagen sowie Betriebsbeiträge an die Meterspurbahnen, den kombinierten Verkehr und den Einzelwagenladungsverkehr (EWLV). Die Entlastung der Strassen, die Schonung der Strasseninfrastruktur und die Versorgungssicherheit in den Regionen sind neben umweltpolitischen Aspekten die wichtigsten Gründe für eine breite Zustimmung zur Förderung durch den Bund.

¹ SR 101

² SR 740.1

1.1.1.2 Auslöser für die Motion 10.3881 Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche

Die Beschlüsse des Parlaments aus dem Jahr 2008 zur Güterverkehrsvorlage³ haben die bisherigen Fördertatbestände im Schienengüterverkehr in der Fläche bestätigt und mit der Einführung von Betriebsbeiträgen für den EWLV sogar ausgeweitet. Mit der Mo. 09.3964 Lombardi, Zukunftsfähiger Schienengüterverkehr wurde anschliessend ein Vorstoss eingereicht, der die Förderung von Innovationen und technische Verbesserungen als weiteren zusätzlichen Fördertatbestand verlangte. Im Zuge der ständerätlichen Beratungen zeigte sich, dass anstelle punktueller Anpassungen eine Gesamtkonzeption für die zukünftige Förderung des schweizerischen Schienengüterverkehrs in der Fläche erforderlich ist. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats hat in der Folge die Mo. 10.3881 Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche eingereicht. Nach dem Ständerat hat sie 2011 auch der Nationalrat angenommen.

Die Annahme der Motion beauftragte den Bundesrat, eine Vorlage für die Gesamtkonzeption Schienengüterverkehr in der Fläche mit den notwendigen Anpassungen der geltenden Rechtsgrundlagen und einer allfälligen Finanzvorlage auszuarbeiten. Diese Gesamtkonzeption soll Massnahmen vorschlagen, wie der Schienenanteil am Gesamtgüterverkehr gehalten und - wo möglich und sinnvoll - vergrössert werden kann, ohne dabei allerdings einen Mindestanteil festzulegen (z.B. in Form eines anzustrebenden Modalsplits Strasse/Schiene). Zudem soll die Vorlage Lösungen im Spannungsfeld zwischen flächendeckender Bedienung und wirtschaftlichem Betrieb aufzeigen.

1.1.2 Der Güterverkehrsmarkt in der Schweiz

1.1.2.1 Begriffe und Definitionen

Unter dem Begriff „in der Fläche“ ist im Verständnis des Bundesrats zum einen jeglicher Schienengüterverkehr zu verstehen, der ausschliesslich innerhalb der Schweiz verkehrt (Binnenverkehr inkl. des alpenquerenden Teils davon), und zum anderen gehört auch der (nicht alpenquerende) Import- und Exportverkehr dazu. Diese Abgrenzung ist notwendig, um die von der Motion betroffenen Verkehre vom Verlagerungsauftrag im alpenquerenden Verkehr abzugrenzen, da der alpenquerende Verlagerungsauftrag spezifische Ziele und Fördermassnahmen umfasst. Der Auftrag für eine Gesamtkonzeption schliesst somit den Binnen-, den Import- und Exportschienengüterverkehr und sämtliche Produktionsformen, also den (Einzel-) Wagenladungsverkehr und den kombinierten Verkehr, ein.

Als Einzelwagenladungsverkehr (EWLV) wird die Produktionsform bezeichnet, bei der einzelne Wagen oder Wagengruppen in verschiedenen Kundengleisanschlüssen und Freiverladeanlagen regional gesammelt, zu ganzen Zügen zusammengestellt und in Rangierbahnhöfe geführt werden. Dort werden neue Züge je nach Bestimmungsregion zusammengestellt. Im Zielbahnhof werden die Züge wieder zerlegt und die einzelnen Wagen wieder mit regionalen Bedienfahrten via Anschlussgleis zugestellt. Ein Einzelwagen oder eine Wagengruppe kann dabei mehrmals neuen Zügen zugeteilt werden. Dies bedeutet einen relativ hohen Rangier-, Infrastruktur- und Zeitauf-

³ Geschäfts-Nr. 07.047

wand. Züge, die vom Abgangsort bis ans Ziel nicht rangiert werden müssen, werden als Ganz- oder Blockzüge bzw. als Ganzzugsverkehr bezeichnet.

Im kombinierten oder intermodalen Güterverkehr werden beispielsweise Sattelaufleger oder andere Ladeeinheiten wie Container oder Wechselbrücken über längere Distanzen auf der Schiene oder der Wasserstrasse transportiert. Der Lastwagen bzw. das Strassengüterfahrzeug wird dabei meist nur über eine kürzere Strecke eingesetzt, um die Container und Wechselbrücken zur Bahn oder zum Binnenschiff zu transportieren oder am Entladeort dem Empfänger zuzustellen. Auch die Verknüpfung von Binnenschiff und Bahn beim Containertransport ist eine Form des kombinierten Verkehrs (KV). Die Ver- und Entladeorte sind die Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs, die auch 'Terminals' genannt werden. Sie sind die Schnittstellen des kombinierten Verkehrs. Mit Kränen oder speziellen Verladefahrzeugen werden die Ladeeinheiten vom Strassengüterfahrzeug auf Züge oder Binnenschiffe verladen. Hierbei sind Formen des Vertikal-Umschlags (durch Kräne) sowie des Horizontal-Umschlags (durch Querverschiebung) gängig. Am Entladeort werden die Ladeeinheiten wieder auf Lastwagen umgeschlagen und an ihr Ziel transportiert.

Die weiteren Details zu den Produktionsformen im Schienengüterverkehr finden sich unter Ziffer 1.1.3.

1.1.2.2 Die Entwicklung des Güterverkehrsmarktes in der Schweiz

Die Entstehung des Schienengüterverkehrs im Zuge der industriellen Revolution ermöglichte einst überhaupt erst die Möglichkeit des Transports von Massengütern auf dem Landweg. Parallel zur allgemeinen Entwicklung des schweizerischen Schienenverkehrs war der Schienengüterverkehr mit Inkrafttreten des ersten nationalen Eisenbahngesetzes⁴ zunächst Sache privater Unternehmern, wobei die Kantone jedoch die Konzessionen vergaben. 1902 kam es mit der Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) zu einer Verstaatlichung der grösseren Privatbahnstrecken in der Schweiz, dadurch ging der Schienengüterverkehr in weiten Teilen der Schweiz in die Hände der SBB über. Weiterhin existierten aber neben den SBB sog. "Privatbahnen", die zumeist gemischtwirtschaftlich, also unter Beteiligung der öffentlichen Hand, erbaut und betrieben wurden. Die Güterverkehrsleistungen wurden dabei als integriertes Angebot erbracht, d.h. für einen Transport war derjenige zuständig, auf dessen Schieneninfrastruktur der Transport stattfand.

Lange Zeit dominierte die Eisenbahn den Güterverkehr auf dem Land, bis die Strasse durch den zunehmenden Ausbau ihrer Infrastruktur im 20. Jahrhundert in den Vordergrund trat. Vor allem in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts gewann der Strassengütertransport laufend an Bedeutung. Die Internationalisierung der Wirtschaft und der damit einhergehende internationale Warenaustausch waren für die Strasse leichter zu bewältigen als für die Schiene. Während sich die Schiene teilweise unterschiedlichen technischen Normen und Regeln jenseits der nationalen Grenzen gegenüber sah, kannte die Strasse bereits früh keine wesentlichen technischen Probleme für den grenzüberschreitenden Verkehr. Dies hatte Auswirkungen auf die Import- und Exportverkehre der Schweiz.

⁴ Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft.

Abbildung 1 zeigt die zunehmenden Gütermengen zwischen 1950 und 2010 und die wachsende Bedeutung des Strassenverkehrs.

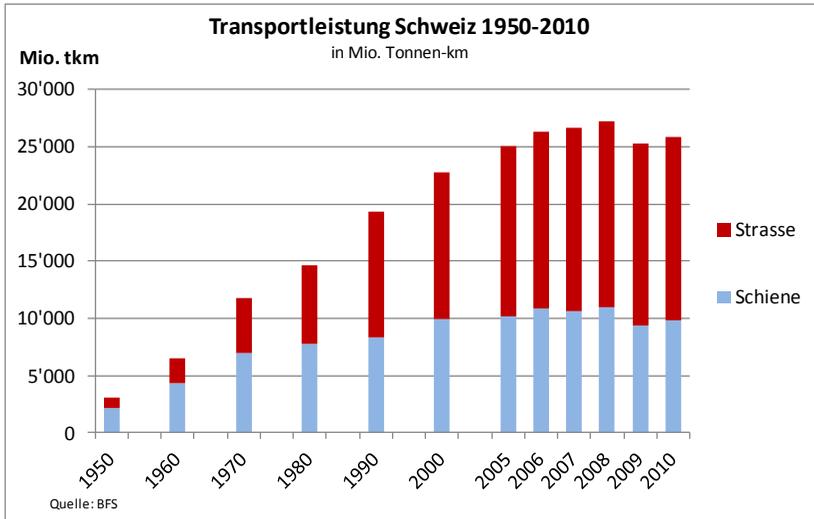


Abbildung 1: Transportleistungen in tkm 1950 – 2010

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Modalsplits. Es wird sichtbar, dass der Schienenverkehr seine Bedeutung nicht verliert, aber in den letzten Jahren stagniert.

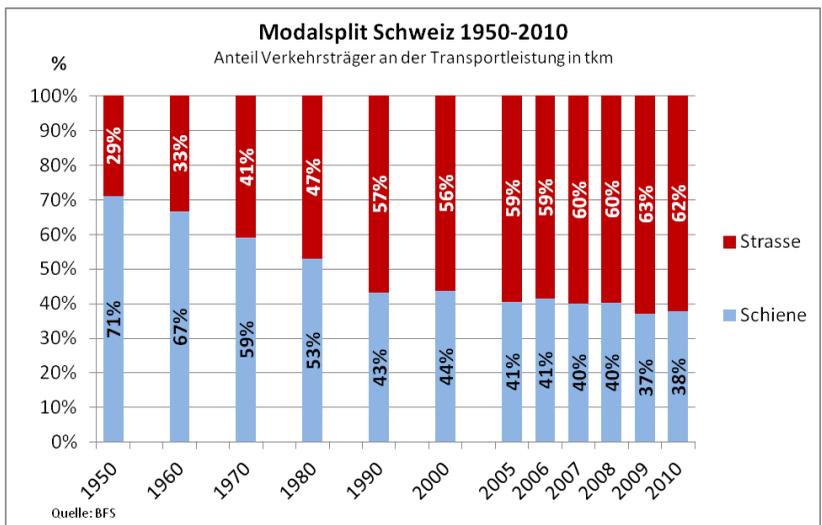


Abbildung 2: Modalsplit 1950 – 2010

1.1.2.3 Rahmenbedingungen für den Güterverkehr

Die Ausgestaltung des Gütertransportmarktes und die Festlegung der Rahmenbedingungen stehen traditionell im Fokus staatlicher Regelungen. Insbesondere auch die Arbeitsteilung zwischen Schienen- und Strassengüterverkehr ("Verkehrskoordination") steht seit mehreren Jahrzehnten im Mittelpunkt der Güterverkehrspolitik und war auch Gegenstand verschiedener Volks- und Gesetzesinitiativen⁵. Mit der Revision des Eisenbahngesetzes 1957 wurden Finanzhilfen an die Bahnen erstmals gesetzlich institutionalisiert. Mit dem Ziel möglichst tiefer Bahntarife wurde auch eine Abgeltung für sog. "gemeinwirtschaftliche Leistungen" (z.B. Stückgutverkehr) eingeführt.

Die für den schweizerischen Güterverkehr heute bedeutenden rechtlichen Grundlagen sind sowohl in der nationalen Gesetzgebung wie auch in internationalen Abkommen geregelt. Einige der wichtigsten Rahmenbedingungen des Güterverkehrs und im speziellen des Schienengüterverkehrs sind im Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (nachfolgend bezeichnet als '**Landverkehrsabkommen**'⁶) verankert. Die nachfolgend kurz beschriebenen Instrumente sind sowohl im alpenquerenden Güterverkehr wie auch im Binnen- und Import-/Exportgüterverkehr wirksam.

Rahmenbedingungen Strasse

Die wichtigsten Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr umfassen die Abgabepflicht für die Strassenbenutzung, Fahrverbote und Beschränkungen für den Marktzutritt. Die meisten Bestimmungen sind in erster Linie umweltpolitisch motiviert, indem sie allgemeine Rahmenbedingungen zum Schutz der Bevölkerung und zur Internalisierung externer Kosten darstellen.

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA): Seit Anfang 2001 bezahlen schwere Motorfahrzeuge und Anhänger für den Gütertransport auf allen Schweizer Strassen eine distanz-, gewichts- und emissionsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Zugleich wurde eine pauschale Schwerverkehrsabgabe für eine Reihe anderer Fahrzeuge eingeführt. Die LSVA wirkt vertueuernd auf den Strassenverkehr und begünstigt damit die Verlagerung auf die Schiene. Die Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe (SVA) fliessen unter anderem in den Bau der neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)⁷.

Sonntags- und Nachtfahrverbot: Das Sonntagsfahrverbot gilt an allen Sonntagen und an den nationalen Feiertagen. Das Nachtfahrverbot gilt während des ganzen Jahres jeweils von 22.00 Uhr abends bis 05.00 Uhr morgens. Beide Verbote sind umweltbedingt und dienen in erster Linie der Ruhe und der Sicherheit im Land. Ein

⁵ Z.B. die Abstimmung zum "Verkehrsteilungsgesetz" 1935, die sog. "Gütertransportinitiative" 1938 oder die Abstimmung zur Autotransport-Ordnung ("Bundesbeschlusses über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen") 1951.

⁶ SR 0.740.72

⁷ Vgl. die Bestimmungen im Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG), SR 641.81, sowie Art. 37ff LVA.

erwünschter Nebeneffekt ist die Begünstigung des Schienengüterverkehrs. Beide Verbote gelten nicht für die Schiene⁸.

Ausmasse und Gewichte schwerer Motorfahrzeuge: Die Gewichtslimite für schwere Motorfahrzeuge wurde parallel mit der Einführung und Erhöhung der LSVA stufenweise auf 40 Tonnen Gesamtgewicht angehoben. Dies erlaubte dem Strassentransport einen Effizienz- bzw. Produktivitätssprung. Weitere Beschränkungen gelten für die schweren Motorfahrzeuge bezüglich der max. Höhe, der Länge usw.⁹.

Kabotageverbot: Der Transport von Gütern zwischen Destinationen im schweizerischen Inland (Kabotage) ist ausländischen Strassentransporteurs untersagt. Dasselbe gilt für Schweizer Transporteurs auf dem Gebiet eines EU-Mitgliedstaates. Das Verbot schützt die Transporteurs im Strassenbinnenverkehr vor Anbietern aus dem Ausland¹⁰.

Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften: Das Landverkehrsabkommen hatte keinen Einfluss auf die geltenden Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften für Berufschaffeurs. Die entsprechenden Vorschriften für berufsmässige Motorfahrzeugführer im Strassenverkehr sind allgemein weniger streng als für die Triebfahrzeugführer im Schienenverkehr¹¹.

Diese Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr haben sich für das Zusammenspiel von Strasse und Schiene im Güterverkehr bewährt und sollen im Rahmen dieser Vorlage nicht geändert werden. Die Vertreter der Branche sind in diesen Bereichen auf Stabilität (und damit Planungssicherheit) angewiesen. Zugleich sind diese Bestimmungen in der Bevölkerung breit akzeptiert.

Rahmenbedingungen Schiene

Bahnreform: Die Bahnreform von 1999 hatte das Ziel, die politischen und unternehmerischen Funktionen besser zu trennen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand zu erhöhen und Wettbewerbselemente ins Bahnsystem einzuführen. Ausserdem musste die Entschuldung der SBB umgesetzt werden. Neue Finanzierungsmodalitäten sollten die Transparenz verbessern. Für den Schienengüterverkehr zentrale Elemente sind der Netzzugang und die Trassenpreisdefinition.

Marktöffnung und Netzzugang: Als Voraussetzung für die Einführung von Wettbewerbselementen wurde der freie Netzzugang im Güterverkehr, wie er im Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU vereinbart worden war, eingeführt. Voraussetzung für die Einführung des freien Netzzugangs war eine gewisse Unabhängigkeit der Infrastrukturbereiche der Eisenbahn von den Verkehrsbereichen. Mindestens eine rechnerische Trennung musste vollzogen werden. Damit war die Voraussetzung geschaffen, dass Eisenbahngüterverkehrsunternehmen auf fremden Eisenbahninfrastrukturen verkehren konnten. Zum Schutz der Qualität und Sicherheit des schweizerischen Eisenbahnverkehrs müssen alle Eisenbahnverkehrsunternehmen, welche im Netzzugang verkehren wollen, eine Lizenz und eine Sicherheitsbescheinigung für die befahrenen Strecken vorweisen. Gleichzeitig mit dem Netzzugang führte der Bund beim kombinierten Verkehr das Bestellprinzip ein. Er

⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz (SVG), SR 741.01 sowie Art. 15 LVA.

⁹ Vgl. Art. 9 SVG, SR 741.01, sowie Art. 7 LVA. Im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs auf der Strasse gilt ein höchstzulässiges Gewicht von 44 Tonnen.

¹⁰ Vgl. Art. 14 LVA.

¹¹ Die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften beruhen auf Art. 56 SVG, SR 741.01.

war zuvor pauschal über die SBB subventioniert worden. Auch dieser Schritt schaffte die Voraussetzung für mehr Wettbewerb unter den Schienengüterverkehrsanbietern.

Trassenpreise: Mit dem Netzzugang hat die Bahnreform auch die Frage der Kosten der Infrastrukturbenutzung geregelt. Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen muss der Infrastrukturbetreiberin für die Nutzung der Bahninfrastruktur ein Entgelt, den Trassenpreis, zahlen. Gemäss den Regelungen des Eisenbahngesetzes muss der Trassenpreis mindestens die Grenzkosten decken¹². Das sind diejenigen Kosten, die eine einzelne Zugfahrt dem Infrastrukturbetreiber direkt verursacht. Bei einem Trassenpreis unter den Grenzkosten würde jeder zusätzliche Zug das Defizit der Infrastrukturbetreiberin erhöhen. Die Höhe der Grenzkosten wird vom BAV für jede Streckenkategorie bestimmt. Das Entgelt trägt dabei insbesondere den unterschiedlichen Kosten im Netz, der Umweltbelastung der Fahrzeuge sowie der Nachfrage Rechnung. Daneben sollen auf vergleichbaren Strecken gleich hohe Trassenpreise festgelegt und durch Möglichkeiten der Preisdifferenzierung die Trassenkapazitäten optimal ausgenützt werden. Am 1.1.2013 trat eine Revision des gültigen Trassenpreissystems in Kraft. Mit ihr hat der Bundesrat verschiedene Differenzierungen und Anreize eingeführt, um die Infrastruktur besser zu nutzen und die Energieeffizienz sowie den Schutz der Bevölkerung zu verbessern. So werden die Trassenpreise nun nach Tageszeiten und der Qualität der Trasse differenziert.

Prioritätenregelung: Mit der Möglichkeit des Netzzugangs wurde mit dem Eisenbahngesetz auch das Verhältnis von Personen- und Güterverkehr beim Netzzugang geregelt. Hierbei hat der vertaktete Personenverkehr Vorrang. Anschlüsse innerhalb einer abgestimmten Transportkette des öffentlichen Verkehrs dürfen nicht gebrochen werden. Dies hat zur Folge, dass bei der Fahrplanerstellung Angebote des Personenverkehrs gegenüber jenen des Güterverkehrs Vorrang haben¹³. Die im täglichen Betrieb, z.B. bei Betriebsstörungen, oftmals vollzogene Priorisierung des Personenverkehrs ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern Praxis der Infrastrukturbetreiberinnen.

Auswirkungen der Bahnreform: Die mit der Bahnreform 1999 vollzogene Liberalisierung im Schienengüterverkehr hat die Verhältnisse im Binnen- wie auch im Import-/Exportgüterverkehr in den letzten 15 Jahren massgeblich beeinflusst. Vor der Liberalisierung im Jahr 1999 waren alle Eisenbahnen in der Schweiz als integrierte Unternehmen Monopolanbieterinnen auf ihrem Netz. Sie waren grundsätzlich allein für die Dimensionierung der Anlagen (mit Ausnahme der privaten Anschlussgleise), die angebotenen Leistungen und die Abwicklung des Güterverkehrs zuständig. Die Liberalisierung des Güterverkehrs entfaltete in erster Linie im Nord-Süd-Transitverkehr und im Ganzzugsverkehr ihre Wirkung. Durch die intramodale Konkurrenz zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) ist das Preis- und Kostenniveau in diesen Bereichen in den ersten Jahren stark unter Druck gekommen. So wurden Ganzzugsverkehre oftmals von Verladern oder Spediteuren ausgeschrieben, und das preislich und qualitativ beste Angebot kam zum Zug.

Die Auswirkungen der Liberalisierung auf den Güterverkehr in der Fläche – insbesondere auf das Angebot im EWL – waren im Rahmen der Bahnreform nur nachrangig diskutiert worden. Die finanzielle Förderung war vor allem auf die Infrastruktur für den Schienengüterverkehr (u.a. Rangierbahnhöfe, Anschlussgleise,

¹² Art. 9b Eisenbahngesetz (EBG), SR 742.101.

¹³ Art. 9a EBG, SR 742.101.

Terminals) fokussiert. Der diskriminierungsfreie Zugang wurde vor allem in Bezug auf Trassen und Rangieranlagen als relevant erachtet.

In der jüngeren Vergangenheit hatten verkehrspolitische Beschlüsse zur Folge, dass von den Anbietern teilweise gegensätzliche Ziele wie die Eigenwirtschaftlichkeit und das flächendeckende Angebot verlangt wurden. Diese Aufgaben hat der Bundesrat vor allem den SBB im Rahmen seiner strategischen Ziele für die Schweizerischen Bundesbahnen (z.B. für die Periode 2007-2010)¹⁴ und der Leistungsvereinbarungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB)¹⁵ übertragen. Die anhaltenden Verluste von SBB Cargo AG zeugen vom Scheitern dieses Versuchs. Dies führte dazu, dass sich die Eigenwirtschaftlichkeit als primäre Bundesvorgabe auf Kosten der Flächenversorgung durchgesetzt hat; die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft sollen fortan Leitlinie des Wagenladungsverkehrsnetzes bilden (vgl. dazu die strategischen Ziele des Bundesrats für die SBB 2011-2014)¹⁶.

Güterverkehrsvorlage: Mit der Botschaft vom 8. Juni 2007 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Güterverkehrsvorlage¹⁷. Die Güterverkehrsvorlage legte den Schwerpunkt auf die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Weitere Themen waren die Anpassung des Transportrechts und der Anschlussgleis-Gesetzgebung an die Bedürfnisse des Marktes. Gleichzeitig wurde die Haftpflicht im Eisenbahngesetz neu geregelt. Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung wurde ein wichtiger neuer Schwerpunkt gesetzt. Ein ergänzender Artikel im Gütertransportgesetz (Art. 4 GüTG¹⁸) sollte fortan die Grundlage für die Gewährung von Bundesmitteln für den Binnengüterverkehr (einschliesslich Import und Export) bilden. Zudem wurde je ein Zahlungsrahmen für die Förderung des nicht alpenquerenden Schienengüterverkehrs¹⁹ und für die Förderung des Güterverkehrs auf Schmalspurlinien²⁰ beschlossen. Damit war die Grundlage geschaffen worden, damit der nicht alpenquerende kombinierte Verkehr sowie auch der Güterverkehr auf den Meterspurbahnen wie bisher unterstützt und neu auch der Einzelwagenladungsverkehr gefördert werden konnte. Diese Ergänzungen hat das Parlament im Herbst 2008 verabschiedet.

Artikel 4 GüTG trat Anfang 2010 in Kraft. Er ermöglicht die Förderung von Schienengüterverkehrsdienstleistungen in der Fläche, enthält jedoch keinen konkreten Auftrag. Die Bestimmung legt weder ein konkretes Verlagerungs- noch ein spezifiziertes Versorgungsziel fest. Die bisherige Unterstützung durch den Bund in diesem Bereich sollte mit dieser gesetzlichen Grundlage weitergeführt bzw. leicht ausgebaut werden können.

Gleichzeitig mit dem GüTG wurde auch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz (GVVG²¹) in Kraft gesetzt. Artikel 8 GVVG hält fest, dass die Bundesmittel schwergewichtig für den unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) eingesetzt

¹⁴ <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00990/index.html?lang=de>

¹⁵ Vgl. z.B. die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2011–2012, BBl 2011 3523

¹⁶ <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00990/index.html?lang=de>

¹⁷ BBl 2007 4377

¹⁸ SR 740.41

¹⁹ BBl 2009 8287

²⁰ BBl 2009 8289

²¹ SR 740.1

werden sollen. Zudem sollen die Abgeltungen pro transportierte Sendung Jahr für Jahr kontinuierlich gesenkt werden. Der Geltungsbereich des GVVG ist jedoch weitgehend auf den alpenquerenden Güterverkehr eingeschränkt.

Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI²²: Im Rahmen der Vorlage sollen alle Kosten der Bahninfrastruktur, d.h. auch jene von Betrieb und Substanzerhalt, über einen Fonds finanziert werden. Der bisherige, befristete FinöV-Fonds (Grossprojekte) soll dafür in den neuen, unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) überführt werden. Dieser neue Fonds ist im Bahninfrastrukturfondsgesetz (BIFG) geregelt. Die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt soll über vierjährige Zahlungsrahmen und Leistungsvereinbarungen mit den verschiedenen Eisenbahnunternehmen erfolgen. Die Bahninfrastruktur soll in mehreren Schritten ausgebaut werden.

Der BIF soll durch die Weiterführung der bisherigen zweckgebundenen FinöV-Einlagen gespeist werden. Es sind dies höchstens zwei Drittel der Nettoerträge aus der Schwerverkehrsabgabe, ein Mehrwertsteuer-Promille sowie befristete Mittel aus der Mineralölsteuer. Neu sollen jene Mittel des ordentlichen Bundeshaushalts, die bisher für den Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur vorgesehen waren, auf 2,3 Milliarden Franken erhöht und dem BIF zugeleitet werden. Hinzu kommen drei zusätzliche Finanzierungsinstrumente (Obergrenze für den Fahrkostenabzug, Erhöhung der Trassenpreise, Finanzierungslösung Publikumsanlagen durch Kantone).

Der Bundesrat legt mit FABI eine Langfristperspektive für die Bahn fest. Der Akzent liegt bei mehr Kapazität auf der Schiene, in den Zügen und in den Bahnhöfen. U.a. soll die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs durch wettbewerbsfähige Transportzeiten, Pünktlichkeit und günstige Produktionsbedingungen erhöht werden. Diese Langfristperspektive wird mit einem strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) konkretisiert und umgesetzt. Darin eingeschlossen sind neben Ausbauten des Netzes weitere betriebsnotwendige Komponenten (z.B. Abstellanlagen). Die Umsetzung von STEP erfolgt in mehreren Ausbausritten. Diese wird der Bundesrat in der Regel alle vier oder acht Jahre dem Parlament unterbreiten.

Mit FABI werden auch die Zuständigkeiten der Bahnplanung definiert. Prozessführer der Bahnplanung beim Bund ist das BAV. Dieses gibt Rahmenbedingungen, langfristige Zielsetzungen und Grundsätze für den Planungsprozess vor und sorgt in den verschiedenen Verkehrsarten für Angebotsplanungen. Das Verhältnis der FABI-Vorlage zu Planung und Kapazitäten von Bahninfrastruktur und Güterverkehrsanlagen wird unter Ziffer 1.1.4 und 1.1.5 vertieft dargestellt.

Die Vorlage wurde in der Wintersession 2012 vom Ständerat als Erstrat beraten. Dabei wurde ein grösserer Ausbausritt 2025 beschlossen (6,4 Milliarden Franken statt 3,5 Milliarden Franken), welcher mit einem zusätzlichen, befristeten Mehrwertsteuer-Promille finanziert wird. Die FABI-Vorlage wird derzeit im Nationalrat behandelt²³.

Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors für den Schienengüterverkehr auf der Gotthard-Achse: Mit der 4-m-Korridor-Vorlage sollen bis 2020 die Zulaufstrecken zum Gotthardbasistunnel für Züge mit Sattelaufliegern von 4 m Eckhö-

²² BBl 2012 1577

²³ Geschäfts-Nr. 12.016

he ausgebaut werden. Damit entsteht ein 4-m-Korridor zwischen Basel und Chiasso/Ranzo. Mit diesem grossprofiligen Korridor können neu vor allem hohe Sattelauflieger auch auf der Gotthardstrecke transportiert werden. Heute ist dies nur mit einer beschränkten Kapazität auf der Lötschberg-Simplon-Achse möglich. Mit dieser Vorlage verbessern sich die Rahmenbedingungen vor allem für den alpenquerenden Transitverkehr. Soweit es den alpenquerenden Binnentransport betrifft, kann auch der Güterverkehr in der Fläche vom 4-m-Korridor profitieren. Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage wurde im Dezember 2012 abgeschlossen.

1.1.2.4 Der Gütertransportmarkt heute

Zusammenspiel von staatlichen Rahmenbedingungen und privaten Branchenakteuren

Grundsätzlich ist der Gütertransportmarkt in der Schweiz privat organisiert. Private Unternehmen bieten auf Strasse, Schiene und weiteren Verkehrsträgern Gütertransporte an. Die ebenfalls privat organisierte verladende Wirtschaft dimensioniert über ihre Produktions- und Standortentscheide die Gütertransporte. Angebote und Preise definieren sich mehrheitlich unter Wettbewerbsverhältnissen.

Im Zusammenspiel von privatwirtschaftlichem Handeln und staatlichen Rahmensetzung steht die Frage der Rollenteilung zwischen Bund und privatwirtschaftlichen Akteuren im Vordergrund. In der heutigen "Aufgabenteilung" zwischen Staat und Privatwirtschaft legt der Bund die Rahmenbedingungen für den Güterverkehr auf den verschiedenen Verkehrsträger fest. Damit beeinflusst er direkt oder indirekt die Preise für Güterverkehrsleistungen auf den verschiedenen Verkehrsträgern und somit auch die Verkehrsträgerwahl in einem gewissen Ausmass. Beispielsweise greift der Staat zwar nicht in die grundsätzliche Tarifsetzungsfreiheit im Güterverkehr ein, nimmt aber mit der Erhebung der LSWA sowie der Festlegung der Bemessungsprinzipien für die Trassenpreise Einfluss auf wichtige Kostenelemente. Als Eigner der SBB AG setzt er zudem im Schienengüterverkehr unternehmerische Ziele für einen bedeutenden Marktakteur.

Verschiedene Argumente veranschaulichen, dass dieses Zusammenspiel zwischen Bund und privaten Akteuren sowie die Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Schienengüterverkehr im Grundsatz richtig sind:

Wirtschaftsordnung im Transportmarkt: Aus ordnungspolitischen Überlegungen sollen die Preisbildung und das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage durch den Markt gesteuert werden. Der Bund bestimmt über die allgemeinen Rahmenbedingungen des Güterverkehrsmarktes den Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die Wirtschaftsprozesse des Logistikmarktes ablaufen. Marktergebnisse stellen sich immer als "Summe" des Verhaltens der einzelnen Marktakteure ein. Konkrete Marktergebnisse im Schienengüterverkehr können durch den Bund somit nicht unmittelbar herbeigeführt werden, ohne dass die einzelnen Akteure direkt gesteuert würden. Die Festlegung eines Verlagerungsziels wie auch die Festlegung eines definierten Angebotes im Schienengüterverkehr könnte der Bund nur über ein massiv ausgebautes Instrumentarium, welches schwerwiegende Eingriffe in die unternehmerische Freiheit der einzelnen Marktakteure zur Folge hätte, erreichen. Es ist offensichtlich, dass der Bund aus ordnungspolitischen Gründen auf solche Zwangsmassnahmen verzichtet.

Komplexität des Logistikmarktes: Der Logistikmarkt ist sehr komplex, dabei sind die bestimmenden Faktoren der Transportnachfrage sehr vielfältig und in der Summe durch politische Massnahmen nur sehr begrenzt beeinflussbar. Art und Höhe der Transportnachfrage sind das Ergebnis der grundsätzlichen wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz bzw. in den einzelnen Regionen der Schweiz. Ebenso bestimmend sind die Arbeitsteilung zwischen der Schweiz und dem Ausland auf der einen Seite und das Konsumverhalten der schweizerischen Bevölkerung sowie der Einwohner anderer Staaten (in Bezug auf in der Schweiz hergestellte Produkte). Diese Faktoren können nicht durch konkrete verkehrspolitische Massnahmen gesteuert werden. Eine politisch gesteuerte Festlegung eines definierten Angebotes im Schienengüterverkehr liefe immer Gefahr, an den tatsächlichen Bedürfnissen der Nachfrager nach Transportleistungen vorbeizugehen.

Aus diesen Gründen kann der Bund nur beschränkt in den Markt eingreifen und den Güterverkehr nur bis zu einem gewissen Ausmass steuern. So können durch die Ausgestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen zwar gewisse Preissignale ausgesandt und die Attraktivität bestimmter Angebote erhöht werden. In der Regel kann jedoch nicht gesteuert werden, ob die Nachfrager tatsächlich die Schiene als Verkehrsträger wählen und ob bestimmte Güterverkehrsangebote tatsächlich in Anspruch genommen werden.

Bedeutung des schweizerischen Schienengüterverkehrs für die Güterversorgung

Der schweizerische Schienengüterverkehr ist für die Güterversorgung innerhalb der Schweiz und den Gütertausch mit dem Ausland von grosser Bedeutung. Zwar hat der Strassengüterverkehr heute mengenmässig den weitaus grösseren Anteil an der Güterverkehrsleistung. Im Binnen-, Import- und Exportverkehr wird insgesamt aber gut ein Viertel aller Güter auf der Schiene transportiert. Die grosse Mehrheit davon wird im konventionellen Schienengüterverkehr befördert, ein Grossteil im EWL, ein geringerer Teil im KV mit verschiedenen Verkehrsträgern in der Transportkette (z.B. Strasse/Schiene).

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen anhand von Belastungskarten, auf welchen Achsen und in welcher geographischen Verteilung heute Güterverkehrsleistungen auf der Strasse und auf dem Normalspurnetz der Eisenbahnen in der Schweiz erbracht werden. Die Karten zeigen den gesamten Güterverkehr auf den schweizerischen Strassen- und Schieneninfrastrukturen (Normalspurnetz), bilden also auch den Transitgüterverkehr ab. Anhand der Karten wird im Besonderen die Arbeitsteilung zwischen Strassen- und Schienengüterverkehr verdeutlicht: Während auf den Hauptverkehrsachsen der Schweiz (West-Ost entlang der Achsen Genf-Basel, Genf-Zürich und Basel-Zürich; Nord-Süd zwischen Basel und Chiasso) sowie in den Agglomerationen Strassen- und Schienengütertransporte in ähnlich grossem Ausmass stattfinden, hat der Strassengüterverkehr bei der Güterverteilung bzw. beim Güterabtransport in den Regionen viel höhere Anteile.

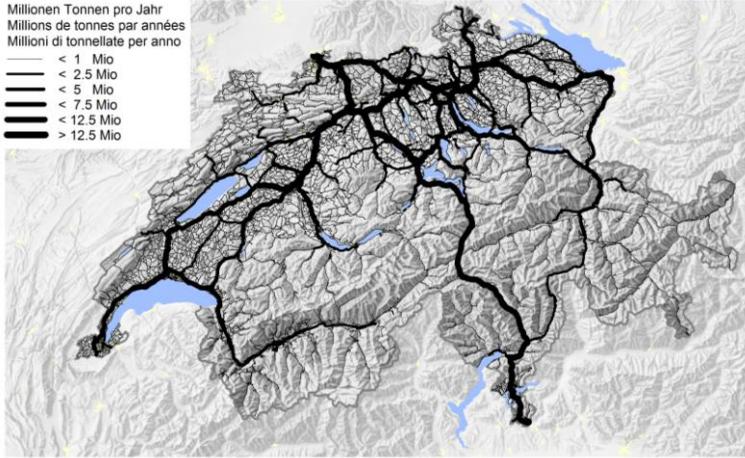
Güterverkehr 2010: Strasse
Trafic marchandises 2010: route
Traffico merci 2010: strada

Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun Svizra
 Confederaziun Svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
 Ufficio federale di sviluppo territoriale ARE
 Ufficio federale della sviluppo territoriale ARE
 Ufficio federale da svilup da territori ARE

Millionen Tonnen pro Jahr
 Millions de tonnes par années
 Milioni di tonnellate per anno

- < 1 Mio
- < 2.5 Mio
- < 5 Mio
- < 7.5 Mio
- < 12.5 Mio
- > 12.5 Mio



Quelle / Source / Fonte - Verkehrsmodellierung VM-LIVEK (ARE), INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

Abbildung 3: Belastungskarte Strassengüterverkehr in der Schweiz 2010

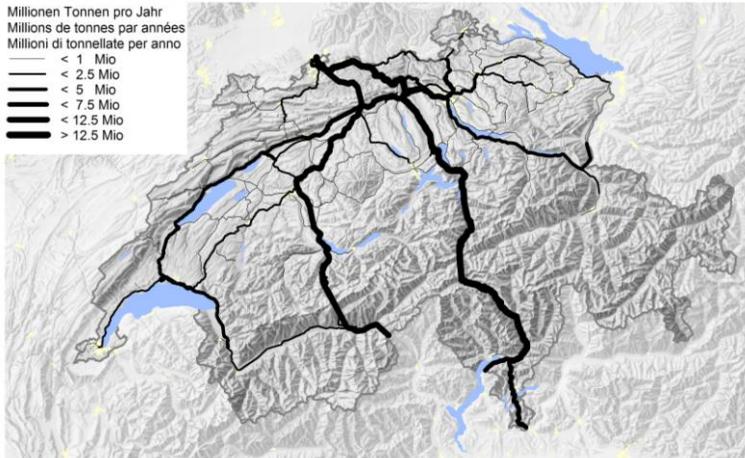
Güterverkehr 2010: Schiene
Trafic marchandises 2010: rail
Traffico merci 2010: rotaia

Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun Svizra
 Confederaziun Svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
 Ufficio federale di sviluppo territoriale ARE
 Ufficio federale della sviluppo territoriale ARE
 Ufficio federale da svilup da territori ARE

Millionen Tonnen pro Jahr
 Millions de tonnes par années
 Milioni di tonnellate per anno

- < 1 Mio
- < 2.5 Mio
- < 5 Mio
- < 7.5 Mio
- < 12.5 Mio
- > 12.5 Mio



Quelle / Source / Fonte - Verkehrsmodellierung VM-LIVEK (ARE), BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

Abbildung 4: Belastungskarte Schienengüterverkehr (ohne Meterspurnetz) in der Schweiz 2010

Abbildung 5 zeigt in Gegenüberstellung zu Abbildung 4 die "in der Fläche", also im Binnen-, Export- und Importverkehr erbrachten Schienengüterverkehrsleistungen. Im Gegensatz zur Abbildung des gesamten Schienengüterverkehrs liegt der Schwerpunkt der Verkehre auf der West-Ost-Achse der Schweiz bzw. im Dreieck Basel, Zürich und Lausanne. Diese werden nahezu auf dem ganzen Normalspurnetz der Schweiz erbracht. Die Belastungskarte ist letztlich ein Abbild davon, wo in der Schweiz industrielle Wertschöpfung stattfindet. Sie zeigt, wohin Rohstoffe, halbfer-tige und fertige Erzeugnisse und Konsumgüter auf der Schiene transportiert werden. Die Rangierbahnhöfe Limmattal und Lausanne sind für den Wagenladungsverkehr wichtige Bündelungs- und Knotenpunkte.

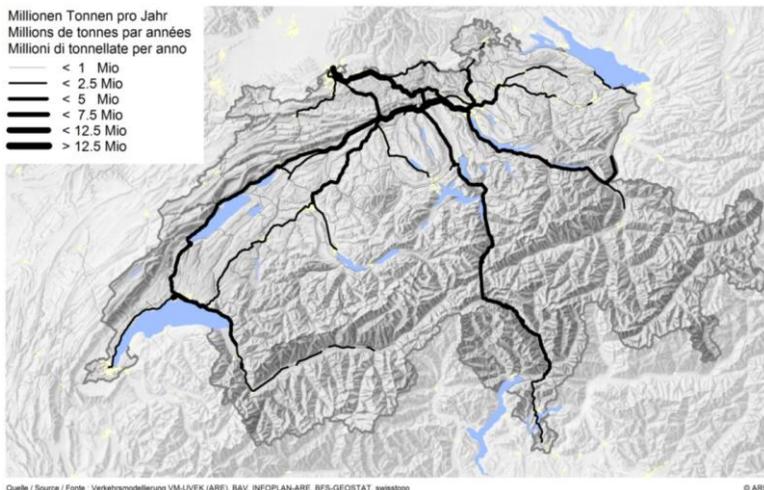


Abbildung 5: Belastungskarte Schienengüterverkehr im Binnen-, Export- und Importverkehr (ohne Meterspurnetz) in der Schweiz 2010

Die Gegenüberstellung der Transportleistungen von Strassen- und Schienengüterverkehr in Abbildung 6 zeigt zudem, dass die Schiene vor allem auf langen Strecken ihre Vorteile gegenüber der Strasse ausspielen kann. Entsprechend ist der Marktanteil der Schiene beim Transitverkehr am höchsten.

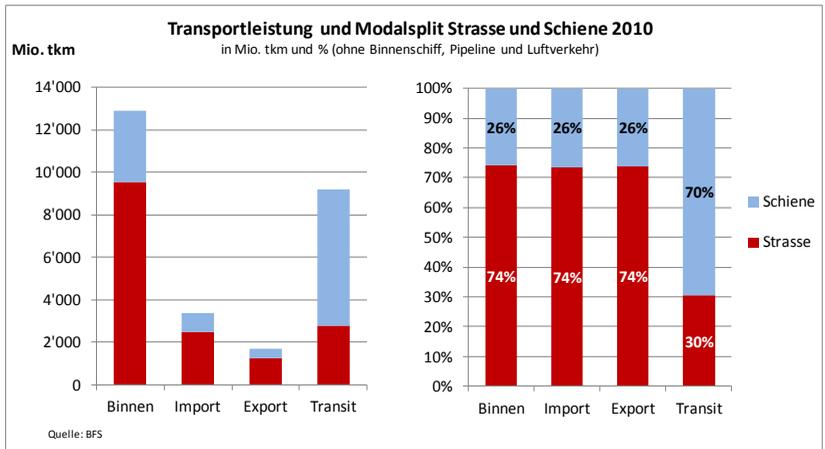


Abbildung 6: Transportleistung und Modalsplit Strasse und Schiene im Binnen-, Import-, Export- und Transitverkehr

Im Import-/Exportverkehr bewältigt die Schiene ein Viertel der Güterverkehrsleistung, auch hier ist der konventionelle Schienengüterverkehr dominant. Der Anteil des kombinierten Verkehrs ist jedoch etwas höher als im Binnenverkehr. Neben Strasse und Schiene ist auch die Rheinschifffahrt im Import und Export von Bedeutung.

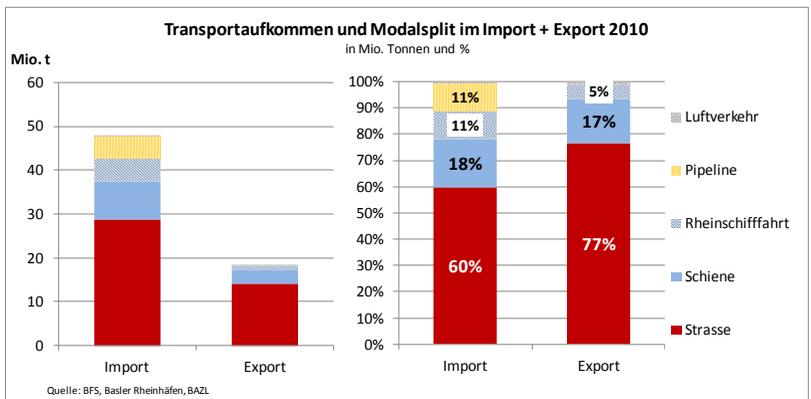


Abbildung 7: Transportaufkommen (in Mio. Tonnen) und Modalsplit Import/Export

Die unterschiedlichen Zahlen für den Import- und Exportverkehr kommen dadurch zu Stande, dass das Transportaufkommen in Tonnen gemessen wurde. Die importierten Güter sind schwerer als die exportierten Güter. Das drückt sich auch im Modalsplit aus. Schwere Güter eignen sich besser als leichte für den Schienen- und Schiffstransport.

Entwicklung der Angebote im schweizerischen Schienengüterverkehr

Der Schienengüterverkehr in der Fläche hat sich seit der ersten Bahnreform in vielfacher Hinsicht verändert. Seither wurden vermehrt neue Angebote des kombinierten Verkehrs entwickelt. Zugleich hat sich auch der Einzelwagenladungsverkehr, der die Feinverteilung via Anschlussgleise, Freiverlade oder Logistikzentren (vgl. z.B. 'CargoDomizil') ermöglicht, seit der Bahnreform entscheidend verändert. SBB Cargo hat als führendes Unternehmen im schweizerischen EWLK die Flächenbedienun durch den Aufbau regionaler Cargo-Produktionsteams neu organisiert und die vertraglichen Beziehungen zu anderen Leistungserbringern im EWLK (z.B. den Eisenbahnunternehmen des Meterspur-Netzes) neu geregelt. Im Jahr 2005 wurde die Zahl der Bedienpunkte im Rahmen des Projekts "Fokus" erheblich reduziert. Eine weitere Redimensionierung erfolgte auf den Fahrplanwechsel 2012/13. Grundsätzlich stellt der EWLK aufgrund seiner Bündelungs- und Feinverteilungsmöglichkeiten für eine Vielzahl von Transporten im schweizerischen Güterverkehr weiterhin eine geeignete Lösung dar.

Der Zwang zur Weiterentwicklung und Umstrukturierung der Angebote ist auch Resultat des strukturellen Wandels, dem der Güterkehrsmarkt in der Schweiz in den letzten Jahren unterlegen ist. Durch die Abwanderung von Produktionsstandorten der schweren Industrie fallen Transporte, die vor allem auf der Schiene abgewickelt wurden, in Teilen weg. Deswegen ist die Nachfrage von traditionell auf den Schienengüterverkehr ausgerichteten Branchen und Marktsegmenten rückläufig. Durch die zunehmende Globalisierung der Märkte nimmt zudem der Anteil der in Containern beförderten Überseefracht zu. Mit dem Ausbau der Seehäfen (z.B. Rotterdam und Antwerpen) und grösseren Containerschiffen steigt die Bedeutung sog. Hafenhinterland-Verkehre langfristig. Im Kontinentalmarkt nimmt im Zuge der Supply-Chain- und Lager-Optimierungen die Grösse der Sendungen in der Feinverteilung weiter ab, während die Anforderungen an die Flexibilität und Just-in-time Lieferungen steigen.

In Europa wird der Schienengüterverkehr im Vergleich zur Strasse ab einer Distanz von ca. 500 km allgemein als wettbewerbsfähiges Transportmittel erachtet. Mit Blick auf eine zukunftsgerichtete Verkehrspolitik hat sich die EU-Kommission in ihrem Weissbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem"²⁴ das Ziel gesetzt, Verkehre ab einer Transportdistanz von 300 km zu verlagern. In der Schweiz ist diese Distanz deutlich kleiner. Dank den geltenden staatlichen Rahmenbedingungen (insbesondere LSVA und Nacht- und Sonntagsfahrverbot) sowie dem höheren Preisniveau im Strassengüterverkehr beträgt heute die durchschnittliche Transportdistanz im Binnengüterverkehr rund 120 km. Je nach Branche reichen die Distanzen von 50 bis 150 km. Da die Distanzen zwischen den wichtigen Logistik- und Wirtschaftszentren der Schweiz teilweise unter 100 km liegen, müssen die Angebote zukünftig unter dem heutigen Durchschnitt des wettbewerbsfähigen und profitablen Schienengüterverkehrs erbracht

²⁴ KOM(2011) 144 endgültig. Die Europäische Kommission formuliert auf S. 10 des Weissbuches folgendes Ziel: "30 % des Strassengüterverkehrs über 300 km sollten bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden, mehr als 50 % bis 2050, was durch effiziente und umweltfreundliche Güterverkehrskorridore erleichtert wird. Um dieses Ziel zu erreichen, muss auch eine geeignete Infrastruktur geschaffen werden."

werden. Sonst wird die Schiene ihren heutigen Marktanteil nicht halten können. zeigt die effektiv heute im Durchschnitt gefahrenen Transportdistanzen.

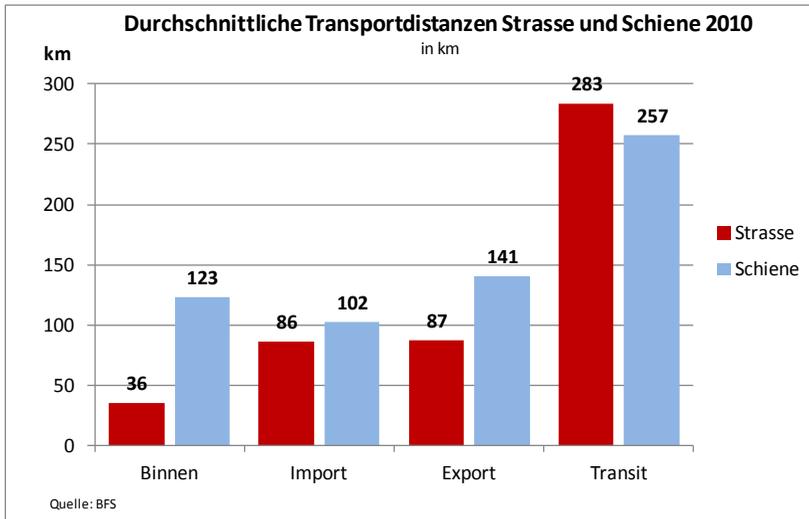


Abbildung 8: Transportdistanzen Strasse und Schiene

Die kundenseitigen Anforderungen an Logistikleistungen (Transport, Umschlag, Lagerung) haben sich seit der Bahnreform ebenfalls verändert. Die Dienstleistungsanbieter müssen neue Produktformen und bessere Qualität sicherstellen, um ihre Kunden halten zu können. Die nationale und internationale Arbeitsteilung sowie auch die Transportkette der Konsumgüter zwischen Produktionsstätten und Verbrauchern erfolgt dabei verstärkt innerhalb von Netzstrukturen. In bestimmten Prozessschritten der Transportdienstleistungen werden Bündelungen vorgenommen, die ein vorgelagertes Sammeln und/oder ein nachgelagertes Verteilen voraussetzen. Gleichzeitig ist eine Tendenz zu kleineren Losgrößen des einzelnen Transportguts feststellbar. Die verladende Wirtschaft fordert in zunehmendem Mass, dass der Transportdienstleister ergänzende Mehrwertleistungen (Zwischenlagerung, Umpackierung, Umetikettierung, Warenaufbereitung, etc.) erbringen kann.

Erfahrungsgemäss schwankt die Nachfrage nach Schienengüterverkehr bereits über kurz- bis mittelfristige Zeitspannen überdurchschnittlich. Hauptgründe sind die üblicherweise späte verbindliche Nachfrage der Kunden, die Kundenstruktur sowie die vor allem im internationalen Kontext hohe Konjunkturabhängigkeit. Die starke Reaktion auf konjunkturelle Unsicherheiten betrifft vor allem Güter wie Stahl, Chemiegrundstoffe, Automobile und Öl. Dies erhöht die Geschäftsvolatilität für die Anbieter von Schienengüterverkehrsleistungen zusätzlich und zeigt die heute geringe Planbarkeit des Geschäfts. Erfahrungsgemäss werden über 50 % des Volumens derzeit erst in den letzten Tagen vor dem eigentlichen Transport verbindlich durch die Kunden nachgefragt. Wegen der hohen Fixkosten im Schienengüterverkehr macht dies die Herausforderung besonders gross. Denn nur ein Teil der Kosten kann ausreichend schnell gesenkt werden. Auf der anderen Seite ist es nicht immer mög-

lich, eine kurzfristig zunehmende Nachfrage vollständig auf der Schiene abzuwickeln. Eine Ressourcenvorhaltung nur für solche Nachfragesteigerungen wäre ineffizient.

1.1.2.5 Marktprognose für den Güterverkehr

Bestimmungsfaktoren der Güterverkehrsnachfrage

Da die Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen sich immer aus den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft ableitet und mit geeigneten Transporten bewältigt wird, ist die Entwicklung dieser Faktoren zentrale Grundlage einer jeden quantitativen Prognose zum Güterverkehr.

Für die Schweiz ist von einer weiter steigenden Bevölkerung unter anhaltendem Altersstruktureffekt auszugehen. Für den Güterverkehr relevant ist darüber hinaus auch der zu erwartende Anstieg der Weltbevölkerung als Absatzpotenzial für Schweizer Produkte. Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz ist v.a. die weiter ansteigende Erwerbsbevölkerung. Hier besteht ein enger Zusammenhang zur wirtschaftlichen Entwicklung, welche eine positive Entwicklung der Erwerbsbevölkerung voraussetzt. Nur so kann die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Industrie innerhalb der internationalen Arbeitsteilung zukünftig gewährleistet werden.

Für die zukünftige volkswirtschaftliche Entwicklung ist die Frage zentral, wie sich die Globalisierung weiter entwickeln wird. Verschiedene Prognosen gehen davon aus, dass die globale Arbeitsteilung nicht im gleichen Ausmass wie in den vergangenen Jahren weiterwachsen wird. Vielmehr wird erwartet, dass die absatznahe Produktion mit einer (teilweisen) Rückverlagerung der Produktion nach Europa wieder in den Vordergrund rückt. Dennoch werden die Wertschöpfungstiefen, d.h. der Anteil der Fertigung eines Produkts durch ein Unternehmen bzw. an einem Ort, weiter abnehmen. Der Austausch findet jedoch vermehrt innerhalb Europas und nicht mehr auf interkontinentaler Ebene statt. Der Werkplatz Schweiz kann in diesen Perspektiven bestehen, wenn er auf hoch spezialisierte, hochwertige, innovative Güter aus Schweizer Produktion mit entsprechend weltweiter Nachfrage baut.

Beim Güterverkehrsmarkt ist auf Basis der beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten, dass die Nachfrage nach Gütertransportleistungen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung weiterhin zunehmen wird. Das dynamische Wirtschaftswachstum, insbesondere im Aussenhandel, gibt keine Hinweise auf ein sinkendes Güterverkehrsaufkommen. Somit ist tendenziell mit einem weiterhin steigenden Aufkommen zu rechnen. Begleitet wird diese Entwicklung durch den Trend zu logistikintensiven Beschaffungs-, Produktions- und Absatzprozessen innerhalb der verladenden Wirtschaft.

Die folgenden Aussagen zur Entwicklung des schweizerischen Güterverkehrs basieren auf verschiedenen Prognosen, die im Vorfeld dieser Vorlage vorgenommen wurden²⁵.

²⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.): Ergänzungen zu den schweizerischen Verkehrsperspektiven bis 2030. Bern 2012, sowie Verband öffentlicher Verkehr (Hrsg.): Marktanalyse und Marktprognose Schienengüterverkehr 2030. Bern 2012.

Prognostizierter Güterverkehr in der Schweiz bis 2030

Auf der Basis von Bevölkerungswachstum sowie gesamt- und einzelwirtschaftlichen Effekten werden sowohl Aufkommen wie auch Leistung im Güterverkehr in der Schweiz bis 2030 weiter ansteigen. Dies gilt für alle drei Verkehrsarten (Binnen, Import, Export) und für die Verkehrsträger Strasse und Schiene zu gleichen Massen. Die Nachfrage konzentriert sich weiterhin auf den bereits heute dicht besiedelten Raum zwischen Basel, Bern, Genf und Zürich.

Der gesamtmodale Güterverkehr wird von den Transporten des Baugewerbes und der Baumittelindustrie massgeblich beeinflusst. Hier sind positive Erwartungen zur weiteren Entwicklung dieser Branche vorhanden (Wohnungsbedarf aufgrund Bevölkerungszunahmen, Renovations- und Sanierungsbedarf, Bedarf an Unterhalt, Ausbau und teilweiser Neubau von Infrastrukturanlagen). Vor allem die Nachfrage nach Baustoffen dürfte deutlich zunehmen.

Daneben führt die Transportnachfrage bei Vor- und Endprodukten weiterer Branchen zu einem gesamthaften Anstieg des Güterverkehrsmarkts. Die entsprechenden Transporte erfolgen vielfach in Form von Sammelgütern (d.h. Halb- und Fertigwaren resp. Verbrauchsgüter gebündelt und produkteübergreifend gesammelt in verschiedenen Transportgefässen). Ausschlaggebend hierfür ist der Konsum von Nahrungsmitteln und Verbrauchsgütern, der aus der Bevölkerungszunahme resultiert.

Eine ähnliche Charakteristik wie die Sammelgüter haben auch die Abfalltransporte. Dahinter stehen neben den „klassischen“ Haushaltsabfällen vermehrt Sekundärrohstoffe aus gebrauchten resp. recycelten Produkten oder aus Produktionsprozessen.

Darüber hinaus tragen die Chemieindustrie (globale Nachfrage nach chemischen Spezialprodukten und pharmazeutischen Erzeugnissen), die Metallbearbeitung (hochspezialisierte Halberzeugnisse) und die Nahrungsmittelindustrie (globale Nachfrage nach hochwertigen, speziellen Nahrungsmitteln und Zusatzstoffen) direkt zum Transportwachstum bei. Dazu kommen Transporte mit land- und forstwirtschaftlichen Rohprodukten. Dahinter steht wiederum eine direkte Nachfragesteigerung durch das Bevölkerungswachstum und eine steigende Nachfrage der Nahrungsmittelindustrie.

Eine gegenläufige Entwicklung ist bei den Energieträgern zu erwarten: Die Transportmengen an Rohöl und Erzeugnissen wie Treibstoffe werden deutlich zurückgehen. Dies betrifft insbesondere den Bedarf an Heizöl und Benzin (nicht Diesel), für den der Bundesrat in seinen Energieperspektiven einen entsprechenden Minderbedarf unterstellt.

Gesamthaft resultiert aus diesen Einzelentwicklungen über alle Märkte hinweg eine aufkommensbezogene Zunahme des schweizerischen Güterverkehrs (in Tonnen) bis 2030 um - je nach Prognose - zwischen 20 % und 40 % im Vergleich zu heute. Die logistischen Abläufe und Optimierungsprozesse, aber auch die Güterstrukturen führen auch künftig zu geringfügigen Ausdehnungen der mittleren Transportweiten, so dass die Verkehrsleistung (in Tonnenkilometern) stärker zunehmen wird als das Aufkommen.

Prognostizierter Schienengüterverkehr in der Schweiz bis 2030

Der Schienengüterverkehr besitzt gute Chancen, am gesamtmodalen Aufkommenswachstum teilhaben zu können. Dahinter steht vor allem die steigende Fähigkeit der Bahn, Angebote im Wachstumssegment der Sammelgüter zu platzieren. Hier kann die Bahn insbesondere von kombinierten Transportprozessen Strasse-Schiene profi-

tieren. Im restlichen konventionellen Ladungsverkehr (d.h. exkl. der zum Teil auch konventionell transportierten Stückgüter) hingegen und speziell bei einigen Massenguttransporten sind die Aussichten weniger optimistisch.

Im Binnenverkehr stehen hinter diesen Transporten vor allem länger laufende Relationen zwischen den einzelnen Landesteilen. Dies betrifft vor allem Transporte des Detailhandels mit Nahrungsmitteln und sonstigen Verbrauchsgütern. Auf den grenzüberschreitenden Relationen (Import-/Exportverkehr) kommen die bereits bei der gesamtmodalen Nachfrage relevanten Faktoren dazu: chemische Vorprodukte sowie Metalle und Halbfabrikate beim Import, Halbfabrikate und Nahrungsmittel beim Export.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Bahn ihr Aufkommen in den nächsten zwanzig Jahren um fast 30 % gegenüber heute wird steigern können. Klarer Haupttreiber dahinter ist die Entwicklung des Gesamtmarktes - also die generell steigende Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen.

Erst an zweiter Stelle stehen allfällige Verlagerungen von der Strasse auf die Schiene. Das Potential, dass die Schiene gegenüber der Strasse zusätzliche Marktanteile gewinnen kann, ist mit Ausnahme der Sammelgüter beschränkt. Zentraler Treiber für eine stärkere Inanspruchnahme des Schienengüterverkehrs ist die generelle Fähigkeit der Bahn, auf die Nachfrage nach kombinierten, intermodalen Angeboten reagieren zu können. Dazu gehören auch entsprechende Logistikprozesse und Umschlagskapazitäten. Relevant sind das Umschlagspotenzial und die Zusammenarbeit mit der Strasse; demgegenüber spielt die Wahl des Behältertyps (Container, Wechselbehälter, Sattelaufleger etc.) resp. der Einsatz eines konventionellen Bahnwagens eine geringere Rolle.

Dazu kommt nach wie vor die Verfügbarkeit resp. die Bedienung von Anschlussgleisen für Verlader mit entsprechend grösseren (regelmässigen) Volumina, aber auch die Berücksichtigung einer Bahnerschliessung von Wirtschaftsstandorten in kantonalen Siedlungsplänen. Vermehrt in den Blickpunkt der Verkehrsmittelwahl wird auch das Regulativ rücken, etwa in Form von Modalsplit-Vorgaben für spezifische Transporte (Baustoffe, Abfälle) oder Verkehrserzeuger (Logistikzentren, Umschlagsanlagen). Hier besteht ein hoher Zusammenhang zu den zunehmenden Kapazitätsengpässen auf der Strasse, speziell in den Agglomerationen.

Verlader entscheiden sich für die Bahn, wenn die Unternehmen des Schienengüterverkehrs entsprechende attraktive Angebote unterbreiten können. Das heisst auch, dass Trassenkapazitäten resp. -qualitäten und Umschlagsanlagen Grundvoraussetzung für die hier beschriebene Fortsetzung des Trends sind. Insgesamt wird das Potenzial für eine Steigerung der Produktivität bei der Bahn deutlich höher eingeschätzt als für den Strassengüterverkehr.

1.1.3 Die Produktionsformen im schweizerischen Schienengüterverkehr und deren Herausforderungen

Grundsätzlich können die folgenden Produktionsformen im Schienengüterverkehr unterschieden werden:

Unterscheidung nach Produktionsgefäss

Wagenladungsverkehr: Die Güterwagen im Wagenladungsverkehr sind grundsätzlich an das Transportgut angepasst, das Transportgut wird direkt in die Gü-

terwagen verladen. Beispiele sind Kesselwagen für Flüssigkeiten wie Öl, Schüttgutwagen für Landwirtschaftsprodukte, offene Güterwagen für die Entsorgung von Schrott und andere schwere Güter oder Güterwagen zum Transport neuer Strassenfahrzeuge. Ergänzend dazu verkehren auch so genannte Schiebewandwagen, in die das Transportgut meist palettiert eingeladen wird.

Kombinierter Verkehr (KV): Den KV kennzeichnen normierte Transportbehälter für den multimodalen Transport. Güterwagen im kombinierten Verkehr sind für den Transport von Containern, Sattelauflegern oder Wechselbrücken sowie auch ganze schwere Motorfahrzeuge (inkl. dem Transport der Fahrer in einem Begleitwagen) geeignet. Diese Transportgefässe sind für den Transport auf verschiedenen Verkehrsträgern (Wasser, Strasse, Schiene) geschaffen. Sie sind darum oft in ihrer Grösse normiert.

Unterscheidung nach Transportsystem

System EWL: Einzelne Eisenbahnwagen oder Wagengruppen werden aus Anschlussgleisen oder ab Freiverladeanlagen gebündelt, zu Zügen formiert und in Rangierbahnhöfe geführt, wo neue Züge je nach Bestimmungsregion zusammengestellt werden. Am Bestimmungsbahnhof werden sie wieder als einzelne Wagen oder Wagengruppen in Anschlussgleise, an Freiverlade oder Terminals verteilt. Im System EWLV können sowohl Wagenladungen wie auch Wechselbehälter (z.B. im so genannten 'Swiss Split') transportiert werden.

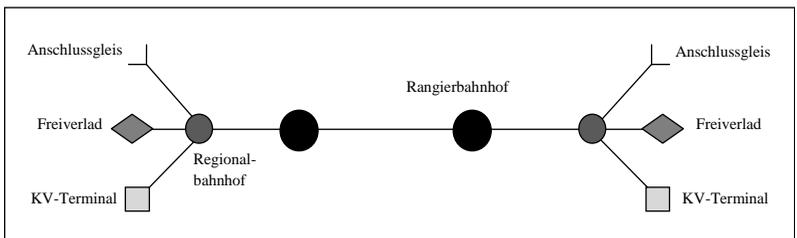


Abbildung 9: Schematische Darstellung des Systems EWL

Ganzzüge (Direktverkehr): Ganzzüge verkehren als Einheit vom Abgangsanschlussgleis zum Zielanschlussgleis oder vom Abgangsterminal zum Zielterminal im KV. Sind regelmässig grosse Mengen an Gütern vom Abgangsort zum Zielort zu transportieren, werden die Verkehre bisweilen in so genannten 'Shuttle-Zügen' abgewickelt, d.h. die Zugkompositionen bleiben zwischen den Transporten unverändert. Dies ermöglicht eine kostengünstige Produktionsweise.

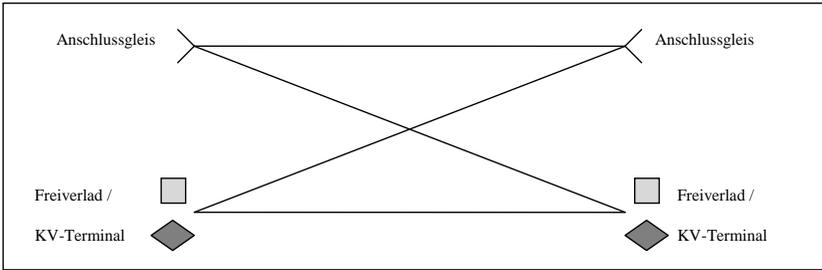


Abbildung 10: Schematische Darstellung von Ganzzugsverkehren

Bei kleineren Wagengruppen mit identischem Abgangs- und Zielort ist die effizienteste oder günstigste Transportart nicht immer offensichtlich. Das System EWLV ist auf eine gute Auslastung angewiesen. So wird die SBB Cargo AG ihren Kunden oft ein Transport innerhalb des EWLV-Systemverkehrs anbieten. Für andere Bahnanbieter kann sich für dieselbe Wagengruppe unter Umständen bereits ein Ganzzug rechnen. Die "Volatilität" solcher Transporte, für die sowohl der EWLV als auch Ganzzüge eine mögliche Transportlösung darstellen, ist auch ein Grund für die Schwierigkeit, das System EWLV dauerhaft auszulasten.

Abbildung 11 zeigt das Verhältnis zwischen Wagenladungsverkehr und kombiniertem Verkehr, gemessen in Tonnen. Diese Abbildung verdeutlicht die Wichtigkeit der konventionellen Wagenladungen. Auch wenn die Wachstumschancen für den KV grösser sind, transportiert der WLV/EWLV im Schienengüterverkehr in der Fläche heute mit Abstand die grösseren Mengen. Hier unterscheidet sich das Gewicht der verschiedenen Produktionsformen grundsätzlich vom internationalen Schienengüterverkehr auf den Nord-Süd-Achsen durch die Schweiz, wo der KV mittlerweile eine dominante Rolle spielt.

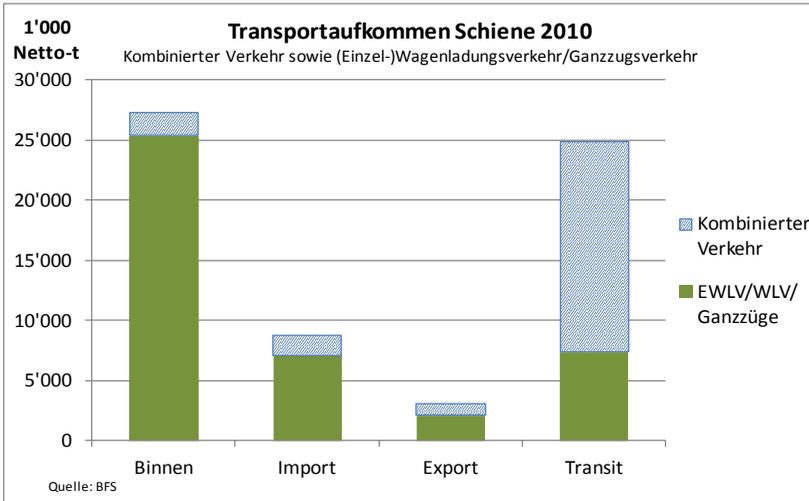


Abbildung 11: Transportaufkommen Güterverkehr in der Fläche nach Produktionsart

1.1.3.1 System Einzelwagenladungsverkehr

Der EWLTV ist im schweizerischen Schienengüterverkehr heute von zentraler Bedeutung. Das System EWLTV verfügt über eine Vielzahl von Anschlussgleisen und die Möglichkeit der Bündelung kleiner Verkehrsmengen in Rangierbahnhöfen und dezentralen Teambahnhöfen. Aufgrund der Bündelungseffekte ist der Transport zu anderen Anschlussgleisen kostengünstig. Dieser Effekt kann sich jedoch nur entfalten, wenn die nötigen Mengen am Abgangs- wie auch Zielbahnhof vorhanden sind.

Auch in anderen europäischen Ländern sind konventionelle Wagenladungsverkehre weiterhin ein wesentlicher Bestandteil von Transport- und Logistikkonzepten von Industrie- und Handelsunternehmen. Im Import-/Exportverkehr sind diese Verkehre mit der Schweiz verknüpft. Einzelne Wagen oder kleine Wagengruppen werden in grenzüberschreitender Zustellung von/zu Anschlussgleisen oder Freiverladeanlagen in der Schweiz geführt. Dies bedingt einen hohen Grad an Interoperabilität der Bahnwagen im Einzelwagenladungsverkehr.

Für die Produktion des EWLTV-Systemverkehrs sind neben den Schienen- bzw. Trassenkapazitäten und den Anlagen zum Be- und Entlad verschiedene Infrastrukturen für die Produktion des Schienengüterverkehrs relevant. Grundsätzlich können folgende Anlagentypen unterschieden werden:

- Betriebsnotwendige Gleise (Gleise in Bahnhöfen, Gleisanbindung an Strecken)
- Umschlag in Freiverladeanlagen
- Rangierbahnhöfe

Mit dem Wachstum des Schienengüterverkehrs und den sich wandelnden logistischen Anforderungen ändert sich auch der Bedarf an Anlagen für die Produktion im Schienengüterverkehr. In Frage stehen die Zahl der Anlagen und die Anforderungen an deren Funktionalitäten.

Die Existenz solcher Anlagen und ihre Weiterentwicklung sind für die Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen in der Fläche zwingend. Für das System EWLTV sind leistungsfähige Rangierbahnhöfe nötig, um die verschiedenen regionalen Güterzüge entbündeln und neu formieren zu können. Ebenso müssen an den regionalen Produktionsstandorten (Teambahnhöfe) die notwendigen Anlagen vorhanden sein, damit die erforderlichen Rangierungen zum lokalen Formieren und Bündeln der regionalen Güterzüge vorgenommen werden können. Daneben braucht es auch Anlagen zum Abstellen von Zügen bzw. Kompositionen und Wagengruppen.

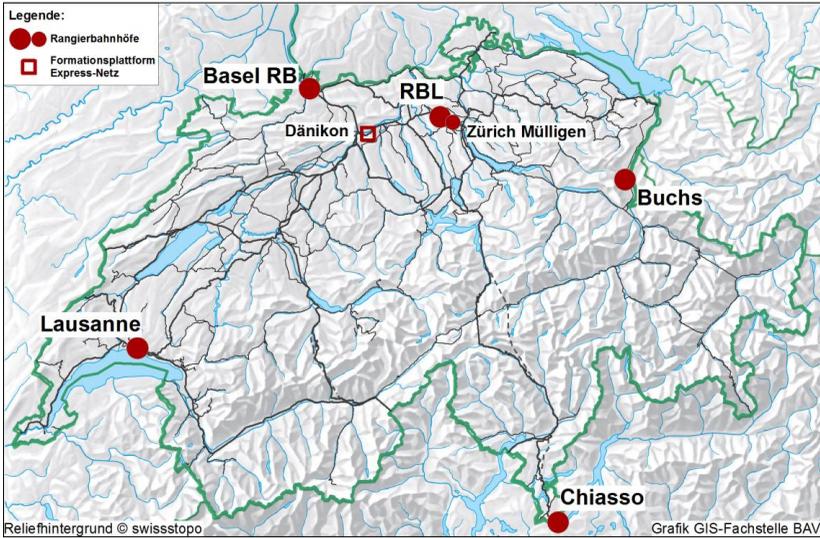


Abbildung 12: Übersicht über die Rangieranlagen

Das System EWL^V wie auch das Angebot konventioneller Ganzzüge basieren auf einer hohen Anschlussdichte in den Produktions- und Handelszentren der Schweiz. Nur so ist gewährleistet, dass die zur Ausschöpfung der Bündelungseffekte erforderlichen Mengen vorhanden sind. Obwohl Anschlussgleise privates Eigentum sind und damit rechtlich nicht zur Bahninfrastruktur im Sinne des Eisenbahngesetzes²⁶ gehören, sichern sie den Anschliessern den Zugang zum Schienennetz. Dies ist vergleichbar mit der Strassenanbindung eines Industrieareals.

Die Dichte und Verteilung des aktuellen Anschlussgleissystems der Schweiz lässt sich wie folgt abbilden:

²⁶ SR 742.101



Abbildung 13: Anschlussgleisdichte Schweiz²⁷

Die “Systemführerschaft” im EWLK

Im Gegensatz zum Ganzzugsverkehr, wo sich die Rolle des Eisenbahnverkehrsunternehmens auf das Führen eines Zuges vom Bestimmungs- zum Zielort beschränkt, ist im Einzelwagenverkehr die Angebotserstellung weitaus komplexer. Daher stellt sich zentral die Frage der Koordination des Angebots. Das Betreiben eines Systems Einzelwagenladungsverkehr bedingt die Definition zahlreicher Standards, welche über Prozesse und Systeme umgesetzt werden müssen. Die gesamte Auslastungsverantwortung des Netzwerkes liegt in der Regel beim Eisenbahnverkehrsunternehmen. Zum Angebot gehört auch das Management des Bahnwagens, den der Kunde für seinen Transport bestellen kann. Zur Handhabung der angebotenen Bedienpunkte ist eine umfassende Flächenorganisation notwendig. Können Gebiete nicht selber produziert werden, so ist zu koordinieren, wie die dazu notwendigen Leistungen eingekauft werden können. Die Nahbedienung an Anschlussgleise und Freiverlade wird verbunden mit regelmässig verkehrenden Ferngüterzügen, welche zu bzw. über die Rangierbahnhöfe der Infrastruktur geführt werden.

Mit der Bahnreform und der damit verbundenen neuen Rollenverteilung im Schienengüterverkehr hat sich auf der Basis des hohen Koordinationsbedarfs die Frage der Systemführerschaft im EWLK gestellt. Diese Rolle erfüllen üblicherweise die nationalen Staatsbahnen.

Bisher wurde SBB Cargo die Verantwortung über das EWLK-System im Rahmen der Leistungsvereinbarung Bund-SBB (LV)²⁸ übertragen, indem ihr die Systemfüh-

²⁷ Quelle: Stölzle, W., Hofmann, E., Lampe, K. (2012): Logistikmarktstudie Schweiz 2012, GS1 Schweiz, Bern, S. 82

erschaft zugeteilt wurde. Die in der LV erwähnte Systemführerschaft wird aber in ihren konkreten Aufgaben inhaltlich nicht weiter definiert, was den Auftrag unklar und nicht sehr verbindlich macht. Es ist daher ungeklärt, welche Pflichten, Rechte oder Ziele mit der Systemführerschaft auf rechtlicher Basis verbunden sein sollen.

Für den EWLv in der Schweiz ist kennzeichnend, dass die SBB Cargo AG annähernd sämtliche Leistungen der Prozesskette auf dem Normalspurnetz in Eigenleistung erbringt. Einzige Ausnahme sind die Rangierbewegungen in den Rangierbahnhöfen, welche durch die Infrastrukturbetreiberin (SBB Infrastruktur) erbracht wird. Dieser hohe Eigenanteil an der Wertschöpfungskette bedeutet aber auch, dass das Auslastungsrisiko der Verkehrsangebote bei SBB Cargo liegt. Im Falle eines Nachfragerückgangs führt dies zu einer zeitverzögerten Kostenanpassung.

Ökonomisch betrachtet ist das System EWLv heute ein natürliches Monopol. Angesichts der bestehenden Nachfrage erscheint es weder effizient noch überhaupt möglich, zwei Netze nebeneinander mit einem weitgehend identischen Bedienungsraster aufrecht zu erhalten. Eine zu geringe Auslastung der im System verkehrenden Züge stellt schon heute das zentrale Verlustrisiko für SBB Cargo dar. Die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere des Netzzugangs würden ein konkurrierendes EWLv-System heute zwar ermöglichen. Neben den erwähnten Schwierigkeiten bei der Auslastung der Systemzüge ist der Betrieb eines EWLv-Systems aber sehr fixkostenintensiv. Auslastungsrisiko, hohe Fixkosten und geringe Ertragsaussichten haben bisher Konkurrenten ferngehalten. Die Angebote von SBB Cargo stehen daher nicht in Konkurrenz zu einem andern Angebot im EWLv. Trotzdem sind die Verkehre im EWLv dem Wettbewerb ausgesetzt. Sie können beispielsweise von Angeboten der Konkurrenz im Ganzzugsverkehr, im kombinierten Verkehr oder auf der Strasse abgeworben werden.

Herausforderungen des schweizerischen Einzelwagenladungsverkehrs

Nachfrageentwicklung und Auslastungsrisiko

Die Produktion des EWLv-Systems hat sich seit der Bahnreform entscheidend verändert. SBB Cargo hat die Flächenbedienung mehrmals neu organisiert. Es wurden an den Regionalbahnhöfen regionale Cargo-Produktionsteams formiert, die für die Feinverteilung verantwortlich sind und die vertraglichen Beziehungen zu anderen Leistungserbringern im EWLv - beispielsweise den Transportunternehmen des Meterspur-Netzes - pflegen. Im Rahmen der Neuausrichtung im Projekt „Fokus“ wurde 2005 die Zahl der Bedienpunkte erheblich reduziert. Eine weitere Redimensionierung ist auf den Fahrplanwechsel 2012/13 erfolgt.

In vielen europäischen Staaten ist der Trend zur Redimensionierung vergleichbar oder bereits weiter fortgeschritten. Nur noch wenige ehemalige Staatsbahnen (z.B. in Deutschland, Österreich, Belgien) bieten EWLv in Form eines Systemverkehrs an. Auf internationaler Ebene haben verschiedene Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Allianz ("XRail") gebildet, an der auch SBB Cargo beteiligt ist. So wollen sie das Angebot im internationalen EWLv besser koordinieren und eine Qualitätssteigerung erreichen.

Der Herausforderungen des EWLv sind für SBB Cargo und für die meisten Anbieter in Europa ähnlich. Für die industrielle Verarbeitung in der Schweiz stehen klassi-

²⁸ Vgl. z.B. die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2011–2012, BBl 2011 3523

sche Massen- und Volumengüter zunehmend nicht mehr im Vordergrund. In den logistischen Abläufen verlangt die verladende Wirtschaft kürzere Transportzeiten, die Sendungsgrößen werden kleiner und die Lagerhaltung wird zentralisiert. Dies führt in der Summe zu einer geringeren Attraktivität des heutigen Angebots im EWL, da dieser seine Stärken insbesondere bei volumen- und gewichtsträchtigen Gütern nicht mehr im bisherigen Ausmass nutzen kann.

Aufgrund des beobachteten Nachfragerückgangs nehmen die Erlöse im EWL ab. Mit dem Rückgang des EWL in anderen Ländern wird auch das EWL-System in der Schweiz geschwächt. Die Finanzierung der notwendigen Investitionen für eine Weiterführung des EWL ist damit langfristig nicht gesichert. Zudem ist das EWL-System fixkostenlastig. Die Auslastungsrisiken sind daher hoch. Für die zukünftige Ausgestaltung der Angebote im EWL müssen Auslastungs- und Bündelungsmöglichkeiten geprüft werden. Auch ist zu prüfen, ob und wie die Zusammenarbeit Strasse - Schiene verbessert werden kann.

Innovations- und Koordinationspotentiale

Von verschiedenen Seiten wird unterstellt, dass insbesondere das System EWL noch Potenziale zur Effizienzsteigerung hat. Diese zu nutzen, ist eine wesentliche Herausforderung für die Betreiber des EWL. Hierbei stehen nicht technische Neuerungen im Vordergrund, sondern die Weiterentwicklung der unternehmerischen Organisation des EWL und die Verfügbarkeit der für den EWL erforderlichen Schieneninfrastrukturkapazitäten und betriebsnotwendigen Anlagen.

Grundlegende technische Neuerungen im System EWL sind für die kommenden Jahre nicht zu erwarten. Technische Innovationen, die einen hohen Nutzen für den EWL versprechen (z.B. Einsatz der automatischen Mittelpufferkupplung oder von Intrazugs-Kommunikationstechnologien), sind mit einem sehr hohen Investitionsbedarf verbunden und müssen zwischen den verschiedenen in- und ausländischen Akteuren koordiniert werden. Insbesondere der hohe Investitionsbedarf lässt vermuten, dass die Mittel für solche Umrüstungen in absehbarer Zeit nicht aufgebracht werden können.

Daneben können organisatorische Neuausrichtungen mehr Effizienz bringen. Dies gilt im Besonderen für die Ausgliederung bestimmter Stufen der Wertschöpfungskette oder die verstärkte Öffnung dieser Bereiche für Dritte. Beispielsweise könnten Drittanbieter ihre Leistungen innerhalb des Systems verstärkt anbieten (z.B. in der Nahbereichsbedienung) und so innovative Impulse im System setzen.

Darüber hinaus erscheint eine verstärkte und transparente Koordination zwischen dem EWL-Angebot und der Bereitstellung der erforderlichen Trassen- und Güterverkehrsinfrastruktur durch die Infrastrukturbetreiberin zwingend erforderlich. Sind die für den EWL nötigen Anlagen - Rangierbahnhöfe, Gleise in Bahnhöfen, Formierungsgleise, Freiverlade - nicht in genügender Zahl vorhanden oder zu klein dimensioniert, kann der EWL nicht entsprechend der Nachfrage und nicht in der erforderlichen Qualität produzieren. Zugleich bestehen enge Beziehungen zwischen den verschiedenen Anlagen: Wie viele Rangier- und Formierungsanlagen in einem Teambahnhof benötigt werden, hängt von der Zahl der Freiverlade und Anschlussgleise und den dort generierten Mengen ab. Die Dimensionierung der Rangierbahnhöfe hängt davon ab, wie viele regionale Güterzüge verarbeitet und neu gebündelt werden müssen. Die Dimensionierung hängt wiederum von der totalen Zahl der

Rangierbahnhöfe und der verfügbaren Zahl von Trassen zu und von den Rangierbahnhöfen ab²⁹.

1.1.3.2 Der Kombinierte Verkehr

Der kombinierte Verkehr umfasst die Kooperation verschiedener Verkehrsträger im Verlauf der Transportkette, wobei das Transportgefäss zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern umgeschlagen wird. Als Transportgefässe können Container oder Wechselbehälter, Sattelanhänger oder auch gesamte LKW auf der Schiene transportiert werden. Abbildung 14 zeigt, dass die Güter innerhalb des KV zum überwiegenden Teil mit Containern oder Wechselbehältern transportiert werden.

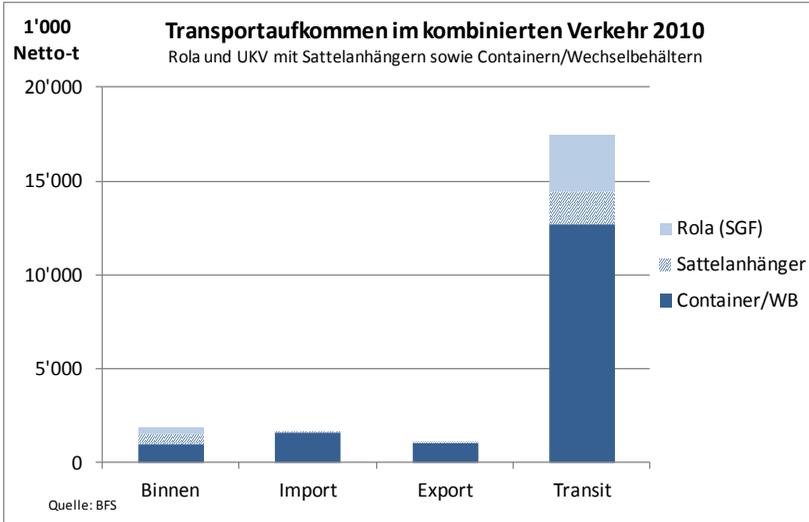


Abbildung 14: Transportaufkommen im kombinierten Verkehr 2010

Binnen-KV und kontinentale Import-/Exportverkehre

Der Binnen-KV nimmt im schweizerischen Schienengüterverkehr heute eine eher untergeordnete Rolle ein (vgl. Abbildung 11). Operateure des KV sowie Eisenbahnverkehrsunternehmen bieten nur vereinzelte Relationen mit Ganzzügen an. 2012 wurden rund 60'000 Sendungen in KV-Ganzzügen befördert³⁰. Das entsprechende Angebot wird derzeit stark ausgebaut. Mit rund 110'000 Sendungen wurde der grössere Teil der KV-Sendungen im System EWL von SBB Cargo transportiert. Heutige Angebote umfassen vor allem den Transport von Gütern des Detailhandels,

²⁹ Als Beispiel: Theoretisch wäre vorstellbar, dass für das schweizerische EWL-System nur ein Rangierbahnhof erforderlich wäre. Zugleich müssten aber alle regionalen Güterzüge dorthin geführt werden, was die Zahl an Trassen und die Distanzen dieser Züge erheblich erhöhen würde. Auch der Rangierbahnhof müsste ganz anders dimensioniert sein, wenn nicht wie heute mehrere Rangierbahnhöfe diese Arbeiten übernehmen.

³⁰ Quelle: Meldungen der Anbieter von KV-Leistungen im Rahmen der Bestellungen des BAV

Paketdienste oder andere zeitsensitive Güter. Zugleich können Verlager KV-Angebote nutzen, die keinen Gleisanschluss besitzen. In vielen Fällen wird das Angebot als "door-to-door"-Leistung erbracht, indem der gesamte Transport vom Bestimmungs- zum Zielort mit verschiedenen Verkehrsmitteln durch den Anbieter (Spedition oder KV-Operateur) organisiert wird, also mit dem KV-Zug im Hauptlauf und in der Regel dem Lastwagen im Vor- und Nachlauf .

Für die kommenden Jahre wird mit einer weiter steigenden Nachfrage nach KV-Produkten im Binnenverkehr und nicht-maritimen Import-/Exportverkehren gerechnet. Für die veränderten Anforderungen der Lager- und Transportlogistik (z.B. Zentralisierung von Lagerhaltung und Kommissionierung an wenigen Logistik- und Distributionszentren) sind die Transportangebote des kombinierten Verkehrs besonders interessant, da sie dem Trend zu kleineren Sendungsgrößen und Sammelgütern oftmals entsprechen.

Für diese Verkehre müssen Umschlagsanlagen in der Schweiz zur Verfügung stehen. Entsprechende Kapazitäten müssen aufgrund des zu erwartenden geringeren Transportvolumens und der fehlenden Verknüpfung mit dem EWL-System dezentral geschaffen werden können. Dennoch ist eine gute Infrastrukturanbindung für eine effiziente Verkehrsabwicklung notwendig. Für die Ansprüche im Binnen-KV genügt in einzelnen Fällen die Ausstattung eines Freiverladers mit einem mobilen Umschlagsgerät (z.B. so genannter "Reachstacker").

Import-/Exportverkehr ab und zu den Seehäfen

Heute bestehen mehrere Relationen des kombinierten Verkehrs von den Nordseehäfen (Antwerpen, Rotterdam, Hamburg, Bremerhaven) in die Schweiz. Von Mittelmeerhäfen bestehen derzeit keine Verbindungen. Der Schienenhauptlauf zwischen Hochseeterminal und der Schweiz erfolgt auf der Schiene, der Nachlauf erfolgt auf der Strasse. Für eine Vielzahl dieser Import-/Exportverkehre ab den Seehäfen besteht parallel die Möglichkeit, als Hauptlauf bis Basel die Rheinschifffahrt zu nutzen.

Jährlich werden rund 100'000 Sendungen im KV mit Hauptlauf Schiene zwischen den Nordseehäfen und der Schweiz transportiert. In der Regel werden Hochseecontainer mit Waren (Konsumgüter, halbfertige Erzeugnisse) aus/nach Übersee befördert. Die Transporte erfolgen bis zu den bestehenden kleinen bis mittelgrossen KV-Terminals in der Schweiz, von dort werden Sendungen teilweise in das System EWL (sog. Swiss Split) für den Weitertransport bis zum Anschlussgleis eingespielen. Aufgrund der Kapazitätsrestriktionen an den einzelnen Terminals werden zu/ab den einzelnen Terminals in der Regel nur einzelne Zugspare pro Tag geführt.

Mit der Rheinschifffahrt werden ab/bis Basel jährlich ca. 60'000 Sendungen transportiert. Der Weitertransport erfolgt zu Teilen auf der Schiene (v.a. im System EWL) und zu Teilen auf der Strasse.

Für die kommenden Jahre ist mit einer steigenden Nachfrage nach KV-Produkten im maritimen Import-/Exportverkehr zu rechnen.

Die Terminallandschaft in der Schweiz heute

Seit den 1980er Jahren entwickelt sich die Terminallandschaft in der Schweiz entsprechend der von Verladern, Spediteuren und KV-Operateuren individuell ergriffenen Initiative. Der Bund hat im Rahmen der Planung der Terminallandschaft bisher nur ansatzweise eine koordinierende Funktion wahrgenommen und die Initiative

bewusst den Terminalbetreibern überlassen. Als Folge davon wurden bis anhin keine Grossterminals, welche die Interessen vieler Benutzer bündeln könnten, realisiert.

Eine Konzentration der Terminalstandorte lässt sich im Raum Basel mit bi- und trimodalen Terminals und im Mittelland (Aarau, Birr, Niederglatt, Rekingen) feststellen. Die Umschlagskapazitäten der kleineren Terminals belaufen sich pro Anlage auf 20'000 bis 60'000 TEU/Jahr.

In der Schweiz stehen heute Umschlagskapazitäten in der Höhe von insgesamt 250'000 TEU/Jahr für den Umschlag Schiene-Strasse und rund 100'000 TEU/Jahr für den Umschlag Schiff-Schiene zur Verfügung. Die Terminals nehmen meist mehrere Aufgaben wahr:

- Verteilung für die Region (Vor-, Nachlauf Strasse)
- Verteilung im sog. Swiss Split (Containerverteilung aus Importzügen ins EWLK-System bzw. aus EWLK-System auf Exportzüge)
- Lagerung von Leerbehältern
- Weiterleitung von Teilzügen

Diese Aktivitäten werden aber nicht gesteuert oder zwischen den Terminalbetreibern koordiniert, sie basieren allein auf unternehmerischen Entscheidungen der einzelnen Akteure.

Die folgende Karte zeigt die Terminallandschaft heute:

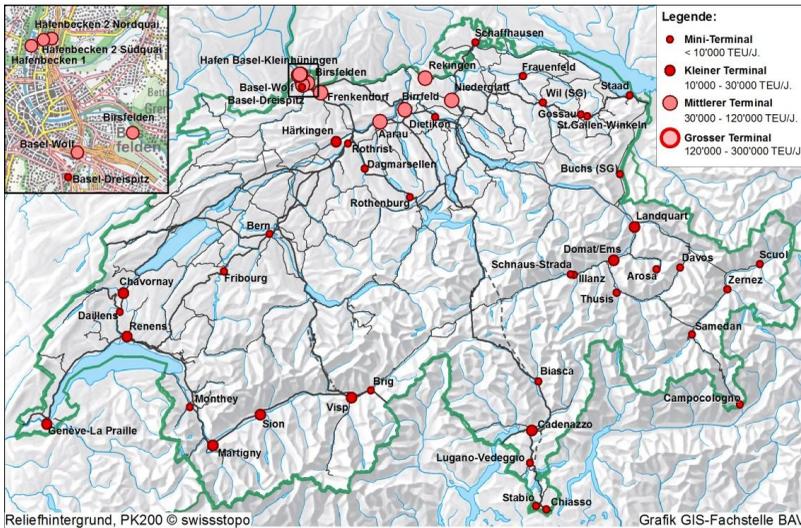


Abbildung 15: Übersicht über die Terminals in der Schweiz

Es erscheint aus heutiger Sicht zweifelhaft, ob die bestehende Terminallandschaft aufgrund der bisher unkoordinierten Weiterentwicklung den Anforderungen des unbegleiteten kombinierten Verkehrs (UKV) nach einer effizienten Abwicklung gerecht werden kann.

Herausforderungen des kombinierten Verkehrs in der Schweiz

Binnen-KV und kontinentale Import-/Exportverkehre

Die Entwicklungen in der Transport- und Lagerlogistik zeigen eine hohe Affinität zu kombinierten Transportlösungen. Diese erfolgen zwar nicht zwingend nur im KV, die Sendungsgrössen und die Notwendigkeit der Bündelung empfehlen jedoch einen kombinierten Einsatz von Bahn und Lastwagen.

Für den schweizerischen Schienengüterverkehr liegen die Herausforderungen in der Kleinräumigkeit der Schweiz. Der Schienenhauptlauf ist im Binnenverkehr kaum länger als 200 km. Solch kurze Distanzen auf der Schiene verschlechtern die Wirtschaftlichkeit der Angebote, da die Kosten für die Ressourcenbereitstellung und Leistungserstellung schwer zu amortisieren sind.

Weil parallel zum Binnen-KV das System EWLK besteht, bleiben für den KV in der Regel nur komplementäre Angebote übrig. Diese lassen sich nur dann wirtschaftlich betreiben, wenn das Angebot die erforderliche Mindestauslastung erreicht, d.h. wenn entsprechende Bündelungsmöglichkeiten bestehen.

Import-/Exportverkehr ab und zu den Seehäfen

Aus Sicht der Prognosen spricht einiges dafür, dass die Schweiz an der Arbeitsteilung mit Übersee weiterhin teilhat. Als Folge diverser Auflagen zum Modalsplit der grossen Seehäfen wird vor allem im Import-/Exportverkehr mit den Seehäfen ein hohes Mengenwachstum bei den Container-Zügen erwartet.

Die Mengen und die Produktion in Form von KV-Shuttlezügen machen kostengünstige Angebote für den Hauptlauf auf der Schiene möglich. Parallel steht der Rheintransport für maritime Import-/Exportverkehre ab den Nordseehäfen Antwerpen und Rotterdam zur Verfügung. Für eine effiziente Produktion dieser Verkehre ist die dezentrale Terminalstruktur jedoch kein Vorteil, da für die letzten Schienenkilometer oftmals spezielle Herausforderungen an die Produktion bestehen (z.B. Zuglängenrestriktionen, Rangiertätigkeiten).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die maritimen Verkehre ab und zu den Terminals in der Schweiz auf der Strasse (bis zur Rampe des Empfängers) oder auf der Schiene (bis zum Anschlussgleis) weitergeführt werden sollen. Das heute bestehende Angebot im sog. Swiss Split baut hierbei auf die hohe Zahl bestender Gleisanschlüsse auf und sorgt für eine gewisse Grundauslastung im System EWLK.

Um die Attraktivität des sog. Swiss Split-Angebots zu erhöhen, ist vor allem eine verbesserte Schnittstelle Terminal-System EWLK erforderlich. Eine weiterhin dezentrale Terminalentwicklung bietet kaum die notwendigen produktiven Voraussetzungen: Ab den kleineren Terminals müssten Züge bis zum nächsten Rangierbahnhof geführt und erst dort auf die Regionalzüge verteilt werden. Wie heute bestünden weiterhin viele Schnittstellen, die das System wenig effizient machen.

Weiterentwicklung der Terminallandschaft der Schweiz

Vor allem um das Wachstum bei den Verkehren ab und zu den Seehäfen aufzufangen, braucht es zusätzliche Terminalkapazitäten. Gemäss einer Studie des BAV³¹ ist für den Zeithorizont 2020 bis 2030 ein Umschlagsbedarf von 440'000 bis 570'000

³¹ Infrast IVT: Grossterminalstudie - Beurteilung der Terminalprojekte Gateway Limmattal und Basel Nord, 19.06.12

TEU/Jahr für das System Schiene-Strasse und 145'000 bis 155'000 TEU/Jahr für Schiff-Schiene nötig.

Ohne zusätzliche Umladeanlagen in der Schweiz besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Ladungen dieser Züge vor oder an der Schweizer Grenze auf die Strasse verlagert und danach auf der Strasse in der Schweiz verteilt werden. Im Gegensatz zu heute wäre eine Bedienung bis zum Anschlussgleis oder Freiverlad im Rahmen des EWLV-Systems dann nicht möglich. Eine Einspeisung in das EWLV-System funktioniert nur, wenn die Ganzzüge bis zu schweizerischen Terminals geführt werden und von dort eine einfache Eingliederung ins System EWLV möglich ist.

SBB Cargo und verschiedene KV-Operateure haben den Bedarf an grossen KV-Umschlagsanlagen beim BAV angemeldet. Mit den Projekten Gateway Limmattal und Basel Nord sollen laut SBB die erwarteten Mengen auf der Schiene abgewickelt werden können. Der Terminal Basel-Nord soll dem Umschlag Schiene-Strasse in der Nordwestschweiz sowie dem Umschlag Rheinschiff-Schiene für die ganze Schweiz dienen. Der Gateway Limmattal soll als Terminal für alle KV-Züge im Import-/Exportverkehr bis ins Schweizer Mittelland dienen. Durch die Anbindung an den Rangierbahnhof Limmattal werden die Voraussetzungen für eine vereinfachte Weiterführung der Swiss Split-Verkehre bis zum Anschlussgleis oder eine dezentrale Umschlagsanlage geschaffen.

Auch für den Binnen-KV sind Umschlagseinrichtungen erforderlich. Um einen möglichst langen Schienenlauf zu ermöglichen, sollten solche Anlagen für die ganze Schweiz an den wichtigsten Produktions- und Logistikstandorten bestehen. Insbesondere aufgrund der Annahme, dass das lokale Verkehrsvolumen jeweils gering ist, genügt für die Ansprüche des Binnen-KV in einzelnen Fällen z.B. die Ausrüstung eines Freiverlads mit einem mobilen Umschlagsgerät (sog. "Reachstacker").

1.1.3.3 Die Meterspurbahnen

Die Meterspurbahnen weisen verschiedene Produktionsformen im Güterkehr auf. Sie sammeln und verteilen auf ihren jeweiligen Infrastrukturen Wagen analog dem System EWLV und sind für die Feinverteilung in ihrem angestammten Gebiet verantwortlich. Teilweise bestehen Umschlags- oder Verknüpfungspunkte zum System EWLV, der von SBB Cargo auf dem Normalspurnetz angeboten wird. Hinzu kommen Angebote im kombinierten Verkehr sowie auch konventionelle Ganzzüge (z.B. Mineralöl- oder Holztransporte). Vereinzelt werden auch Gütertransporte in einer gemischten Produktion mit Personenverkehrsangeboten durchgeführt.

In den Bergen kommt dem Schienengüterverkehr - insbesondere der Meterspurbahnen - traditionell eine besondere Rolle zu (Ökologie, Tourismus, Versorgungssicherheit insbes. im Winter). Vor allem im Gebirge kann der Schienengüterverkehr aufgrund der Topografie in der Regel nur zu höheren Kosten angeboten werden. Die wichtigen Anbieter sind die Rhätische Bahn (RhB), die Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB) oder Chemins de fer du Jura (CJ).

Abbildung 16 zeigt die transportierten Mengen und Tonnenkilometer auf Meter-spurbahnen. Im Binnengüterverkehr auf der Schiene werden in der Schweiz rund 1 Million Tonnen Güter transportiert. Die Transportleistung liegt bei über 50 Mio. tkm. Dies verdeutlicht aber auch, dass die Transportdistanzen mit durchschnittlich 50 km sehr kurz sind. Im Vergleich zum Schienengüterverkehr auf dem Normal-

spurnetz ist der Anteil der Meterspurbahnen unbedeutend. Die Bedeutung des Güterverkehrs auf Meterspurbahnen ist trotzdem vor allem in den Gebirgsregionen der Schweiz gross, weil sie Güter in topografisch schwierigen Gebieten sicher und ganzjährig transportieren können.

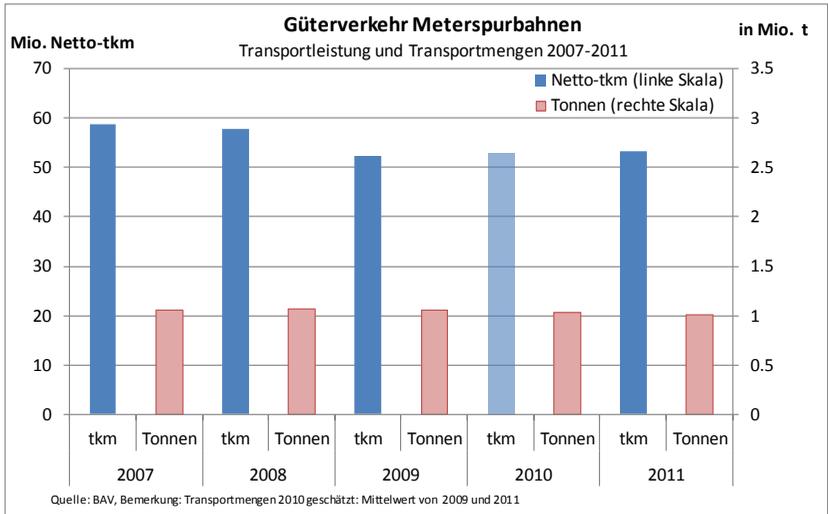


Abbildung 16: Transportmengen im Güterverkehr bei den Meterspurbahnen

Herausforderungen für den Güterverkehr der Meterspurbahnen

Die Bedeutung von Meterspurbahnen im Schienengüterverkehr fokussiert sich auf die Gebirgsregionen mit den für die Gütertransportangebote anspruchsvollen topografischen Bedingungen. Die grösste Herausforderung an den Güterverkehr der Meterspurbahnen stellt so die effiziente Produktion dar. Dies wird erschwert, da aufgrund der dünnen Besiedelung und Industriedichte das erforderliche Transportaufkommen für eine hohe Auslastung nicht vorhanden ist.

1.1.4 Der Bedarf an Infrastrukturkapazitäten für den Schienengüterverkehr

Der Bund plant gemeinsam mit den Bahnen den Ausbau der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur. Die Finanzierung der wesentlichsten Investitionen erfolgt heute über den FinöV-Fonds³². Die Eisenbahnstrecken und die Bahnhofinfrastruktur werden in aller Regel vom Personen- und Güterverkehr gemeinsam genutzt. Viele Strecken werden schon heute an der Auslastungsgrenze betrieben. Die Bedürfnisse der Netznutzer können nicht immer vollständig befriedigt werden. Auf vielen Streckenabschnitten bestehen Nutzungskonflikte, die zwar meist gelöst werden können, die aber zu Qualitätseinbussen bei den Verkehrsangeboten führen. Insbesondere im Bereich Basel-Zürich-Aargau ist die Konzentration der Güterverkehre sehr hoch

³² Vgl. Artikel 196 Ziffer 3 BV, SR 101

(vgl. die Belastungskarte des schweizerischen Schienengüterverkehrs, Abbildung 5).

Im Rahmen der Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur³³ (FABI) werden die anstehenden grossen Ausbauschritte der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur behandelt. Zu jedem Ausbauschritt plant das BAV die Kapazitätsverteilung auf Personen- und Güterverkehr in Form von so genannten Systemfahrplänen. Innerhalb der Weiterentwicklung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur im Rahmen von FABI werden auch spezifische Güterverkehrsanlagen geplant und finanziert. Dies betrifft die Rangierbahnhöfe, die Teambahnhöfe und die Freiverladeanlagen. Die Weiterentwicklung der bestehenden Anlagen innerhalb der Eisenbahninfrastruktur ist also grundsätzlich gesichert.

Die Trassenkapazitäten für die Produktion des Schienengüterverkehrs in der Fläche sind heute oft knapp. Zugleich besteht die Gefahr, dass neue Personenverkehrsangebote dem Schienengüterverkehr die Trassen - vor allem als Folge der geltenden Prioritätenregelung des EBG³⁴ - streitig machen und auch die Ausbauplanung des Bundes vorwiegend auf Projekte zur Verbesserung des Angebots im Personenverkehr ausgerichtet ist³⁵.

Für den Schienengüterverkehr existiert bereits heute ein Systemfahrplan, der aufbauend auf den grundlegenden Bedürfnissen Trassen für den Güterverkehr reserviert. Diese Tatsache kennt man vor allem bei den reservierten Trassen auf den Transitachsen. Aber auch für den Güterverkehr in der Fläche sind Trassen reserviert, jedoch sind diese Trassen mit Blick auf die Fahrplanerstellung aufgrund der geltenden Prioritätenregelung nicht verbindlich gesichert.

Die Wahrnehmung der verladenden Wirtschaft und der Logistikbranche ist teilweise jedoch anders, weil kein Einbezug dieser Akteure in den Prozess der Trassenplanung und der Trassenzuweisung erfolgt. Die Kommunikation über die vorhandenen Trassen läuft zwischen den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU). Die EVU können nicht allen Bedürfnissen nach Verlade- und Abladezeiten eines gewünschten Transports ihrer Kunden nachkommen. Dies hat in der Regel aber vielfältige Gründe. Die verfügbaren Trassen für den Güterverkehr stellen dabei nur ein Element unter mehreren dar.

Die Nachfrageschwankungen beim Güterverkehr machen die Aufgabe der Trassenplanung für den Güterverkehr schwieriger als für den Personenverkehr. Der Güterverkehr benötigt in Zeiten eines Nachfragerückganges einen Teil der für ihn reservierten Trassen nicht. Umgekehrt sind in den Zeiten der wirtschaftlichen Prosperität bzw. der steigenden Nachfrage nach Schienengüterverkehrsdienstleistungen die Trassen für den Güterverkehr in Spitzenzeiten immer knapp. Dazu kommt, dass die Vertreter des Güterverkehrs im Gegensatz zu denjenigen des Personenverkehrs nicht in der Lage sind, sich auf langfristige Kapazitätsbestellungen zu verpflichten. Ihr Planungshorizont ist heute erfahrungsgemäss kurzfristig. Auf der Seite der Güterverkehrsbranche entsteht daher der Eindruck, dass die Verantwortlichen der Trassenplanung nicht auf ihre Bedürfnisse eingehen. Diese wiederum finden auf der anderen Seite keine Ansprechpartner, welche die generellen Bedürfnisse des Güter-

³³ BBl 2012 1577

³⁴ Art. 9a EBG, SR 742.101.

³⁵ Vgl. auch die Ergebnisse des SVI-Forschungspakets 'Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz', Teilprojekt F: Einschätzungen der Infrastrukturnutzer zur Weiterentwicklung des Regulativs, Schlussbericht, Bern 2012.

verkehrs im Planungszeitpunkt vertreten können. Aufgrund dieser Ausgangslage betrachtet es das BAV als seine Aufgabe, die Interessen des Güterverkehrs bei der Trassenplanung und -zuteilung zu vertreten und die notwendigen Kapazitäten sicherzustellen. Dabei ist es allerdings notwendig, dass sich die Vertreter des Güterverkehrs bei den Güterverkehrsprognosen einbringen. Denn darauf basieren die Planungen.

In der Planung für das strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) im Rahmen von FABI³⁶ wurde mit einer deutlichen Zunahme des Schienengüterverkehrs international wie national gerechnet. Es wurden auch Qualitätsbedürfnisse wie Vertaktung, Verknüpfungsmöglichkeiten Trassen, Zuglängen, Fahrzeit zwischen Knoten, Profil, Geschwindigkeit und Traktion berücksichtigt. Das Ergebnis ist ein 'Systemfahrplan' für den Güterverkehr unter Berücksichtigung der Verkehrsmengen, die für 2030 erwartet werden.

Tatsache bleibt aber, dass die Trassen für den Güterverkehr heute und in den nächsten Jahren knapp sein werden. Neue Personenverkehrsangebote ohne Ausbau der zur Verfügung stehenden Infrastruktur können diese Situation noch verschärfen. Dies hat auch zur Folge, dass die nachgefragten Trassen oft nicht in der gewünschten Qualität angeboten werden können. Dies führt in vielen Fällen zu Abstrichen bei der Produktivität der Bahnanbieter und der Verlader.

1.1.5 Planungsprozess Güterverkehrsanlagen

Heute planen die im Güterverkehr tätigen Unternehmen und die Verlader ihre Güterverkehrsanlagen in der Regel autonom, und das zuständige BAV beurteilt die einzelnen Gesuche um finanzielle Beiträge des Bundes. Dabei bleibt bisweilen offen, ob die für die Realisierung der Verkehrsmengen erforderlichen Trassenkapazitäten dauerhaft gesichert werden können und ob unterschiedliche Projekte unter Umständen auf die gleichen Verkehre abzielen. Ein grosses Anliegen der Vertreter der Güterverkehrsbranche ist daher eine gesamtschweizerisch koordinierte Planung der Kapazitäten des Netzes und der Güterverkehrsanlagen unter Einbezug der Branchenvertreter des Güterverkehrs.

Die besondere Herausforderung eines solchen Planungsprozesses bilden jedoch die hohe Abhängigkeit von der allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung und die über einen langen Planungshorizont vorherrschende Unsicherheit über die Marktentwicklung. Die in den vergangenen Jahren erfolgte gravierende Umstrukturierung der Logistikprozesse erschwerte die Planung zusätzlich. Diese Faktoren senken die Investitionsbereitschaft von Unternehmen im Schienengüterverkehr.

1.1.6 Die Förderinstrumente der öffentlichen Hand heute

1.1.6.1 Übersicht Fördermittel

Die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs durch den Bund erfolgt heute auf vielfältige Weise. Diese Vielfältigkeit ist überwiegend historisch bedingt und mit den verschiedenen politischen Vorlagen schrittweise gewachsen und ergänzt wor-

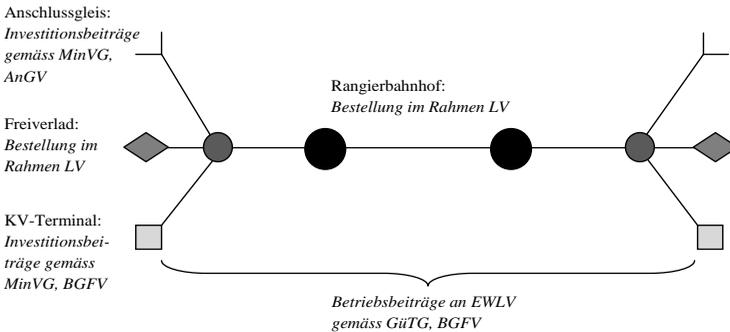
³⁶ BBl 2012 1577

den. Sie entspricht nicht einer ganzheitlichen Betrachtung bzw. gar einem konzeptionellen Ansatz.

Der **Trassenpreis** stellt einen wesentlichen Faktor in der Kostenstruktur des Schienengüterverkehrs dar. Er basiert auf dem Grenzkostenprinzip. Die einzelnen Elemente des Trassenpreises wurden mehrmals überarbeitet. Die letzte Änderung trat am 1. Januar 2013 in Kraft, nachdem umfangreiche Abklärungen gemacht worden waren. Im Rahmen dieser Vorlage wird der Trassenpreis nicht erneut zur Diskussion gestellt (vgl. Ziffer 1.1.2.3).

Die verschiedenen Bereiche des Schienengüterverkehrs in der Fläche und die heutigen „Angriffspunkte“ der verschiedenen Fördermassnahmen können folgendermassen dargestellt werden:

System Wagenladungsverkehr



UKV-Ganzzüge

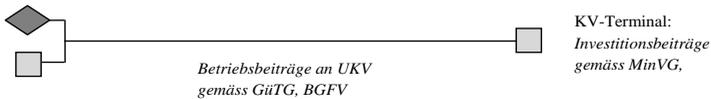


Abbildung 17: Übersicht über die "Angriffspunkte" für die Fördermassnahmen des Bundes im Güterverkehr³⁷

Für die Förderung des Schienengüterverkehrs setzt der Bund heute ein umfassendes Instrumentarium ein, das an den verschiedensten Punkten der Wertschöpfungskette im Wagenladungsverkehr und kombinierten Verkehr ansetzt. Die Höhe der eingesetzten Mittel belief sich in den letzten Jahren auf jeweils rund 200 bis 230 Millionen Franken. Davon wird rund die Hälfte über die Leistungsvereinbarungen mit den Infrastrukturbetreiberinnen finanziert. Mit dieser Vorlage ist nicht vorgesehen, den

³⁷ MinVG: Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG), SR 724.116.2;
 GüTG: Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (Gütertransportgesetz, GüTG, SR 742.41;
 SVAG: Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG), SR 641.81;
 AnGV: Verordnung über die Anschlussgleise (AnGV), SR 742.141.51;
 BGFV: Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs (BGFV), SR 740.12.

finanziellen Rahmen zu erhöhen oder weitere Förderinstrumente zu den bisherigen hinzuzufügen. Der Güterverkehr soll neu auf Basis einer expliziten Zielsetzung gefördert werden. Zudem soll das Instrumentarium vereinfacht und transparenter gestaltet werden.

Übersicht über die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

	RG 2011	RG 2012	VA 2013	FP 2014	FP 2015	FP 2016
LV SBB Infrastruktur Investitionsbeitrag nur Anteil Investitionen Rangierbahnhöfe; A4300.0115	33	33	33	35	14	20
LV SBB Infrastruktur Betriebsbeiträge nur Anteil ungedeckte Kosten Rangierbahnhöfe; A2310.0213	104	100	100	100	100	100
Terminalanlagen nur Anteil für nicht alpenquerenden Verkehr A4300.014; finanziert aus SFSV	5	3	27	14	10	10
Anschlussgleise A4300.0121; finanziert aus SFSV	16	12	22	18	23	23
Abgeltung nicht alpenquerender Güterverkehr A2310.0450; Anteil KV finanziert aus SFSV	33	29	30	28	29	29
Rückerstattung LSVA E1100.0109	19	19	20	20	20	20
Abgeltungen Güterverkehr Schmalspurbahnen A2310.0451	6	6	6	6	6	6
Total	216	202	238	221	202	198

Tabelle 1: Übersicht über die Förderinstrumente und die Entwicklung der Bundesbeiträge (nicht enthalten sind Betrieb und Substanzerhalt der Freiverladeanlagen der SBB sowie Finanzhilfen für Infrastrukturanlagen für den Güterverkehr bei den Privatbahnen)

1.1.6.2 Investitionsbeiträge als Finanzhilfen

Für die Realisierung von Güterverkehrsanlagen (private Anschlussgleise und Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr) gewährt der Bund heute Investitionsbeiträge. Je nachdem, ob es sich um eine Anlage für den kombinierten Verkehr handelt oder nicht, werden unterschiedliche Förderkriterien angewendet und unterschiedliche Fördermittel zur Verfügung gestellt (Darlehen und/oder A-fonds-perdu-Beiträge). Auch die Höhe der möglichen Bundesbeteiligung hängt vom Typ der zu realisierenden Anlage ab.

Anschlussgleise

Den Bau und die Erneuerung privater Anschlussgleise fördert der Bund seit 1986 mit zweckgebundenen Mineralölsteuergeldern. Dabei beteiligt er sich mit 40 bis 60 % an den jeweiligen Investitionskosten der verladenden Wirtschaft. Mit Auflagen stellt er sicher, dass die Mindesttransportmengen erreicht werden, die der Bundesrat in der Verordnung über die Anschlussgleise³⁸ festgelegt hat. Andernfalls macht er eine Rückerstattung der Investitionshilfe geltend. Der Bund verlangt gewisse minimale Verkehrsmengen (Wagen, Tonnen), die eine wirtschaftliche Bedienung erlauben sollen.

Der Voranschlag 2013 sieht einen Betrag von 22 Mio. Franken für die Förderung von Anschlussgleisen vor.

Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs

Im kombinierten Verkehr beteiligt sich der Bund gemäss der Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs³⁹ am Bau von Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland. So schafft er die Voraussetzungen für ein weiteres Wachstum des UKV und beseitigt Engpässe. Terminalbetreiber als Antragssteller müssen ein Mitfinanzierungsgesuch einreichen. Projekte werden nach verschiedenen Kriterien auf ihre Förderwürdigkeit und das Fördervolumen hin geprüft: Bedarf (Kapazitätsbedarf) und Standort (Nachweis von fehlenden Terminalkapazitäten, Bewertung Terminalstandort, Erschliessung Strasse/Schiene, Ausbaumöglichkeit), Kosten (Kosten der Investition im Verhältnis zur Umschlagsmenge), Wirtschaftlichkeit und Subventionseffizienz (erforderliche Fördermittel pro Umschlag, Kosten-Nutzen-Verhältnis), Verlagerung (Verlagerungseffekt von Strasse auf Schiene; vermiedene Strassenkilometer auf schweizerischem Boden). Der Eigenmittelanteil des Antragsstellers muss nach gängiger Praxis mindestens 20 % betragen. Maximal 80 % werden durch den Bund gedeckt. Das Verhältnis A-fonds-perdu-Mittel zu Darlehen ergibt sich aus der Prüfung der verschiedenen Förderkriterien.

Der Kredit für KV-Terminals im Jahr 2013 beläuft sich auf insgesamt 37 Mio. Franken. Er umfasst sowohl KV-Terminals im (nicht alpenquerenden) Binnen- bzw. Import- und Exportverkehr (vgl. die rund 27 Mio. Franken für das Jahr 2013 in Tabelle 1) sowie auch KV-Terminals für den alpenquerenden Verkehr in der Schweiz und im angrenzenden Ausland.

³⁸ AnGV, SR 742.141.51

³⁹ BGFV, SR 740.12

Güterverkehrsspezifische Anlagen der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur

Auch güterverkehrsspezifische Anlagen der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur (wie z.B. Rangieranlagen, Freiverladeanlagen) werden durch den Bund im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit den Schweizerischen Bundesbahnen bestellt. Die Förderung erfolgt auf Basis der Bestimmungen des EBG, nach denen öffentliche Verladeanlagen und Rangierbahnhöfe zur öffentlichen Eisenbahninfrastruktur zählen und zum vom Bund bestellten Leistungsangebot zählen⁴⁰.

Jährlich sind ungefähr 130 Mio. Franken aus den Mitteln der Leistungsvereinbarung zwischen der Eidgenossenschaft und den SBB für güterverkehrsspezifische Anlagen vorgesehen. Diese Mittel dienen sowohl den Ersatzinvestitionen wie auch der Deckung der ungedeckten Betriebskosten dieser Anlagen, indem den Benutzern der Rangieranlagen nur ein Teil der effektiven Kosten in Rechnung gestellt wird.

1.1.6.3 Betriebsbeiträge als Abgeltungen

Im nicht alpenquerenden Verkehr werden sowohl das Angebot im EWLK wie auch verschiedene Angebote im kombinierten Verkehr (Binnen-, Import- und Exportverkehre) durch den Bund bestellt und abgegolten. Bestellung und Abgeltung erfolgen auf Basis der Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs⁴¹.

Das Parlament hat dafür über den Zahlungsrahmen für die Förderung des nicht alpenquerenden Schienengüterverkehrs für die Jahre 2010 bis 2015 Mittel in der Höhe von 200 Mio. Franken bewilligt⁴². Im Rahmen des Nachtrag I/2010 wurde dieser Zahlungsrahmen - begründet mit dem Wegfall des Deckungsbeitrags als Bestandteil des Trassenpreises für den Güterverkehr - um 20 Mio. auf neu 180 Mio. Franken gekürzt.

In der Praxis legt der Bund jährlich die Abgeltung pro Wagenladung bzw. pro KV-Sendung fest. 2013 beläuft sich die Abgeltung pro zugestellten beladenen Wagen im EWLK auf 35 Franken. Der Abgeltungssatz pro KV-Sendung ist abhängig von der Transportdistanz innerhalb der Schweiz und beläuft sich auf maximal 70 Franken. In der Folge werden nur die tatsächlich transportierten Sendungen oder Wagenladungen abgegolten. Insgesamt sind dafür im Jahr 2013 30 Mio. Franken budgetiert.

Seit dem Inkrafttreten der Güterverkehrsvorlage werden auch die Abgeltungen im Güterverkehr der Meterspurbahnen nicht mehr über die Bestellung im Regionalverkehr abgewickelt. Das Parlament hat für die Jahre 2011-2015 einen separaten Zahlungsrahmen in der Höhe von 30 Mio. Franken gesprochen⁴³. Für diese Abgeltungen stehen jährlich maximal 6 Mio. Franken zur Verfügung.

Im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs erfolgt zudem eine pauschale Rückerstattung der LSVA gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG)⁴⁴. Für die Bemessung der Höhe der Rückerstattung wird zwischen kleinen und grossen Umschlagsbehältern unterschieden. Sie beträgt heute 24 Franken für kleine und 37 Franken für grosse Behälter. Die

⁴⁰ Vgl. Art. 46, 51 und 62 EBG, SR **742.101**

⁴¹ Vgl. Art. 12 - 17 BGFV, SR **740.12**

⁴² **BB1 2009 8287**

⁴³ **BB1 2009 8289**

⁴⁴ **SR 641.81**, sowie Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV) **SR 641.811**.

Rückerstattungen schlagen sich in Mindereinnahmen bei der LSVA in Höhe von jährlich knapp 20 Mio. Franken nieder. Dies wiederum hat zur Folge, dass weniger zweckgebundene Mittel in den FinöV-Fonds bzw. an die Kantone fliessen.

1.1.6.4 Abhängigkeiten zur Verlagerungspolitik

Die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptziel der schweizerischen Verkehrspolitik. Volk und Stände haben mit der Annahme des Alpenschutzartikels (Art. 84 der Bundesverfassung⁴⁵) den Willen geäussert, den alpenquerenden Schwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Das ausführende Güterverkehrsverlagerungsgesetz (GVVG)⁴⁶ ist als Bestandteil der Güterverkehrsvorlage am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Zum Schutz des Alpengebietes soll der alpenquerende Güterschwerverkehr auf nachhaltige Weise von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. In diesem Zusammenhang wurde die maximale Anzahl Fahrten im alpenquerenden Strassen-gütertransport festgelegt.

Das in diesem Zusammenhang eingesetzte Instrumentarium weist einige Schnittstellen zum Güterverkehr in der Fläche auf. So wird die LSVA bekanntlich in der gesamten Schweiz für alle Verkehre erhoben. Auch auf die Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf haben alle KV-Verkehre Anspruch. KV-Investitionen mit Schwerpunkt im alpenquerenden Bereich können auch Binnen- oder nicht alpenquerenden Import- und Exportverkehren nützen. In diesen Bereichen bestehen daher gewisse gegenseitige Abhängigkeiten zwischen der gewünschten Entwicklung im alpenquerenden und im nicht alpenquerenden Verkehr.

Die zentrale Schlüsselmassnahme für den alpenquerenden Schienengüterverkehr ist die Bestellung von Relationen im kombinierten Verkehr. Diese Massnahme weist keine direkten Schnittstellen mit dem Güterverkehr in der Fläche auf.

1.2 Die Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

1.2.1 Grundsätze der Gesamtkonzeption

1.2.1.1 Ziele als Grundlage für die Förderung

Der Bund fördert den Schienengüterverkehr in der Fläche schon heute auf vielfältige Weise. Die Förderung erfolgt aber nicht aufgrund von ausformulierten Zielen des Bundes. Sie ist historisch gewachsen und daher wenig fokussiert⁴⁷. Der Mangel an übergeordneten Zielen des Bundes war ein wesentlicher Auslöser für die parlamentarische Motion, welche zu dieser Vorlage geführt hat. Diesem Umstand will der Bund gerecht werden.

⁴⁵ SR 101

⁴⁶ SR 740.1

⁴⁷ Vgl. auch die Ergebnisse des SVI-Forschungspakets 'Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz', Teilprojekt G: Zielsystem im Güterverkehr, Schlussbericht, Bern 2012.

Die übergeordneten Ziele für den Güterverkehr in der Fläche müssen daher klar festgelegt werden. An diesen Zielen muss sich das vorgeschlagene Förderinstrumentarium orientieren und messen lassen. Im Rahmen dieser Vorlage ist nicht vorgesehen, die finanziellen Mittel für den Güterverkehr in der Fläche zu erhöhen. Die Mittel des Bundes, die bereits heute eingesetzt werden, sollen aber zielgerichteter verwendet werden.

1.2.1.2 Schwerpunkte der Förderung und Beitrag der Wirtschaft

Im Grundsatz wird eine Eigenwirtschaftlichkeit der Schienenverkehrsangebote in der Fläche angestrebt. Die Nachfrager nach Güterverkehrsleistungen, also die Wirtschaft, müssen einen entscheidenden Beitrag zur effizienteren Bereitstellung der EWL- und KV-Angebote leisten.

Die heutige Situation eines in weiten Teilen defizitären Schienengüterverkehrs in der Fläche soll nicht durch staatliche Förderung 'kosmetisch' verbessert werden. Die an der Transportkette beteiligten Unternehmungen müssen ihren Beitrag primär auf der Kostenseite leisten. Dies betrifft die Eisenbahnverkehrsunternehmen, aber auch die Infrastrukturbetreiberinnen, die Betreiberinnen von Umschlagsanlagen, die Operateure, Spediteure und die verladende Wirtschaft. Alle Akteure müssen zur Verbesserung der Ergebnisse Massnahmen zur Steigerung der Effizienz in ihren eigenen Verantwortungsbereichen ergreifen, innovative Produkte entwickeln oder notwendige Preissmassnahmen ergreifen.

Der Bund sorgt in erster Linie für günstige Rahmenbedingungen und für die notwendigen Infrastrukturen für eine nachhaltige Entwicklung des Gütertransports. Die Betriebsbeiträge für Angebote im Schienengüterverkehr ergänzen diese Hauptförderinstrumente punktuell. Sie ermöglichen den Kantonen und dem Bund die Entwicklung des Schienengüterverkehrs so zu lenken, wie sie aus politischer und raumplanerischer Sicht erwünscht ist. Diese Unterstützung soll die Anreizsysteme des Marktes nicht beeinträchtigen. Die beteiligten Unternehmen sollen selbst das grösste Interesse daran haben, das „richtige“ Produkt anzubieten, um die Transportbedürfnisse der Volkswirtschaft zu befriedigen.

1.2.1.3 Zusammenwirken der Verkehrsträger

Die verschiedenen Verkehrsträger ergänzen sich je nach ihren Stärken. Die Schiene hat Vorteile bei grossen, regelmässigen Lastaufkommen und bei der Überbrückung des Nachtfahrverbots auf der Strasse. Die Feinverteilung und Transporte in ländlichen Regionen erfolgen schergewichtig auf der Strasse. Eine Duplizierung von Verkehrsinfrastrukturen ist nicht in jedem Fall sinnvoll, kann die Hauptverkehrsachsen aber gegenseitig entlasten. In diesem Sinn ist die "Ko-Modalität" eine zwingende Voraussetzung für eine Gesamtkonzeption für den Schienengüterverkehr in der Fläche: Die verschiedenen Verkehrsträger werden, entweder einzeln oder in Kombination, so gewählt, dass eine optimale sowie nachhaltige Ressourcennutzung und Güterversorgung aller Landesteile erreicht werden.

In diesem Zusammenspiel der Verkehrsträger kommt dem Schienengüterverkehr in der Fläche unter verschiedenen Aspekten eine tragende Rolle zu:

Beitrag für die verladende Wirtschaft

Bahninfrastruktur und güterverkehrsspezifische Bahnanlagen und die darauf erbrachten Güterverkehrsangebote bilden ein wichtiges logistisches Rückgrat der schweizerischen Wirtschaft. Verschiedene Marktsegmente, u.a. die chemische und metallverarbeitende Industrie sowie der Detailhandel, stützen ihre transportlogistischen Prozesse heute und gemäss den Marktprognosen auch in Zukunft auf die Angebote im Schienengüterverkehr ab. Vielfach ist der Bahntransport vollständig in die komplexen Produktions- und Logistikprozesse integriert. Dies schlägt sich auch in bedeutsamen Investitionen dieser Unternehmen in bahnspezifische Transport- und Logistikinfrastrukturen (Ladeeinrichtungen, Anschlussgleise) nieder.

Für die in diesen Branchen aktiven Unternehmen bieten Schienenverkehrsangebote Vorteile in Bezug auf Berechenbarkeit und Pünktlichkeit auf Basis eines festen Fahrplans sowie aufgrund der Transportleistungsfähigkeit. Das Transportsystem Strasse hingegen ist stauanfällig, was sich negativ auf Berechenbarkeit und Pünktlichkeit auswirkt.

Beitrag zur Entlastung der Strasseninfrastrukturen

In den Ballungsgebieten sind die Infrastrukturkapazitäten auf der Strasse und der Schiene knapp. Es ist schon heute unterlässlich, dass beide Verkehrsträger für den Gütertransport genutzt werden und sich gegenseitig entlasten. Mit dem prognostizierten Wachstum der Gütermengen wird diese ergänzende Zusammenarbeit in Zukunft noch wichtiger.

Abbildung 18 zeigt illustrativ die Entwicklung der Stautunden auf den schweizerischen Nationalstrassen zwischen 2003 und 2011. Dabei wird das Wachstum der Stautunden deutlich⁴⁸. Die Angebote im Schienenverkehr werden durch die Staus auf den Strassen zu einem noch entscheidenderen Faktor bei der Versorgungssicherheit und der Standortattraktivität der Schweiz. Damit die Güter in den Ballungsgebieten auf der Schiene und der Strasse effizient transportiert werden können, muss die Feinverteilung mit beiden Verkehrsträgern in die Regionen möglich sein.

⁴⁸ Vgl. ASTRA Jahresbericht 2011, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen: „Die erneut festgestellte Zunahme der Stauereignisse kann eine direkte Folge zusätzlicher Verkehrsbehinderungen auf dem stark ausgelasteten Nationalstrassennetz sein. Sie kann aber auch auf die weiter verbesserte Erfassung der Stauereignisse zurückzuführen sein. Welcher dieser beiden Effekte massgebend ist, lässt sich erst mit Bestimmtheit eruieren, wenn Verkehrsbehinderungen auf den Nationalstrassen mit einer sehr hohen Zuverlässigkeit erfasst werden können. Dies ist heute nicht umfassend gewährleistet. Dessen ungeachtet weist die starke Zunahme der in den beiden letzten Jahren erfassten Stautunden dar-auf hin, dass das hoch ausgelastete Nationalstrassennetz zunehmend instabil wird. Bereits eine geringe weitere Verkehrszunahme während den Spitzenzeiten kann zu einer überproportional hohen Zunahme der Stautunden führen. Dies gilt insbesondere für die sehr stark ausgelastete Nationalstrasse im Grossraum Zürich.“

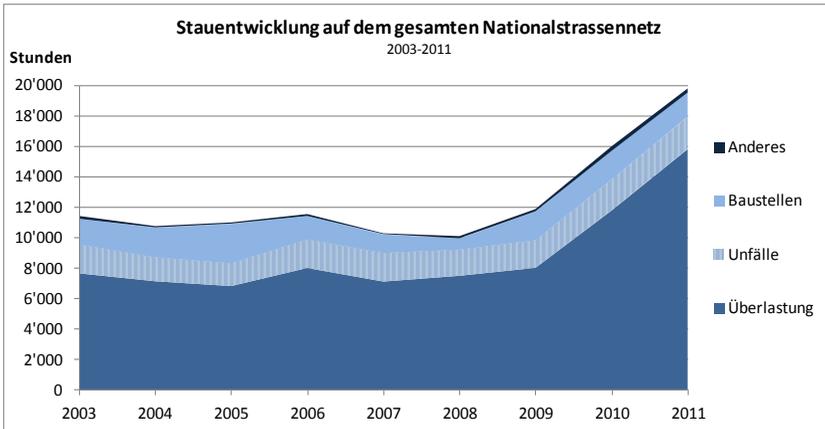


Abbildung 18: ASTRA Jahresbericht 2011 Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen: Entwicklung der jährlichen Staustunden

Ein Schienengüterverkehrsangebot in der Fläche entlastet die Strasseninfrastrukturen und verbessert den Verkehrsfluss. Ohne den Schienengüterverkehr in der Fläche ergäben sich mindestens 3 Mio. zusätzliche Lastwagenfahrten pro Jahr. In der Folge würden sich Stauhäufigkeit und Staudauer zusätzlich erhöhen. Die erwarteten Zuwächse beim Güterverkehr würden die Problematik weiter steigender Verkehrsbelastungen auf der Strasse zusätzlich verschärfen.

Beitrag zur Versorgung von Berg- und anderen peripheren Regionen

In den Bergregionen gilt es die heutige Arbeitsteilung zwischen Strasse und Schiene zu erhalten. Insbesondere in diesen Regionen als Lebens- und Wirtschaftsraum garantieren die vorhandene Bahninfrastruktur und das auf ihr erbrachte Güterverkehrsangebot die Versorgung mit und den Abtransport von Gütern.

Mit Blick auf die zukünftige volkswirtschaftliche Entwicklung kann die Existenz eines Schienengüterverkehrsangebots auch in den Randregionen den Anreiz geben, dass Industriestandorte bestehen bleiben oder neue Gewerbebetriebe angelockt werden. Dies gilt speziell in den Marktsegmenten, für welche die Schiene die günstigsten transportlogistischen Leistungen anbietet.

Flankierung des Nachtfahrverbots

In der Schweiz existiert seit vielen Jahren das Nachtfahrverbot (vgl. Ziffer 1.1.2.3). Es schützt die Bevölkerung vor nächtlichem Strassenverkehrslärm besonders dort, wo Zufahrten zu Produktionsstätten durch oder nahe an Wohngebieten vorbeiführen. Dieses Nachtfahrverbot ist sowohl in der Bevölkerung als auch in der Wirtschaft anerkannt und akzeptiert. Die verladende Wirtschaft hat ihre Produktions- und Logistikprozesse an das Fahrverbot angepasst.

Eine Vielzahl von Unternehmen der produzierenden Wirtschaft (z.B. metallverarbeitende oder chemische Industrie) und des Detailhandels sind auf Versorgungs- und Entsorgungsprozesse auch in der Nacht angewiesen. Angebote des Schienengüterverkehrs in der Fläche bieten so auch während der Nachtzeiten eine Alternative. Ohne sie müssten die Unternehmen zusätzlich in die Lagerhaltung für Vor- und

Fertigprodukte investieren, um eine reibungslose Produktion zu ermöglichen. Für den Detailhandel gewährleistet die Schiene die Versorgung mit Frischwaren.

Schiengüterverkehrsangebote in der Fläche erhöhen in der Konsequenz die breite Akzeptanz des Nachtfahrverbots in der Schweiz. Denn mögliche Wettbewerbsnachteile von Unternehmen in der Schweiz werden gegenüber Unternehmen im europäischen Ausland (ohne Nachtfahrverbot) reduziert.

Beitrag zur Entlastung der Umwelt

Der Schienengüterverkehr in der Schweiz trägt wesentlich zur Entlastung der Umwelt im Bereich der Luftschadstoffe (NO_x , NO_2 , PM_{10} aus Verbrennungsprozessen bei) bei. Aufgrund des nahezu CO_2 -freien Strom-Mix der Schweizer Bahnen ermöglicht der Schienengüterverkehr zudem eine starke Reduktion der Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Strassentransport. In einer aktuellen Studie im Rahmen des vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) koordinierten SVI-Forschungspaketes 'Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz'⁴⁹ wurden aktuelle Zahlen zur Emission von Luftschadstoffen im Schweizer Güterverkehr zusammengestellt. Die nachfolgende Karte zeigt den Anteil der schweren Güterfahrzeuge an den gesamten Stickoxidemissionen (NO_x) des Strassenverkehrs in der Schweiz für das Jahr 2010.

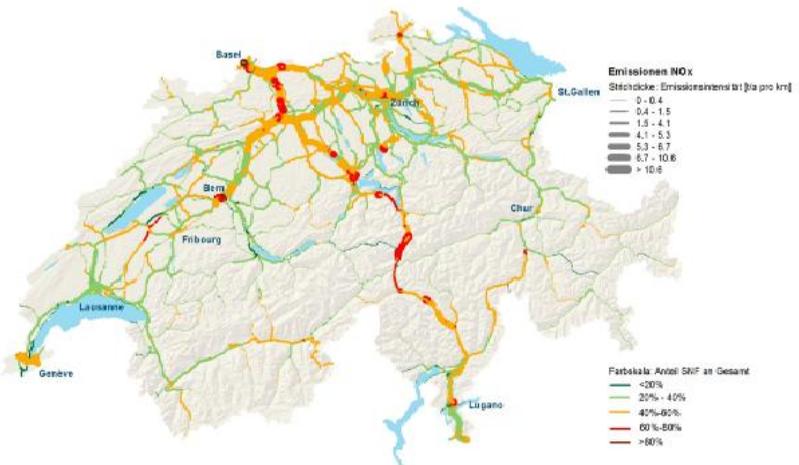


Abbildung 19: Stickoxidemissionen der Schweren Nutzfahrzeuge in der Schweiz 2010. Quelle: SVI Forschungspaket Güterverkehr, Teilprojekt H

Deutlich sichtbar wird dabei der hohe Anteil des Schwerverkehrs im Mittelland im Dreieck Basel-Zürich-Bern sowie auf der A2 in Richtung Luzern sowie der gesamten Gotthardachse. Dort ist der Schwerverkehr für 40 bis 60 % (orange) bzw. 60 bis 80 % (rot) der Gesamt-Stickoxidemissionen des Strassenverkehrs verantwortlich.

⁴⁹ Teilprojekt H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 "Umwelatlas", Schlussbericht, Bern 2012.

In Bezug auf lungengängige Feinstaubemissionen aus Verbrennungsprozessen ist der Anteil des Schwerverkehrs an den Gesamtemissionen des Strassenverkehrs deutlich niedriger als bei den Stickoxiden und liegt in einem Bereich von 15 bis 20 %.

Insgesamt ergibt dies für den Binnen-, Import- und Exportverkehr im Jahr 2010 annäherungsweise die unten stehenden Gesamtemissionen:

	Einheit	Strasse	Schiene
Verkehrsleistung Binnen-, Import-, Exportverkehr	Mio. tkm	13'288	4'682
Emissionen Stickoxide NO_x	Tonnen	27'033	486
Emissionen PM10 Auspuff	Tonnen	176	8.1
Emissionsfaktoren in g pro Tkm			
Stickoxide NO_x	g/tkm	2.03	0.10
PM10 Auspuff-Emissionen	g/tkm	0.0132	0.0017

Tabelle 2: Luftschadstoffbelastung des Güterverkehrs im Binnen-, Import- und Exportverkehr in der Schweiz auf Strasse und Schiene. Quelle: SVI Forschungspaket Güterverkehr, Teilprojekt H, eigene Berechnungen.

Die oben stehende Tabelle zeigt, dass die Luftschadstoffbelastung des Schienengüterverkehrs pro transportierte Tonne und Kilometer bei den Stickoxiden um einen Faktor 20 tiefer ist als beim Strassengüterverkehr. Bei den lungengängigen Feinstaubpartikeln aus Verbrennungsprozessen hat die Schiene 7 bis 8 mal tiefere Emissionen pro Tonnenkilometer. Die strengeren Vorgaben für neu zugelassene Strassenfahrzeuge dürften allerdings dazu führen, dass diese Unterschiede künftig geringer werden.

Neben einer im Vergleich zur Strasse signifikant tieferen Luftschadstoffbelastung trägt die Schiene aufgrund des eigenen CO₂-freien Kraftwerkparks bzw. den langfristigen Bezugsrechten an CO₂-freiem Strom wesentlich zu einer geringeren Emission von Treibhausgasen im Verkehr bei. Gestützt auf die Forschungsarbeiten im Rahmen des SVI-Forschungsprogramms zum Güterverkehr⁵⁰ lassen sich für den Strassengüterverkehr in der Schweiz Gesamtemissionen von ca. 1.45 Mio. Tonnen CO₂ abschätzen (ohne Transitverkehr). Dies entspricht knapp 4 % der jährlichen CO₂-Emissionen in der Schweiz. Pro Tonnenkilometer werden auf der Strasse ca. 110 g CO₂ emittiert. Oder anders ausgedrückt: Wird eine Ladung von 10 t über 100 km statt auf der Strasse auf der Schiene transportiert, so können ca. 110 kg CO₂ eingespart werden. Der Schienengüterverkehr leistet daher einen wichtigen Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen des Verkehrs.

⁵⁰ Teilprojekt H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 "Umweltatlas", Schlussbericht, Bern 2012.

1.2.2 Überblick über die Gesamtkonzeption

1.2.2.1 Grundsätze und Ziele

Gemäss dem aktuellen Stand der parlamentarischen Beratungen zu FABI ist eine Verankerung des Schienengüterverkehrs in Art. 81a (neu) der Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut vorgesehen: "Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen."⁵¹ Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Ziele können auf dieser (im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zu FABI eingebrachten) Bestimmung aufbauen. Eine Anpassung der Bundesverfassung zum Schienengüterverkehr in der Fläche im Rahmen dieser Vorlage würde daher keinen Mehrwert schaffen.

Im Rahmen dieser Vorlage definiert der Bund **Grundsätze und Ziele** für den Güterverkehr in der Fläche und die Aufgaben des Bundes auf Gesetzesstufe. Die Förderinstrumente sollen in ihrer Ausgestaltung und Bemessung in Zukunft daran ausgerichtet werden:

1. Der Bund setzt Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung des Güterverkehrs und ein effizientes Zusammenwirken der Verkehrsträger bei der Güterversorgung.
2. Der Bund sorgt für eine bedarfsgerechte Eisenbahninfrastruktur und geeignete Güterverkehrsanlagen.
3. Der Bund sorgt für den diskriminierungsfreien Zugang zu den Güterverkehrsanlagen.
4. Angebote im Schienengüterverkehr müssen eigenwirtschaftlich sein. Von diesem Grundsatz soll nur abgewichen werden, wenn Bund und Kantone gemeinsam nicht kostendeckende Angebote sicherstellen wollen oder wenn eine befristete Förderung eines neuen Angebots dessen Entwicklung zu einer nachhaltigen Eigenwirtschaftlichkeit unterstützt.

Beschreibung Ziel 1

Der Bund setzt in erster Linie die Rahmenbedingungen für die Verkehrsträger. Dabei stehen drei Elemente im Vordergrund: **die Nachhaltigkeit** der Angebote, die **Versorgung des Landes** mit Gütern und das **Zusammenwirken der Verkehrsträger**. Unter dem Zusammenwirken der Verkehrsträger versteht sich vor allem eine angemessene Ko-Modalität zwischen Strasse und Schiene.

Beschreibung Ziel 2

Der Bund plant die **bedarfsgerechte Infrastruktur** für den Eisenbahnverkehr und die bedeutenden Güterverkehrsanlagen für den Schienengüterverkehr. Er beteiligt sich an der Finanzierung der Anlagen. Er sichert mit geeigneten Massnahmen die Kapazitäten für den Schienengüterverkehr in hochbelasteten Teilen des Schienennetzes.

⁵¹ Geschäfts-Nr. 12.016

Beschreibung Ziel 3

Der Bund legt die Zugangsregeln für die von ihm finanziell unterstützten Anlagen fest und gewährleistet so allen Marktteilnehmern die diskriminierungsfreie Nutzung dieser Anlagen.

Beschreibung Ziel 4

Die Angebote im Schienengüterverkehr sollen grundsätzlich von den Eisenbahnverkehrsunternehmen und Speditionen in eigener Verantwortung und eigenwirtschaftlich erbracht werden. Der Bund unterstützt subsidiär zusammen mit den Kantonen die regionale wirtschaftliche Entwicklung und trägt den raumplanerischen Aspekten Rechnung. Zusammen mit den Kantonen kann so der Bund einem angemessenen Angebot im Schienenverkehr Sorge tragen. Insbesondere im Berggebiet kann es sinnvoll sein, bestehende Eisenbahninfrastrukturen für Gütertransporte zu nutzen.

1.2.2.2 Verworfenne Ziele

Ein konkretes Verlagerungsziel (z.B. im Sinne eines definierten Marktanteils der Schiene) oder die staatliche Bestimmung eines Grundangebots (z.B. im Sinne eines definierten Bediennetzes im EWLK) sollen für den Güterverkehr in der Fläche nicht vorgegeben werden. Diese Varianten wurden geprüft und - auch als Ergebnis der Diskussion mit den Branchenakteuren - verworfen. Wichtigste Gründe dafür sind:

- Im Binnen-, Export- und Importverkehr ist ein Zusammenspiel zwischen Strasse und Schiene von grosser Bedeutung. Aufgrund der knappen Infrastrukturverfügbarkeit beider Verkehrsträger ist eine Ko-Modalität in Zentren und Agglomerationen unverzichtbar. Auch für die Güterversorgung in den Berg- und Randregionen ist die Zusammenarbeit von Strasse und Schiene wichtig.
- Die Entwicklung der Warenflüsse und die Standortwahl der Unternehmen liessen sich vom Bund nur mit massiven Eingriffen in die private Wirtschaft erreichen. Solche Eingriffe sind mit der Wirtschaftsordnung der Schweiz nicht vereinbar. Ein starres Verlagerungsziel kann der Bund darum nicht garantieren. Es ist aber wichtig, dass der Bund mit den Förderinstrumenten flexibel auf die Anforderungen des Marktes reagieren kann.
- Die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft wandeln sich ständig, ebenso die technischen Möglichkeiten und Logistikprozesse im Gütertransport. Ein im Voraus definiertes Verlagerungsziel oder gar ein staatlich definiertes Bediennetz wird dem nicht gerecht.

1.2.2.3 Instrumente zur Förderung des Schienengüterverkehrs

Die heute schon vorhandenen Instrumente und Mittel zur Förderung des Schienengüterverkehrs werden auf die in dieser Vorlage neu formulierten Grundsätze und Ziele ausgerichtet. Konkret wird das Engagement des Bundes bei der Planung, Bewirtschaftung und Finanzierung der Infrastrukturen für den Schienengüterverkehr intensiviert. Gleichzeitig werden die Angebote im Schienengütertransport zurückhaltender, aber zielgerichteter unterstützt.

- Die **Rahmenbedingungen des Strassengüterverkehrs**, insbesondere das Nacht- und Sonntagsfahrverbot, die 40-Tonnen-Limite (inkl. 44-Tonnen-

Limite im Vor- und Nachlauf des KV), die Höhe der LSVA und das Kabotageverbot sollen weiterhin unverändert gelten. Diese Rahmenbedingungen sind in der Bevölkerung breit akzeptiert. Sie sind in erster Linie umweltpolitisch motiviert, indem sie allgemeine Rahmenbedingungen zum Schutz der Bevölkerung und zur Internalisierung externer Kosten darstellen. Die ‚Schienenfreundlichkeit‘ ist somit nicht Ziel, sondern Ergebnis dieser Regelungen. Dennoch sind sie für die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs und ein angemessenes Angebot mit Schienengüterverkehr unverzichtbar.

- Der Bund sorgt mit neuen Instrumenten der Kapazitätssicherung, namentlich einem verbindlichen **langfristigen Netznutzungskonzept** und **kurzfristigen Netznutzungsplänen**, für eine sinnvolle Verteilung der verfügbaren Schieneninfrastrukturkapazitäten auf die Verkehrsarten in der Planung und bei der Trassenvergabe. Den Interessen des Personen- und des Güterverkehrs soll jeweils angemessene Rechnung getragen werden. System- oder Takttrassen für den Güterverkehr können damit über die Planung bis hin zur Trassenvergabe gesichert werden.
- Der Bund sorgt für die Bereitstellung von Rangierbahnhöfen und unterstützt die Verfügbarkeit von Umschlagsanlagen Schiene-Strasse und Gleisanlagen an den Bedienpunkten. Er führt hierfür einen **institutionalisierten Planungsprozess** ein. Der Bund erarbeitet in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein **Konzept für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen** und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur. Die Inhalte des Konzepts werden soweit erforderlich im Sachplan festgeschrieben und mit den Richtplänen der Kantone abgestimmt. Die betroffenen Akteure, also Vertreter der Güterverkehrsunternehmen und der verladenden Wirtschaft, werden bei der Planung angehört. Sie spielen zudem eine aktive Rolle bei der Erarbeitung der zugrundeliegenden Verkehrsprognosen.
- Die **finanzielle Förderung von Güterverkehrsanlagen** erfolgt über A-fondsperdu-Beiträge gestützt auf die Vorgaben des oben erwähnten Konzepts. Für kleinere Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs erfolgt die Förderung analog zur Förderung von Anschlussgleisen.
- In definierten Bereichen erfolgt die Verrechnung der Kosten nach Vorgabe des Bundes wie bisher zu **Grenzkostenpreisen** (Trassenpreise, Rangierleistungen in Rangierbahnhöfen).
- Die **Rückerstattung der LSVA** im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs wird beibehalten.
- Die vom Bund geförderten Anlagen unterstehen alle dem **diskriminierungsfreien Zugang**. Der Bund kann hierfür konkrete Auflagen verfügen. Die Einhaltung der Regeln soll in Zukunft durch die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) verstärkt überwacht werden. Zugleich kann der Bund auch den Zugang zu gewissen Dienstleistungen auf den Güterverkehrsanlagen zur Gewährung der Diskriminierungsfreiheit regeln.
- Der Bund kann gemeinsam mit den betroffenen Kantonen die naturräumlichen Unterschiede mit **Betriebsbeiträgen** durch gezielte Bestellungen ausgleichen und für eine angemessene Bedienung in diesen Räumen sorgen. Diese Betriebsförderung erfolgt gestützt auf kantonale Güterverkehrskonzepte. Insbe-

sondere die bestehenden Betriebsbeiträge an Meterspurbahnen in den Bergregionen sollen mit diesem Instrument erhalten bleiben.

- Der Bund gewährt zudem **zeitlich befristete Betriebsbeiträge** für neue Angebote des Schienengüterverkehrs in der Fläche im Sinne einer Anschubfinanzierung. Er übernimmt dabei einen Teil des Risikos beim Aufbau neuer Angebote im Schienengüterverkehr.
- Die heute gewährten **Betriebsbeiträge** an den Einzelwagenladungsverkehr und den nicht alpenquerenden kombinierten Verkehr fallen nach einer **Übergangsfrist** weg. Die frei werdenden Fördermittel werden teilweise für die künftigen gemeinsamen Bestellungen mit den Kantonen und die befristeten Anschubfinanzierungen für neue Angebote eingesetzt.
- Anstelle der heute im Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)⁵² definierten Kernaufgabe Güterverkehr soll eine **Kann-Vorschrift für das Angebot von Güterverkehrsleistungen** definiert werden. Dienstleistungen im Güterverkehr zählen heute zu den Kernaufgaben der SBB. Gleichzeitig sind in der laufenden Leistungsvereinbarung mit den SBB auch strategische Ausrichtungen im Bereich des Güterverkehrs vereinbart. Dies sorgt einerseits für Unklarheiten bei den Zielsetzungen des Bundes im Bereich des Schienengüterverkehrs und beschränkt andererseits die unternehmerischen Freiheiten wie auch die eigenwirtschaftliche Ausrichtung der SBB.
- Die Bestimmungen zu Bau, Betrieb und Aufsicht von Güterverkehrsanlagen werden erheblich vereinfacht. Auf diesem Weg soll für alle Beteiligten eine **Senkung des administrativen Aufwands** bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines dichten Anschlussgleisnetzes ermöglicht werden.

1.2.3 Ausgestaltung der neuen Instrumente

1.2.3.1 Langfristiges Netznutzungskonzept (NNK)

Das langfristige Netznutzungskonzept (NNK) und die nachgelagerten Netznutzungspläne (NNP) dienen der Sicherung von Infrastrukturkapazitäten für die Verkehrsarten im Eisenbahnverkehr:

- Personenfernverkehr
- Regionaler Personenverkehr
- Internationaler Güterverkehr auf den in der EU-Gesetzgebung verankerten Güterverkehrskorridoren⁵³
- Binnengüterverkehr und internationaler Güterverkehr ausserhalb der Güterverkehrskorridore
- Weitere wichtige Verkehrsarten (z.B. Autoverlad)

Die Entwicklung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur erfolgt gleichberechtigt für Personen- und Schienengüterverkehr. Dabei werden die Ansprüche der

⁵² Vgl. Art. 3 SBBG, SR 742.31.

⁵³ Festlegung der Linienführung der Güterverkehrskorridore entsprechend der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr.

Verkehrsarten an die Infrastruktur aufeinander abgestimmt und die verschiedenen Massnahmen für Personen- und Güterverkehr im strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) gesamthaft geplant, beurteilt und priorisiert. Die Eisenbahninfrastrukturbetreiberinnen erstellen die Planung im Auftrag des BAV.

Diese Entwicklung erfolgt im Rahmen einer "rollenden Planung", d.h. eine bereits erfolgte Planung kann aktualisiert, konkretisiert und überarbeitet werden.

Angebotsplanungen beruhen grundsätzlich auf einem Bedarfsnachweis, der unter anderem aus der prognostizierten Nachfrageentwicklung abgeleitet wird. Grundlage für die künftige Nachfrageentwicklung des nationalen Verkehrs sind Personen- und Güterverkehrsprognosen des Bundes, die mit regionalen Verkehrsprognosen ergänzt werden können.

Das BAV sorgt für nachvollziehbare Entscheide über die Aufnahme von Massnahmen in den jeweiligen Ausbausritten des strategischen Entwicklungsprogramms. Es beabsichtigt, die interessierten Kreise, u.a. auch die Güterverkehrsbranche, bei der Erarbeitung künftiger STEP-Botschaften noch stärker in die Planung einzubeziehen und die Ergebnisse mit ihnen zu diskutieren. Ziel ist es, dass entsprechende Einschätzungen der Branchenakteure in die Planung einfließen können.

Aufgrund Erfahrungen der letzten Jahre soll das Parlament künftig nicht mehr ein grosses Infrastruktur-Entwicklungsprogramm mit mehr als 20 Jahren Umsetzungsdauer beschliessen. Stattdessen sollen einzelne Ausbausritte alle vier bis acht Jahre genehmigt und realisiert werden.

Daher ist es wichtig, STEP alle vier Jahre daraufhin zu überprüfen, ob sich die Rahmenbedingungen verändert haben und ob die Massnahmen oder deren Priorisierung angepasst werden müssen. Mit den schrittweise zu fassenden Beschlüssen bleibt die notwendige Flexibilität erhalten.

Zur Sicherung der Kapazitäten im Personen- und Güterverkehr werden dem Planungsprozess, der mit der Vorlage FABI⁵⁴ definiert worden ist, im Rahmen von STEP folgende Elemente hinzugefügt:

- a) Die langfristigen Angebotsplanungen für die Ausbausritte von STEP, die von den Infrastrukturbetreiberinnen im Auftrag des BAV erarbeitet worden sind, liegen in Form von Netzplänen mit Systemtrassen vor (Systemtrassen definieren auf den schweizerischen Streckenabschnitten die Anzahl Trassen pro Stunde mit den Ankunfts- und Abfahrtszeiten in Knoten für eine Modellstunde). Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen beantragen beim BAV im Rahmen der Angebotsplanung die Zuteilung der Plantrassen auf die eingangs erwähnten Verkehrsarten. Das BAV entscheidet, ob die Zuteilung der Trassen den Zielen des Bundes entspricht und ob die Planung weit genug ist, um als verbindlich erklärt zu werden. Wenn dies der Fall ist, unterbreitet das BAV dem Bundesrat das Netznutzungskonzept.
- b) Der Bundesrat kann auf dieser Grundlage eine langfristige Netznutzung für verbindlich erklären. Dabei legt er die Verteilung der zukünftigen Kapazität auf die Verkehrsarten für ein bestimmtes Planungsjahr anhand von Netzplänen mit Systemtrassen fest. Er definiert, ergänzt oder ändert damit ein sogenanntes "Netznutzungskonzept" (NNK).

- c) In der Regel alle vier oder acht Jahre überprüft das BAV das STEP und die identifizierten Massnahmen. Bei allfälligen Änderungen wird in der Regel auch das Netznutzungskonzept angepasst.
- d) Auch Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Eisenbahnverkehrsunternehmen und Kantone können Begehren zur Änderung der Netznutzungskonzepte einreichen. Über solche Anträge beschliesst der Bundesrat.
- e) Die interessierten Kreise (Kantone, Branchenakteure, Verbände etc.) werden bei der ersten Verbindlichkeitserklärung eines Netznutzungskonzepts und bei wesentlichen Änderungen angehört.
- f) Das Netznutzungskonzept ist die zwingende Vorgabe für Netznutzungspläne (NNP; vgl. folgende Ziffer). Die angestrebte Kapazitätssicherung ist damit von der ersten verbindlichen Planung bis zum Ausführungsjahr gesichert.

1.2.3.2 Der Netznutzungsplan (NNP)

Die Netznutzungspläne (NNP) beinhalten genau wie das Netznutzungskonzept vor allem die Verteilung der geplanten Trassen auf die Verkehrsarten. Während das Netznutzungskonzept bis zum siebten Planungsjahr vor der eigentlichen Verkehrsdurchführung gilt und verbindlich ist, bestehen Netznutzungspläne für die Planungsjahre eins bis sechs vor dem jeweils aktuellen Fahrplanjahr.

Die Infrastrukturbetreiberinnen erarbeiten für die sechs Jahre vor dem Fahrplanjahr je einen Netznutzungsplan. Der Netznutzungsplan wird grundsätzlich sechs Jahre vor dem Ausführungsjahr erstellt und vom BAV unter Berücksichtigung des Netznutzungskonzepts genehmigt und somit verbindlich festgelegt. Er gilt ab Beschluss bis zum Zeitpunkt der Trassenvergabe rund vier Monate vor Fahrplanbeginn. Bei der Trassenvergabe ist die im Netznutzungsplan festgelegte Verteilung der Trassen zwingend einzuhalten. Im Gegensatz zum Netznutzungsplan, der die Verteilung der Trassen im Sinne von allgemeinen Bestimmungen zur Kapazitätsnutzung auf die Verkehrsarten festlegt, werden bei der Trassenvergabe die Trassen den Unternehmen zugeteilt, die eine Trasse wollen und für den Verkehr verantwortlich sind. Die Prozesse der Trassenvergabe, also der Vergabe der Trassen an die einzelnen EVU, bleiben nach Inkrafttreten der Neuregelung unverändert. Davon ausgenommen ist, dass die im Netznutzungsplan festgelegte Trassenanzahl und -qualität pro Verkehrsart eingehalten werden müssen.

Die heute geltende Prioritätenordnung gemäss Art. 9a EBG⁵⁵ gilt nur noch subsidiär zu den Festlegungen des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne.

Tabelle 3 zeigt beispielhaft die zeitliche Staffelung bei der Ein- und Weiterführung der Netznutzungspläne. Das übliche Verfahren mit Erstellung eines Netznutzungsplan sechs Jahre vor dem Fahrplanjahr kommt erstmals für das Jahr 2021 zur Anwendung.

⁵⁵ SR 742.101

Das Netznutzungskonzept und die Netznutzungspläne bilden immer alle normalspurigen Strecken der Schweiz ab. Nach Erfordernis können auch Netznutzungspläne für Strecken des Meterspurnetzes erstellt werden.

Flexibilität des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne

Mit dem Netznutzungskonzept und den Netznutzungsplänen werden die im Zusammenhang mit Streckenerweiterungen geplanten Angebote im Personenverkehr und die Kapazitäten für den Güterverkehr in ihrer ursprünglichen Qualität soweit sinnvoll bis zum Ausführungsjahr gesichert. Nicht verhindern sollen die beiden Instrumente aber neue, verbesserte Fahrplankonzepte und zweckmässige Einzelmassnahmen. Eine Änderung eines Netznutzungskonzepts oder der Netznutzungspläne bleibt in jeder Phase bis zur Trassenzuteilung möglich. Grundsätzlich gelten folgende Regeln für die Änderung des Netznutzungskonzepts oder eines Netznutzungsplans:

- Änderungen, welche die bestehenden Trassen in ihrer Anzahl und Qualität nicht verschlechtern, können ohne formalen Änderungsprozess im Fahrplan der betroffenen Planungsjahre und im Netznutzungskonzept bzw. Netznutzungsplan aufgenommen werden. Das BAV muss darüber informiert werden. Es überwacht, ob die Fahrplananpassung die bisherige Trassenplanung für eine Verkehrsart verschlechtert.
- Das Netznutzungskonzept wird in der Regel zusammen mit STEP alle vier Jahre überprüft und wenn nötig angepasst. Dabei werden für den Güterverkehr vor allem die Prognosen überprüft. Ziel einer solchen Überprüfung wäre die Darstellung der Trassenbedürfnisse (quantitativ und qualitativ) in ihrer geografischen Verteilung. Eine Anpassung kann das BAV nach Anhörung der interessierten Kreise vornehmen. Die Anpassung erfolgt durch einen formalen Beschluss des Bundesrats.
- Änderungsbegehren von Eisenbahninfrastrukturbetreiberinnen, Eisenbahnverkehrsunternehmen und Kantonen, welche zu einer Einbusse bei der Anzahl oder der Qualität der zugeteilten Trassen einer Verkehrsart führen, können im Einzelfall vom Bundesrat entschieden werden. Dabei werden die Auswirkungen der Änderung und die geplante Verkehrsführung einander gegenübergestellt.
- Änderungen der Netznutzungspläne werden dem BAV zur Genehmigung unterbreitet. Falls eine Änderung der Netznutzungspläne zwingende Rückwirkungen auf das Netznutzungskonzept hat, wird diese Änderung ohne einen Bundesratsbeschluss über die Änderung des Netznutzungskonzepts nicht definitiv gültig.

Unterhaltsarbeiten und Streckensperrungen im Netznutzungsplan

Seit einigen Jahren werden Strecken, auf denen grössere Unterhaltsarbeiten durchgeführt werden müssen, häufig teilweise oder ganz gesperrt. Für die Infrastrukturbetreiberin ist dies von Vorteil, weil die Arbeiten nicht durch den laufenden Betrieb behindert werden und so in kürzerer Zeit und kostengünstiger durchgeführt werden können. Für die Eisenbahnverkehrsunternehmen aber müssen Alternativen für die Aufrechterhaltung der Angebote gesucht werden, die in der Regel nicht einfach zu finden sind, da die Alternativstrecken - insofern vorhanden - in der Regel bereits gut ausgelastet sind und den Mehrverkehr nicht ohne weiteres aufnehmen können.

Bisher war es möglich, dass der Güterverkehr bedingt durch die in Art. 9a EBG⁵⁷ verankerte Prioritätenordnung während der Dauer der Bauarbeiten vollständig verdrängt wurde. Dies wird in den meisten Fällen von allen Betroffenen als nicht zweckmässig beurteilt. In Zukunft wird das BAV die Infrastrukturbetreiberin beauftragen, eine konkrete Verteilung der Trassen auf der teilweise gesperrten Strecke oder auf der Strecke, die den umgeleiteten Verkehr aufnehmen wird, vorzuschlagen. Diese Planung wird vom BAV nach Konsultation der betroffenen Kreise genehmigt und gilt als Teil des betroffenen Netznutzungsplans, auch wenn die baustellenbedingte Trassenzuteilung nur wenige Wochen oder Monate gilt. Für erhebliche Trassenreduktionen aufgrund von Baustellen und Streckensperrungen gelten folgende Grundsätze:

- Für den nationalen Fernverkehr und den Regionalverkehr bleibt, falls der Netznutzungsplan diese Trassen vorsieht, der Vorrang für je ein stündliches Zugpaar bestehen, sofern pro Tag und Verkehrsart mindestens 1'000 Fahrgäste befördert werden. In das nationale Taktsystem eingebundener internationaler Fernverkehr gilt dabei als nationales Angebot.
- Internationale Güterzüge auf den europäischen Güterverkehrskorridoren geniessen ebenfalls Priorität vor den restlichen Zügen.
- Abgesehen von den genannten Prioritäten entscheidet das BAV anhand der Gegebenheiten im Einzelfall.

1.2.3.3 **Planungsprozess für den Schienengüterverkehr und Konzept für Güterverkehrsanlagen**

Mit der Einführung eines institutionalisierten Planungsprozesses für den Güterverkehr sollen die Grundlagen für die koordinierte Planung von Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur geschaffen werden. Hierbei soll zentral das Instrument des 'Konzepts', wie es mit Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG)⁵⁸ vorgesehen ist, zur Anwendung kommen. Mit dem Instrument des Konzepts erarbeitet der Bund Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können.

Das **Konzept für Güterverkehrsanlagen** und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Bahninfrastruktur ist ein Planungsinstrument, welches die bestehenden Planungen der Güterverkehrsanlagen in einem Gesamtbild für den Schienengüterverkehr zusammenfasst. Die Festlegungen im Konzept sollen in erster Linie die Form von Zielbildern haben.

Wichtige **Elemente der Zielbilder** des Bundes im Rahmen des Konzepts für Güterverkehrsanlagen sind:

- Geplantes **Trassenangebot** für den Güterverkehr (Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne) übereinstimmend mit der Dimensionierung der Güterverkehrsanlagen;
- Planung der regionalen Produktionsstandorte, insbesondere der **Teambahnhöfe** für den Einzelwagenladungsverkehr;

⁵⁷ SR 742.101

⁵⁸ SR 700

- Planung der **Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs** mit Angabe des Aufgabengebiets und der Kapazität des jeweiligen Terminals;
- Planung der **Rangierbahnhöfe**;
- Aussagen zur Entwicklung der **Anschlussgleise**;
- Aussagen zur Entwicklung bei den **Freiverladeanlagen**.

Grundsätzlich soll der Planungsprozess für Güterverkehrsanlagen und die Aktualisierung des Konzepts in einer rollenden Planung mit STEP zeitlich und inhaltlich koordiniert werden. Das heisst, dass das BAV gemeinsam mit den Infrastrukturunternehmen und unter Einbezug der verschiedenen Branchenakteure auch die Güterverkehrsanlagen laufend in die Mehrjahresplanung einbezieht.

Die rollende Planung soll dabei einem systematischen und für die planende Instanz verbindlichen Prozess folgen. Wie die STEP-Planung soll auch das Güterverkehrskonzept alle vier bis acht Jahre aktualisiert werden. Diese Aktualisierung stützt sich analog STEP im Güterverkehr auf Transportmarktstudien für den schweizerischen Schienengüterverkehr. Ziel dieser Studien (bzw. deren laufender Aktualisierung) ist die Darstellung der Trassenbedürfnisse in ihrer geografischen Verteilung sowie des Bedarfs nach spezifischen Güterverkehrsanlagen, ebenfalls differenziert nach geografischen Räumen und der jeweils angestrebten Kapazitäten. Im Sinne der rollenden Planung wird rückblickend die Entwicklung der letzten Jahre analysiert (inwiefern Markterwartungen eingetreten sind) und darauf aufbauend der Bedarf für die jeweils folgenden zehn bis zwanzig Jahre abgeleitet. Infrastrukturbetreiberinnen, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Verloader, Speditionen, Kantone und weitere interessierte Kreise werden aufgefordert, ihre Erfahrungen und Erwartungen in die Prognosestudie einzubringen. Das BAV aktualisiert anschliessend das Konzept für den Güterverkehr und legt es nach Anhörung der interessierten Kreise für die nächsten vier bis acht Jahre, also bis zur nächsten Aktualisierung fest.

Das Konzept für Güterverkehrsanlagen muss nicht für alle Anlagen dieselbe Aussagetiefe ausweisen. Grosse Anlagen wie Terminals und Rangierbahnhöfe müssen klar positioniert und aufgeführt sowie deren Entwicklungsperspektiven dargelegt werden. Für kleinere Anlagen wie Anschlussgleise sollen Anpassungen an bestehenden Anlagen, Ergänzungen bei den Freiverladeanlagen sowie die Entwicklungsrichtung qualitativ aufgeführt sein.

Das Konzept ist hierbei mit einem Zeithorizont für die Realisierung der Anlagen zu verknüpfen, gleichzeitig ist die zeitliche Staffelung der finanziellen Förderung durch den Bund im Rahmen eines Mittelfristplans für die finanzielle Förderung durch den Bund anzugeben (in Form einer Präzisierung der heutigen von UVEK und EFD vereinbarten Mehrjahresprogramme im Bereich Anschlussgleise und Terminalinvestitionen). Bei der Festlegung des Konzepts und den Änderungen muss die Koordination mit den weiteren raumplanerischen Instrumenten von Bund und Kantonen sichergestellt werden. Je nach raumplanerischer Wirkung einer Anlage muss diese gleichzeitig auch im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, und in den Richtlinien der Kantone vermerkt sein.

1.2.3.4

Finanzielle Förderung von Umschlagsanlagen des Kombinierten Verkehrs und privater Gleisanschlüsse

Der Bund gewährt den Infrastrukturbetreiberinnen über die Leistungsvereinbarungen **wie bisher** Investitionsbeiträge an güterverkehrsspezifische Anlagen der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur (Rangierbahnhöfe, Rangieranlagen und Freiverladeanlagen). Investitionsbeiträge an private Güterverkehrsanlagen erfolgen wie bisher über die Spezialfinanzierungen gemäss MinVG⁵⁹.

Die finanzielle Förderung von privaten Güterverkehrsanlagen ist nicht neu. Die Förderung soll mit dieser Vorlage den veränderten logistischen Bedürfnissen angepasst und harmonisiert werden.

Folgende **neue** Elemente werden vorgeschlagen:

- Der Beitrag des Bundes an die Kosten des Baus von Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr und von Anschlussgleisen soll einheitlich maximal 60 Prozent der anrechenbaren Kosten betragen. Heute beläuft sich die Förderung für Anschlussgleise auf 40 bis 60% und für Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs auf maximal 80%.
- Bei grösseren Terminalanlagen von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung kann ein höherer maximaler Bundesanteil von maximal 80 Prozent gesprochen werden. Voraussetzung für einen höheren Bundesanteil ist, dass die Investition von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung ist und für eine Vielzahl von Marktteilnehmern eine wichtige Rolle spielt. Umgekehrt soll für kleine KV-Umschlagsanlagen, die ausschliesslich oder vorwiegend von einem einzigen Logistik- oder Transportunternehmen in Anspruch genommen werden, der Anteil der Förderung auf das heute bei Anschlussgleisen übliche Niveau von 40 bis 60% reduziert werden.
- Für Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr und Anschlussgleise kommen bei der Bewertung und Bestimmung der Höhe der Investitionsbeiträge analoge Kriterien zur Anwendung. Das Verfahren des Bundes zur Mitfinanzierung soll für die kleineren Anlagen vereinfacht werden.
- Für die Bewertung und Bemessung des Bundesbeitrags können Kategorien mit unterschiedlichen Förderanteilen des Bundes gebildet werden. Diese orientieren sich insbesondere am im Rahmen des institutionalisierten Planungsprozesses erarbeiteten Konzept für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen (vgl. Kapitel 1.2.3.3). Dabei sollen Kriterien wie Investitionsvolumen, verkehrliche Wirkung, raumplanerische Wirkung, Beitrag an die Verlagerung, Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu anderen Anlagen usw. zur Anwendung kommen.
- Die Kantone können sich ebenfalls an Investitionen in Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs oder Anschlussgleise beteiligen.
- Neu werden die Mittel für Anschlussgleise und Umschlagsanlagen in der Schweiz ausschliesslich in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen ausgerichtet. Die rückzahlbaren, meist zinslosen Darlehen an Investitionen in Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs haben sich nicht bewährt. Der Bund behält

⁵⁹ SR 725.116.2

sich zukünftig aber die Möglichkeit vor, auch A-fonds-perdu-Mittel durch Grundpfand oder Bankgarantien sichern zu lassen. Dies soll garantieren, dass die angekündigten Verkehrsmengen auch tatsächlich transportiert werden.

- Die Bundesbeiträge werden wenn immer möglich an überprüfbare Bedingungen des diskriminierungsfreien Zugangs geknüpft. Kleinere Projekte (insbesondere Anschlussgleise) können davon befreit werden, was aber auch eine niedrigere Förderung zur Folge hat. Für grössere Projekte (insbesondere grössere KV-Umschlagsanlagen) kann der Bund die Bedingungen des diskriminierungsfreien Zugangs mit Auflagen konkretisieren, indem er konkrete Betreibermodelle verfügt oder eine Veröffentlichungspflicht für Umschlagspreise festlegt. Die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) erhält Kompetenzen für Streitfälle über den diskriminierungsfreien Zugang.
- Die angestrebte Angleichung zwischen Anschlussgleis- und Terminalfinanzierung führt letztlich zu einer Zusammenlegung der heute separat bewirtschafteten Kredite A4300.014 für Terminalanlagen und A4300.0121 für Anschlussgleise zu einem gemeinsamen Kredit für Güterverkehrsanlagen. Dieser wird weiterhin auf Basis des MinVG⁶⁰ finanziert.
- Grundsätzlich werden Beiträge nur noch an Neu- oder Erweiterungsinvestitionen ausgerichtet. Den Substanzerhalt tragen die Eigentümer der Anlage. Neu werden die Anschlussweichen der Anschlussgleise aus Finanzierungssicht der Eisenbahninfrastruktur zugeschrieben und folglich im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Infrastrukturbetreiberinnen finanziert. Im Falle des Rückbaus eines Anschlussgleises soll der Anschliesser jedoch an den Kosten der Anpassung der Infrastruktur beteiligt werden können.
- Beiträge an Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr, welche im Ausland erstellt werden und lediglich unterstützt werden, wenn sie der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs dienen, können weiterhin auch in Form von rückzahlbaren Darlehen gewährt werden.

1.2.3.5 Förderung technischer Neuerungen

Der Bund schafft eine gesetzliche Grundlage für Beiträge an Investitionen in technische Neuerungen (Innovationen) im Schienengüterverkehr. Die Unterstützung von geeigneten Innovationen soll vorderhand punktuell erfolgen. Schwergewichtig konzentrieren sich diese Beiträge auf die Entwicklung von Basistechnologien im güterspezifischen Eisenbahnsystem. Der Bund soll zudem dort Innovationen fördern, wo eine grosse Wirkung zur effizienteren, ressourcenschonenderen Produktion erwartet wird. Im Weiteren ist es sinnvoll, die europäische Zusammenarbeit im Bereich von Innovationen zu suchen und aktiv zu fördern.

1.2.3.6 Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs

Der Bund hält am Instrument der LSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs als Element der Gesamtkonzeption fest. Die LSVA-Rückerstattung, welche an Strassentransportunternehmen geleistet wird, vermindert

⁶⁰ SR 725.116.2

die LSVA-Abgabebelastung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs, in dem pro Umschlag abhängig von der Grösse des Behälters (Container, Wechselbehälter, Sattelaufleger) ein bestimmter Maximalbetrag von der bezahlten LSVA zurückerstattet wird. Für die konkrete Ausgestaltung des Instruments der Rückerstattung sieht der Bund Optimierungen (v.a. bei Definition der Grössenkatoren und der damit verbundenen Differenzierung der Rückerstattungsbeträge) vor, die mit einer Anpassung der Ausführungsbestimmungen vorgenommen werden.

1.2.3.7 Betriebsbeiträge an Güterverkehrsangebote

Beteiligung des Bundes an Bestellungen der Kantone

Der Bund kann sich an der Bestellung von Leistungen im Schienengüterverkehr, die durch die Kantone erfolgen, beteiligen. Dabei orientiert sich der Beitrag am erwarteten Defizit, welches beispielsweise durch das Offenhalten eines Bedienpunktes oder durch die Produktion eines Angebots entstehen würde. Der Beitrag wird vorgängig zur Leistungserbringung ausgehandelt.

Die Kantone tragen in der Regel mindestens 50 % der mit der gemeinsamen Bestellung vereinbarten Beiträge. Bei der Abwicklung der Bestellung hat der Kanton die Federführung.

Voraussetzung für die Beteiligung des Bundes ist eine abgestimmte Güterverkehrsstrategie des Kantons oder ein Güterverkehrskonzept im Rahmen der Richtplanung. Diese Strategie muss mit dem Konzept des Bundes für Güterverkehrsanlagen (vgl. Ziffer 1.2.3.3) abgestimmt sein. Der Bund beteiligt sich höchstens im Rahmen der budgetierten Mittel an den Bestellungen. Die allfällige Höhe des Bundesbeitrags wird den Kantonen mitgeteilt, nachdem die Kantone das geplante Bestellvolumen festgelegt haben. Die Kantone können zusätzliche Bestellungen in eigener Verantwortung ohne finanzielle Beteiligung des Bundes vornehmen.

Mit diesen gezielten Bestellungen können die Kantone gemeinsam mit dem Bund die eigenwirtschaftlichen Angebote der Unternehmen ergänzen und ein politisch erwünschtes und auf die aktuelle Marktlage und die regionalen Gegebenheiten zugeschnittenes Angebot sicherstellen. Im Vordergrund des Engagements des Bundes steht der Ausgleich der naturräumlich bedingten Kostenunterschiede für die Erbringung von Güterverkehrsleistungen in den schweizerischen Bergregionen sowie die Erschliessung von Industriezonen mit Schienengüterverkehr, die einen Entwicklungsschwerpunkt eines Kantons darstellen.

Zeitlich befristete Betriebsbeiträge für neue Angebote im Schienengüterverkehr in der Fläche

Der Bund richtet zeitlich befristet Beiträge an im Aufbau begriffene Angebote im Schienengüterverkehr in der Fläche aus. Diese Transporte sind entweder neu oder werden bis anhin im Strassengüterverkehr abgewickelt und erschliessen somit neue Marktsegmente für den Schienengüterverkehr. Nicht förderberechtigt sind Verkehre, die nur eine neue logistische Lösung für bestehende Schienengüterverkehrsangebote darstellen. Eine Überführung von EWLV-Angeboten in den KV ist entsprechend von der Förderung ausgeschlossen. Der Fokus dieser befristeten Anschubfinanzierungen liegt bei Angeboten im Binnenverkehr.

Der Bundesbeitrag an ein neues Schienenangebot wird vorgängig festgelegt. Er orientiert sich am erwarteten Defizit im Beitragsjahr. Um Angebotsverzerrungen zu

vermeiden, wird der Bund einen einheitlichen Maximalbetrag für alle Angebote festlegen.

Eine Verlängerung der maximalen Frist von drei Jahren ist nicht möglich. Im erfolgreichen Fall kann das Angebot nach drei Aufbaujahren seine Kosten durch Erträge decken. Im negativen Fall wird das Angebot angepasst oder eingestellt.

Finanzielle Entlastung des Bundes durch Abbau der Betriebsbeiträge

Die bisherigen Betriebsbeiträge an den EWLV und den Binnen-KV fallen - nach einer Übergangsfrist, in welcher die Beiträge schrittweise abgebaut werden - bis drei Jahre nach Inkrafttreten des revidierten GüTG definitiv weg.

Für 2013 sind Betriebsbeiträge von rund 30 Mio. Franken für den EWLV und KV auf Normalspur und weitere 6 Mio. Franken für den Güterverkehr auf Meterspur budgetiert. Mit den neuen Instrumenten werden diese Betriebsbeiträge schrittweise von insgesamt 36 Mio. um 24 Mio. Franken reduziert. Von den verbleibenden 12 Mio. Franken werden voraussichtlich weiterhin 6 Mio. Franken für den Güterverkehr auf Meterspurbahnen - insbesondere in den Gebirgsregionen - reserviert sein. Es ist davon auszugehen, dass diese Angebote durch die betroffenen Kantone weiter bestellt werden, wenn der Bund sich an der Bestellung mit beteiligt. Zusätzliche 6 Mio. Franken pro Jahr sind für weitere Bestellungen mit den Kantonen und Anschubfinanzierungen vorgesehen.

Die Abgeltungen für maritime Import-/Exportverkehre werden bereits auf Ende 2015 abgeschafft. Die langläufigen Verkehre im kombinierten Verkehr ab den Nordseehäfen müssen bis dahin ohne Abgeltungen auskommen.

Der schrittweise Abbau der aktuellen, umfangreichen Betriebsbeiträge leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets 2014 (KAP 2014) geforderten Sparvorgaben im Bereich des Schienengüterverkehrs in der Fläche⁶¹.

1.2.3.8 Weiterentwicklung der SBB Cargo als wichtigster Anbieter im Schienengüterverkehr der Schweiz

Gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)⁶² zählen Dienstleistungen im Güterverkehr zu den Kernaufgaben der SBB. Gleichzeitig werden heute im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den SBB auch strategische Ausrichtungen im Bereich des Güterverkehrs vereinbart. Mit dieser Vorlage werden diesbezüglich die folgenden Anpassungen vorgeschlagen:

1. Anstelle der heute im SBBG definierten Kernaufgabe Güterverkehr soll eine Kann-Vorschrift für das Angebot von Güterverkehrsleistungen definiert werden.
2. Der Bund gewährleistet mit einer im SBBG verankerten Bestimmung, dass der Entscheid über die Aufgabe des Systems Einzelwagenladungsverkehr oder wesentlicher Teile dieses Angebots der Generalversammlung (also dem Bun-

⁶¹ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAPG 2014) vom 19. Dezember 2012

⁶² SR 742.31

desrat) vorgelegt werden muss. Dies soll sicherstellen, dass ein solcher Schritt nur innert einer angemessenen Frist erfolgen kann.⁶³

1.2.3.9 Vereinfachung der Bestimmung zu Bau, Betrieb und Aufsicht von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen

Die im bestehenden Anschlussgleisgesetz vom 5. Oktober 1990⁶⁴ in Bezug auf Bau und Betrieb von Güterverkehrsanlagen sowie zur Aufsicht enthaltenen Bestimmungen bedürfen einer Vereinfachung. Die umfangreichen Begriffsbestimmungen gemäss Artikel 2 Anschlussgleisgesetz sind nicht mehr erforderlich, wo noch nötig, werden die Fachausdrücke neu in den entsprechenden Gesetzesbestimmungen umschrieben. Der Grundgedanke, Güterverkehrsanlagen auch raumplanerisch zu planen und zu sichern, wird beibehalten, aber nicht mehr als zwingendes Erfordernis definiert, zumal sich in der Praxis die Idee des Gesetzes von 1990 nicht durchgesetzt hat, neue Anschlussgleise vor allem mittels Nutzungsplänen zu genehmigen. Im Zentrum stand und steht vielmehr die Baubewilligung nach kantonalem Recht. Entsprechend dieser Erkenntnis wird das Gesetz nun aufgehoben. Die neue Regelung ist einfacher und übersichtlicher. Sie umfasst noch vier Bestimmungen (Erschliessung, Baubewilligung, Enteignung, sowie ein Verweis auf das Eisenbahngesetz bezüglich der Sicherheitsbestimmungen).

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Grundsätze und Ziele

Die Grundsätze und Ziele bilden die Grundpfeiler der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche. Mit den vorgeschlagenen Instrumenten sollen in erster Linie die gesetzlich festgelegten Grundsätze umgesetzt und die Ziele erreicht werden können. Weiter geben die Ziele und Grundsätze den Rahmen für das Instrumentarium zur Förderung des Schienengüterverkehrs und dessen Ausprägung vor. Sie tragen dem Spannungsfeld zwischen den grundsätzlichen Mechanismen des Marktes und den staatlichen Zielen Rechnung. Aus ihnen leiten sich klare Aufgabenstellungen für den Bund ab.

Begründung Ziel 1

Der Bund konzentriert sich mit Blick auf den Schienengüterverkehrsmarkt in erster Linie auf die Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für den Güterverkehr. Dabei stehen die nachhaltige Entwicklung des Gütertransports, die Güterversorgung des Landes und das effiziente Zusammenwirken der Verkehrsträger im Vordergrund. Die Verkehrsträger sollen sich in ihrem Zusammenspiel sinnvoll ergänzen, sich gegenseitigen unterstützen und die knappen Infrastrukturkapazitäten auf Strasse und Schiene gegenseitig entlasten.

Es ist nicht vorgesehen, über die Formulierung der Ziele den heute bestehenden finanziellen Rahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs zu erweitern. Vielmehr sollen die Fördertatbestände fokussiert und konzeptionell abgestimmt werden.

⁶³ Vgl. Art. 10 Abs. 2 SBBG, SR 742.31

⁶⁴ SR 742.141.5

Der Bund fördert heute den Schienengüterverkehr in der Fläche - je nach Bezugsjahr - mit 70 bis 110 Mio. Franken pro Jahr. Dabei ist die Finanzierung von Rangier- und Freiverladeanlagen über die Leistungsvereinbarung mit der SBB AG nicht mitgerechnet. Die im Rahmen der Gesamtkonzeption beschlossenen Förderinstrumente sollen in ihrer Ausgestaltung und Bemessung (Schwerpunkte innerhalb der Instrumente) neu an den vorgeschlagenen Grundsätzen ausgerichtet und dementsprechend zielgerichtet eingesetzt werden. Eine solche konzeptionelle und in sich grundsätzlich geschlossene Ausrichtung gab es in der Vergangenheit nicht.

Begründung Ziel 2

Der Staat unterstützt die Verfügbarkeit allgemeiner Verkehrsinfrastrukturen, die ein funktions- und leistungsfähiges Güterverkehrsangebot benötigt. Der Bundesrat betrachtet es als einen Aspekt der Sicherstellung der Güterversorgung, die Finanzierung der notwendigen Infrastrukturen langfristig zu sichern. Das gilt für das Schienen- wie für das Strassennetz. Für den Schienenverkehr geschieht dies im Rahmen der vorhandenen Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente des Eisenbahngesetzes und zukunftsorientiert mit der STEP-Planung. Die Planung der Kapazitäten für den Personen- und den Güterverkehr erfolgt innerhalb STEP gleichberechtigt.

Wo die erforderlichen Bündelungsmöglichkeiten zur Auslastung der Angebote sowie eine geeignete Struktur für den Gütertransport auf der Schiene oder in Kombination Schiene/Strasse und Schiff/Schiene vorhanden sind, unterstützt der Bund die Güterverkehrsanlagen wie bisher finanziell. Damit können optimale infrastrukturelle Voraussetzungen für die Entwicklung des Gütertransports auf der Schiene geschaffen werden.

Der Staat muss nicht nur geeignete Infrastrukturen schaffen, sondern auch die geplanten Kapazitäten sicherstellen. Weil Güter- und Personenverkehr das Schienennetz der Schweiz grundsätzlich gemeinsam nutzen, kann diese Aufgabe nicht nur den Infrastrukturbetreiberinnen überlassen werden. Denn die Interessenabwägung zwischen Güter- und Personenverkehr ist angesichts knapper Infrastrukturkapazitäten vermehrt eine politische Aufgabe. Die Umsetzung eines institutionalisierten Planungsprozesses für den Güterverkehr und die Kapazitätssicherung für die verschiedenen Verkehrsarten wird deswegen mit dieser Vorlage neu zu einer Aufgabe des Bundes.

Begründung Ziel 3

Die Schieneninfrastrukturen für den Güterverkehr und die Güterverkehrsanlagen können nur ihren vollen Nutzen entfalten, wenn sie allen Interessenten auch für eine Nutzung zu gleichen Bedingungen zugänglich sind. Schon heute überwacht die SKE den diskriminierungsfreien Zugang auf die Eisenbahninfrastruktur. Dazu gehören auch Rangieranlagen, Teambahnhöfe und Freiverladeanlagen. Nicht zur öffentlichen Eisenbahninfrastruktur gehören Terminals und Anschlussgleise. Bisher verlangte der Bund den diskriminierungsfreien Zugang bei diesen Anlagen im Rahmen der Mitfinanzierungszusagen. Eine Überwachung der Einhaltung konnte nur ungenügend sichergestellt werden. In Zukunft soll die SKE auch hier tätig werden.

Begründung Ziel 4

Güterverkehrsdienstleistungen sollen auch im Schienengüterverkehr grundsätzlich eigenwirtschaftlich erbracht werden. Eine vorübergehende oder dauerhafte Abweichung vom Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit kann nur ausnahmsweise toleriert werden. Möglich sein soll das dort, wo die Kantone oder Regionen aus gewichtigen

Gründen nicht kostendeckende Angebote im Schienengüterverkehr sicherstellen wollen wie z.B. aus Gründen der ganzjährigen Versorgungssicherheit in Bergregionen oder an industriellen Entwicklungsschwerpunkten. In diesen Fällen soll sich der Bund an diesen Angeboten beteiligen und die Kantone bei der Sicherstellung von Schienengüterverkehrsdienstleistungen unterstützen können.

Eine befristete Bundesunterstützung einzelner neuer Angebote während ihrer Einführungsphase soll ebenso möglich bleiben. Das gilt auch für die finanzielle Unterstützung von Investitionen in sinnvolle Innovationen, wenn dadurch nachhaltige und selbsttragende Verkehrsangebote auf der Schiene geschaffen werden können.

Die verworfenen Ziele wurden schon unter Ziffer 1.2.2.2 als wichtiges Element bei der Festlegung der Grundsätze und Ziele dargelegt.

1.3.2 Die Auswahl der Instrumente zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

Den Schwerpunkt der Instrumente der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche bilden die Rahmenbedingungen für den Güterverkehr:

- Der Bund bestätigt mit dieser Vorlage die geltenden Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr.
- Der Bund sorgt mit den neuen Instrumenten Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan für die Kapazitätssicherung des Güter- und Personenverkehrs auf der knappen Schieneninfrastruktur.
- Der Bund sorgt für eine abgestimmte Planung der Güterverkehrsanlagen.
- Der Bund sorgt für den diskriminierungsfreien Zugang zu den Anlagen.

Folgende Massnahmen sollen darüber hinaus die Entwicklung des Angebots im Schienengüterverkehr in der Fläche unterstützen:

- Der Bund unterstützt den Bau und die Erweiterung der Anlagen des Güterverkehrs mit Beiträgen zwischen 40 % und 60 % an den Gesamtkosten. Bei Umschlagsanlagen von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung kann die Förderung auf bis zu 80% erhöht werden. Bei Güterverkehrsanlagen, die zur öffentlichen Bahninfrastruktur zählen, beträgt der Anteil des Bundes weiterhin 100 %.
- Die Eisenbahninfrastruktur und die der Eisenbahninfrastruktur zugeordneten Anlagen wie Rangieranlagen können durch den Güterverkehr zu Grenzkosten benützt werden.
- Die Rückerstattungen der LSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs werden beibehalten.
- Der Bund kann punktuell Innovationen fördern, wenn diese nachhaltig zu einer effizienteren und ressourcenschonenderen Produktion beitragen.

All diese Instrumente sind Voraussetzung für erfolgreiche Angebote im schweizerischen Güterverkehr auf der Schiene. Sie sind die Grundlage für wettbewerbsfähige Preise und sorgen mit der Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs für den notwendigen Wettbewerb zwischen den Anbietern, wo ein solcher möglich ist. Die meisten Anlagen des Schienengüterverkehrs würden aufgrund der Marktkräfte nicht

realisiert, da das Risiko für diese umfangreichen Investitionen für eine reine Privatfinanzierung oftmals zu gross ist. Über die Volumen im Güterverkehr wird kurzfristig disponiert, während diese Anlagen über 10 bis 50 Jahre abgeschrieben werden müssen. Jedes einzelne dieser Förderinstrumente ist notwendig, damit weiterhin ein sinnvolles Angebot im Schienengüterverkehr erbracht werden kann, eine Verlagerung des Schienengüterverkehrs auf die Strasse verhindert wird und das für die Zukunft erwartete Wachstum des Gütertransports nicht ausschliesslich auf der Strasse stattfindet. Der Schienengüterverkehr soll weiterhin zur Entlastung der Umwelt und der Strasseninfrastrukturen in der Schweiz beitragen. Dies geschieht in einem Ausmass, das im internationalen Vergleich erheblich ist.

Zwei zusätzliche Instrumente sollen **subsidiär** dafür sorgen, dass der Bund und die Kantone gewisse Korrekturen bei den eigenwirtschaftlichen Angeboten der Unternehmungen vornehmen können. Dies wird nötig, wenn die politisch erwünschte Versorgung in den Regionen und die Nachhaltigkeit beim Gütertransport nicht erreicht werden.

- Beteiligung des Bundes an Bestellungen von Güterverkehrsangeboten durch Kantone.
- Befristete Betriebsbeiträge für den Aufbau von neuen und neue Marktsegmente erschliessenden Schienengüterverkehrsangeboten.

Die Umformulierung der heutigen Kernaufgabe Güterverkehr der SBB zu einer Kann-Vorschrift für das Angebot von Güterverkehrsleistungen ist flankierend zu verstehen, indem die eigenwirtschaftliche Ausrichtung der SBB im Güterverkehrsgeschäft gestützt wird. Darüber hinaus sollen das Bewilligungsverfahren für den Bau und Betrieb von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen vereinfacht und die Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden klarer definiert werden.

1.3.3 Verworfen Instrumente

Die Auswahl des Instrumentariums zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche hängt von den definierten Zielsetzungen ab. Die Verfolgung eines konkreten Verlagerungsziels oder die Festlegung eines Grundangebots im Schienengüterverkehr hätten ein Instrumentarium zur Folge, das weit umfassender und tiefer in die Marktverhältnisse sowie die Arbeitsteilung zwischen Strasse und Schiene eingreift.

Mit der Definition - also faktisch der Bestellung - einer Grundversorgung im Schienengüterverkehr (insbesondere im EWLV) müssten auch die Rechte und Pflichten der Anbieter festgelegt werden. Letztlich müsste der Bund auch die Rollen und Aufgaben der einzelnen Unternehmen über die Bestellung bestimmen. Dies hätte eine Schliessung des Marktes zur Folge: Der Bund müsste im Rahmen eines Vergabeverfahrens festlegen, bei wem die Leistung bestellt würde. Die Unternehmen des Schienengüterverkehrs hätten dem Bund Offerten vorzulegen, wie sie das angestrebte Grundangebot erbringen wollten. Eine so definierte Systemführerschaft würde einen Schutz des EWLV-Marktes vor Marktzutritt mit sich bringen.

Der Bund hätte die ungedeckten Kosten des von ihm bestellten Angebots abzugelten. Sofern eine solche Bestellung über das heute erbrachte Angebot hinausginge, würde dies auch den heutigen finanziellen Rahmen sprengen, der als Obergrenze einer zukünftigen Förderung zu betrachten ist. Daher ist diese Variante auch unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der Budgetneutralität keine Option.

Deswegen ist die Idee eines Angebots, das der Bund definiert, bestellt und bezahlt, aus ordnungs- und finanzpolitischen Gründen verworfen worden.

1.3.4 Begründungen zu den neuen Instrumenten

1.3.4.1 Das langfristige Netznutzungskonzept und der Netz-nutzungsplan

Die zeitliche und örtliche Verfügbarkeit der für einen attraktiven und qualitativ hochwertigen Schienengüterverkehr erforderlichen Infrastruktur ist ein Kernanliegen der Vorlage. Im Rahmen der FABI-Vorlage⁶⁵ und der damit verbundenen STEP-Planung sind schon wichtige Schritte für die entsprechende Planung in die Wege geleitet worden. Bei der Sicherung der geplanten Kapazitäten für den Personen- und Güterverkehr bestehen aber noch Lücken. In den nächsten Jahren, in denen sich das STEP noch nicht auf die Fahrplanjahre auswirkt, gibt es bei den Kapazitäten für den Güterverkehr noch Defizite und Engpässe. Das Problem besteht nicht nur in der Anzahl der zur Verfügung stehenden Trassen, sondern auch in deren Qualität und zeitlicher Lage. In allen Gesprächen, die mit Vertretern der Branche geführt wurden, war es eines der dringendsten Anliegen, dass die Verfügbarkeit der Infrastruktur sichergestellt und verbessert wird. Die folgenden Faktoren wirken unmittelbar auf die Verfügbarkeit von Trassen für den Güterverkehr ein:

1. Auf vielen Strecken bestehen Engpässe. Während der Spitzenzeiten sind die Strecken durch Züge des Personen- und Güterverkehrs vollständig ausgelastet.
2. Der vertaktete Personenverkehr hat beim Netzzugang Vorrang vor dem Güterverkehr (Art. 9a des EBG⁶⁶). Dazu ist anzumerken, dass das EBG dem Bundesrat das Recht gibt, unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher und raumplanerischer Anliegen Ausnahmen von der Prioritätenordnung zu gewähren.
3. Die für den Güterverkehr erforderlichen Trassen, welche im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten ursprünglich geplant waren, werden später durch Projekte des Personenverkehrs oftmals verdrängt oder in die Randzeiten verschoben.
4. Güterzüge fahren langsamer als Reisezüge des Fernverkehrs; die maximale Geschwindigkeit auf einzelnen Streckenabschnitten wird von Güterzügen oft nicht erreicht. Bei gleicher Geschwindigkeit beider Verkehre stünden ungleich mehr Trassen zur Verfügung als heute.

Für eine kostengünstige Produktion müssen die Umläufe der Fahrzeuge und der Einsatz des Fahrpersonals optimiert werden. Wenn Trassen für den Güterverkehr nur konzentriert auf wenige Stunden in der Nacht und die wenigen Stunden ausserhalb der Hauptverkehrszeit verfügbar sind, können keine vernünftigen Umläufe bei für Güterverkehrsangebote erforderlichen Fahrzeugen und Personal erreicht werden. Die Produktion wird dadurch erheblich teurer.

Mit der Vorlage FABI⁶⁷ entscheidet das Parlament unter anderem über den Ausbau der Schieneninfrastruktur und die dafür notwendigen Mittel. In den geplanten Ausbausritten wird auch der Güterverkehr berücksichtigt. Auf allen wichtigen Stre-

⁶⁵ BBl 2012 1577

⁶⁶ SR 742.101

⁶⁷ BBl 2012 1577

cken sind für den Güterverkehr stündliche Trassen geplant. Diese Planung in Form von Netz- oder Systemfahrplänen sieht stündliche Trassen vor, die dem Güterverkehr eine effiziente Produktion ermöglichen. Sie basiert auf den aktuellsten Verkehrsprognosen und anderen verfügbaren Informationen, welche dem BAV zur Verfügung stehen. Diese Netz- bzw. Systemfahrpläne sind heute unverbindlich. Ziel dieser Vorlage ist es, die Planung der Trassen und damit die Verteilung auf die Verkehrsarten mit den Instrumenten des langfristigen Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne verbindlich festzulegen. Dies sichert die notwendige Anzahl und Qualität der Trassen für den Güterverkehr und den Personenverkehr über die verschiedenen Planungsperioden bis hin zur Verkehrsdurchführung in der jeweils aktuellen Fahrplanperiode.

1.3.4.2 Planungsprozess für den Schienengüterverkehr und Konzept für Güterverkehrsanlagen

Ein wichtiges Anliegen der Vertreter der Güterverkehrsbranche ist es, dass die Güterverkehrsanlagen und die Infrastrukturkapazitäten gemeinsam mit ihnen geplant und gesamtschweizerisch koordiniert werden. So sollen die knappen Bundesmittel effizient eingesetzt werden und es soll vermieden werden, dass sich neue Güterverkehrsanlagen gegenseitig Konkurrenz machen.

Heute planen die im Güterverkehr tätigen Unternehmen und die Verloader ihre Güterverkehrsanlagen in der Regel autonom und das BAV bearbeitet als zuständige Behörde die entsprechenden Gesuche um Bundesbeiträge einzeln. Dabei bleibt zum Beispiel offen, ob die für die Realisierung der Verkehrsmengen erforderlichen Trassen überhaupt vorhanden sind und ob nicht unterschiedliche Projekte auf die gleichen Verkehre abzielen und so beim BAV zu viele oder falsch dimensionierte Gesuche eingereicht werden. Eine unternehmensübergreifende Planung dieser Anlagen könnte entscheidende Verbesserungen bringen. Die verfügbaren Mittel würden so auf für alle Beteiligten zweckmässige Infrastrukturen konzentriert. Jede Investition soll analogen Kosten- und Nutzenkriterien unterworfen sein. Wichtig bei der Festlegung der geeignetsten Projekte ist zudem die Gesamtsicht der Güterverkehrsentwicklung über die kommenden Jahre.

Ergebnis dieses institutionalisierten Prozesses ist die Erstellung und Aktualisierung eines Konzepts, wie es in Art. 13 RPG⁶⁸ vorgesehen ist. Mit ihm kann die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Schieneninfrastrukturentwicklung gesteuert werden. Wesentliches Element des Konzepts sind Zielbilder für das angestrebte Trassenangebot im Güterverkehr, für Rangier- und andere spezifische Güterverkehrsanlagen und für KV-Umschlagsanlagen. Diese Zielbilder würden den grundsätzlichen Bedarf und fallweise auch die geografische Ansiedlung bzw. Verteilung - selbstverständlich aufbauend auf den bisherigen Anlagen - und deren Entwicklungspotentiale aufzeigen. Mit diesen Zielbildern kann die Vergabe von Bundesbeiträgen auf die vom Bund gesetzten Ziele ausgerichtet und anhand einer koordinierten Planung geprüft werden.

Zugleich wird mit einem institutionalisierten Planungsprozess und dessen Verankerung in einem Konzept die Möglichkeit geschaffen, dass die Anliegen des Schienengüterverkehrs in der Raumplanung berücksichtigt werden können. Denn Elemente

⁶⁸ SR 700

des Konzepts fliessen in den Sachplan Verkehr und in die Richtplanungen der Kantone ein. Dies ermöglicht zuvorderst die Vorhaltung von Flächen für grössere und für das schweizweite oder regionale Angebot im Schienengüterverkehr bedeutende Anlagen. Daneben wird auch eine vereinheitlichte Praxis bei der gemäss heutigem Anschlussgleisgesetz⁶⁹ und mit dieser Vorlage revidierten GüTG vorgesehenen und durch Einsatz von Massnahmen der Raumplanung angestrebten Erschliessung von Industrie- und Gewerbebezonen mit Anschlussgleisen ermöglicht.

1.3.4.3 Finanzielle Förderung von Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und privater Gleisanschlüsse

Der Bund zahlt bereits heute Beiträge an die Errichtung und Erweiterung von Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und von Anschlussgleisen. Neu ist, dass die Bedingungen und Kriterien für die Vergabe angeglichen und die Kredite zusammengefasst und gemeinsam bewirtschaftet werden sollen⁷⁰. Die Möglichkeit, auch Umschlagsanlagen im Ausland zur Unterstützung der Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs finanziell zu fördern, bleibt von dieser Zusammenführung des Fördertatbestands unberührt.

Die Vorteile dieser Harmonisierung sind vielfältig:

- Für die Förderung von Umschlagsanlagen und Anschlussgleisen gelten dieselben übergeordneten Ziele. Damit die Gewährung von Investitionsbeiträgen besser auf die Ziele ausgerichtet werden kann, müssen die Bedingungen und Kriterien für die Vergabe angeglichen werden.
- Jede Umschlagsanlage verfügt über ein oder mehrere Anschlussgleise. Eine Ungleichbehandlung innerhalb eines Gesuchs führt zu aufwändigen Abgrenzungsproblemen.
- Die administrativen Abläufe werden einfacher, und die Prüfung von Gesuchen wird nachvollziehbarer.
- Die Gleichbehandlung (nicht Gleichsetzung) der Gesuchsteller ist besser sichergestellt. Das heisst nicht, dass Anschlussgleise und Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs grundsätzlich mit dem gleichen Bundesanteil an die Investitionen rechnen dürfen. Die verkehrliche Bedeutung, das Risiko der Finanzierung, die Grösse der Anlage sowie Offenheit und Zugangsmöglichkeiten für Dritte werden bei der Bemessung des Bundesanteils eine Rolle spielen. Dies hat auch die Festlegung zur Folge, dass Bundesbeiträge für Umschlagsanlagen von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung maximal 80 % - anstelle der sonst vorgesehenen 60 % - betragen können. Grosse Umschlagsanlagen sind sehr kapitalintensiv, so dass die Gefahr besteht, dass sie ohne einen höheren Bundesbeitrag nicht realisiert würden.
- Die Bewirtschaftung der Bundesmittel in einem Kreditposten bringt Vorteile für Umschlagsanlagen und Anschlussgleise. Programmverschiebungen, begründete Mehr- oder Minderkosten einer Anlage und Verzögerungen beim Baufortschritt können innerhalb eines grösseren Budgetpostens besser ausgeglichen werden.

⁶⁹ SR 742.141.5

⁷⁰ Betroffen sind die heutigen Voranschlagskredite A4300.0121 für Anschlussgleise und A4300.0141 für Terminalanlagen.

Beiträge an Terminals und Anschlussgleise werden zukünftig nur noch in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen gewährt. Die Vergabe von Darlehen hat sich nicht bewährt. Die Betreiber von Terminals sind aufgrund der Marktentwicklung selten in der Lage, gewährte Darlehen zurückzuzahlen. Das führt auch dazu, dass der Aufwand für die Bewirtschaftung dieser Darlehen hoch ist. In Fällen, wo die Rückzahlungsraten und die Verzinsung der Darlehen über die Benützungspreise der Umschlagsanlage finanziert werden, geht dies zu Lasten der Anbieter im kombinierten Verkehr. Diese Belastung ist aufgrund der heutigen Wettbewerbsverhältnisse nicht wünschenswert.

Mit der Harmonisierung der Kriterien und Bedingungen für die Vergabe von Investitionshilfen für Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und Anschlussgleise fallen die bisherigen Bundesbeiträge an die Erneuerung bzw. Sanierung bestehender Anschlussgleise weg. Im Gegenzug wird die Anschlussweiche neu finanziell der Eisenbahninfrastruktur zugeschrieben. Bei Erneuerungsbedarf stellen Anschlussweichen innerhalb der Anschlussgleisanlage weitaus die grösste Investition dar. Diese Anschlussweichen werden in Zukunft über die Leistungsvereinbarungen mit den Infrastrukturbetreiberinnen finanziert (mit einem durchschnittlichen Total von ca. 5 Mio. Franken jährlich). Damit dürfte die Umstellung für die Anschlussgleisbesitzer verkraftbar sein. Andererseits trägt sie viel zur Vereinfachung und Transparenz der Förderinstrumente und zur Aufgabenteilung zwischen Infrastrukturbetreiberin und Anschlussgleisbesitzer bei. Beim Rückbau von Anschlussgleisen sollen Anschliesser aber finanziell beteiligt werden können, da es in erster Linie ein Beschluss des Anschlussgleisbesitzers ist, ein Anschlussgleis definitiv zu entfernen.

1.3.4.4 Innovationen

Förderinstrumente für Innovationen, also Investitionen in technische Neuerungen, werden zwar von Seiten der Branche erwünscht und auch als notwendig erachtet. Sie sind aber in der Ausgestaltung und Umsetzung schwierig. Eine staatliche Einflussnahme auf konkrete Innovationen kann zu unerwünschten Verzerrungen führen (z.B. nicht marktgerechte Systemscheide). Das Risiko für Fehlinvestitionen ist entsprechend hoch.

Die zusätzliche Problematik bei der Förderung neuer Technologien besteht in der Tatsache, dass sie ihre Wirkung erst entfalten, wenn eine schweiz- oder gar europaweite Umrüstung der Systeme erfolgt ist. Ein Beispiel hierfür ist die automatische Mittelpufferkupplung. Aufgrund der sich immer verändernden Wagenzusammensetzungen der Züge müssten alle Wagen in einem kommunizierenden Gütertransportsystem mit dieser technischen Neuerung ausgerüstet sein. Nur dann könnten die Betreiber vom automatischen Kuppeln profitieren und Ressourcen für das Rangieren eingespart werden. Eine Umrüstung aller Wagen könnte aber Jahrzehnte dauern. Damit fallen Investition und Wirkung zeitlich weit auseinander.

Nicht abgestimmte Alleingänge durch die Schweiz bei technischen Innovationen für Bahnfahrzeuge im Güterverkehr wären zudem wenig sinnvoll und brächten im seltensten Fall einen hohen Nutzen. Denn ein Grossteil des Rollmaterials muss auch grenzüberschreitend eingesetzt werden, oder die Standards müssen international geregelt werden. Der (test- oder pilotweise) Einsatz solcher technischer Neuerungen, insbesondere in geschlossenen Systemen, soll aber möglich und auch in einem sinnvollen Ausmass gefördert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik der staatlichen Innovationsförderung ist der punktuelle Einsatz dieses Förderinstrumentes mittelfristig die vorerst sinnvollste Lösung. Einfach gesagt: Der Bund „wartet“ auf eine lohnende Innovation, bei der die vorgängig beschriebenen Probleme nicht oder nur unwesentlich zu Tragen kommen. Sollten sich auf europäischer Ebene neue effizientere oder kostenreduzierende Standards durchsetzen, die eine entsprechende Nachrüstung oder Anpassung des schweizerischen Wagenparks nach sich ziehen, muss die punktuelle Förderung von technischen Neuerungen überprüft werden.

Zugleich ist es nicht Absicht des Bundes, vollständig passiv auf solche Erneuerungen im Bahnsystem zu warten. Im Rahmen seiner Tätigkeiten in den zuständigen europäischen Gremien wird sich der Bund für die Einführung von Neuerungen einsetzen. Er fordert auch alle Eisenbahnunternehmen und anderen Branchenakteure auf, an der flächendeckenden Umsetzung von produktivitätssteigernden und kosten-senkenden technischen Neuerungen mitzuwirken.

1.3.4.5 LLSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs

Bereits heute erstattet der Bund im kombinierten Verkehr die für den Vor- und Nachlauf im Inland entrichtete LLSVA bis zu einem Maximalbetrag zurück. Diese Förderung ist laut den Branchenvertretern vor allem mit Blick auf KV-Angebote im Binnenverkehr höchst effektiv. Mit diesem Instrument werden so gezielte Anreize für eine Stärkung des kombinierten Verkehrs und eine geeignete Verknüpfung von Schienen- und Strassengüterverkehr geschaffen. Da die Höhe des Rückerstattungsbetrags beschränkt ist, erhalten die Transporteure einen hohen Anreiz, einen nahe gelegenen und geeigneten Terminal anzusteuern und so den Strassennachlauf eher kurz zu halten.

In einer vom BAV beauftragten Studie⁷¹ wurde nachgewiesen, dass die Aufhebung der Rückerstattung der LLSVA tatsächlich eine gewisse Rückverlagerung von Transporten von der Schiene auf die Strasse zur Folge hätte. Diese Verlagerung widerspräche den Zielen des Bundes zur Stärkung des Schienengüterverkehrs, so dass am Instrument der LLSVA-Rückerstattung als Element der Gesamtkonzeption grundsätzlich festgehalten wird. Mit der genannten Studie wurde auch aufgezeigt, dass eine Überprüfung der Grössen-kategorien der LLSVA-Rückerstattung angezeigt ist, da die heutigen Differenzierungen zwischen den verschiedenen Behältertypen und -grössen teils wenig plausibel sind und je nach eingesetzten Behältern zu Ungleichbehandlungen führen können. Entsprechende Optimierungsmöglichkeiten sollen mit den Ausführungsbestimmungen umgesetzt werden.

Verworfenne Variante

Die ersatzlose Abschaffung der Rückerstattung der LLSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs wurde wie eingangs erwähnt eingehend geprüft.

Als Alternative zur LLSVA-Rückerstattung wurde auch eine Umwandlung in einen "Umschlagsbonus" erwogen. Wie die LLSVA-Rückerstattung würde ein Beitrag des Bundes an den Umschlag im kombinierten Verkehr die Kosten für den kombinierten

⁷¹ Ecoplan: Evaluation der LLSVA-Rückerstattung und der Betriebsabgeltung als Förderinstrumente im unbegleiteten kombinierten Verkehr. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr. Bern 2012.

Verkehr senken. Diese Beiträge könnten als Pauschale für einen getätigten Umschlag in der Regel über die Betreiber der Umschlagsanlagen abgerechnet werden. Diese müssten den Beitrag an die verschiedenen Transportunternehmen im Vor- und Nachlauf weitergeben. Bei dezentralem Umschlag (z.B. auf einem Freiverlad) würde der Bund den pauschalen Umschlagsbonus direkt mit den Transportunternehmen abrechnen.

Beitragsberechtigt wären alle Umschläge im kombinierten Verkehr zwischen Strasse-Schiene und Schiff-Schiene sowie Schiene-Schiene auf schweizerischem Territorium. Der Umschlagsbonus würde unabhängig von der Umschlagstechnik (Portalcrane, Reachstacker, Mobiler-Technologien u.a.) gewährt.

Die Rückerstattung der LSVA ist, so wie sie heute ausgestaltet ist, eine versteckte Subvention, indem dem Bund Mindereinnahmen bei der LSVA entstehen. Der Bund ist daher bestrebt, versteckte Subventionen durch direkte Subventionen abzulösen, um die Transparenz bei den Förderatbeständen zu erhöhen. Auf die Umwandlung der LSVA-Rückerstattung in einen Umschlagsbonus wurde jedoch verzichtet, da dies den Bundeshaushalt direkt mit 20 Millionen Franken pro Jahr belasten würde und die mit der KAP-Botschaft festgelegte Sparvorgabe durch den Güterverkehr nicht eingehalten bliebe. Zwar würden sich die Nettoeinnahmen aus der LSVA erhöhen (zu $1/3 = 6.5$ Mio. Franken an die Kantone und zu $2/3 = 13.5$ Mio. Franken an den FinöV-Fonds bzw. BIF). Diese Nettoeinnahmen können aber der Sparvorgabe des KAP nicht angerechnet werden.

1.3.4.6 Betriebsbeiträge an Güterverkehrsangebote

Beteiligung des Bundes an Bestellungen der Kantone

Die Anbieter des EWLV sollen eigenverantwortlich handeln und ein nachhaltig eigenwirtschaftliches Netz anbieten. Sie sollen neue für den EWLV geeignete Transporte akquirieren und bestehende unwirtschaftliche Angebote zu geeigneteren Angeboten in einer anderen Produktionsform oder eines anderen Verkehrsträgers transferieren. Das EWLV-Netz soll sich - sowohl beim Angebot an Bedienpunkten oder konkreten Transportlösungen als auch in der konkreten Produktionsgestaltung - den Bedürfnissen des Verkehrs laufend anpassen können und nicht vom Bund starr vorgegeben werden. Gleiches gilt für das Angebot von Relationen oder Linienzügen im kombinierten Verkehr.

Unter dem Gesichtspunkt einer möglichst angemessenen Güterversorgung in den verschiedenen Regionen und den Aspekten der Raumplanung sollen die Kantone mit Hilfe des Bundes Angebote im Wagenladungsverkehr und kombinierten Verkehr erhalten oder aufbauen können, wenn dies aus Sicht der Kantone und des Bundes für die Entwicklung einer Region von zentraler Bedeutung ist. Für den Erhalt oder Aufbau dieser Angebote entschädigen sie die Unternehmen. Diese Möglichkeit ist heute explizit auf die Meterspurbahnen eingeschränkt, was einer willkürlichen Abgrenzung ohne sachliche Kriterien entspricht. Eine Ausweitung auf andere Regionen ist daher gerechtfertigt.

Konkret können das eigenwirtschaftlich betriebene Netz im EWLV und die eigenwirtschaftlichen Angebote im KV in gewissen Fällen von der raumplanerisch und politisch erwünschten Versorgung der Kantone und des Bundes abweichen. Gründe dafür können sein:

- Grunderschliessung in geografisch sensiblen Regionen (insbesondere Bergregionen, z.B. während der Wintermonate) vor allem durch die Meterspurbahnen;
- Industrielle Entwicklungsschwerpunkte der Kantone im Aufbau, für die eine Erschliessung mit Angeboten des Schienengüterverkehrs sinnvoll ist;
- Überbrückung bei vorübergehendem Rückgang der Verkehrsmengen auf der Schiene an wichtigen Standorten des Schienenverkehrs.

Mit einer finanziellen Mindestbeteiligung der Kantone von 50 % an den Bestellungen wird der Federführung der Kantone Rechnung getragen. Die Kantone bestimmen letztlich, unter welchen Voraussetzungen eine Bestellung notwendig erscheint. Der Bund beteiligt sich an der Bestellung, wenn er die Gründe für die Bestellung als gerechtfertigt erachtet und die Voraussetzungen für die Beteiligung des Bundes (Güterverkehrsstrategie des Kantons oder ein Güterverkehrskonzept im Rahmen der Richtplanung) gegeben sind. Mit der Bestimmung solcher Voraussetzungen und der Abstimmung mit dem Konzept für Güterverkehrsanlagen stellt der Bund die konzeptionelle Einbettung und somit auch Nachhaltigkeit solcher Bestellungen sicher. Der Bundesrat kann die Kriterien und Voraussetzungen für eine Beteiligung des Bundes an der Bestellung weiter konkretisieren. So kann er z.B. in Bezug auf das Güterverkehrsangebot in den Bergregionen die naturräumlich bedingten höheren Produktionskosten als Massstab für seinen Förderbeitrag betrachten.

Der Mindestanteil der Kantone von 50 % ist höher als die heutige Förderung der Angebote der Meterspurbahnen durch die Kantone.

Im Ergebnis können Bund und Kantone gemeinsam mit gezielten Bestellungen die eigenwirtschaftlichen Angebote der Unternehmen ergänzen und ein politisch erwünschtes und auf die aktuelle bzw. zukünftig erwartete Marktlage und die regionalen Besonderheiten zugeschnittenes Angebot sicherstellen.

Zeitlich befristete Betriebsbeiträge für neue Angebote im Schienengüterverkehr in der Fläche

Der Bund soll die Möglichkeit haben, den Aufbau neuer, vielversprechender Verkehrsangebote im Schienengüterverkehr in der Fläche zu fördern. Er kann helfen, das Auslastungsrisiko in den ersten **drei Jahren** zu tragen. Diese Förderung dient der Stärkung des Schienengüterverkehrs in der Fläche, indem Anreize zur Entwicklung von neuen Angeboten, die neue Nachfragersegmente erschliessen gesetzt werden. Dies erhöht die Chance einer Verlagerung von Güterverkehren von der Strasse auf die Schiene bzw. der Abwicklung von Neuverkehren auf der Schiene.

Aus Sicht des Bundes müssen erfolversprechende Angebote nach spätestens drei Jahren selbsttragend sein, um nachhaltig bestehen zu können. In diesem Zeitraum muss die preisliche Attraktivität und nötige Qualität eines Angebots nachgewiesen werden, um eine ausreichende Auslastung des Angebots zu erreichen.

Finanzielle Entlastung des Bundes durch Abbau der Betriebsbeiträge

Die schrittweise Reduktion der Betriebsbeiträge nach Inkrafttreten der Neuregelung gibt den beteiligten Unternehmen Zeit, um die erforderlichen Massnahmen zur Anpassung der Preise und Konditionen der Angebote vorzunehmen.

Auf ein Weiterführen der Bestellung und Abgeltung der verschiedenen Verkehre des Schienengüterverkehrs in der Fläche in der heutigen Form wird verzichtet. Die Branchenakteure haben sich in der Vorkonsultation zu dieser Vorlage in breiter

Form für eine Abschaffung dieser Form der Förderung ausgesprochen, da sie nicht als nachhaltig erachtet wird. Das Primat der Eigenwirtschaftlichkeit zukünftiger Angebote des Schienengüterverkehrs in der Fläche bringt es mit sich, dass der Bund nicht mehr über eine umfassende Bestellung und Abgeltung von Leistungen Einfluss auf das Bediennetz des EWL und Angebote im kombinierten Verkehr nimmt. Die verschiedenen Anbieter sollen eigenverantwortlich handeln und ein nachhaltig eigenwirtschaftliches Angebot erstellen.

Vom Bund in Auftrag gegebene Expertisen zeigen, dass mit dem Abbau der Abgeltungen Änderungen des Verkehrsvolumens zwischen 2 % und 5% einhergehen können. Entscheidend ist, in welchem Ausmass der Ausfall der Förderbeiträge auf die Transportpreise überwältigt werden kann und wie die Verloader auf diese Preisänderungen reagieren. Der schrittweise Abbau kann dem entgegenwirken, da der Markt Planungssicherheit erhält und sich sukzessive der neuen Situation anpassen kann. Allgemein wird die Nachfrage nach Bahntransporten für maritime Container als unelastisch erachtet, so dass in diesem Bereich ein schnellerer Abgeltungsabbau gerechtfertigt ist.

1.3.4.7 Weiterentwicklung der SBB Cargo als wichtigste Anbieterin im Schienengüterverkehr in der Fläche

Für den Bundesrat ist ein langfristiges gutes Güterverkehrsangebot wichtig.

Branchenvertreter und nicht zuletzt auch die SBB AG haben in den Abklärungen für diese Vorlage die Befreiung der SBB von der Pflicht begrüsst, den Güterverkehr als Kernaufgabe zu betreiben. Dabei gehen die Befürworter davon aus, dass die SBB vorerst der grösste Anbieter von Güterverkehrsleistungen insbesondere des Systems EWLV bleibt und sich nicht unvermittelt aus dem Güterverkehrsgeschäft zurückzieht. Für diese Einschätzung spricht auch die Tatsache, dass die SBB für den Güterverkehr in der Fläche umfangreiche Personal- und Fahrzeugressourcen einsetzen und mit den Rangierbahnhöfen bedeutende Anlagen zu diesem Zweck betreiben. Diese Ressourcen können unter den heutigen Rahmenbedingungen der SBB AG nicht über Nacht freigestellt werden.

Mit der Befreiung der SBB von der Pflicht, Güterverkehr als Kernaufgabe zu betreiben, sind verschiedene Vorteile verbunden:

- Der Bund kann sich auf die Aufgaben konzentrieren, die im GüTG definiert werden. Die Zielsetzungen für den Schienengüterverkehr sind allein dort festgehalten. Konkret kann der Bund bei der Zielsetzung den Gegebenheiten des geöffneten Marktes besser Rechnung tragen. Unklarheiten zwischen den übergeordneten Zielen und denjenigen in der Leistungsvereinbarung können vermieden werden. Als Eigner der SBB AG bleibt der Bund aber in dieses Thema involviert.
- Die unternehmerische Freiheit der SBB wird gestärkt. Sie kann sich besser auf die Anforderungen des Marktes ausrichten und die Eigenwirtschaftlichkeit erreichen. Sie ist nicht mehr - wie oft bis anhin - einem Zielkonflikt zwischen einem (über die Leistungsvereinbarungen erfolgten) unklaren Service-public-Auftrag und dem Grundsatz eines eigenwirtschaftlichen Angebots unterworfen. Sie kann unter Berufung auf das Primat der Eigenwirtschaftlichkeit die Erbringung von Angeboten ablehnen.

Angesichts der Tatsache, dass das System EWLV für die verladende Wirtschaft ausserordentlich wichtig ist, soll der heutige Betreiber SBB diesen Verkehr nicht von heute auf morgen aufgeben können. Der Bund sorgt mit der zukünftig im SBBG verankerten Bestimmung und der Auflage eines Bundesratsentscheides (in seiner Rolle als Generalversammlung der SBB) für einen geordneten Transformationsprozess beim EWLV. Insbesondere können so private und öffentliche Investitionen in Güterverkehrsanlagen geschützt werden. Verlader und Transportunternehmen erhalten die Möglichkeit, Alternativangebote zu prüfen. Der Bundesrat wird so in die Lage versetzt, von den SBB Massnahmen für einen geordneten Übergang zu verlangen und im Auftrag der Bundesversammlung allenfalls die Möglichkeit einer umfassenden Bestellung zu prüfen.

Die organisatorische und eigentumsrechtliche Weiterentwicklung von SBB Cargo ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Handlungsoptionen wie eine Teilprivatisierung oder die Ausgliederung des Cargo-Geschäfts aus den SBB wären - parallel zu den beschriebenen Massnahmen des geordneten Übergangs - vor allem dann zu ergreifen und im Rahmen einer separaten Gesetzesvorlage umzusetzen, wenn auch zukünftig organisatorische und strukturelle Probleme die Erbringung eines eigenwirtschaftlichen Angebots verunmöglichen würden.

1.3.4.8 Vereinfachung der Bestimmung zu Bau, Betrieb und Aufsicht von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen

Das Bewilligungsverfahren für Güterverkehrsanlagen soll vereinfacht und gestrafft werden. Das bisher wenig transparente Nebeneinander von kantonrechtlicher Baubewilligung einerseits und sicherheitstechnischer Zustimmungsverfügung des BAV andererseits soll zugunsten eines konzentrierten und koordinierten Entscheidungsverfahrens vereinfacht werden. Die erforderliche Sicherheitsprüfung in Bezug auf die Vorschriften der Eisenbahngesetzgebung obliegt dem BAV, welches zuhanden der kantonrechtlichen Bewilligungsbehörde eine verbindliche Stellungnahme abgibt. Die darin enthaltenen Auflagen sind in die Baubewilligung zu übernehmen. In der Betriebsphase ergibt sich eine geteilte Aufsichtszuständigkeit: Jene des BAV beschränkt sich auf die eisenbahntechnischen Aspekte, die der kommunalen und kantonalen Behörden umfasst alle übrigen Bereiche, insbesondere die Aufsicht in Bezug auf die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung.

Weiter soll auf die Vorgabe verzichtet werden, dass Anschlussgleise und Umschlagsanlagen nur auf der Grundlage eines Nutzungsplans bewilligt werden können und nur der Nutzungsplan den allenfalls erforderlichen Enteignungstitel darstellt. In aller Regel wird es aber weiterhin so sein - und bleibt den betroffenen Kantonen und Gemeinden überlassen -, dass die Erschliessung von Industrie- und Gewerbezonem und deren Anbindung an das übergeordnete Schienennetz mittels Anschlussgleisen mit den Instrumenten der Raumplanung erfolgt.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit der Vorlage der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche erhält der Bund die Federführung für den Planungsprozess im Schienengüterverkehr. Innerhalb dieses Prozesses ist eine regelmässige Erarbeitung bzw.

Aktualisierung von Prognosen für den Güterverkehr sowie die Erstellung eines Konzepts für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur vorgesehen. Bisher wurde die Planung von Infrastruktur und Güterverkehrsanlagen nicht zwischen den Branchenakteuren koordiniert. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe sind für das zuständige Bundesamt für Verkehr (BAV) zusätzliche Ressourcen im Umfang von 100 Stellenprozent erforderlich, welche über die mit FABI bewilligten Stellen finanziert werden.

Weitere zusätzliche 100 Stellenprozent sind für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Netznutzungskonzept und den Netznutzungsplänen notwendig.

1.5 Rechtsvergleich mit dem europäischen Recht

Die Förderung des Schienengüterverkehrs 'in der Fläche' spielt im europäischen Umfeld eine untergeordnete Rolle. In verschiedenen Ländern werden Investitionen in Umschlagsanlagen entweder auf Ebene der Staaten oder auf Ebene der Regionen unterstützt, teilweise besteht auch eine Förderung von Anschlussgleiseinrichtungen (z.B. Deutschland). Die Formen der Förderung wurden in die Erarbeitung dieser Vorlage einbezogen und bewertet. Auf europäischer Ebene werden mit dem Marco-Polo-Förderprogramm Mittel zur Förderung des Güterverkehrs gesprochen. Das Programm fokussiert auf die Verlagerung internationaler Strassengüterverkehre auf alternative Verkehrsträger sowie intermodale Transportketten und wird als Anschubfinanzierung ausgerichtet.

Ein weiterer Schwerpunkt der europäischen Schienengüterverkehrspolitik liegt in der Förderung europäischer Güterverkehrskorridore. Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr verlangt eine Kapazitätssicherung für grenzüberschreitende Korridortrassen. Diese Kapazitätssicherung wird mit dieser Vorlage durch das Instrument des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne gewährleistet.

Die weiteren beantragten Rechtsänderungen sind vom geltenden europäischen Recht nicht tangiert. Sie stehen im Einklang mit dem Landverkehrsabkommen, das die Umsetzung der schweizerischen Verkehrspolitik absichert. Art. 35 dieses Abkommens⁷² ermöglicht der Schweiz, finanzielle Unterstützungsmassnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs zu ergreifen.

1.6 Umsetzung

Die Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche enthält Anpassungen auf Gesetzesstufe.

Insbesondere die Änderungen im Gütertransportgesetz und Eisenbahngesetz machen gewisse Anpassungen auf Verordnungsstufe erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Konkretisierung der verschiedenen Massnahmen der finanziellen Förderung.

⁷² SR 0.740.72

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Forderungen der nachstehenden parlamentarischen Vorstösse erfüllt:

- | | | |
|---------|---|--|
| 10.3881 | M | Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche (S KVF-S, 14.10.10) |
| 11.3284 | M | Terminalpolitik des Bundes (N Hutter Markus, 18.03.11) |
| 12.3311 | P | Keine Gefährdung der Verlagerung des Güterverkehrs durch eine falsche Prioritätensetzung (N Grossen, 16.03.12) |
| 12.3419 | M | Genügende und qualitativ gute Trassen für den Güterverkehr sichern (S Janiak, 31.05.12) |

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Einbettung der Vorlage

Diese Vorlage umfasst die Änderung von insgesamt fünf Bundesgesetzen. Im Zentrum steht dabei die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (Gütertransportgesetz, GüTG)⁷³. Im Zuge dieser Totalrevision wird das Bundesgesetz über die Anschlussgleise aufgehoben bzw. dessen Inhalt soweit erforderlich in das Gütertransportgesetz integriert. Dieser Schritt ist aus rechtssystematischer Sicht konsequent, weil die Finanzierungsmodalitäten von Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs und von Anschlussgleisen harmonisiert werden und die beiden Regelungsbereiche infolgedessen verschmelzen. An den Inhalten des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise soll grundsätzlich festgehalten werden, jedoch wird eine Vereinfachung angestrebt. Wesentlichste materielle Änderung ist die vollständige Zuweisung der Schnittstelle zwischen privatem Anschlussgleis und Schienennetz (Anschlussweiche) in die finanzielle Verantwortung der Eisenbahninfrastruktur. Im Übrigen wurden die bestehenden Inhalte des Anschlussgleisgesetzes bereinigt, wo eine Regelung auf Verordnungsstufe genügt. Damit geht aber keine inhaltliche Neuausrichtung einher.

Die Angleichung der Finanzierungsmodalitäten für Anschlussgleise und Anlagen des kombinierten Verkehrs bedingt auch eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG)⁷⁴, das die Eckpunkte der Finanzierung regelt.

Die Einführung der neuen Instrumente Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan erfolgt im Eisenbahngesetz (EBG)⁷⁵. Die Einführung der gleichen gesetzlichen Grundlagen für die Einführung von Konformitätsbewertungen für den Transport gefährlicher Güter auf Schiene wie Strasse erfordert eine Anpassung des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)⁷⁶.

Schliesslich erfordert die Entbindung der SBB von der bisherigen Kernaufgabe der Erbringung von Güterverkehrsdienstleistungen eine Anpassung des Bundesgesetzes

⁷³ SR 742.41

⁷⁴ SR 725.116.2

⁷⁵ SR 742.101

⁷⁶ SR 741.01

über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)⁷⁷. Die folgende Konkordanzta-
ble gibt einen Überblick über sämtliche Gesetzesänderungen dieser Vorlage:

⁷⁷ SR 742.31

Gesetz	Bereich	Inhalt
Gütertransportgesetz	Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich	Anpassung des bisherigen Geltungsbereichs
	Art. 2 Grundsätze und Ziele	Neue Festlegung von Grundsätzen und Zielen für den Gütertransport
	Art. 3 Konzept	Festlegung eines Konzepts für Güterverkehrsanlagen
	Art. 4 Transport gefährlicher Güter	Anpassung der Formulierung des bisherigen Art. 5 GüTG
	Art. 5	Bisheriger Art. 6 GüTG
	2. Abschnitt: Finanzielle Förderung (Art. 6-8)	Neues Förderregime unter Fusion der bestehenden Grundsätze in den Bereichen Anschlussgleise und Investitionshilfen des kombinierten Verkehrs
	3. Abschnitt: Bewilligungsverfahren (Art. 9 - 12)	Vereinfachung der Inhalte des bisherigen Bundesgesetzes über die Anschlussgleise
	4. Abschnitt: Beziehungen zwischen Infrastrukturbetreiberin und Anschließern (Art. 13 - 17)	Inhalte des bisherigen Bundesgesetzes über die Anschlussgleise
	5. Abschnitt: Wagenverwendungsvertrag und Beförderungsvertrag (Art. 18 - 20)	Bisherige Art. 9 und 10 GüTG sowie neue Haftungsregelung
	6. Abschnitt: Aufsicht, Rechtspflege und Strafbestimmungen (Art. 21- 25)	Aufsichtsregime unter Fusion der bestehenden Grundsätze in den Bereichen Anschlussgleise und Investitionshilfen des kombinierten Verkehrs
7. Abschnitt: Schlussbestimmungen (Art. 26-29)	Vollzug, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts sowie Übergangsfrist für altrechtlich bestellte Angebote	

Mineralölsteuer- verwendungsgesetz	Art. 18	Harmonisierte Grundsätze zur Beteiligung des Bundes an Anschlussgleisen und Investitions- oder Betriebsbeiträgen des kombinierten Verkehrs
	Art. 21 und 22	aufgehoben
Strassenverkehrsgesetz	Art. 30 Abs. 4 und 5	Anpassungen der bisherigen Formulierungen zum Gefahrguttransport auf der Strasse
Eisenbahngesetz	Art. 9b	Einführung der Instrumente "Netznutzungskonzept" und "Netznutzungspläne"
	Art. 40a ^{bis}	Anpassung der Aufgaben der SKE
	Art. 40 b Abs. 2	Anpassung der Haftungsformulierung (Streichung eines falschen Verweises)
Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbah- nen	Art. 3	Entbindung der SBB von der Kernaufgabe Güterverkehr als zwingende Verpflichtung
	Art. 8 Abs. 6	Zustimmungserfordernis der Generalversammlung zu einer Aufgabe des EWLV

Tabelle 4: Konkordanztabelle mit Überblick über sämtliche Gesetzesänderungen dieser Vorlage

2.2 Gütertransportgesetz (Totalrevision)

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Die Bestimmungen betreffend den Gefahrguttransport, die Transporte im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation, die ausservertragliche Haftung sowie den Beförderungsvertrag gelten auch für die Schifffahrt und die Seilbahnen. Die übrigen Bestimmungen gelten für den Transport von Gütern auf der Schiene und für den Bau und den Betrieb von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen (Güterverkehrsanlagen). Der Gütertransport auf der Schiene macht mengenmässig den mit Abstand grössten Anteil aus. Dass die Bestimmungen namentlich über die Anschlussgleise nur für die Schiene gelten, versteht sich von selbst.

Art. 2 Grundsätze und Ziele

Die Festlegung der wesentlichen Grundsätze und Ziele für den Güterverkehr ist neu. Es soll im Gesetz klar zum Ausdruck gebracht werden, was der Bund im Güterverkehr anstrebt und wofür er selbst in welchem Umfang die Verantwortung übernimmt. Die Anbieter von Güterverkehrsleistungen befinden sich zumeist in einem intra- und intermodalen Markt. Sämtliche Beteiligten im Schienengüterverkehr haben ein Interesse an stabilen und verlässlichen Eckpunkten, an denen der Staat sein Handeln ausrichtet.

Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass für den Bund das Setzen der Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr im Vordergrund steht. Die verschiedenen Verkehrsträger sollen bei der Güterversorgung nicht gegeneinander ausgespielt werden. Stattdessen strebt der Bund ein sinnvolles und effizientes Miteinander der Verkehrsträger (Ko-Modalität) an. Im Zusammenhang mit der Festlegung der grundlegenden Rahmenbedingungen soll dieses Zusammenwirken der Verkehrsträger ermöglichen, dass der Güterverkehr in der Schweiz insgesamt nachhaltig erfolgen kann. Hierbei sind die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung der notwendigen Eisenbahninfrastruktur für den Güterverkehr und die Unterstützung von geeigneten Güterverkehrsanlagen von zentraler Bedeutung. Die Planung der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur ist nicht Gegenstand der Vorlage (vgl. dazu FABI). Die Erstellung von Güterverkehrsanlagen (z.B. Anschlussgleise und Umschlagsanlagen) und ihre Anbindung an die Eisenbahninfrastruktur liegen im unmittelbaren Regulationsbereich des Gütertransportgesetzes. Wo möglich, setzt sich der Bund zudem dafür ein, dass private Anlagen auch Dritten diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen. Dies kann er dort per Auflage durchsetzen, wo sich der Bund selbst finanziell an der Erstellung privater Anlagen beteiligt. Bei Investitionen, die vollständig privat finanziert sind, hat der Bund nur beschränkte Möglichkeiten. Immerhin wird der eigentliche Anschluss an die Eisenbahninfrastruktur (Anschlussweise) künftig nicht mehr von Privaten mitfinanziert. In diesem Zusammenhang erscheint es durchaus denkbar, dass auch (seltene) rein privat finanzierte Anlagen in zumutbarem Umfang Dritten geöffnet werden können. Voraussetzung dafür ist natürlich primär ein konkretes Interesse an einer derartigen Öffnung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ausserhalb von Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr wenig Bedarf bzw. Nachfrage nach einem Zugang zu privaten Anlagen besteht.

Gestützt auf *Absatz 2* sollen die Sicherstellung nicht kostendeckender Güterverkehrsangebote gemeinsam mit den Kantonen und befristete Anschubfinanzierungen für neue Angebote möglich sein. Betriebsbeiträge für den nicht alpenquerenden Schienengüterverkehr können durch den Bund gewährt werden, bilden aber die Ausnahme. Grundsätzlich gilt das Primat der Eigenwirtschaftlichkeit. Künftig sollen nicht kostendeckende Angebote unter finanzieller Mithilfe des Bundes nur dann weitergeführt werden können, wenn die Kantone unter Bezug auf kantonale Güterverkehrskonzepte oder -strategien (z.B. die Versorgung von Berggebieten) solche Angebote bestellen. Der Bund allein soll Angebote im nicht alpenquerenden Schienengüterverkehr während ihrer Einführungsphase befristet als Anschubfinanzierung subventionieren können, sofern eine nachhaltige Eigenwirtschaftlichkeit nach der Einführungsphase erreicht werden kann. Permanente Betriebsbeiträge für nicht kostendeckende Angebote im nicht alpenquerenden Schienengüterverkehr durch den Bund wird es künftig - mit Ausnahme der gemeinsamen Bestellungen mit den Kantonen - nicht mehr geben. Die Möglichkeit des Bundes, auf Basis der Bestimmungen des GVV⁷⁸ Betriebsbeiträge für den alpenquerenden kombinierten Verkehr soll von diesen Bestimmungen unberührt bleiben.

Absatz 3 und 4 wurden aus dem bisherigen Gesetz übernommen. Aufgrund der neuen Einbettung muss in *Absatz 4* klargestellt werden, dass der Bundesrat die Möglichkeit hat, die Zusammenarbeit der Unternehmen untereinander und der verladenden Wirtschaft zu regeln.

Art. 3 Konzept

Konzepte sind Instrumente der Raumplanung und in Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁷⁹ geregelt. Neu soll für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur ein solches Konzept erarbeitet werden. Es ersetzt im Bereich der Investitionen des kombinierten Verkehrs sowie der Anschlussgleise die bisherigen Mehrjahresprogramme. In den Erarbeitungs- und Anpassungsprozess werden neben den betroffenen Kantonen neu auch die verschiedenen Akteure des Güterverkehrs auf geeignete Weise mit einbezogen. Zudem sollen dem Konzept und den darin enthaltenen Zielbildern auch die künftigen Kapazitätsbedürfnisse des Schienengüterverkehrs zu Grunde gelegt werden. Das Konzept wird sämtliche bedeutenden Güterverkehrsanlagen umfassen. Dazu gehören nicht nur die KV-Umschlagsanlagen und die Anschlussgleise, sondern - im Sinne der Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur - auch die geplanten und finanzierten Anlagen wie Rangierbahnhöfe, Anlagen in Teambahnhöfen und Freiverladeanlagen. Damit nimmt der Bund seine Verantwortung bei der nationalen Steuerung und Koordination von grösseren Investitionen, die er finanziell unterstützt, wahr. Dieses neue Konzept ist eng mit dem Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS) abzustimmen.

Art. 4 Transport gefährlicher Güter (GüTG Art. 5)

Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass die Kompetenz des Bundesrates für den Erlass von Vorschriften über den Transport gefährlicher Güter sowohl hinsichtlich des Verkehrsträger Schiene als auch für die Strasse gilt.

Mit der Anpassung von *Absatz 2* werden die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der Konformitätsbewertung bzw. die Durchführung von Prüfungen durch

⁷⁸ SR 740.1

⁷⁹ SR 700

private Unternehmen geschaffen. Dem Bundesrat kommt die Aufgabe zu, in diesen Bereichen die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Die Formulierung erfolgt analog zu Art. 26 des Bundesgesetzes über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006⁸⁰ (Seilbahngesetz, SebG). Inhaltlich folgt die Bestimmungen der in der Verordnung vom 31. Oktober 2012 über das Inverkehrbringen und die Marktüberwachung von Gefahrgutumschliessungen⁸¹ (Gefahrgutumschliessungsverordnung, GGUV) vorgenommenen "New Approach" mit Konformitätsbescheinigungen für Umschliessungen zur Beförderung gefährlicher Güter.

Art. 5 Transporte im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation
 (GütG Art. 6)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

2. Abschnitt: Finanzielle Förderung

Art. 6 Investitionsbeiträge

Diese Bestimmung harmonisiert die Beteiligung des Bundes an sämtlichen Investitionen in Güterverkehrsanlagen auf schweizerischem Staatsgebiet. Während bisher die Förderung von Anschlussgleisen anderen Regeln folgte als die Beteiligung des Bundes an Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs, sollen künftig einheitliche Grundsätze angewendet werden. Die Bundeshilfen sollen künftig im Inland einheitlich mit nichtrückzahlbaren Geldleistungen (A-fonds-perdu-Beiträgen) gewährt werden (vgl. Art. 3 des Subventionsgesetzes⁸²). Für die Ungleichbehandlung von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs bestehen keine sachlichen Gründe. Die Differenzierung hat in der Vergangenheit bisweilen dazu geführt, dass im selben Projektperimeter unterschiedliche Finanzierungsgrundsätze zur Anwendung gelangen konnten. Für die Förderung von Investitionen in den kombinierten Verkehr im Ausland sollen nach wie vor auch Darlehen gewährt werden. Neu soll - wie bisher für die Investitionen im kombinierten Verkehr - für alle Güterverkehrsanlagen eine maximale Obergrenze von 60 % der anrechenbaren Kosten gelten. Nur für Projekte für Umschlagsanlagen von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung kann ein maximaler Beitrag des Bundes von bis zu 80% der anrechenbaren Kosten gesprochen werden. Gefördert wird nach differenzierten Kriterien, die nebst der Wirtschaftlichkeit der Anlagen auch raumplanerische-, verkehrs- und umweltpolitische Gründe widerspiegeln. Zudem wird nur die Erstellung gefördert, die Beteiligung des Bundes an der Erneuerung von Anschlussgleisen entfällt; im Gegenzug wird die kostenintensive Anschlussweiche vollständig dem Schienennetz zugeschrieben. Der diskriminierungsfreie Zugang zu Güterverkehrsanlagen soll durch den Bund in angemessener Weise sichergestellt werden. Dies bedeutet, dass ein privater Terminalbetreiber unter Umständen dulden muss, dass seine Anlage von einem Dritten für den Umschlag von Wechselbehältern im kombinierten Verkehr - gegen angemessenes Entgelt - benutzt wird. Nur auf diese Weise kann der Bund die Koordination und Planung der Kapazitäten, wie sie dem Zielbild zugrunde liegen, garantieren. Vorbehalten von dieser Regelung bleibt, dass zur Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs geförderte Terminalanlagen im Ausland auch in Form von rückzahlbaren Darlehen finanziell unterstützt werden können.

⁸⁰ SR 743.01

⁸¹ SR 930.111.4

⁸² SR 616.1

Art. 7 Betriebsbeiträge

Absatz 1 stipuliert den Grundsatz, dass der Bund - im Gegensatz zu heute - nur gemeinsam mit den Kantonen nicht kostendeckende Angebote im Schienengüterverkehr bestellen kann. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die Versorgung der Berggebiete, welche häufig auf Meterspurbahnen erfolgt. Der Bund beteiligt sich somit an den Bestellungen der Kantone und sieht keine selbständige oder autonome Förderung vor. Die Modalitäten des Angebots sind in den Angebots- oder Leistungsvereinbarungen detailliert festzulegen; die mögliche Spanne reicht hierbei von der Aufrechterhaltung eines Bedienpunktes im EWLK-Netz von SBB Cargo hin zu einzelnen Verbindungen eines regionalen Eisenbahnverkehrsunternehmens.

Absatz 2 regelt das (bestehende) Bestellverfahren im alpenquerenden kombinierten Verkehr. Im alpenquerenden Bereich soll der Bund nach wie vor alleine als Besteller auftreten, um die Zielerreichung des Güterverlagerungsgesetzes⁸³ zu unterstützen.

Absatz 3 regelt die so genannte "Anschubfinanzierung". Sofern ein neues Angebot eine nachhaltige Kostendeckung erreichen kann, dafür aber etwas Zeit benötigt im Zusammenhang mit der Markteinführung und der Erschliessung neuer Nachfragesegmente, soll der Bund eine auf maximal drei Jahre befristete finanzielle Unterstützung beschliessen können.

Art. 8 Technische Neuerungen

Der Bund soll die Möglichkeit haben, technische Neuerungen zu fördern, sofern sich dadurch ein nachhaltiger Nutzen für den Schienengüterverkehr schaffen lässt und sich die Innovation ohne Bundeshilfe als nicht umsetzbar erweist. Die Unterstützung erfolgt in Form eines finanziellen Beitrags an die konkrete Investition in eine technische Neuerung.

3. Abschnitt: Bewilligungsverfahren

In diesem Abschnitt sind die (zwingend auf Gesetzesstufe zu regelnden) Bestimmungen des aufgehobenen Bundesgesetzes über die Anschlussgleise enthalten. Sie werden konsequent auf den Anwendungsbereich von Umschlagsanlagen ausgedehnt. Es gibt keine hier relevanten Umschlagsanlagen, die nicht auch Anschlussgleise umfassen bzw. durch solche erschlossen werden. Dies war schon bisher so, diesem Umstand wurde aber bisher wenig Beachtung geschenkt. Bisweilen führte dies zu unterschiedlichen Betrachtungsweisen in einem einzelnen Projekt, sowohl was die bewilligungsrechtlichen Aspekte wie auch das anzuwendende Förderregime betraf.

Diejenigen Artikel des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise, die nicht zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen, entfallen nun bzw. sind so weit erforderlichlich auf Verordnungsstufe zu regeln. Die neuen Regelungen sind einfacher und übersichtlicher. Die Begriffsbestimmungen (Artikel 2 Anschlussgleisegesetz) sind weitgehend entbehrlich. Wo noch nötig, werden Begriffe direkt in den entsprechenden Artikeln oder in den Botschaftserläuterungen definiert bzw. erklärt.

⁸³ SR 740.1

Art. 9 Erschliessung
(Art. 5, Art. 18 Abs. 1 und Art. 19 des Anschlussgleisgesetzes)

Die Bestimmungen werden gegenüber dem geltenden Recht gestrafft. Die direkte Bewilligung von Anschlussgleisen durch kantonale Nutzungs- bzw. Sondernutzungspläne hat in der Praxis nie diejenige Bedeutung erlangt, die sich der Gesetzgeber erhofft hatte. Stattdessen wurden und werden die meisten Anschlussgleise (Neu- oder Ausbau bzw. Anpassung) mittels Baubewilligungen gemäss kantonalem Recht realisiert. Weitergehende Regelungen im Bundesrecht erübrigen sich; es ist und bleibt Sache der Kantone und der Gemeinden, ob und wie weit sie auch künftig Anschlussgleise mittels den Instrumenten der Raumplanung (wie insbesondere Sondernutzungspläne) realisieren wollen.

Art. 10 Baubewilligung

Diese neue Bestimmung regelt das für die Genehmigung von Anschlussgleisen zur Anwendung gelangende Verfahren. Dabei wird an die bestehende Zuständigkeitsordnung angeknüpft. Auch weiterhin erteilt die nach kantonalem Recht zuständige Behörde die Baubewilligung für eine Güterverkehrsanlage. Sie hat im Rahmen des Bewilligungsverfahrens obligatorisch eine technische Beurteilung des BAV einzuholen. Diese Stellungnahme des BAV, welches sich dabei auf eine bei der Infrastrukturbetreiberin einzuholende Beurteilung stützt, ist für die Baubewilligungsbehörde verbindlich. Mit diesem Ansatz soll gewährleistet werden, dass die sich bei einer Güterverkehrsanlage stellenden Sicherheitsfragen von der dazu kompetenten Eisenbahnaufsichtsbehörde beurteilt werden und in die Baubewilligung einfließen. Dies stellt eine Stärkung der Sicherheitsaufsicht gegenüber der Regelung von Artikel 18m Eisenbahngesetz in Bezug auf sog. Nebenanlagen der Eisenbahn dar. Dort ist das BAV nur in gewissen Fällen in das Verfahren einzubeziehen, womit keine Gewähr besteht, dass die Sicherheitsaspekte fachlich ausreichend geprüft werden.

Im Interesse einer Vereinfachung der Verfahrensabläufe soll dagegen auf eine separate Zustimmungsverfügung des BAV, wie sie gemäss heutigem Recht vorgesehen ist, verzichtet werden. Der mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999⁸⁴ auf Bundesebene eingeführte Grundsatz "ein Projekt, ein Verfahren, ein Entscheid" wird damit auch für Güterverkehrsanlagen umgesetzt.

Mit der Eröffnung der Baubewilligung an das BAV besteht für dieses die Möglichkeit der Beschwerdeführung, sofern seine Auflagen zu Handen der Baubewilligungsbehörde nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Erhebung von Rechtsmitteln soll indessen die ultima ratio darstellen. Vielmehr sollen allfällige Differenzen, die sich aus der Stellungnahme des BAV einerseits und Eingaben Dritter (z.B. Einsprecher) andererseits ergeben, vor dem Entscheid mit den üblichen Bereinigungsinstrumenten geklärt werden. Die Leitbehörde nimmt hierfür mit dem BAV zeitgerecht Kontakt auf.

Art. 11 Enteignung
(Art. 16 des Anschlussgleisgesetzes)

Auch weiterhin soll für den Bau und den Betrieb von Güterverkehrsanlagen das Enteignungsrecht nach dem Bundesgesetz über die Enteignung in Anspruch ge-

nommen werden können. Dabei wird die Voraussetzung fallen gelassen, dass das Enteignungsrecht nur mit dem rechtskräftig genehmigten Nutzungsplan erteilt wird. Sodann wird die Einschränkung auf das zuständige Gemeinwesen als möglicher Enteigner aufgehoben. Es soll sowohl dem Gemeinwesen im Rahmen einer allfälligen Planung als auch einem Dritten, der eine Güterverkehrsanlage im Sinne des Gesetzes erstellen und betreiben will, möglich sein, nötigenfalls das Enteignungsrecht in Anspruch zu nehmen. Dieses steht erst dann zur Verfügung, wenn die Bemühungen für einen freihändigen Erwerb der erforderlichen Rechte gescheitert sind. Entsprechend den Konzentrationsgrundsätzen in den Verfahren sind die von einer Güterverkehrsanlage Betroffenen aufgefordert, innerhalb der Auflagefrist auch sämtliche enteignungsrechtlichen Begehren bei der Leitbehörde (Baubewilligungsbehörde) vorzubringen.

Art. 12 Technische Bestimmungen der Eisenbahngesetzgebung

Mit dieser Bestimmung wird die Gesetzgebung über die Eisenbahnen - namentlich der Eisenbahnverordnung (EBV)⁸⁵ - und ihrer Ausführungsbestimmungen, für Güterverkehrsanlagen als verbindlich erklärt. Aufgrund der gegenüber dem Stammnetz geringeren Sicherheitsrelevanz wird dem BAV die Befugnis eingeräumt, die Anforderungen zu reduzieren.

4. Abschnitt: Beziehungen zwischen Infrastrukturbetreiberin und Anchiessern

Art. 13 Pflicht zur Anschlussgewährung
(*Art. 3 und 15 Abs. 1 des Anschlussgleisgesetzes*)

Die Bestimmungen werden - mit Ausnahme kleiner begrifflicher Anpassungen - unverändert übernommen.

Art. 14 Eigentumsverhältnisse
(*Art. 4 des Anschlussgleisgesetzes*)

Die Bestimmung aus Artikel 4 Absatz 1 und 2 werden - mit Ausnahme begrifflicher Anpassungen - unverändert übernommen. Die Errichtung einer Dienstbarkeit für Anschlussgleise ist nicht zwingend erforderlich und fand bisher auch selten Anwendung. Die Bestimmungen von Absatz 3 und 4 werden gestrichen, da sie in der Praxis keine Bedeutung erlangt haben. Der bisherige Artikel 4 Absatz 3 schafft zudem eine Vermutung, die selbstredend ist, und Absatz 4 nennt eine zivilrechtliche Selbstverständlichkeit.

Art. 15 Anschlussvertrag
(*Art. 6 Abs. 1 und 2 des Anschlussgleisgesetzes*)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 16 Gegenseitige Pflichten unter Anchiessern
(*Art. 10 des Anschlussgleisgesetzes*)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 17 Kosten
(*Art. 11 des Anschlussgleisgesetzes*)

⁸⁵ SR 742.141.1

Dieser Artikel basiert auf Art. 11 des geltenden Anschlussgleisgesetzes. Es wird davon ausgegangen, dass bei einer Umschlagsanlage der Betreiber oder (nicht operative) Eigentümer dieser Anlage auch Anschliesser im Sinne des Gesetzes ist.

In *Absatz 2* wird neu festgelegt, dass die Kosten der netzseitigen Anpassungen in der Regel von der Infrastrukturbetreiberin und nicht vom Anschliesser zu tragen sind. Dies betrifft insbesondere Kosten im Zusammenhang mit den so genannten "Anschlussweichen", den eigentlichen Schnittstellen zwischen privaten Anlagen und dem Schienennetz. Die Gründe für diese Neuausrichtung liegen insbesondere im Umstand, dass die Infrastrukturbetreiberin solche netzseitigen Anpassungen meist in eigener Regie und mit eigenem Zeitplan auslöst. Zudem zieht der Besitzer des zugehörigen privaten Anschlussgleises daraus keinen direkten Vorteil. Die Finanzierung derartiger Schnittstellen über das allgemeine Schienennetz erscheint daher sowohl sachlich als auch administrativ als einfachere Variante. Die damit verbundene Entlastung privater Anschlussgleisbesitzer wird im Zuge der Harmonisierung mit den Förderbestimmungen zu den Umschlagsanlagen durch das Wegfallen der Bundesbeteiligung an den Erneuerungskosten von Anschlussgleisen kompensiert.

Absatz 3 legt jedoch fest, dass im Falle des Rückbaus des Anschlussgleises der Anschliesser weiterhin an den Kosten der Infrastrukturanpassung beteiligt werden kann. In diesem Fall ist der Beschluss des Anschliesser Grund für die bauliche Massnahme und die Infrastrukturbetreiberin hat keinen unmittelbaren Nutzen.

Der im bisherigen Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise enthaltene Verweis auf das MinVG⁸⁶ wird gestrichen, da dieser nicht erforderlich ist. Im Rahmen dieser Vorlage werden zudem die Bestimmungen des MinVG zu Beiträgen an Güterverkehrsanlagen neu geregelt.

5. Abschnitt: Wagenverwendungsvertrag und Beförderungsvertrag

Art. 18 Wagenverwendungsvertrag (*Art. 9 GüTG*)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 19 Beförderungsvertrag (*Art. 10 GüTG*)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 20 Haftung

Haftungsbestimmungen für den Eisenbahnverkehr finden sich im Eisenbahngesetz⁸⁷ (Artikel 40b-40f EBG) sowie im Personenbeförderungsgesetz (Artikel 21, 27 und 42-51 PBG). Das geltende Gütertransportgesetz verweist für die ausservertragliche Haftung auf die Artikel 40b-40f EBG. Dieser Verweis macht keinen Sinn, weil umgekehrt Artikel 40b Absatz 2 Buchstabe b EBG wiederum auf das Gütertransportgesetz verweist. Die neue Regelung ist einfacher und regelt nur noch die Haftung für diejenigen Risiken, die mit dem Betrieb von Güterverkehrsanlagen charakteristischerweise verbunden sind. Haftungsbestimmungen für die transportierten Güter erübrigen sich, weil hier zum eine das Obligationenrecht und zum anderen das internationale Recht, namentlich das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr COTIF mit seinen Anhängen⁸⁸ Anwendung findet. Der massgeb-

⁸⁶ SR 725.116.2

⁸⁷ SR 742.101

⁸⁸ SR 0.742.403.1

liche Anhang des COTIF wird in Artikel 19 Absatz 3 GüTG genannt, weshalb in Artikel 20 ein entsprechender Hinweis ausreicht.

Die Regelung für die Güterverkehrsanlagen lehnt sich eng an den Wortlaut von Artikel 40b Absatz 1 und Artikel 40c Absatz 1 EBG an. Im Eisenbahngesetz ist der Hinweis auf das Gütertransportgesetz anzupassen, weil dort schon bisher keine entsprechende Regelung enthalten ist und auch mit der vorliegenden Revision nicht sein wird. Siehe dazu die Bemerkungen zu Artikel 40c EBG.

6. Abschnitt: Aufsicht, Rechtspflege und Strafbestimmungen

*Art. 21 Aufsicht über die Güterverkehrsanlagen
(Art. 11 GüTG und Art. 17 des Anschlussgleisgesetzes)*

Hier wird geregelt, dass dem BAV in Abgrenzung zu den Befugnissen der kantonalen und kommunalen Behörden (Absatz 4) die technische Aufsicht über die Güterverkehrsanlagen obliegt und welche Instrumente ihm hierfür neben jenen, welche sich aus der Eisenbahngesetzgebung ergeben, zur Verfügung stehen.

In Absatz 4 wird ausdrücklich festgehalten, dass die Güterverkehrsanlagen im Übrigen der Aufsicht durch die Leitbehörde oder die nach kantonalem Recht zuständige Behörde unterstehen, insbesondere in Bezug auf den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung. Dabei stehen erfahrungsgemäss die Bereiche Lärm, Gewässerschutz und Störfallvorsorge im Vordergrund. Damit sowohl das BAV als auch die nach kantonalem Recht zuständige Behörde ihre jeweilige Aufsichtsfunktion wahrnehmen können, sind die Anschliesser verpflichtet, den Behörden das notwendige Personal und Material zur Verfügung zu stellen und alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

*Art. 22 Rechtsschutz
(Art. 12 GüTG und Art. 21 des Anschlussgleisgesetzes)*

Die Rechtsschutzbestimmungen werden unverändert übernommen und vereint.

Art. 23 Übertretungen (Art. 13 GüTG)

Eine Bestrafung mit Busse erfolgt, wenn die Pflichten nach Artikel 5, den Bestimmungen zu Transporten im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation, vorsätzlich verletzt werden. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht.

Art. 24 Vergehen (Art. 14 GüTG)

Die Bestimmung bezüglich strafbarer Handlungen im Gefahrgutbereich wird unverändert übernommen.

Art. 25 Zuständigkeit (Art. 16 GüTG)

Die Bestimmung von Art. 16 Abs. 1 des geltenden GüTG wird unverändert übernommen. Die Regelung zur Mitteilung der Urteile und Einstellungsbeschlüsse an die Bundesanwaltschaft wird gestrichen, da sie keinen Nutzen hat.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 26 Vollzug

Der Bundesrat wird ermächtigt, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Gemäss Absatz 2 darf er auch Vorschriften erlassen, um Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Gütertransport zu verhindern. Durch diese Bestimmung wird gewährleistet, dass Dritten der Zugang zu bestimmten Dienstleistungen innerhalb des Gütertransports diskriminierungsfrei gewährt wird.

Art. 27 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Aufhebung und Änderungen bisherigen Rechts sind im Anhang festgehalten. Das Gütertransportgesetz vom 19. Dezember 2008 sowie das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Anschlussgleise werden aufgehoben.

Art. 28 Übergangsbestimmungen

Altrechtlich bestellte Angebote folgen anderen Kriterien und Gesetzmässigkeiten als die neu nach Artikel 7 gesprochenen Betriebsbeiträge. Absatz 1 räumt den betroffenen Unternehmen genügend Zeit ein, um sich auf die neuen Bedingungen einzustellen. Eine entsprechende Übergangsfrist von drei Jahren erscheint angemessen.

Subventionen sind grundsätzlich zu befristen. Absatz 2 soll verhindern, dass sich Subventionstatbestände verstetigen und unbesehen allfälliger Veränderungen des Bedarfs weitergeführt werden. Die in Absatz 2 festgelegte Befristung bis Ende 2027 entspricht drei Legislaturperioden und ist angemessen.

Art. 29 Referendum und Inkrafttreten

Diese Bestimmung entspricht dem an dieser Stelle üblichen.

2.3 Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Das Bundesgesetz über die Anschlussgleise wird mit Artikel 27 GüTG aufgehoben. Diejenigen Inhalte, die auch künftig auf Gesetzesstufe zu regeln sind, werden zwecks Harmonisierung mit den Bestimmungen über die Förderung von Umschlagsanlagen neu in das Gütertransportgesetz integriert. Auf diese Weise können sämtliche Bestimmungen, aber auch die Subventionstatbestände im Zusammenhang mit dem Schienengüterverkehr in einem einzigen Gesetz, dem Gütertransportgesetz zusammengefasst werden.

2.4 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe

5. Kapitel: Übrige werkgebundene Beiträge

1. Abschnitt (*neu*): Beiträge an private Anschlussgleise und zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge

Art. 18

(Zusammenfassung und Harmonisierung Art. 18, 21 und 22 MinVG)

Die Harmonisierung der Förderung von Anschlussgleisen mit der Ausrichtung von Investitionsbeiträgen für den konventionellen Verkehr macht eine Neufassung der Art. 18, 21 und 22 notwendig. Der Grundsatz der Ausrichtung von Beiträgen aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen gilt für jede Bundesbeteiligung in diesem Zusammenhang. Gründe für eine sachliche Differenzierung bestehen keine. Zwar

können die konkreten Beiträge je nach zu beurteilendem Projekt unter Umständen stark variieren (z.B. von einem kleineren privaten Anschlussgleis zu einer international bedeutenden Umschlagsplattform im kombinierten Verkehr). Die Details sind wie bisher auf Verordnungsstufe zu regeln.

2.5 Strassenverkehrsgesetz

Art. 30 Absatz 4 und 5

Mit der Anpassung von *Absatz 4* und *Absatz 5* werden analog zur Anpassung von Art. 4 Absatz 2 GüTG die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der Konformitätsbewertung bzw. die Durchführung von Prüfungen durch private Unternehmen für Umschliessungen zur Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse geschaffen.

2.6 Eisenbahngesetz

Art. 9a Gewährung des Netzzugangs

Mit der Bahnreform 2.2 wird der Artikel 9a um die Absätze 3 und 4 erweitert. Die Gewährung des Netzzugangs wird mit dieser Vorlage noch einmal präzisiert. Damit die Artikel zum Netzzugang, zur Trassenvergabe und zum Entgelt thematisch lesbar bleiben, wird er besser strukturiert. Artikel 9a thematisiert Regeln zur Gewährung des Netzzugangs. Er beinhaltet die früheren Absätze 1, 4, 5 und 6.

Art. 9b Netznutzung und Trassenvergabe

Dieser Artikel ist textlich neu. Er ersetzt die früheren Absätze 2 und 3 des früheren Artikels 9a zur Prioritätenordnung. Mit der Neuregelung werden die Instrumente des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne eingeführt. Die Prioritätenordnung wie sie heute definiert ist, gilt nur noch für die mit dem Netznutzungskonzept und den Netznutzungsplänen nicht zugeteilten Trassen, den sogenannten Restkapazitäten. In den Bereichen, in welchen der Bundesrat die Netznutzung mit einem Netznutzungskonzept oder Netznutzungsplänen festlegt, wird die Prioritätenordnung übersteuert.

Das Netznutzungskonzept ist ein Instrument der langfristigen Kapazitätssicherung. Es wird vom Bundesrat beschlossen und stützt sich auf die Angebotskonzepte, welche innerhalb von STEP festgelegt und angepasst werden. Das Parlament beschliesst gestützt auf die Angebotskonzepte die Infrastrukturausbauten. Bei der Erarbeitung der Angebotskonzepte gilt grundsätzlich die Gleichwertigkeit des Personen- und Güterverkehrs. Bei der Zuteilung der Trassen soll zudem der schweizerische Taktfahrplan und das Knotenprinzip im Personenverkehr erhalten werden. Andererseits soll der Personenverkehr einer effizienten Abwicklung des Schienengüterverkehrs nicht im Wege stehen. Die Netznutzungspläne dienen der kurzfristigen Kapazitätssicherung.

Mit dem Netznutzungskonzept und den Netznutzungsplänen werden Trassenkapazitäten verbindlich auf die Verkehrsarten oder Nutzergruppen wie den Personenfernverkehr, den regionalen Personenverkehr, den internationalen Güterverkehr auf den europäischen Güterverkehrskorridoren, den restlichen Güterverkehr und auf den weiteren Verkehr wie den Autoverlad zugeteilt. Mit diesen Instrumenten erfolgt keine Zuteilung auf einzelne Unternehmen. Dies erfolgt erst mit der Trassenvergabe. In der Regel bestehen sechs Netznutzungspläne für die kommenden Fahrplanjahre

gleichzeitig. Sie werden von den Infrastrukturbetreiberinnen erarbeitet und dem BAV zur Genehmigung vorgelegt. Dies bedingt, dass das BAV über die wesentlichen Konflikte und die Lösungsvarianten bei der Trassenzuordnung auf die Verkehrsarten durch die Infrastrukturbetreiberinnen informiert ist. Für die Erarbeitung der Netznutzungspläne ist das Netznutzungskonzept verbindlich. Für die Trassenvergabe sind die Netznutzungspläne verbindlich. Änderungen der Netznutzungskonzepts beschliesst der Bundesrat. Netznutzungspläne und -konzepte können auf Antrag geändert werden. Falls eine durch das BAV genehmigte Änderung der Netznutzungspläne zwingende Rückwirkungen auf das Netznutzungskonzept hat, wird diese Änderung ohne einen Bundesratsbeschluss über die Änderung des Netznutzungskonzepts nicht definitiv gültig. Die Details zu den beiden Instrumenten regelt der Bundesrat.

Art. 9c *Recht auf Entgelt*

Der frühere Artikel 9b wird aufgrund der Neustrukturierung des früheren Artikels 9a zu 9c.

Artikel 40a^{bis} *Aufgaben*

Da der Bundesrat in Art. 29 Abs. 2 GüTG die Kompetenz erhält, Vorschriften zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zusammenhang mit Dienstleistungen innerhalb des Gütertransports aufzustellen, muss die Schweizerische Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE) dazu berechtigt werden, die Einhaltung solcher Vorschriften überprüfen zu dürfen. Dazu ist sie - vor allem nach ihrer Stärkung im Rahmen der Bahnreform 2.2 - besser geeignet als die Wettbewerbskommission (WEKO).

Artikel 40b Absatz 2 Buchstabe b

Das Gütertransportgesetz enthält schon in der geltenden Fassung keine eigenständigen Haftungsbestimmungen, sondern lediglich einen Verweis auf diejenigen des Eisenbahngesetzes. Der dort enthaltene Verweis auf das Gütertransportgesetz wird somit Zirkelschluss. Die vorliegende Revision bietet Gelegenheit, diesen zu beheben und, was sachgerechter ist, im Eisenbahngesetz für beförderte Sachen neu auf das Obligationenrecht und die massgeblichen internationalen Vorschriften zu verweisen.

2.7 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen

Art. 3 *Zweck und Unternehmensgrundsätze*

Die SBB werden von der Kernaufgabe der Erbringung von Dienstleistungen im Güterverkehr entbunden. Das bedeutet keineswegs, dass die SBB fortan keine oder weniger Güterverkehrsdienstleistungen anbieten werden; aber die Erbringung dieser Dienstleistungen gehört nicht mehr zu ihren gesetzlich zwingenden Aufgaben. Mit Ausnahme des Einzelwagenladungsverkehrs (vgl. dazu Art. 10) darf das Unternehmen selbst darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang Güterverkehrsangebote im Markt erbracht werden.

Art. 8 Abs. 6

Die Aufgabe des Einzelwagenladungsverkehrs stellt einen Entscheid von grosser, auch politischer Tragweite dar. Aus Sicht der SBB als spezialgesetzlicher Aktiengesellschaft soll ein solcher Entscheid durch die Generalversammlung getragen wer-

den. Denn gemäss Artikel 698 Absatz 2 Ziffer 6. des Obligationenrechts entscheidet die Generalversammlung über Gegenstände, die ihr durch das Gesetz oder die Statuten vorbehalten sind. Dieser Vorbehalt wird vorliegend als neuer Absatz 6 in Artikel 8 des SBB-Gesetzes aufgenommen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Einzelne Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen finden sich auch unter den Ziffern 1.2.3.4 und 1.2.3.7.

Mit der Kürzung der Kredite für Güterverkehrsanlagen und Betriebsbeiträge um das in der KAP-Botschaft vorgegebene Ausmass kommt die Vorlage der Sparvorgabe aus dem KAP 2014 nach (in der Summe -20 Mio. Franken pro Jahr; ab 2015).

Unter dem Regime der vorgeschlagenen Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche werden Investitionsbeiträge an Güterverkehrsanlagen weiterhin aus dem zweckgebundenen Fonds Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) finanziert. Die Betriebsbeiträge für den nicht alpenquerenden KV, die aktuell ebenfalls über SFSV-Mittel finanziert sind (im Jahr 2012 rund 13 Mio. Franken), werden abgebaut und fallen nach der Übergangsfrist von drei Jahren ganz weg.

Aus heutiger Sicht ergibt sich folgende Belastung des Bundesbudgets:

Finanzielle Auswirkungen der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

Kredit	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Investitionen Güterverkehrsanlagen (inkl. KV-Terminals im Ausland) finanziert aus SFSV	55 (-15)	60 (-10)	60	65	60	55	50
Betriebsbeiträge Teil KV finanziert aus SFSV	30 (-5)	24 (-10)	17	12	12	12	12
Rückerstattungen LSVA	20 (0)	20 (0)	20	20	20	20	20
Total Auswirkungen auf das Bundesbudget	105 (-20)	104 (-20)	97	97	92	87	82

Tabelle 5: Auswirkungen der Vorlage auf das Bundesbudget 2015 bis 2021 in Mio. Franken. (in Klammer: Δ gegenüber dem aktuellen Finanzplan)

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Verlagerung von Aufgaben und der steigende Koordinationsbedarf verursachen im BAV einen personellen Mehraufwand. Dieser entsteht durch die Einführung und Umsetzung des Instruments Netznutzungskonzept/Netznutzungspläne. Der Mehraufwand für Aufbau und Umsetzung des institutionalisierten Planungsprozesses und die Erstellung eines Konzepts für Güterverkehrsanlagen erfolgt über eine mit FABI bewilligte Stelle.

Der bisherige Einsatz personeller Ressourcen für Betriebsbeiträge im EWL, für den nicht alpenquerenden KV und den Güterverkehr der Schmalspurbahnen hält sich in etwa die Waage mit dem Ressourcenbedarf, der für Anschubfinanzierungen und den zusammen mit dem Bund vorgesehenen Bestellungen geplant ist (40 Stellenprozente).

Die im Rahmen der Vorlage geplanten Neuregelungen führen damit netto zu einem personellen Mehrbedarf für den Bund im Umfang von 100 Stellenprozent:

Erhöhungen

Departement	Kurzbeschrieb	Anzahl Stellen
UVEK	Netznutzungskonzept/Netznutzungspläne	100 Stellenprozente

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

Die Kantone sind in ähnlicher Weise an einem leistungsfähigen Schienengüterverkehr in der Fläche interessiert wie der Bund. Mit der Vorlage werden folgende Berührungspunkte zu den Kantonen angesprochen und geregelt:

Die vorgesehene Zielsetzung geht von einer Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus, wenn es darum geht, die Versorgung der Regionen zu gewährleisten.

Als Konsequenz daraus kann der Bund gemeinsam mit den betroffenen Kantonen die naturräumlichen Unterschiede mit Betriebsbeiträgen durch gezielte Bestellungen ausgleichen und für eine angemessene Bedienung in diesen Räumen sorgen. Diese Betriebsförderung erfolgt gestützt auf kantonale Güterverkehrsstrategien oder Güterverkehrskonzepte. Insbesondere die bestehenden Betriebsbeiträge an Meterspurbahnen sollen dank diesem Instrument erhalten bleiben. Indem der Bund eine finanzielle Mindestbeteiligung der Kantone von 50 % an den Bestellungen vorsieht, ist dies im Durchschnitt mit einer leichten finanziellen Mehrbelastung der Kantone verbunden.

Von den Kantonen wird erwartet, dass sie sich mit Güterverkehrskonzepten und den Instrumenten der Raumplanung aktiv an einer politisch und verkehrlich abgestimmten Gütertransportpolitik beteiligen. Dies kann im Rahmen der beschriebenen Bestellungen durch die Kantone, an denen sich der Bund finanziell beteiligt, erfolgen.

Mit den neuen Instrumenten Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne wird die Verteilung der Kapazitäten für die Verkehrsarten Personenfernverkehr, regionaler Personenverkehr, internationaler Güterverkehr auf den europäischen Güterverkehrskorridoren, restlicher Güterverkehr und weitere wichtige Verkehrsarten (z.B. Autoverlad) verbindlich festgelegt. Zudem wird ein institutionalisierter Änderungsprozess für das Netznutzungskonzept und die Netznutzungspläne definiert. Die Kantone sind einerseits davon betroffen, weil sie federführend den regionalen Personenverkehr planen. Sie müssen Planungen, welche zu Änderungen des Netznutzungskonzepts oder der Netznutzungspläne führen, neu beantragen. In strittigen oder unklaren Fällen entscheidet der Bundesrat. Andererseits werden sie bei der Erarbeitung des Netznutzungskonzepts, der Netznutzungspläne und deren Änderungen aktiv angehört.

Damit die Infrastrukturkapazitäten und die Güterverkehrsanlagen gesamtschweizerisch aufeinander abgestimmt werden können, führt der Bund ein neues Planungsinstrument ein: Für die Entwicklung der bedeutenden Güterverkehrsanlagen und deren Abstimmung mit der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur wird ein Konzept nach Art. 13 RPG erarbeitet. Es legt die regionalen Schwerpunkte bei der Entwicklung von Güterverkehrsanlagen fest. Die Kantone werden bei den zugrundeliegenden Prognosen einbezogen und zur Planung angehört. Das Konzept konkretisiert die Planung grosser Anlagen, welche ebenfalls in den Sachplan Verkehr und in die Richtplanungen der Kantone einfließen sollen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Gesamtkonzeption zur Förderung des Güterverkehrs in der Fläche unterstützt die Entwicklung der Volkswirtschaft. Der Bund sorgt für eine leistungsfähige Infrastruktur für den Güterverkehr. Dies dient zu einer erheblichen Masse der verladenden Wirtschaft der Schweiz und erhöht die Attraktivität des Industrie- und Dienstleistungsstandorts Schweiz im internationalen Vergleich. Der Güter austausch innerhalb der Schweiz sowie zwischen der Schweiz und dem Ausland erhält stabile Rahmenbedingungen, so dass langfristig die erforderlichen Kapazitäten auch bei den Güterverkehrsanlagen erstellt werden und marktgerechte Angebote im Schienengüterverkehr bestehen können. Angesichts der wachsenden Stauzeiten auf der Strasse kann die vorgelegte Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche mit der neuen Ausrichtung einen nachhaltigen Beitrag zur Entlastung der Strassen leisten. Die beiden Verkehrsträger Strasse und Schiene ergänzen sich, um die Versorgung der Volkswirtschaft mit Gütern zu gewährleisten.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage stärkt mit den neu festgelegten Zielen den sozialen Zusammenhalt der Schweiz. Ein leistungsfähiges und nachhaltiges Angebot im Schienengüterverkehr unterstützt dies mittelbar: Eine nachhaltige Entwicklung des Güterverkehrs und das effiziente Zusammenwirken der Verkehrsträger bei der Güterversorgung sind die Kernelemente hierfür.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Mit den definierten Förderinstrumenten für den Güterverkehr in der Fläche und dem damit angestrebten leistungsfähigen Angebot an Schienengüterverkehrsleistungen wird ein ressourcenschonender und emissionsarmer Gütertransport in der Schweiz gestärkt. Mit dem Zeithorizont 2020 vermag zwar auch der Strassengüterverkehr seine Luftschadstoffbelastung aufgrund verbesserter Fahrzeugtechnologien (Euro VI) deutlich zu reduzieren. Doch auch im Schienengüterverkehr können durch den zunehmenden Einsatz von Hybrid-Lokomotiven mit Partikelfilter namhafte Reduktionen im Rangierbetrieb realisiert werden. Insgesamt reduziert sich - unter Einbezug dieser technischen Entwicklungen - die Belastung des Strassengüterverkehrs bei den Stickoxidemissionen in einer Grössenordnung von -45 %, bei den Partikelemissionen um knapp 70 % (jeweils bezogen auf die Transportleistung). Da auch die Schiene Verbesserungen bei den Luftschadstoffemissionen bis dahin realisiert haben wird, bleiben bei den Stickoxidemissionen die Relationen zwischen Strasse und Schiene in etwa konstant (Schiene mit um den Faktor 20 tieferen NO_x Emissionen), bei den Partikelemissionen aus Verbrennungsprozessen reduziert sich dieser Faktor auf ca. 2.

Nahezu unverändert bleiben die Vorteile des Schienengüterverkehrs in Bezug auf die Treibhausgasemissionen (insbesondere CO₂). Kann der Anteil des Schienengüterverkehrs durch die definierten Förderinstrumente gehalten bzw. gesteigert werden, entlastet dies die Schweizer Treibhausgasbilanz um über 0,5 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁸⁹ zur Legislaturplanung 2011-2015 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Steigerung der Attraktivität des Güterverkehrs auf der Schiene ist eine der laufenden Massnahmen des Bundes zur Gewährleistung einer nachhaltigen Raumentwicklung im Rahmen der Strategie "Nachhaltige Entwicklung" des Bundesrats⁹⁰.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Kernstück der Vorlage ist die Überarbeitung des Gütertransportgesetzes und die Eingliederung des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise in dieses Gesetz. Das GüTG kann sich auf die Bestimmung zur angemessenen Berücksichtigung des

⁸⁹ BBl 2012 481, hier 618.

⁹⁰ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015, hier S. 30.

Güterverkehrs beziehen, die gemäss aktuellem Stand der parlamentarischen Beratungen zu FABI mit dem neuen Artikel 81a in die Bundesverfassung aufgenommen werden dürfte.

Die geplanten Änderungen des MinVG, SVG, EBG und SBBG und stützen sich auf die im Ingress der jeweiligen Gesetze genannten Verfassungsbestimmungen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen stehen im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse⁹¹ (Landverkehrsabkommen). Gemäss Art. 35 des Landverkehrsabkommens ist es der Schweiz erlaubt, finanzielle Unterstützungsmassnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs zu ergreifen. Die in dieser Vorlage beschriebenen finanziellen Förderinstrumente sind nicht diskriminierend ausgestaltet und verursachen keine unverhältnismässigen Wettbewerbsverzerrungen.

Auch die vorgesehenen Instrumente bezüglich der Verteilung der verfügbaren Schieneninfrastrukturkapazitäten sind mit dem Landverkehrsabkommen vereinbar. Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr, enthält Bestimmungen für eine Kapazitätssicherung für grenzüberschreitende Korridorachsen. Diese Kapazitätssicherung wird mit dieser Vorlage durch das Instrument des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne vorgenommen. Damit schafft die Schweizer Seite die Voraussetzungen zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 913/2010.

5.3 Erlassform

Die vorliegende Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche kann nur ihre Wirkung entfalten, wenn ihre Grundsätze und Ziele sowie die Massnahmen als rechtssetzende Bestimmungen erlassen werden. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen sind gemäss Art. 164 Abs. 1 BV⁹² in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Mit der Gesamtkonzeption wird somit eine Änderung des Gütertransportgesetzes (Totalrevision) inklusive verschiedener Änderungen des bisherigen Rechts vorgenommen. In das neue Gesetz integriert werden überdies die bisher in einem separaten Gesetz enthaltenen Bestimmungen über die Anschlussgleise. Damit wird auf Gesetzesstufe zusammengefügt, was sachlich zusammengehört. Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse dient der Disziplinierung des Bundes in seiner Ausgabenpolitik. Die Bundesversammlung muss Ausgaben ab einer gewissen Höhe mit qualifi-

⁹¹ SR 0.740.72

⁹² SR 101

ziertem Mehr beschliessen. Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV⁹³ ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte erforderlich für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Mio. Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Mio. Franken nach sich ziehen.

Mit dieser Vorlage werden keine Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen beantragt. Vielmehr werden die vorgesehenen Ausgaben, die der Bundesrat in dieser Vorlage für die Fördertatbestände vorschlägt, der Bundesversammlung als Kredite im Rahmen der jeweiligen jährlichen Botschaften zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft unterbreitet.

Damit untersteht die finanzielle Unterstützung von Investitionen in technische Neuerungen (Art. 8 GüTG) der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Die finanziellen Mittel zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche stellen Subventionen dar. Aus diesem Grund sind die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁹⁴ anwendbar. Die Grundsätze des Subventionsgesetzes werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen nicht in Frage gestellt. Die finanzielle Förderung wird vorerst auf Ende 2027 befristet.

⁹³ SR 101

⁹⁴ SR 616.1

Glossar

A-fonds-perdu-Beitrag	Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand, auf deren Rückzahlung von vorne herein verzichtet wird
Alpenquerender Güterverkehr	Güterverkehr, der den Alpenhauptkamm überquert
Anschlussgleis	Erschliessung eines Geländes oder Gebäudes, das selbst nicht zur Eisenbahninfrastruktur gehört, durch Bahngleise zum Gütertransport; in Privatbesitz und nicht im Besitz der Infrastrukturbetreiberin
Bimodal	hier: dient zwei Verkehrsträgern
Binnengüterverkehr	Verkehr innerhalb eines Landes; nicht grenzüberschreitend
Cargo Domizil	Produktname für Angebot im Stückgutverkehr; wurde 1981 als Betriebsteil der SBB gegründet. Heute eigenständige AG für den Stückguttransport auf Strasse und Schiene.
Container	meist genormter und stapelbarer Grossraumbehälter zur Lagerung und zum Transport von Gütern.
Eckhöhe	im Zusammenhang mit dem Lichtraumprofil eines Eisenbahntunnels die maximal zulässige Höhe für einen durch den Tunnel transportierten KV-Behälter
Einzelwagenladungs-Verkehr (EWLV)	Produktionsform, mit der einzelne Wagen oder Wagengruppen in verschiedenen Kundengleisanschlüssen und Freiverladeanlagen regional gesammelt, zu ganzen Zügen zusammengestellt und in Rangierbahnhöfe geführt werden, wo neue Züge je nach Bestimmungsregion zusammengestellt werden
Exportgüterverkehr	Güterverkehr mit Abgangsort in der Schweiz und Bestimmungsort im Ausland.
Freiverlad	Verlad von Gütern auf die Bahn ohne spezielle Verladevorrichtung wie ein Kran oder eine Horizontalumschlagseinrichtung; im Gegensatz zum Anschlussgleis oder Terminal Teil der öffentlich zugänglichen Eisenbahninfrastruktur
Güterverkehrsanlagen	private Anschlussgleise und Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr
Güterverkehrsspezifische Anlagen der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur	Rangierbahnhöfe, Rangieranlagen, Freiverladeanlagen
Horizontalumschlag	Umschlag von Gütern (im kombinierten Verkehr) zwischen Schiene und Strasse ohne Kran
Importgüterverkehr	Güterverkehr mit Abgangsort im Ausland und Bestimmungsort in der Schweiz

Just-in-time-Produktion	Produktionsstrategie, die als Ziel die Schaffung durchgängiger Material- und Informationsflüsse entlang der Lieferkette verfolgt und zu schnelleren Auftragsbearbeitung und -flüssen führen soll; basiert auf einer interorganisatorischen Prozessbetrachtung; auch als bedarfssynchrone Produktion bezeichnet
Kabotage	Erbringen von Transportdienstleistungen innerhalb eines Landes (im Binnengüterverkehr) durch ein ausländisches Verkehrsunternehmen (bzw. das Recht, dies zu tun)
Knoten	Bahnhof mit mindestens zwei, meist mehreren aufeinander abgestimmten Linien des Personenverkehrs
Kombinierter Verkehr	Bahntransport von Containern, begleiteten oder unbegleiteten Lastwagen, Anhängerzügen, Sattelmotorfahrzeugen, Anhängern, Sattelaufliegern und abnehmbaren Aufbauten (Wechselaufbauten), wobei der Umschlag zwischen Strassen- oder Rheintransport und Eisenbahn oder Eisenbahn-Eisenbahn ohne Wechsel des Transportgefässes erfolgt und durch besondere Bauten, Anlagen und Einrichtungen erleichtert wird
Ko-Modalität	optimierte Benutzung der verschiedenen Verkehrsträger entweder allein oder in Kombination
Meterspur	Bahninfrastruktur mit einer Spurweite von einem Meter (auch 'Schmalspur' genannt); grösstes zusammenhängendes Meterspurstreckennetz in der Schweiz ist dasjenige der Rhätischen Bahn und der Matterhorn Gotthard Bahn.
Modalsplit	Verteilung des Verkehrsaufkommens bzw. der Verkehrsleistung auf die verschiedenen Verkehrsträger
Naturräumlich	den geographischen Raum betreffende Einheit, die durch Parameter der Geofaktoren Klima, Relief, Wasserhaushalt, Boden, geologischer Bau und Bios charakterisiert wird; der sehr ähnliche geographische Begriff der Landschaft wird teils in identischer Bedeutung verwendet, teils auch differenziert, indem „Naturraum“ allein die naturgesetzlich determinierte Komponente des jeweiligen Raumausschnittes beschreibt, während „Landschaft“ weitere Komponenten wie die aktuelle Landnutzung einschliesst.
Netzgrafik	schematische Darstellung eines vertakteten Fahrplans anhand einer Modellstunde; jedes im Takt verkehrende Zugpaar erscheint als Strich, der die bedienten Knotenbahnhöfe unter Angabe der Ankunfts- und Abfahrtszeiten miteinander verbindet
Netzplan	schematische Abbildung eines Linien- und Knotensystem innerhalb eines definierten Gebietes; im Gegensatz zur Netzgrafik muss der Fahrplan bei einem Netzplan nicht sichtbar sein

Netzzugang	Benützung der Infrastruktur eines anderen Eisenbahnunternehmens durch ein Eisenbahnverkehrsunternehmen; Netzzugang (auch Open Access genannt) sichert auch den diskriminierungsfreien Zugang zu Infrastruktureinrichtungen, die ein so genanntes natürliches Monopol darstellen - hier das Schienennetz - mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen.
Normalspur	Bahninfrastruktur mit einer Spurweite von 1435 Millimetern als übliche Spurweite in der Schweiz und den umliegenden Ländern; neben der Normalspur gibt es in der Schweiz eine Minderheit von schmalspurigen z.B. meterspurigen Strecken
Rangierbahnhof	Rangierbahnhöfe sind die Zugbildungsbahnhöfe des Einzelwagenverkehrs; im Einzelwagenverkehr beförderten Güterwagen müssen für den Transport zu Zügen zusammengestellt, die Züge später wieder zerlegt werden; ein aufgegebener Wagen wird in der Regel mehrere Male rangiert, und zwar in Abgangs- und Zielbahnhof sowie während des Laufweges in Rangierbahnhöfen
Reachstacker	Mobile Lastkrane, die zum Stapeln und Umschlagen von Containern, Wechselbehältern und Sattelaufliegern vor allem im kombinierten Verkehr dienen
Sattelauflieger	Anhänger, der im Strassenverkehr einen Teil seines Gewichts auf die Achsen eines Zugfahrzeugs verlagert, mit bestimmten Vorrichtungen für die Kranbarkeit im kombinierten Verkehr einsetzbar
Supply Chain	Lieferkette, logistischer Ablauf
Swiss Split	Produktname für Angebot der Schweizerischen Güterbahnen zur Feinverteilung der internationalen Behälter des kombinierten Verkehrs innerhalb des Einzelwagenladungsverkehrs
Systemfahrplan	vertakteter Fahrplan, auch gültig für den Güterverkehr
Systemgüterverkehr	Güterverkehr, der in Systemtrassen verkehrt
Systemtrassen	Systemtrassen sind Trassen die innerhalb eines Taktfahrplan stündlich oder zweistündlich immer gleich vorhanden sind und somit nicht individuell für einen bestimmten Zug reserviert werden
Taktfahrplan	Fahrplan, bei dem Trassen in regelmässigen, sich periodisch wiederholenden Abständen geplant werden. Die Zahl der Abfahrten in einem bestimmten Zeitraum wird als Taktfrequenz bezeichnet
Teambahnhof	Regionalbahnhof im Bahngütertransport bzw. regionaler Produktionsstandort im Einzelwagenladungsverkehr, von dem in der Regel eine Zustellung an die Anschlussgleise erfolgt

Terminal, KV-Terminal	Umschlagsbahnhof des kombinierten Verkehrs (KV)
Traktion	ziehende Kraft, hier bei Zügen, im Bahnverkehr durch Lokomotive erbracht
Transitgüterverkehr	Güterverkehr durch die Schweiz, Abgangs- und Bestimmungsort liegen im Ausland
Transportaufkommen	beförderte Verkehrsmenge (im Güterverkehr beförderte Tonnen)
Transportleistung	Produkt aus Verkehrsmenge und seiner zurückgelegten Strecke (im Güterverkehr: Produkt aus beförderten Tonnen und zurückgelegter Distanz)
Trasse	Berechtigung, eine bestimmte Strecke des Bahnnetzes zu fix definierten Zeiten mit einem spezifischen Zug (Länge, Gewicht, Profil, Geschwindigkeit) zu befahren (ähnlich einem "Slot" in der Luftfahrt)
Trassenpreis	Entgelt für die Benützung einer Schieneninfrastruktur
Trimodal	hier: drei Verkehrsträgern dienlich (Strasse, Schiene, Schiff)
Verkehrsträger	Transportmittel oder -system (Schiene, Strasse, Wasser, Luft etc.)
Vertikalumschlag	Umlad eines Transportgefässes (im kombinierten Verkehr) mit Kranung des Gefässes
Wechselbehälter; Wechselbrücken	Container-ähnlicher, nicht stapelbarer Transportbehälter im kombinierten Verkehr (KV)