



22.064

Botschaft zur Änderung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes und zu einem Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs

vom 30. September 2022

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Güterverkehrsverlagerungsgesetz) und den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs (Rollende Landstrasse).

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

30. September 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der begleitete kombinierte Verkehr (Rollende Landstrasse) ist eine bedeutende flankierende Massnahme der Verlagerungspolitik. Der Bund fördert die Rollende Landstrasse auf der Basis einer bis Ende 2023 geltenden Rahmenvereinbarung mit ihrer Betreiberin. Um den Weiterbetrieb der Rollenden Landstrasse in den Jahren 2024–2026 zu sichern, ist ein Zahlungsrahmen vorgesehen. Ab 2027 soll der Betrieb nicht mehr gefördert und folglich definitiv eingestellt werden. Die Angebote im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) sollten bis dahin – auch dank der gezielten finanziellen Unterstützung im Rahmen der Verlagerungspolitik – ausreichend wettbewerbsfähig sein, sodass keine Rückverlagerungen auf die Strasse zu erwarten sind.

Ausgangslage

Die Förderung der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist im Gesamtkontext zu betrachten. Der Bundesrat hat seine Vorschläge dazu am 24. November 2021 im Verlagerungsbericht 2021 vorgelegt.

Inhalt der Vorlage

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

Die Rahmenvereinbarung des Bundes mit der Betreiberin der Rollenden Landstrasse – der RAlpin AG – läuft Ende 2023 aus. Mit dieser Vorlage werden finanzielle Mittel für die Rola in Höhe von 64 Millionen Franken für die Jahre 2024–2027 beantragt. Damit kann das Angebot um weitere drei Jahre, d. h. bis Ende 2026, gesichert werden. Ab 2027 wird das Angebot vom Bund nicht mehr bestellt und folglich definitiv eingestellt. Im Jahr nach der Einstellung des Betriebs kann sich der Bund über den Zahlungsrahmen noch an allfälligen Liquidationskosten der Betreiberin der Rola beteiligen. Die Umsetzung der mit dieser Vorlage vorgeschlagenen befristeten Weiterführung und Ausgestaltung der Rola erfordert eine Änderung des GVVG (Art. 8).

Die Entwicklungen im Markt für den alpenquerenden Schienengüterverkehr, gezielte Aktivitäten von Branchenakteuren und die modifizierte Fortführung der finanziellen Förderung des UKV lassen eine Einstellung der Rola Ende 2026 zu, ohne dass mit Rückverlagerungen auf die Strasse gerechnet werden muss. Bis dann lassen sich im UKV zusätzliche Angebote und Kapazitäten aufbauen, mit denen die bisher mit der Rola beförderten Sendungen im UKV transportiert werden können. Zudem erreicht

das heute bei der Rola eingesetzte Rollmaterial dann schrittweise das Ende seiner Lebensdauer.

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

Nach Bewilligung des beantragten Zahlungsrahmens durch die eidgenössischen Räte wird der Bund, vertreten durch das Bundesamt für Verkehr (BAV), mit der RALpin AG als Betreiberin der Rola eine weitere Rahmenvereinbarung für die Jahre 2024–2027 abschliessen.

Eine Gesetzesanpassung der Vorlage betrifft den UKV. Gemäss dem geltenden Artikel 8 Absatz 1 GVVG soll dieser in erster Linie «über grosse Distanzen» gefördert werden. Der Bundesrat erkennt jedoch gerade über kürzere Distanzen, namentlich im alpenquerenden Binnen-, Import- und Exportverkehr, das grösste zusätzliche Verlagerungspotenzial. Es soll deshalb die Einschränkung «über grosse Distanzen» aufgehoben werden. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung kann die finanzielle Förderung des UKV so weiterentwickelt werden, dass die Angebote im UKV auch die Auswirkungen der Einstellung der Rola mit gezielten Massnahmen besser flankieren können.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Bedeutung der Rollenden Landstrasse als flankierende Massnahme der Schweizer Verlagerungspolitik

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

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

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

Die Fahrzeit der Züge ist so ausgelegt, dass die Fahrerinnen und Fahrer bei Ankunft am Ziel ihre gesetzliche Ruhezeit eingezogen haben und die Fahrt ohne weitere Pause fortsetzen können. Auf der Rola sind ausserdem der Transport von Gefahrgut und der Verlad von Fahrzeugen mit bis zu 44 Tonnen Gesamtgewicht möglich (statt der auf Schweizer Strassen maximal zulässigen 40 Tonnen). Weitere Vorteile sind gerade für

¹ SR 101

² SR 740.1

³ SR 0.740.72

kleinere Speditionsfirmen der einfache Zugang und dass auch Fahrzeuge mit nicht kranbaren Sattelaufliegern mitgeführt werden können.

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

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

2009 wurde der Betrieb der Rola durch die Schweiz für die Jahre 2012–2018 international ausgeschrieben. In der Folge hat der Bund mit der RALpin AG als einziger Offertstellerin Verhandlungen aufgenommen. Die RALpin AG hat neben ihrer Verbindung Freiburg im Breisgau – Novara via die Lötschberg-Simplon-Achse ab 2012 von der Hupac SA auch die Verbindung Basel – Lugano via die Gotthard-Achse übernommen. Im Jahr 2015 wurde auf der Rola mit über 110 000 verladenen Fahrzeugen ein Allzeithoch erreicht. Mit Auslaufen der damaligen Rahmenvereinbarung wurde das Angebot via die Gotthard-Achse per Ende 2018 wegen schlechter Subventionseffizienz infolge geringer Nachfrage und hoher Produktionskosten eingestellt.

Die geltende Rahmenvereinbarung läuft von 2019 bis Ende 2023. Mit ihr ist die jährliche Abgeltung an die Rola von über 30 Millionen Franken pro Jahr auf jährlich noch maximal 23 Millionen gesunken. Weil die Verkehrsmengen in den Jahren 2019–2021 deutlich unter den ursprünglich vorgesehenen Mengen von 100 000 Fahrzeugen geblieben sind, lagen auch die Abgeltungen, die nach effektiv erbrachter Leistung ausgerichtet werden, deutlich unter Budget: 2019 wurden für die 86 600 auf der Rola transportierten Fahrzeuge 20 Millionen Franken ausbezahlt. 2020 sank die Anzahl verladener Fahrzeuge infolge der Covid-19-Krise auf 56 000. Auch das Jahr 2021 war geprägt von der Covid-19-Krise. Dennoch stieg die Anzahl verladener Fahrzeuge auf 68 600. Die Abgeltung lag 2020 bei 17 Millionen Franken, 2021 bei 20 Millionen Franken. Der Bund hat die RALpin AG in den Jahren 2020 und 2021 im Rahmen der Covid-19-Unterstützungsmassnahmen für den öV und den Schienengüterverkehr mit zusätzlichen Mitteln unterstützt, um die finanziellen Auswirkungen der Pandemie zu kompensieren. Der spezifische Covid-19-Unterstützungsbeitrag betrug 2020 10 Millionen und 2021 rund 3 Millionen Franken. Die Covid-19-Krise hat die Rola in besonderer Weise betroffen, weil die Regeln des *Social Distancing* und später die Zertifikatspflicht für die Fahrerinnen und Fahrer in den Begleitwagen zu starken Einschränkungen und einer verminderten Anzahl von Fahrzeugen pro Zug geführt haben. Ohne diese Hilfe hätte die RALpin AG das Rola-Angebot einstellen müssen.

1.1.2 Finanzierung der Rollenden Landstrasse

Für die Finanzierung des Angebots der Rollenden Landstrasse können Betriebsabteilungen an deren Betreiberin entrichtet werden. Gestützt auf die Bestimmungen des GVVG kann der Bund Fördermassnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels beschliessen (Art. 8 GVVG). Die Rola wird nur ergänzend zum unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) gefördert (Art. 8 Abs. 3 GVVG). Die Ausrichtung der Betriebsbeiträge ist in den Artikeln 15–18 der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016⁴ (GüTV) im Einzelnen geregelt. Gemäss Artikel 15 Absatz 5 GüTV kann für den Transport von begleiteten Lastwagen eine mehrjährige Zeitspanne für das Bestellverfahren festgelegt werden.

Gleichzeitig mit dem GVVG wurden mit dem Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2008⁵ über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs 1600 Millionen Franken für die Jahre 2011–2018 bewilligt. Der Zahlungsrahmen wurde zweimal geändert: Mit der Botschaft vom 29. November 2013⁶ wurden die Laufzeit um fünf Jahre bis Ende 2023 verlängert und der Betrag auf 1675 Millionen Franken erhöht; mit der Botschaft vom 13. November 2019⁷ schlug der Bundesrat eine Laufzeitverlängerung um weitere drei Jahre bis 2026 und eine Erhöhung um 90 Millionen Franken vor.

Mit dem Bundesbeschluss vom 3. Juni 2020⁸ über eine Erhöhung und Laufzeitverlängerung des Zahlungsrahmens für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs hat das Parlament eine Verlängerung der Förderung für den UKV bis Ende 2030 und eine Erhöhung des Betrags auf 2060 Millionen Franken beschlossen.

In den Laufzeitverlängerungen und Anpassungen des Zahlungsrahmens war die Förderung der Rola ab 2019 ausdrücklich nicht mehr enthalten, weil deren künftige Ausrichtung zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratungen noch offen war.

1.1.3 Zukunft der Rollenden Landstrasse nach 2023

Der Bundesrat hat in seinem Verlagerungsbericht 2021 vom 24. November 2021 eine Gesamtschau zur Rollenden Landstrasse vorgenommen.⁹ Er kommt dabei zum Schluss, dass eine befristete Weiterführung des Angebots der Rola aus verlagerungspolitischer Sicht sinnvoll und erforderlich ist.

Der Grossteil des heute für die Rola eingesetzten Rollmaterials kann nach Einschätzung der Betreiberin der Rola ohne grössere Zusatzinvestitionen noch bis Ende 2026 eingesetzt werden. Dann wird es annähernd das Ende seiner Lebensdauer erreicht haben.

⁴ SR 742.411

⁵ BBl 2009 8291

⁶ BBl 2014 155

⁷ BBl 2019 8367

⁸ BBl 2020 6477

⁹ Der Verlagerungsbericht 2021 ist abrufbar unter: www.bav.admin.ch > Publikationen > Berichte und Studien > Verlagerung.

Die Marktbedingungen im Schienengüterverkehr auf dem Nord-Süd-Korridor verbessern sich bis 2026 schrittweise. Mit der Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels und dem 4-Meter-Korridor besteht seit Dezember 2020 neu auch auf der Gotthard-Achse die Möglichkeit, hochprofilige Sattelaufleger auf der Schiene zu transportieren. Dieses Fahrzeug-Segment verzeichnete seitdem auch hohe Wachstumsraten.

Ein Grossteil der auf der Rola beförderten Sattelaufleger kann aktuell nicht im UKV transportiert werden. Eine Umstellung auf kranbare Sattelaufleger ist für einen Umstieg in den UKV eine wichtige Voraussetzung. In Zukunft dürfte jedoch bei der Neubeschaffung von Sattelauflegern der Trend zusehends auf Modelle mit Greifkanten zur Kranung gehen, damit diese flexibel auch im UKV eingesetzt werden können. Mit dem Postulat der KVF-N vom 11. Januar 2022 (22.3001 «Stärkung der Verlagerung durch den Einsatz von kranbaren Sattelauflegern») hat der Bundesrat den Auftrag erhalten, zu prüfen, ob und wie durch eine Limitierung von nicht kranbaren Sattelauflegern ein zusätzliches Potenzial für die Verlagerung erreichbar wäre, insbesondere mit Blick auf die Einstellung der Rola. Der Bundesrat wird im nächsten Verlagerungsbericht das Ergebnis dieser Prüfung vorlegen und bei Bedarf gezielte Massnahmen darlegen, wie die Umrüstung auf kranbare Behälter beschleunigt werden kann. Entsprechende Massnahmen könnten so bis zur Einstellung der Rola Ende 2026 in die Wege geleitet werden.

Darüber hinaus setzen sich zunehmend auch alternative Umschlagstechniken im UKV durch, bei welchen die Kranbarkeit der Sattelaufleger nicht mehr zwingend notwendig ist (Beispiele sind die Systeme von Cargobeamer, Modalohr und NIKRASA). Es sind aktuell KV-Umschlagsanlagen auf den Nord-Süd-Achsen durch die Schweiz in Planung, welche statt auf den Umschlag mit Krananlagen auf den Horizontalverlad setzen; sie sollten im Laufe des Jahrzehnts realisiert werden können. Entsprechend können Angebote im UKV auch für den Transport nicht kranbarer Sattelaufleger aufgebaut werden. Der Bund beteiligt sich nach Artikel 8 des Gütertransportgesetzes vom 25. September 2015¹⁰ an den Investitionskosten auch für solche KV-Umschlagsanlagen.

Der Grossteil der heute mit der Rola transportierten Sendungen kann somit nach und nach im UKV transportiert werden. Die Gefahr von Rückverlagerungen auf die Strasse kann mit diesem Übergang reduziert werden.

Eine Einstellung des gesamten Rola-Angebots bereits ab 2024 würde hingegen die grössere Gefahr bergen, dass ein grosser Teil der mit der Rola beförderten Sendungen unmittelbar wieder auf die Strasse zurückverlagert würde. In ihrem Bericht «Evaluation der Rollenden Landstrasse» vom 9. Januar 2018 geht die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)¹¹ davon aus, dass rund drei Viertel der Rola-Transporte auf die Strasse zurückverlagert würden.

Zugleich stellt der Bundesrat fest, dass ein substanzieller Ausbau des Rola-Angebots das Ziel der Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene nicht nachhaltig unterstützt. Ein solcher Ausbau wäre mit hohen und risikobehafteten Investitionskosten

¹⁰ SR 742.41

¹¹ www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/verkehr_und_umwelt/17570/17570BE_Endgültige_Fassung_V04.pdf

verbunden, ohne Perspektive, dass die Rola eigenwirtschaftlich ohne Betriebsabteilungen betrieben werden kann.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

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

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

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

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

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

Gesamthaft betrachtet stehen die Chancen und Risiken aus verlagerungs- und finanzpolitischer Sicht in einem unausgewogenen Verhältnis. Die langfristige Fortführung der Rola mit einer nur begrenzten und wenig nachhaltigen Verlagerungswirkung ist nicht verhältnismässig.

Auch die Einstellung der Rola bereits auf Ende 2023 wurde geprüft. Sie ist keine zielführende Option, weil dies unmittelbar zu Rückverlagerungen auf die Strasse führen würde. Gemäss dem Bericht «Evaluation der Rollenden Landstrasse» der EFK würden rund drei Viertel der Rola-Transporte auf die Strasse verlagert. Dies würde also klar dem Verfassungsauftrag gemäss dem Alpenschutzartikel widersprechen RALpin

AG als heutige Betreiberin der Rollenden Landstrasse spricht sich für eine Fortführung der Rola bis 2028 aus, weil so das Rollmaterial bis zum Ende der Lebensdauer genutzt werden kann und die Liquidationskosten minimiert werden können.

Unter Abwägung der für die Frage der Fortführung der Rola möglichen Alternativen stellt die finanzielle Förderung eines bis Ende 2026 befristeten Angebots der Rola die aus Sicht des Bundesrates vorteilhafteste Variante dar. Sie ermöglicht eine ausgewogene Berücksichtigung von verlagerungs- und finanzpolitischen Aspekten.

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

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹² zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹³ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Der Bedarf nach einem Zahlungsrahmen für den begleiteten kombinierten Verkehr wurde erst bei der Erarbeitung des am 24. November 2021 vom Bundesrat verabschiedeten Verlagerungsberichts 2021 ausreichend geprüft. Er konnte bei der Erstellung der Legislaturplanung 2019–2023 nicht vorhergesehen werden.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden keine parlamentarischen Vorstösse erledigt.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung zur Änderung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes und zum Bundesbeschluss über einen Zahlungsrahmen für die Förderung des begleiteten alpenquerenden kombinierten Verkehrs wurde vom 24. November 2021 bis zum 1. April 2022 durchgeführt. Im Gegensatz zur mit dieser Botschaft vorgeschlagenen Lösung war in der Vernehmlassungsvorlage eine Weiterführung der Rollenden Landstrasse bis 2028 vorgesehen. Zur Stellungnahme eingeladen waren die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Kreise. Insgesamt sind 57 Stellungnahmen eingegangen. Der vollständige Ergebnisbericht kann im Internet konsultiert werden.¹⁴ Die mit der Vorlage ge-

¹² BBl 2020 1777

¹³ BBl 2020 1907

¹⁴ Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > UVEK.

setzten Ziele wurden mehrheitlich begrüsst. Während einige Teilnehmende die Vorlage ablehnen und eine sofortige Einstellung der Rollenden Landstrasse per Ende 2023 fordern, beantragen andere eine Weiterführung über das Jahr 2028 hinaus.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat beantragt mit der Anpassung von Artikel 8 Absätze 2 und 3 GVVG die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für eine befristete Weiterführung der Rollenden Landstrasse. Die Vorgabe, wonach die Abgeltung pro Sendung von Jahr zu Jahr abzunehmen hat, soll nur noch für den UKV gelten (Abs. 2). Die Einschränkung, wonach die Rola nur ergänzend zum UKV gefördert werden darf, soll gestrichen werden (Abs. 3).

Der Bundesrat schlägt mit dieser Vorlage zudem einen Bundesbeschluss vor, der sich ausschliesslich auf die Rola bezieht. Mit den beantragten Mitteln von 64 Millionen Franken für die Jahre 2024–2027 wird der Weiterbetrieb der Rola von 2024 bis Ende 2026 gesichert. Zudem soll der Bund die Möglichkeit haben, sich im Jahr nach dem Betriebsende an den Liquidationskosten der Betreiberin der Rola zu beteiligen. Für 2024–2026 sind jeweils rund 20 Millionen Franken pro Jahr an Betriebsabgeltungen vorgesehen. Für 2027 werden die Kosten für die Liquidation der Gesellschaft, für die Verschrottung der Begleitwagen und Aufwände für die Beendigung noch laufender Verträge (Nutzungsrecht für die Verladeanlage Freiburg) von der RALpin AG auf knapp vier Millionen Franken geschätzt. Aus subventionsrechtlichen Gründen kann die RALpin AG keine ausreichenden Gewinne erzielen, welche dann für die Liquidation der Firma eingesetzt werden könnten, wenn die Rola Ende 2026 eingestellt würde.

In den Jahren bis 2026 wird es voraussichtlich zu einer schrittweisen Verringerung des Angebots kommen. Mit der Ankündigung der Einstellung des Angebots der Rola ist mit einer sinkenden Nachfrage zu rechnen. Heutige Kunden der Rola werden Alternativen prüfen und hierfür erforderliche Investitionen vornehmen (z. B. Beschaffung kranbarer Sattelaufleger). Trotz des erwarteten Verkehrsrückgangs können in dieser Phase die Fördermittel aufgrund der mit dem Angebot verbundenen hohen Fixkosten nicht reduziert werden.

Nach Bewilligung des beantragten Zahlungsrahmens durch die eidgenössischen Räte wird der Bund mit der RALpin AG als Betreiberin der Rola eine weitere Rahmenvereinbarung für die Jahre 2024–2027 abschliessen.

Beim beantragten Zahlungsrahmen ergibt sich bei den prognostizierten Mengen für die Jahre 2024–2026 eine durchschnittliche Abgeltung von rund 225 Franken je angebotenen Stellplatz. Die Abgeltung je effektiv transportierte Sendung würde bei ca. 275 bis 300 Franken liegen.

Im Juli 2015 hat der Bund Investitionsbeiträge an die Erweiterung der Verladeanlage für den begleiteten kombinierten Verkehr in Freiburg im Breisgau verfügt. Die gewährten Darlehen wurden von der RALpin AG bereits zurückbezahlt. Bei Einstellung des Rola-Betriebs verzichtet der Bund auf eine anteilmässige Rückforderung

der A-Fonds-perdu-Beiträge, wie sie in Artikel 14 GüTV vorgesehen ist, da der Bund selbst für die Einstellung des Angebots Verantwortung trägt.

Der Bundesrat erläuterte in seiner Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007¹⁵, dass aller Verkehr, der die Übergänge des Alpenraums quere, d. h. der Transit-, Binnen-, Import- und Exportverkehr, im Begriff des «alpenquerenden Verkehrs» enthalten sei. Damit wurde die Interpretation des bis zum GVVG geltenden, befristeten Verlagerungsgesetzes vom 8. Oktober 1999¹⁶ beibehalten und weiterhin der im Landverkehrsabkommen geltende Grundsatz der Nichtdiskriminierung respektiert.

Im Rahmen des Verlagerungsberichts 2021 hat der Bundesrat die Quell- und Zielregionen des alpenquerenden Güterverkehrs analysiert. Dabei zeigte sich, dass für viele Regionen das Verlagerungspotenzial ausgereizt ist. Der Bundesrat wird daher im nächsten Verlagerungsbericht konkrete Vorschläge unterbreiten, wie und mit welchen Mitteln die regional unterschiedlichen Verlagerungspotenziale besser ausgeschöpft werden können. Damit diese Potenziale ökonomisch und ökologisch sinnvoll ausgeschöpft werden können, soll der gesetzliche Rahmen für die Förderung des UKV vorbereitet werden, indem die unbestimmte und somit auch unterschiedlich interpretierbare Aussage «über grosse Distanzen» gestrichen wird.

Mit dieser Vorlage beantragt der Bundesrat daher, Artikel 8 Absatz 1 GVVG so anzupassen, dass es nicht mehr ausdrücklich der unbegleitete kombinierte Verkehr «über grosse Distanzen» ist, der in erster Linie gefördert werden soll. Der Bundesrat erkennt vielmehr gerade im alpenquerenden Binnen-, Import- und Exportverkehr, also im Verkehr, der über kürzere Distanzen führt, das grösste zusätzliche Verlagerungspotenzial. Entsprechend soll diese Einschränkung gestrichen werden. Ziel ist, dass mit einer gezielten Förderung über kürzere Distanzen zusätzliche Angebote im UKV aufgebaut werden können, welche für die verbleibenden Strassentransporte und für die heutigen Nutzerinnen und Nutzer der Rola eine attraktive Alternative darstellen.

Die Motion der KVF-N vom 1. Februar 2022 (22.3013 «Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Güterverkehrskorridors durch die Schweiz stärken») verlangt eine solche Anpassung, indem sie den Bundesrat beauftragt, die Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs so anzupassen, dass eine höhere Förderung für Neuverkehre und eine höhere Förderung für Regionen mit heute geringem Marktanteil der Schiene, aber hohem Verlagerungspotenzial möglich ist. Die Streichung der Formulierung «über grössere Distanzen» erfüllt dieses Anliegen in einem ersten Schritt. Die mit der Motion 22.3013 geforderte Förderung von Neuverkehren und der mit der Neuausrichtung der Förderung verbundene finanzielle Mehrbedarf sind hingegen nicht Gegenstand dieser Vorlage und werden dem Parlament erst nach Durchführung einer Vernehmlassung zu den hierfür erforderlichen Anpassungen vorgelegt.

¹⁵ BBl 2007 4408

¹⁶ AS 2000 2864

3.2 Umsetzungsfragen

Die im Rahmen dieser Vorlage unterbreitete Gesetzesanpassung und der Bundesbeschluss sind abschliessend. Es ergeben sich keine Anpassungen in Ausführungsverordnungen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Inhalt des Kreditbeschlusses

Der Bundesrat beantragt mit diesem Bundesbeschluss für die Jahre 2024–2027 einen Zahlungsrahmen von 64 Millionen Franken für die Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs (Rollende Landstrasse) in den Jahren 2024–2026 sowie für die Bundesbeteiligung an Liquidationskosten der Betreiberin der Rola im Jahr nach der Einstellung des Angebots (*Art. 1*).

Die dem Umfang des Zahlungsrahmens zugrunde liegenden Teuerungsannahmen werden im Bundesbeschluss (*Art. 2*) ausgewiesen. Den Teuerungsannahmen liegt der Indexstand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom Dezember 2021 zugrunde. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

Die Abgeltung je effektiv transportierte Sendung würde bei den prognostizierten Werten bei durchschnittlich rund 275 bis 300 Franken liegen.

4.2 Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008

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

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

Abs. 1

Der erste und der dritte Satz von Absatz 1 bleiben inhaltlich unverändert. Gemäss dem zweiten Satz wird in erster Linie der unbegleitete kombinierte Verkehr gefördert. Die bisherige Formulierung «über grosse Distanzen» soll gestrichen werden, weil das zusätzliche Verlagerungspotenzial über kürzere Distanzen (z. B. Verkehr zwischen der Nordschweiz und dem Tessin) heute und in den kommenden Jahren grösser ist als das Potenzial über grosse Distanzen (z. B. Nordseehäfen – Norditalien).

Abs. 2

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

Abs. 3

Der bisherige Absatz 3 hält fest, dass die Rollende Landstrasse nur ergänzend zum unbegleiteten kombinierten Verkehr gefördert werden kann. Aufgrund der vorgeschlagenen Ausrichtung der Rola wird in diesem Absatz transparent ausgewiesen, dass die Rola noch bis längstens Ende 2026 gefördert werden kann. Der Zusatz «nur ergänzend» wird gestrichen, weil in der Auslaufphase der Rola die Höhe der Abgeltungssätze gegenüber dem UKV nicht mehr als ergänzend bezeichnet werden kann.

Abs. 4

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

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die befristete Fortführung der Ausrichtung von Betriebsbeiträgen an die Rollende Landstrasse führt während maximal drei Jahren zu einer Belastung des Bundeshaushalts mit rund 20 Millionen Franken pro Jahr und einem Liquidationsbeitrag des Bundes in der Höhe von rund 4 Millionen Franken. Dies ist etwas weniger als die bis Ende 2023 geplanten jährlichen Ausgaben. Da es sich um Ausgaben für den kombinierten Verkehr handelt, werden die Ausgaben wie bisher der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet.

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

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

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

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

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

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Die befristete Weiterführung der Rola stellt sicher, dass der Schienengüterverkehr seine positive Wirkung auf Umwelt und Klima beibehalten kann. Entlang der Nord-Süd-Strassenverkehrsachsen können so Schadstoff- und Lärmemissionen vermieden werden. Mit dem Übergangszeitraum wird sichergestellt, dass die Transporte nach Einstellung der Rola möglichst auf der Schiene verbleiben.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die beantragten Gesetzesänderungen stützen sich auf die jeweiligen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV. Gemäss Artikel 84 Absatz 2 BV erfolgt der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene. Das Parlament regelt die entsprechenden Ausführungsbestimmungen für den Bereich der Schiene im GVVG. Dem Schutz des Alpengebiets ist dann gedient, wenn nicht nur der Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze, sondern jeglicher Verkehr erfasst wird, soweit er das Alpengebiet berührt.¹⁷

¹⁷ Lendi/Vogel, St. Galler Kommentar zu Art. 84 BV, Rz. 8.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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

6.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁸ ist für den vorliegenden Kreditbeschluss die Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Zahlungsrahmen, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Artikel 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses führt während maximal vier Jahren zu jährlichen Ausgaben von rund 20 Millionen Franken (total 64 Mio. Fr.). Der Zahlungsrahmen untersteht damit der Ausgabenbremse.

6.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die finanziellen Mittel zur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs stellen Subventionen dar. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁹ werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen eingehalten. Mit der Rollenden Landstrasse wird auf der Schieneninfrastruktur auch unproduktive Masse befördert (Lastwagen und Sattelzüge sowie Begleitwagen für Fahrerinnen und Fahrer). Auf diesen Nachteil hat der Bundesrat bereits in seiner Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007 hingewiesen.²⁰ Die finanzielle Förderung der Rola ist daher weniger subventionseffizient und wirkungsvoll als beim UKV. Die Rola war jedoch seit ihrer Einführung teilweise ein «politisches Angebot» zur Sicherung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen wie beispielsweise des Nacht- und Sonntagsfahrverbots.

Der Bund hat ein Interesse daran, die Förderung des alpenquerenden begleiteten kombinierten Verkehrs (Rollende Landstrasse) so weiterzuführen, dass dadurch eine Rückverlagerung von Güterverkehr auf die Strasse in grösserem Umfang vermeiden lässt. Die Subvention dient der Erreichung der Ziele nach Artikel 84 BV und Artikel 3 GVVG.

¹⁸ SR 171.10

¹⁹ SR 616.1

²⁰ BBl 2007 4377, hier 4455

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