



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation**
Bundesamt für Verkehr

Ittigen, Juli 2021

Zweites Massnahmenpaket zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die Folgen der Covid-19-Pandemie wirken sich auch 2021 auf den öffentlichen Verkehr aus. Auf Antrag des Parlaments schickt der Bundesrat hiermit ein zweites Massnahmenpaket zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs (öV) in die Vernehmlassung, der 2021 infolge der geringeren Passagierzahlen starke Auswirkungen zu spüren bekommen hat. Die Massnahmen in diesem erläuternden Bericht betreffen die Bereiche, für die bei der Verabschiedung des dringlichen Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise für das Jahr 2021 keine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde.

Ausgangslage

2021 haben die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und der Entscheid des Bundesrates, die Homeofficepflicht dort einzuführen, wo dies aufgrund der Art der Aktivität möglich ist, massive Auswirkungen auf den öV gehabt. Die Nachfrage nach Angeboten des öV ging stark zurück, da nach Möglichkeit im Homeoffice gearbeitet werden sollte und touristische Reisen einen ebenfalls grossen Rückgang verzeichneten. Die Folge sind Ertragsausfälle im Personenverkehr, insbesondere im regionalen Personenverkehr, im Ortsverkehr sowie im touristischen Verkehr.

Einige Massnahmen, die im dringlichen Gesetz vom 25. September 2020 zur Unterstützung des öV in der Covid-19-Krise enthalten sind, basierten auf der Annahme, dass die Covid-19-Krise sich nur schwach auf das Jahr 2021 auswirken würde. Dass zur Jahreswende 2020/2021 eine so starke zweite Welle auftreten könnte, damit hatte man nicht gerechnet.

Inhalt der Vorlage

Mit der Verabschiedung der Motionen 21.3459 KVF-N und 21.3593 KVF-S «Covid-19. Beiträge des Bundes an die finanziellen Lücken im öffentlichen Verkehr auch für das Jahr 2021» sowie 21.3460 KVF-N und 21.3594 KVF-S «Milderung der pandemiebedingten Auswirkungen auf den Schienengüterverkehr im Jahr 2021» wurde der Bundesrat beauftragt, einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Als Reaktion auf diese Motionen wird nun vorgeschlagen, die gesetzlichen Grundlagen auch auf 2021 auszudehnen, um so eine Verlängerung der Massnahmen zu ermöglichen, die im dringlichen Gesetz vom 25. September 2020 zur Unterstützung des öV in der Covid-19-Krise beschlossen worden waren, damit der öV und der Schienengüterverkehr künftig weiterhin ihre systemrelevanten Aufgaben wahrnehmen und sich gemäss der Nachfrage entwickeln können. Der Bundesrat teilt allerdings die Meinung des Parlaments nicht, die sich in der Verabschiedung der genannten Motionen geäussert hat, wenn es um den Ortsverkehr und den touristischen Verkehr geht. Unter Einbezug der Erfahrungen aus dem Jahr 2020 sowie der gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf das wahrscheinliche Ausmass der finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Krise auf diese beiden Bereiche sieht der Bundesrat keinen Grund, von der Finanzierungsregelung des öV abzuweichen: Die Kantone, die Gemeinden und allenfalls weitere Gemeinwesen sind für die Finanzierung des Ortsverkehrs und des touristischen Verkehrs verantwortlich und müssen diese Aufgabe wahrnehmen.

Um sich aber einen Gesamtüberblick über die verschiedenen Meinungen zu verschaffen, schliesst der Bundesrat in diesem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung die Bundeshilfe für diese beiden Sparten ein. Er schlägt daher gesetzgeberische Formulierungen vor, die ihm korrekt erscheinen, sollte das Parlament als Gesetzgeber diese wünschen.

Daher sieht der Erlassentwurf für die verschiedenen Sparten folgende Massnahmen vor:

- Regionaler Personenverkehr: Defizitdeckung im Jahr 2022 durch einen einmaligen Beitrag an die Transportunternehmen (TU), basierend auf der Jahresrechnung 2021. Der Beitrag wird anteilig durch Bund und Kantone finanziert, und zwar gemäss den heutigen prozentualen Beteiligungen von Bund und Kantonen. Die TU sollen sich im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Kosten beteiligen.
- Ortsverkehr: Verlängerung bis Ende 2021 der rechtlichen Grundlagen, die es dem Bund erlauben, für den Ortsverkehr Abgeltungen zum Ausgleich der Verluste infolge der Covid-19-Krise zu entrichten. Der Anteil des Bundes beträgt ein Drittel der Covid-19-bedingten finanziellen Verluste. Die Abgeltung erfolgt auf der Basis des für 2020 verabschiedeten Modells der Linienfolgsrechnungen der Unternehmen.

- Touristischer Verkehr: Verlängerung der rechtlichen Grundlagen vom 1. März 2020 bis zum 30. Juni 2021, die es dem Bund erlauben, sich an der Finanzierung touristischer Angebote zu beteiligen. Wie im dringlichen Gesetz vom 25. September 2020 über die Unterstützung des öV in der Covid-19-Krise setzt die finanzielle Unterstützung des Bundes voraus, dass der Kanton das Angebot unterstützt. Die Finanzhilfe des Bundes beläuft sich auf höchstens 80 Prozent des Beitrags des Kantons. Die Unterstützung ist auf die touristischen Angebote beschränkt, die über eine Personenbeförderungskonzession oder eine kantonale Bewilligung zum Betrieb von Seilbahnen verfügen.
- Schiengüterverkehr: Die Gewährung einer finanziellen Unterstützung in Höhe von 25 Millionen Franken zur Deckung von Ertragsausfällen aufgrund von Covid-19 im Jahr 2021 erfordert an sich keine neue Rechtsgrundlage. Die mit dieser Unterstützung verbundene Ausweitung des Verbotes der Dividendenzahlung auf das Jahr 2021 muss jedoch formell im Gütertransportgesetz (GüTG)¹ verankert werden.
- Fernverkehr: Wie in der Botschaft zum dringlichen Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise² (20.055) erachtet es der Bundesrat nicht als notwendig, der SBB direkte Unterstützung zu gewähren, um die Auswirkungen der Covid-19-Krise auf ihre Ergebnisse im Fernverkehr zu kompensieren. Eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe wird jedoch prüfen, ob besondere Massnahmen zu treffen sind, um eine nachhaltige Finanzierung des Unternehmens sicherzustellen.

Abgesehen von den zusätzlichen Mitteln für den Güterverkehr erfordern die vorgeschlagenen Massnahmen keine zusätzlichen Mittel zu den bereits vom Parlament zugewiesenen Geldern.

¹ SR 742.41

² BBI 2020 6713

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	5
1.1.1 Massnahmen aus dem Gesetz vom 25. September 2020	5
1.1.2 Notwendigkeit von Massnahmen zur finanziellen Unterstützung für 2021	7
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	7
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	9
1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9
2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	9
3 Grundzüge der Vorlage	10
3.1 Die beantragte Neuregelung	10
3.1.1 Regionaler Personenverkehr	10
3.1.2 Ortsverkehr	11
3.1.3 Touristischer Verkehr	12
3.1.4 Schienengüterverkehr	12
3.2 Umsetzungsfragen	12
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	12
4.1 Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009	12
4.2 Gütertransportgesetz vom 25. September 2015	13
5 Auswirkungen	13
5.1 Auswirkungen auf den Bund	13
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	13
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14
5.4 Auswirkungen auf die Umwelt	14
6 Rechtliche Aspekte	14
6.1 Verfassungsmässigkeit	14
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	14
6.3 Erlassform	14
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	14
6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	15
6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	15
6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	15
6.8 Datenschutz	15

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 25. September 2020 hat das Parlament das dringliche Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs (öV) in der Covid-19-Krise³ (Gesetz vom 25. September 2020) verabschiedet. Dieses Gesetz erlaubt Unterstützungsmassnahmen für den regionalen Personenverkehr (RPV), den Ortsverkehr, den touristischen Verkehr, den Autoverlad sowie die Finanzierung der Bahninfrastruktur für das Jahr 2020. Da die Covid-19-Krise länger andauert als in den parlamentarischen Debatten angenommen, wird 2021 ein Unterstützungsbedarf für den öV und den Schienengüterverkehr spürbar. Die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der beiden Kammern haben je zwei Motionen eingereicht, um Lösungen zur Unterstützung des öV und des Schienengüterverkehrs im Jahr 2021 zu verlängern und zu finden.

In Bezug auf den regionalen Personenverkehr, den Autoverlad und den Schienengüterverkehr bieten die Entscheidungen des Parlaments zum Gesetz vom 25. September 2020 bereits eine ausreichende rechtliche Grundlage für die Unterstützung der öV-Unternehmen im Jahr 2021. Es besteht für 2021 also Handlungsbedarf in den Bereichen Ortsverkehr und touristischer Verkehr. Die Motionen verlangen zudem eine Prüfung potenzieller Massnahmen zur Unterstützung des Fernverkehrs, eines bisher von den Bundesbeiträgen ausgenommenen Bereichs.

Der Bahnverkehr zählt zum Rückgrat der Mobilität in der Schweiz. Gemessen an den zurückgelegten Kilometern beträgt sein Anteil 28 Prozent. Er trägt damit wesentlich zur Grundversorgung mit Mobilität in der Schweiz bei. Diese Grundversorgung ist auch in Krisensituationen aufrechtzuerhalten. Damit wird sichergestellt, dass Erwerbstätige der systemrelevanten Branchen, wie beispielsweise Angestellte von Spitälern, Lebensmitteläden oder Logistikunternehmen, ihre Arbeitsplätze weiterhin wie gewohnt erreichen können und die Dienstleistungen weiterhin anbieten können. Auch während einer Epidemie oder Pandemie muss die Grundversorgung sichergestellt bleiben. Der Bahnverkehr ist ein wichtiger Dienstleister, damit sich die Menschen bewegen können, etwa um sich zu versorgen oder sich in ärztliche Behandlung zu begeben.

Die erwerbstätige Bevölkerung hat ihren Anteil geleistet und ist der Massnahme des Bundesrates, wenn immer möglich im Homeoffice zu arbeiten, gefolgt. Wegen der vielen Beschränkungen in verschiedenen Bereichen hat die Bevölkerung auch in der Freizeit darauf verzichtet, mit dem öV zu ihren Freizeitaktivitäten zu fahren. Da das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) empfohlene «Social Distancing» im öV nicht immer eingehalten werden konnte, ist es möglich, dass sich das in der Benutzung des öV niederschlägt. Mit dem Wegbleiben der Fahrgäste sind die Einnahmen für die Transportunternehmen (TU) weggebrochen.

Die Kosten der TU bestehen zu einem guten Teil aus fixen Kosten. Insbesondere im Schienenverkehr fallen die hohen Kosten des Rollmaterials und der Bahnanlagen (vor allem Abschreibungen) auch dann an, wenn die Züge stillstehen. Damit stehen die TU vor der Situation, dass einerseits hohe Fixkosten unabhängig vom Betrieb anfallen und andererseits die Grundversorgung auch aufrechterhalten werden musste, als die Nachfrage stark zurückgegangen war. Diese Konstellation führt unweigerlich zu beträchtlichen nicht gedeckten Kosten.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Nachfrage nur langsam wieder normalisiert und sich erst nach einer gewissen Zeit wieder auf dem Vorkrisenniveau einpendeln wird. Laut Prognosen der Branche dürfte das Vorkrisenniveau bei den Passagierzahlen und den Einnahmen erst 2024 wieder erreicht werden.

1.1.1 Massnahmen aus dem Gesetz vom 25. September 2020

Mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 25. September 2020 hat das Parlament die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um Massnahmen zur finanziellen Unterstützung einzuführen, damit der öffentliche Verkehr und der Schienengüterverkehr ihre tragenden Aufgaben auch in Zukunft erfüllen und sich nachfragegerecht weiterentwickeln können. Die verabschiedeten Massnahmen sollen den regionalen Personenverkehr, den Ortsverkehr, den touristischen Verkehr, den Autoverlad sowie die Finanzierung der Bahninfrastruktur unterstützen. Für den regionalen Personenverkehr wurde für die Jahre 2020 und 2021 ein Kredit von 290 Millionen Franken gewährt. Mit diesem Kredit können die Covid-19-bedingten Verluste des Jahres 2020 rückwirkend

³ AS 2020 3825 ; BBl 2020 6745

und pro Linie gedeckt werden, nachdem die nach Artikel 36 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG)⁴ gebildete zweckgebundene Spezialreserve aufgelöst worden ist. Für 2021 war vorgesehen, die Angebotsvereinbarungen anzupassen, um die Transportunternehmen nach diesem Einnahmenrückgang unterstützen zu können. Im Ortsverkehr wird mit 150 Millionen Franken ein Drittel der 2020 verzeichneten Defizite auf den Linien des Ortsverkehrs auf der Grundlage der Linienerechnungen gedeckt. Der touristische Verkehr erhält vom Bund einen Beitrag von 25 Millionen Franken zur Kompensation der Covid-19-bedingten Ertragsausfälle in der Periode vom 1. März bis 30. September 2020, und zwar in der Höhe von 80 Prozent des Beitrags des Kantons und sofern diese Ausfälle nach Abzug aller Reserven den in den Geschäftsjahren 2017–2019 erzielten Reingewinn des Unternehmens übersteigen und ein Kanton touristische Angebote mit einer Personenbeförderungskonzession oder einer kantonalen Bewilligung zum Betrieb von Seilbahnen unterstützt. Für die Autoverladeangebote wird den betreffenden TU ein Kredit von 4,1 Millionen für die Mitfinanzierung des Bundes für die Jahre 2020 (rückwirkende Defizitdeckung) und 2021 bereitgestellt (Abgeltung der vorgesehenen ungedeckten Kosten). Im Schienengüterverkehr erlaubt es ein Kredit von 70 Millionen, den Güterbinnenverkehr 2021 mit 40 Millionen Franken, die Rollende Landstrasse mit 10 Millionen Franken und die Abgeltungen für den nicht begleiteten alpenquerenden kombinierten Verkehr mit 20 Millionen Franken zu unterstützen. Die Bahninfrastruktur wird mit Massnahmen unterstützt, die vom Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert werden. Der BIF profitiert von einer Erhöhung der LSVA-Einlage. Ausserdem hat er sich 2020 für zusätzliche 150 Millionen Franken verschuldet. Die Rückzahlungspflicht für Vorschüsse aus dem früheren FinöV-Fonds wurde für 2020 aufgehoben. So können kurzfristige Beschränkungen für den Substanzerhalt und den Ausbau des Bahnnetzes vermieden werden.

Ausreichende Massnahmen für 2021

Die rechtlichen Grundlagen für eine Unterstützung des regionalen Personenverkehrs, des Autoverlads, des Güterverkehrs sowie der Bahninfrastruktur sind im Gesetz vom 25. September 2020 definiert. In diesen Bereichen sind Massnahmen nach den üblichen Verfahren möglich. Für den regionalen Personenverkehr schlagen wir jedoch vor, das Verfahren der Defizitdeckung auf das Jahr 2021 auszudehnen: So können die Verfahren stark vereinfacht und die administrative Arbeit erleichtert werden und es besteht insbesondere hinsichtlich der Verwendung der verbleibenden Reserven eine grössere Transparenz.

Für 2021 zu definierende Massnahmen

Die Massnahmen des Gesetzes vom 25. September 2020, die den Ortsverkehr und den touristischen Verkehr betreffen, gelten nur für 2020. Um die Unterstützungsmassnahmen für diese beiden Sparten, für die der Bund nicht zuständig ist, auf das Jahr 2021 auszudehnen, müsste die geltende Gesetzgebung angepasst werden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass auch 2021 eine finanzielle Unterstützung des Ortsverkehrs durch die Besteller (Kantone und Gemeinden) grundsätzlich angezeigt ist. Allerdings vertritt er die Meinung, dass eine erneute Abweichung von den Kompetenzen zur Finanzierung des Ortsverkehrs zu vermeiden ist. Laut Bundesrat sind die betreffenden Gemeinwesen durchaus in der Lage, ihre finanzielle Verantwortung wahrzunehmen.

Die vom Parlament im 2020 beschlossenen finanziellen Mittel für den Güterverkehr werden nicht ausreichen, um bei den Transportunternehmen des Schienengüterverkehrs die direkt auf Covid-19 zurückzuführenden finanziellen Einbussen zu kompensieren. Der direkt auf die Covid-19-Krise zurückzuführende anhaltende Nachfragerückgang im Schweizerischen Binnen-, Import- und Exportverkehr liegt im ersten Halbjahr 2021 noch immer 12 Prozent unter den Budgetwerten von vor-Corona. Demgegenüber konnte sich der alpenquerende unbegleitete kombinierte Verkehr vom Covid-19-bedingten Verkehrsrückgang erholen, weshalb für dieses Segment für 2021 keine zusätzlichen Mittel notwendig sind. Um eine finanzielle Unterstützung für den Schweizerischen Binnen-, Import- und Exportverkehr auch im Jahr 2021 sicherzustellen, wird dem Parlament ein Nachtrag zum Voranschlag 2021 beantragt.

Der Bundesrat erachtet es nicht als notwendig, der SBB direkte Unterstützung zu gewähren, um die Auswirkungen der Covid-19-Krise auf ihre Ergebnisse im Fernverkehr zu kompensieren. Eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe wird jedoch prüfen, ob besondere Massnahmen zu treffen sind, um eine nachhaltige Finanzierung des Unternehmens sicherzustellen.

⁴ SR 745.1

1.1.2 Notwendigkeit von Massnahmen zur finanziellen Unterstützung für 2021

Trotz der kurzfristigen Massnahmen, der Übergangsfinanzierungen und der Massnahmen, die im Gesetz vom 25. September 2020 verabschiedet wurden, sind den TU im öV sowie im Schienengüterverkehr infolge der massiven Ertragsausfälle Defizite entstanden. Dies ist mit Kapitalverzehr verbunden und führt dazu, dass die wirtschaftliche Basis für die zukünftige Leistungserbringung infrage gestellt wird. Den TU, die ausschliesslich bestellte Verkehrsangebote erbringen, ist es verboten, Gewinne in Offerten für die kommenden Jahre zu planen. Sie können die Unterbilanzen deshalb langfristig nicht beseitigen.

Mit der Verabschiedung der Motionen 21.3459 KVF-N und 21.3593 KVF-S «Covid-19. Beiträge des Bundes an die finanziellen Lücken im öffentlichen Verkehr auch für das Jahr 2021» hat das Parlament den Bundesrat gleichzeitig aufgefordert, eine Revision des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG) zu unterbreiten, die es einerseits erlaubt, die Regeln des Gesetzes vom 25. September 2020) auf das Jahr 2021 auszuweiten, und andererseits eine spezifische Lösung für den Fernverkehr vorschlägt.

Das Parlament hat den Bundesrat mit der Verabschiedung der Motionen 21.3460 KVF-N und 21.3594 KVF-S «Milderung der pandemiebedingten Auswirkungen auf den Schienengüterverkehr im Jahr 2021» aufgefordert, einen Nachtragskredit zu beantragen, um die Unternehmen des Schienengüterverkehrs im Jahr 2021 finanziell zu unterstützen. Das Gesetz vom 25. September 2020 liefert die rechtlichen Grundlagen für eine Unterstützung, die auch 2021 andauert. Bei einer Annahme der Motion muss das Gesetz also nicht geändert werden. Ein Nachtragskredit zur Unterstützung der Unternehmen, die im Schienengüterverkehr tätig sind, wird dem Parlament gemäss dem ordentlichen Verfahren für einen Nachtrag zum Voranschlag 2021 unterbreitet. Das Dividendenverbot soll, wie im Ortsverkehr und touristischen Verkehr, auch für den Güterverkehr auf das Jahr 2022 verlängert werden. Zu diesem Zweck ist eine Änderung von Artikel 9a GÜTG erforderlich.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass nicht von den Finanzierungs Kompetenzen für Orts-, touristischen und Fernverkehr abgewichen werden soll. Als Antwort auf die Forderungen des Parlaments führt er in dieser Vorlage die notwendigen Gesetzesanpassungen in Form einer Änderung des PBG auf, um die Massnahmen, die im Gesetz vom 25. September 2020 beschlossen wurden, auch auf 2021 auszudehnen.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die Unterstützungsmassnahmen für die TU für das Jahr 2021 müssen auf den Massnahmen des Gesetzes vom 25. September 2020 basieren. Es handelt sich um eine Verlängerung der Geltungsdauer der Artikel, damit die Sparten, für die 2020 keine gesetzliche Grundlage vorgesehen war, 2021 unterstützt werden können. Beim Fernverkehr wird unabhängig von dieser Vorlage durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe geprüft, ob besondere Massnahmen zu treffen sind, um eine nachhaltige Finanzierung des Unternehmens sicherzustellen.

Für 2021 wird eine Änderung des PBG angestrebt, um eine rechtliche Grundlage für die Unterstützung von Orts- und touristischem Verkehr zu schaffen und die Grundlage für den RPV anzupassen. In Rahmen dieser Vorlage wird auch des GÜTG angepasst, um das Verbot der Dividendenausschüttung auf das Geschäftsjahr 2022 zu verlängern.

Die vom Bundesrat gewählte Lösung beachtet folgende Prinzipien:

- Die gesetzlichen Grundlagen der für 2020 im Gesetz vom 25. September 2020 beschlossenen Massnahmen werden im Rahmen des Möglichen für 2021 verlängert.
- Die Zuständigkeit der verschiedenen Staatsebenen wird so weit als möglich eingehalten. Beim RPV, der von Bund und Kantonen bestellt wird, und beim Ortsverkehr, dessen Besteller Kantone und Gemeinden sind, soll die Verantwortung bei Bund und Kantonen bzw. bei Kantonen und Gemeinden liegen.
- Die Gesetzesbestimmungen werden nicht dauerhaft geändert, sondern im Sinne einer Überbrückungsmassnahme zur Bewältigung der Covid-19-Krise im öV befristet angepasst.

Grundsatz und Handlungsrichtlinie der verschiedenen Massnahmen ist, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, sollte das Parlament beschliessen, die TU für die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Mehrkosten und Mindererträge zu entschädigen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen ist hierbei möglichst zu berücksichtigen.

Unterstützung des regionalen Personenverkehrs mit einer Defizitdeckung für 2021

Das Parlament hat beschlossen, für die Unterstützung des RPV für 2020 und 2021 einen Kredit in der Höhe von 290 Millionen Franken zu gewähren. Rund 90 Millionen Franken werden für die Defizitdeckung im Jahr 2020 verwendet. Der Restbetrag von ca. 200 Millionen Franken soll für die Unterstützung des RPV im Jahr 2021 eingesetzt werden. Der Unterstützungsbedarf der Unternehmen im RPV ist auch 2021 vorhanden: Laut den jüngsten Prognosen der Alliance SwissPass dürften sich die Mindererträge im Jahr 2021 auf dem gleichen Niveau wie 2020 befinden. Allerdings werden die Unternehmen 2021 nicht mehr oder nur über wenige Reserven verfügen, da diese bereits im Rahmen der Defizitdeckung 2020 aufgebraucht wurden.

Das heutige Gesetz sieht eine Defizitdeckung nur für das Jahr 2020 vor. Für 2021 war geplant, die bereits unterzeichneten Angebotsvereinbarungen anzupassen, um einer Neuberechnung der Einnahmen (aber nicht der Kosten) Rechnung zu tragen, und anschliessend einen Nachtrag zu den Angebotsvereinbarungen abzuschliessen. Diese Lösung für 2021 stellt für die Transportunternehmen und die Besteller einen zusätzlichen Aufwand dar und impliziert eine äusserst komplexe administrative Umsetzung. Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen zum RPV sinnvoll wäre, damit eine Lösung wie 2020 für die Unterstützung der Transportunternehmen im Jahr 2021 umgesetzt werden kann. Das bedingt folglich eine Änderung des PBG, die es erlaubt, die Defizite der Transportunternehmen im RPV auch 2021 zu decken.

Unterstützung des Ortsverkehrs mit Bundesbeiträgen für 2021 ist keine Lösung

Die Auswirkungen der Covid-19-Krise treffen auch den Ortsverkehr und die weiteren bestellten Angebote. Die durch die Transportunternehmen erlittenen finanziellen Verluste im Jahr 2020 betragen gemäss Schätzungen des Bundes rund 450 Millionen Franken. Aus diesem Grund wurden für den Ortsverkehr Unterstützungsmassnahmen beschlossen. Der Unterstützungsbedarf für den Ortsverkehr scheint letztlich deutlich geringer zu sein als für 2020 geplant. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Reserven der Transportunternehmen die Verluste infolge des Einbruchs der Passagierzahlen im Ortsverkehr decken konnten und damit eine Explosion des Unterstützungsbedarfs verhindert haben.

Für 2021 ist der Bundesrat der Ansicht, dass der Ortsverkehr keine Unterstützung durch den Bund braucht. Er geht davon aus, dass Kantone und Gemeinden als Besteller des Ortsverkehrs selbst die Mittel dafür aufbringen können, ohne selbst in finanzielle Schieflage zu geraten. Allerdings gibt der Bundesrat zu, dass die Reserven der Transportunternehmen teilweise oder vollständig aufgelöst wurden und dass dadurch gewisse Transportunternehmen in eine unbequeme finanzielle Lage kommen könnten. Aus diesem Grund anerkennt der Bundesrat, dass eine finanzielle Unterstützung des Ortsverkehrs durch die Besteller grundsätzlich auch 2021 angezeigt ist, er vertritt allerdings die Meinung, dass eine erneute Ausnahmeregelung bei den Finanzierungskompetenzen des Ortsverkehrs zu vermeiden ist. Damit ein Vorschlag zur Unterstützung seitens des Bundes gemäss dem Modell für 2020 auch für 2021 angestrebt werden kann, müsste das PBG angepasst werden.

Der touristische Verkehr soll vom Bund 2021 nicht unterstützt werden

Der touristische Verkehr gehört nicht zur Grundversorgung, sondern ist Teil des Tourismusmarktes und kann – wenn der politische Wille besteht – in diesem Rahmen unterstützt werden. Der Bundesrat begrüsst es jedoch, wenn über spezifische tarifliche Anreize im öV der Tourismus in der Schweiz begünstigt und damit die finanziellen Folgen für die Tourismusregionen und -betriebe gemildert werden. Die Kompetenz für entsprechende Massnahmen liegt beim zuständigen Gremium (Alliance SwissPass) und den TU, welche die Tarifhoheit innehaben. Es liegt nicht in der Kompetenz des Bundes, in die Finanzierung der touristischen Angebote einzugreifen, und die finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden erfordert nicht zwingend ein Eingreifen des Bundes. Sollte eine Unterstützung des Bundes beschlossen werden, müsste sie auf dem Modell des Jahres 2020 basieren und auf das Jahr 2021 ausgedehnt werden. Dies würde eine Änderung des PBG bedingen.

Lösungen für den Fernverkehr sind nicht Teil dieser Vorlage

Wie in der Botschaft zum dringlichen Gesetz über die Unterstützung des öV in der Covid-19-Krise (20.055) erachtet es der Bundesrat nicht als notwendig, den Fernverkehr, und daher die SBB, direkt zu unterstützen, um die Auswirkungen der Covid-19-Krise auf ihre Ergebnisse im Fernverkehr zu kompensieren.

Doch die Krise hat dem Unternehmen zugesetzt. Aus diesem Grund wird eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe prüfen, ob Massnahmen notwendig sind, um eine nachhaltige Finanzierung des Unternehmens

sicherzustellen. Basierend auf den Erkenntnissen der interdepartementalen Arbeitsgruppe wird der Bundesrat losgelöst vom diesem zweiten Massnahmenpaket zur Unterstützung des öV über mögliche Massnahmen entscheiden.

Der Güterverkehr erfordert keine Gesetzesänderung

Laut Artikel 9a des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen kann der Bund in den Jahren 2020 und 2021 den betreffenden TU Beiträge zur Milderung der Auswirkungen der Covid-19-Krise auf den Schienengüterverkehr entrichten. Daher braucht es keine Anpassung der Massnahmen und keine zusätzlichen Massnahmen für den Schienengüterverkehr.

Als Antwort auf die Motionen 21.3460 KVF-N und 21.3594 KVF-S wird gemäss dem ordentlichen Verfahren beim Parlament ein Nachtragskredit von 25 Millionen Franken beantragt, um die Beiträge zu Gunsten des vom Covid-19-bedingten Verkehrsrückgangs betroffenen Binnen-, Import- und Export-Schienengüterverkehrs weiterhin ausrichten zu können.

Als Folge von diesem Nachtragskredit soll das Verbot der Dividendenausschüttung ebenfalls bis 2022 verlängert werden. Zu diesem Zweck ist eine Änderung des GÜTG notwendig.

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

Die Vorlage ist weder in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament vom 29. Januar 2020 zur Legislaturplanung 2019–2023⁵ noch im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2019–2023⁶ angekündigt.

Die Vorlage ergibt sich aus der Dringlichkeit, die negativen Folgen der Covid-19-Krise für den öffentlichen Verkehr und den Schienengüterverkehr zu mildern.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden die Aufträge aus den Motionen 21.3459 KVF-N und 21.3593 KVF-S «Covid-19. Beiträge des Bundes an die finanziellen Lücken im öffentlichen Verkehr auch für das Jahr 2021» sowie 21.3460 KVF-N und 21.3594 KVF-S «Milderung der pandemiebedingten Auswirkungen auf den Schienengüterverkehr im Jahr 2021» erfüllt.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Gemäss Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁷ sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich verboten, sofern sie zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen können. Das EU-Recht sieht bestimmte Ausnahmen vom Beihilfenverbot vor. Staatliche Beihilfen sind in der EU mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie der Beseitigung von Schäden dienen, die durch Naturkatastrophen oder sonstige aussergewöhnliche Ereignisse entstanden sind (Art. 107 Abs. 2 Bst. b AEUV). Die Europäische Kommission hat die Covid-19-Pandemie als ein aussergewöhnliches Ereignis im Sinne dieser Bestimmung bezeichnet. Staatliche Beihilfen können zudem als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie ausgerichtet werden zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats (Art. 107 Abs. 3 Bst. b AEUV). Während der Covid-19-Pandemie gelten in der EU zudem besondere Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen, auch für den Bereich des Landverkehrs.

⁵ BBI 2020 1777

⁶ BBI 2020 1907

⁷ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Das mit diesem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung unterbreitete Massnahmenpaket zur Unterstützung des öV in der Covid-19-Krise im Jahr 2021 lässt sich unterteilen in Massnahmen für den regionalen Personenverkehr, für den Ortsverkehr, für den touristischen Verkehr und den Schienengüterverkehr. Diese Massnahmen erlauben es, eine gesetzliche Grundlage bereitzustellen, sofern das Parlament Massnahmen zur Unterstützung der öV-Angebote beschliesst.

Die vom Bundesrat beantragten Regelungen sind jedoch alle befristet und verstehen sich als Überbrückungsregelungen.

3.1.1 Regionaler Personenverkehr

Das Abwenden eines nachhaltigen Schadens für das flächendeckende Angebot im schweizerischen RPV ist nur möglich, wenn zusätzlich zu den bestehenden Finanzierungen Bund und Kantone die im Zuge der Covid-19-Pandemie entstandenen Mehrkosten und Ertragsausfälle decken. Eine erhöhte Finanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer ist kurzfristig ausgeschlossen, da dies massive Preissteigerungen zur Folge hätte, was die Attraktivität des Angebots im RPV in Mitleidenschaft ziehen würde. Die für den RPV beantragte Lösung richtet sich nach dem Grundsatz, dass den TU die durch die Covid-19-Krise verursachten Mehrkosten, beispielsweise für die Schutzkonzepte, sowie die sich aus der krisenbedingt tieferen Nachfrage ergebenden Ertragsausfälle abgegolten werden. Dabei ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der TU gebührend zu berücksichtigen.

Zu den Angeboten des RPV zählen neben regionalen Bahn- und Buslinien auch S-Bahnen in den Agglomerationen sowie Luft- und Standseilbahnen, die Ortschaften mit einer ständigen Wohnbevölkerung von mehr als 100 Personen erschliessen. Diese Angebote werden gemäss den geltenden rechtlichen Bestimmungen von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt und finanziert, wobei der Bund schweizweit im Durchschnitt 50 Prozent der Abgeltungen finanziert. Der Anteil der Kantone variiert je nach Bevölkerungsdichte zwischen 20 (Graubünden) und 73 Prozent (Basel-Stadt).

Die TU unterbreiten unter «normalen» Umständen den Bestellern jeweils für zwei Fahrplanjahre Offerten, worin sie pro Linie die geplanten Kosten sowie die erwarteten Erträge aus Fahrausweisverkäufen ausweisen. Die Besteller gelten die ungedeckten Kosten gemäss Offerten ab. Ergeben sich Abweichungen von den geplanten Kosten und Erträgen, so sind allfällige Überschüsse gemäss Artikel 36 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG) mindestens zu zwei Dritteln in einer zweckgebundenen Reserve zu verbuchen. Diese sogenannte Spezialreserve darf nur für die Deckung zukünftiger Verluste verwendet werden.

Das Parlament hat für die Unterstützung des RPV für 2020 und 2021 einen Kredit in der Höhe von 290 Millionen Franken gewährt. Rund 90 Millionen Franken werden für die Defizitdeckung 2020 eingesetzt, und zwar für ungefähr 30 der 115 im RPV insgesamt tätigen Transportunternehmen. Dass vom Kredit 2020 nur ein so geringer Anteil verwendet wurde, ist hauptsächlich auf die Auflösung der Reserven der Unternehmen zurückzuführen. Es verbleibt folglich noch ein Restbetrag von rund 200 Millionen Franken für die Unterstützung des RPV im Jahr 2021.

Die Vorlage will keine neuen Massnahmen für den RPV schaffen, sondern die bestehende Lösung für 2021 anpassen. Mit dem restlichen Kredit sollten die Defizite im RPV auch für 2021 gedeckt werden können, sofern die Unternehmen ihre Bestrebungen zum Kostenmanagement und zur Identifizierung von Einsparpotenzial fortsetzen. Diese Lösung bedingt jedoch eine Änderung von Artikel 28 Absatz 1^{bis} PBG, um die Möglichkeit der Defizitdeckung nach der Lösung für 2020 für 2021 weiterzuführen.

Ausserdem ist auf Ebene der Bundesfinanzen ein Zahlungskredit zu beantragen, damit der momentan für 2021 vorgesehene Kredit 2022 verwendet werden kann. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass die für das Jahr 2021 bewilligten Mittel ausreichend sind. Es werden keine zusätzlichen Mittel beantragt. Sollten die Ende 2021 verbleibenden Mittel nicht ausreichen, wäre ein Nachtrag zu beantragen.

Als begleitende Massnahme wird den TU für die Jahresrechnungen 2020, 2021 und neu 2022 die Zahlung von Dividenden untersagt.

Defizitdeckung

Der Bundesrat beantragt, für den Abschluss des Jahres 2021 dieselbe Methode anzuwenden wie beim Abschluss 2020. Konkret wird das Defizit 2021 gemäss folgendem Verfahren gedeckt: Im Jahr 2022 reichen die TU dem Bund ihre Jahresrechnungen für das Jahr 2021 ein. Es ist davon auszugehen, dass die meisten TU trotz Massnahmen zur Kostenreduktion hohe Verluste ausweisen werden.

Die Spartenrechnung 2021 mit den effektiven Ergebnissen dient als Bemessungsgrundlage für die Unterstützung. Dabei ist die nach Artikel 36 PBG gebildete restliche zweckgebundene Spezialreserve (die für das Geschäftsjahr 2020 teilweise oder ganz aufgelöst wurde) zur Deckung der Verluste aufzulösen.

Bund und Kantone müssen die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen, um die 2021 entstehenden Verluste abzudecken. Dazu muss Artikel 28 Absatz 1^{bis} PBG vorübergehend um Bestimmungen ergänzt werden, die dem Bund und den Kantonen die Defizitdeckung für das Geschäftsjahr 2021 erlauben.

Wie 2020 werden die Abgeltungen zu je 50 Prozent von Bund und Kantonen getragen. Was den Anteil des Bundes betrifft, scheint der bereitgestellte Kredit von 290 Millionen Franken zu reichen, sodass keine weitere Finanzierung beantragt werden muss.

Begründung für die Verlängerung der Defizitdeckung für 2021

Das Gesetz vom 25. September 2020 sieht eine Defizitdeckung für die Unternehmen des RPV nur für 2020 vor. Für 2021 waren eine Anpassung der Angebotsvereinbarungen mit den TU sowie eine Neuberechnung der Einnahmen (aber nicht der Kosten) geplant. In den letzten Wochen haben die Unternehmen den Bestellern die überarbeiteten Angebote für 2021 unterbreitet. Allerdings hat die ESTV Mitte Mai 2021 angekündigt, dass bei den Covid-19-Unterstützungsbeiträgen keine Vorsteuerkürzung vorzunehmen sei. Im Einzelfall muss also jeweils geprüft werden, ob es sich um einen Covid-19-Unterstützungsbeitrag oder eine sonstige Subvention handelt. Daher müssten diese Angebote von den Transportunternehmen erneut überarbeitet werden, was zu noch höheren Kosten für die Unternehmen des RPV führt.

Der Vorteil dieser Lösung der Defizitdeckung für 2021 besteht in der Vereinfachung der administrativen Arbeiten im Vergleich zur Überarbeitung der Angebote und einer Neuberechnung der Erträge. Auch bei der Anrechnung der bestehenden Spezialreserven, die nach Artikel 36 PBG gebildet wurden, gibt es Vorteile. Denn es besteht eine explizite rechtliche Grundlage für die Anrechnung im Rahmen der Defizitdeckung, was bei der Anpassung der Angebote nicht der Fall ist und bereits zu Diskussionen mit den verschiedenen TU geführt hat. Andererseits muss – wie bereits im Jahr 2020 – ausgeschlossen werden, dass mit der Defizitdeckung auch die nicht Covid-19-bedingten Mehrkosten sowie besondere Faktoren wie Sonderabschreibungen gedeckt werden.

Ausgestaltung

Die Umsetzung dieser Massnahme deckt sich mit derjenigen nach der Annahme des dringlichen Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die Unterstützung des öV in der Covid-19-Krise.

3.1.2 Ortsverkehr

Der Bundesrat schlägt für 2021 keine Unterstützungsmassnahmen für den Ortsverkehr vor. Die Bestellung und die Entschädigung des Ortsverkehrs liegen in der Hoheit von Kantonen und Gemeinden. Bei Problemen im Ortsverkehr obliegt es ebenfalls den Bestellern, die nötige Unterstützung zu bieten. Es liegt nicht in der Verantwortung des Bundes, in den Ortsverkehr einzugreifen und Subventionen zu gewähren. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Kompetenzverteilung eingehalten werden soll und dass das finanzielle Ausmass des Problems keine Ausnahme rechtfertigt.

Der Auftrag des Parlaments zeigt aber in eine andere Richtung: Die für 2020 definierten Regeln für den Ortsverkehr müssen auf das gesamte Jahr 2021 ausgedehnt werden. Einer ersten Schätzung zufolge sollte der Kredit von 150 Millionen, der 2020 zur Unterstützung des Ortsverkehrs gewährt wurde, für eine Defizitdeckung nicht nur für 2020, sondern auch für 2021 ausreichen. Keine zusätzlichen Mittel werden daher beantragt. Die Abgeltungen werden mittels einer Kreditübertragung im 2022 beantragt. Sollten die Ende 2021 verbleibenden Mittel nicht ausreichen, wäre ein Nachtrag zu beantragen.

Daher wäre eine Defizitdeckung für 2021 möglich. Allerdings braucht es dazu eine Anpassung von Artikel 28 Absatz 2^{bis} PBG. Sollte dieser Artikel angepasst werden, muss den TU als begleitende Massnahme für die Jahresrechnungen 2020, 2021 und neu 2022 die Zahlung von Dividenden untersagt werden.

3.1.3 Touristischer Verkehr

Zur Unterstützung des touristischen Verkehrs werden keine Massnahmen vorgeschlagen, da die Finanzierung des touristischen Verkehrs nicht Aufgabe des Bundes ist. Bereits 2020 vertrat der Bundesrat die Ansicht, dass es nicht in seiner Kompetenz liegt, touristische Angebote zu unterstützen. Der touristische Verkehr gehört nicht zur Grundversorgung, sondern ist Teil des Tourismusmarktes, für den der Bund nicht zuständig ist. Wie beim Ortsverkehr ist der Bundesrat der Meinung, dass die Kompetenzverteilung eingehalten werden soll und dass das finanzielle Ausmass des Problems keine Ausnahme rechtfertigt.

Der Auftrag des Parlaments schlägt aber eine andere Richtung ein. Die Aufträge der Motionen sind klar: Die 2020 für einen Teil des Jahres definierten Regeln für den touristischen Verkehr müssen auf den Zeitraum vom 1. März 2020 bis 30. Juni 2021 ausgedehnt werden.

Ausgehend davon, dass die Unterstützungsbedingungen dieselben sind wie 2020, dass allerdings die Unterstützungsdauer 16 Monate beträgt und nicht 7 Monate (entspricht der Periode vom 1. März bis zum 30. September 2020), sollte der im Jahr 2020 bereitgestellte Kredit von 25 Millionen ausreichen. Die Mittel werden für allfällige Auszahlungen im 2022 mit einer Kreditübertragung beantragt. Sollte der bisher vorgesehene Kredit nicht ausreichen, kann der Bedarf über einen Nachtrag gedeckt werden.

Für eine Unterstützung in Form von Bundesbeiträgen für den touristischen Verkehr im Jahr 2021 ist eine Änderung von Artikel 28a PBG erforderlich. Sollte dieser Artikel angepasst werden, muss den TU als begleitende Massnahme für die Jahresrechnungen 2020, 2021 und neu 2022 die Zahlung von Dividenden untersagt werden.

3.1.4 Schienengüterverkehr

Um den Schienengüterverkehr zu unterstützen, ist keine Änderung der Rechtsgrundlage erforderlich. Für die weitere Unterstützung des Schienengüterverkehrs im Jahr 2021 wird jedoch ein Nachtragskredit zum Voranschlag 2021 in der Höhe von 25 Millionen Franken beim Parlament beantragt. Die Höhe des Kredits basiert auf einer durch die betroffenen Unternehmen erfolgten Schätzung der Covid-19-bedingten Ertragsausfälle für das Jahr 2021. Die tatsächliche Höhe der finanziellen Unterstützung an die Unternehmen wird dann im Einzelfall geprüft.

Zudem – entsprechend der Logik der anderen Massnahmen dieser Vorlage - werden Dividendenzahlungen der begünstigten Unternehmen als begleitende Massnahme für die Jahresrechnungen 2020, 2021 und neu 2022 untersagt. Daher ist eine Revision des Artikels 9a GÜTG notwendig, um das Dividendenverbot zu verlängern.

3.2 Umsetzungsfragen

Die im Rahmen dieser Vorlage unterbreiteten Gesetzesanpassungen sind abschliessend. Es ergeben sich daraus keine Anpassungen in Ausführungsverordnungen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009

Art. 28 Abs. 1^{bis} und 2^{bis}

Mit Absatz 1^{bis} wird das Vorgehen zum Ausgleich der mit der Covid-19-Krise erlittenen finanziellen Verluste der Unternehmen im RPV festgelegt. Basis für die zusätzliche Abgeltung im Jahr 2021 sind die linienweisen Ergebnisse der Jahresrechnungen der Unternehmen. Die Auflösung der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge abgeltungsberechtigter Verkehrssparten ist hierfür Voraussetzung.

Mit Absatz 2^{bis} wird das Vorgehen zum Ausgleich der mit der Covid-19-Krise erlittenen finanziellen Verluste der Unternehmen im Ortsverkehr festgelegt. Basis für die zusätzliche Abgeltung im Jahr 2021 sind die linienweisen Ergebnisse der Jahresrechnungen der Unternehmen.

Art. 28a

In Artikel 28a wird das Vorgehen zum Ausgleich der infolge der Covid-19-Krise erlittenen finanziellen Ausfälle der Unternehmen im touristischen Verkehr festgelegt. Die zusätzliche Abgeltung für 2021 wird gewährt, sofern alle Reserven der Geschäftsjahre 2017–2020 aufgelöst wurden. Mit dem Absatz 2 Buchstabe b wird sichergestellt, dass Unternehmen für die Geschäftsjahre 2020, 2021 und neu 2022 keine Dividenden ausschütten.

Art. 36 Abs. 2^{bis}

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass Unternehmen, die von den einmaligen Subventionen gemäss Artikel 28 Absätze 1^{bis} und 2^{bis} profitieren, für die Geschäftsjahre 2020, 2021 und neu 2022 keine Dividenden ausschütten.

4.2 Gütertransportgesetz vom 25. September 2015

Art. 9a Abs. 2

Mit dem Absatz 2 Buchstabe b von diesem Artikel wird sichergestellt, dass Unternehmen für die Geschäftsjahre 2020, 2021 und neu 2022 keine Dividenden ausschütten.

5 Auswirkungen

Die mit dieser Vorlage beantragten Massnahmen sind mit einer Verteilung der finanziellen Lasten auf Bund, Kantone und Gemeinden verbunden. Einen Teil der Verluste tragen die TU selber, indem Reserven aufgelöst und die Dividendenausschüttung an die Eigentümer verhindert werden.

In den Bereichen RPV, Ortsverkehr und touristischer Verkehr, die eine Verbundaufgabe darstellen, erfolgt eine Lastenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund entstehen voraussichtlich 25 Millionen Franken Mehrausgaben. Beim RPV müsste der bestehende Kredit die Defizite der RPV-Unternehmen für 2021 decken können, wobei die Zahlungen der Defizitdeckung erst 2022 erfolgen. Zu diesem Zweck wird daher eine Kreditübertragung beantragt. Für den Ortsverkehr und den touristischen Verkehr wird auch eine Übertragung der im Gesetz vom 25. September 2020 beim Parlament beschlossenen Krediten beantragt. Für den Schienengüterverkehr wird ein Nachtragskredit zum Voranschlag 2021 in der Höhe von 25 Millionen Franken beantragt. Massnahmen für den Fernverkehr werden losgelöst von dieser Vorlage behandelt.

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

Bestellung und Abgeltung des RPV sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone tragen daher die Defizitdeckung im RPV anteilig mit.

Würden keine finanziellen Unterstützungsmassnahmen im öV und im Schienengüterverkehr getroffen, so würde dies die Unternehmen finanziell stark treffen. Da die TU im bestellten Verkehr keine Möglichkeit haben, eine Unterbilanz mit zukünftigen Gewinnen aufzufangen, könnten viele Unternehmen substanziell gefährdet werden, was die zukünftige Leistungserbringung gefährdet. Gerade im Busbereich erbringen viele private kleine und mittlere Unternehmen (KMU) die Leistungen im öV. Sie wären aufgrund der Überschuldung zu Sanierungsmassnahmen gezwungen. Sind die Eigentümer nicht bereit, die finanziellen Mittel aufzubringen, so bleibt nur der Konkurs des Unternehmens.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen die Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Volkswirtschaft im öV abgefedert werden. Im Bereich des regionalen Personenverkehrs und des Schienengüterverkehrs soll die Deckung der Defizite die Aufrechterhaltung der gesamtwirtschaftlich günstigen Angebote sicherstellen. Was die Unterstützung zum Ortsverkehr und touristischen Verkehr betrifft, so kommt die Beihilfe den betreffenden Unternehmen zugute, die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind jedoch geringer. Die finanzielle Unterstützung des Schienengüterverkehrs dient der Sicherung eines nachhaltigen Bahnangebots für die Versorgung der Schweiz mit Gütern.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Unterstützungsmassnahmen stellen sicher, dass der öffentliche Verkehr sowie der Schienengüterverkehr ihre positiven Wirkungen auf Umwelt und Klima weiterhin beibehalten können.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die beantragten Gesetzesänderungen stützen sich auf die jeweiligen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung (BV)⁸.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die mit dieser Vorlage beantragten Unterstützungsmassnahmen sind mit dem EU-Recht und den bilateralen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU vereinbar. Im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen)⁹ hat sich die Schweiz nicht zur Übernahme des EU-Beihilfenrechts im Schienenverkehr verpflichtet. Die unter Ziffer 3 ausgeführten Vorgaben des EU-Rechts sind daher für die Schweiz grundsätzlich nicht verbindlich. Im Bereich des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs finden sich im Landverkehrsabkommen nur vereinzelte Bestimmungen, die die staatlichen Beihilfen betreffen. Diese sind vorliegend nicht tangiert. Die Vorlage steht daher den internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht entgegen.

6.3 Erlassform

Mit Beschluss vom 25. September 2020 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise erlassen. Dieser dringlich erklärte und sofort in Kraft getretene Mantelerlass änderte unter anderem mehrere Artikel des Personenbeförderungsgesetzes; diese Änderungen sind bis am 31. Dezember 2021 in Kraft.

Das jetzt vorliegende Massnahmenpaket zielt darauf ab, die befristeten Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes (konkret die Artikel 28 Absatz 1^{bis} und 2^{bis}, Artikel 28a sowie Artikel 36 Absatz 2^{bis}) und des Gütertransportgesetzes (konkret der Artikel 9a Absatz 2) auf den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 zu verlängern. Dieser neue Änderungserlass soll wiederum für dringlich erklärt werden. Die lediglich auf ein Jahr befristete Änderung untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b BV nicht dem fakultativen Referendum.

Die Bundesversammlung muss die Verlängerung der Massnahmen in der Wintersession 2021 im Sonderverfahren behandeln, um deren Inkrafttreten per 1. Januar 2022 sicherzustellen

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse dient der Disziplinierung des Bundes in seiner Ausgabenpolitik. Die Bundesversammlung muss Ausgaben ab einer gewissen Höhe mit qualifiziertem Mehr beschliessen. Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte erforderlich für

⁸ SR 101

⁹ SR 0.740.72

Subventionsbestimmungen sowie für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

Von den in diesem erläuternden Bericht dargelegten Bestimmungen haben die Förderbestimmungen in Artikel 28 Absätze 1^{bis} und 2^{bis} PBG sowie in Artikel 28a PBG neue Ausgaben zur Folge. Diese zwei Artikel unterstehen deshalb der Ausgabenbremse.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Bei der Aufteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wurde die fiskalische Äquivalenz im Rahmen der Verhältnismässigkeit berücksichtigt.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt innerhalb bestehender oder neugeschaffener spezialgesetzlicher Bestimmungen. Die Vorgaben des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁰ werden eingehalten.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es sind keine Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vorgesehen.

6.8 Datenschutz

Die Vorlage berücksichtigt die Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung.

¹⁰ SR 616.1