



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Verkehr BAV

Nicht amtlich publizierte Fassung

Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvor-
lage vom 2. November 2022



Übersicht

Das Parlament hat den Bundesrat mit verschiedenen Motionen beauftragt, eine Auslegeordnung für die zukünftige Ausrichtung des Schienengüterverkehrs in der Fläche vorzunehmen – insbesondere angesichts der Herausforderungen aus Klima- und Energiepolitik sowie unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit. Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage werden zwei Varianten für die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr unterbreitet. Dies jeweils ergänzt um Massnahmen für die Güterschifffahrt.

Ausgangslage

Mit den Motionen Dittli vom 4. Mai 2020 (20.3221 «Durch Automation Güter auf der Schiene effizienter transportieren») und 20.3222 «Bahngüterverkehr und Beitrag zur Senkung des CO₂-Ausstosses») hat das Parlament dem Bundesrat Aufträge erteilt, die eine grundlegende Auslegeordnung zum Schweizer Schienengüterverkehr und zu den Rahmenbedingungen für den Güterverkehr erforderlich machen. Mit der Motion Herzog vom 5. Mai 2020 (20.3286 «Förderung des Gütertransports auf dem Rhein») besteht ein weiterer Auftrag zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen des Güterverkehrs, der Gegenstand dieser Vorlage ist.

Mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes GüTG, die das Parlament 2014 behandelte und die 2016 in Kraft trat, erfolgte letztmals eine umfassende Überprüfung und Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Güterverkehr. Das mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes festgelegte Instrumentarium konnte bis heute nicht die gewünschten Impulse für eine umfassendere Nutzung des Schienengüterverkehrs und einen anhaltend höheren Marktanteil der Schiene im Gütertransport setzen. Dies ist in erster Linie durch die finanzielle Situation im Markt bedingt, vor allem bei SBB Cargo, dem Eisenbahnverkehrsunternehmen mit den grössten Marktanteilen im Schweizer Schienengüterverkehr.

Inhalt der Vorlage

Die Rolle des Gütertransports angesichts der geänderten klima- und energiepolitischen Prioritäten des Bundes muss geklärt werden.

In der «Langfristigen Klimastrategie der Schweiz» hält der Bundesrat für den Sektor Verkehr fest, dass eine Verlagerung auf die Bahn gekoppelt mit einer Umstellung auf mit erneuerbaren Treibstoffen betriebene Schwerverkehrsfahrzeuge einen wichtigen Beitrag zum Klimaziel bis 2050 leisten kann. Für die Umsetzung sind zwei unterschiedliche Stossrichtungen denkbar.

Wenn davon auszugehen ist, dass Verlader und Speditionen viele der heutigen Angebote im Schienengüterverkehr mittel- bis langfristig als nicht mehr genug leistungsfähig, effizient und preislich attraktiv erachten werden, dass die heutigen Angebote des Schienengüterverkehrs für die Versorgungssicherheit nicht unabdingbar sind, und dass ein Beitrag des Güterverkehrs zu den Klimazielen auch mit neuen Antriebsformen im Strassenverkehr möglich ist, liegt die verkehrspolitische Priorität nicht auf der Aufrechterhaltung dieser Schienenangebote. Vielmehr kann die Aufteilung der Angebote dem intermodalen Wettbewerb überlassen werden. Auf eine gezielte Stärkung des Schienengüterverkehrs und der Güterschifffahrt auf dem Rhein kann dann verzichtet werden.

Wenn andererseits Verlader und Speditionen mittel- bis langfristig ein Potenzial in einem umfassenden Angebot des Schienengüterverkehrs orten und die Beurteilung erfolgt, dass die Redundanz des heutigen Güterverkehrsangebots auf Strasse und Schiene für die Versorgungssicherheit wichtig ist, können mit der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Angebote im Schienengüterverkehr die heutigen volkswirtschaftlichen Vorteile fortgeschrieben werden. Wenn zugleich unsicher ist, ob der Strassengüterverkehr in der Lage ist, durch technische Weiterentwicklung einen Beitrag zu den Klimazielen zu leisten und Gütertransportangebote, die heute durch den Schienengüterverkehr erbracht werden, in gleicher Angebotsqualität und zu vergleichbaren Preisen und ohne grössere Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu erbringen, dann spricht dies ebenfalls für eine Stärkung des Schienengüterverkehrs. Entsprechend ist ein Massnahmenpaket zu ergreifen, welches eine Stärkung von Schiene und Rheinschifffahrt und bestimmte Transportangebote sicherstellt.

Die Einschätzungen der technischen Entwicklungen und der Selbstorganisationsfähigkeit des Marktes zur Entwicklung klimaneutraler und an den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft ausgerichteten Transportangeboten sind massgeblich dafür, wie der Bund die zukünftigen Rahmenbedingungen für den Güterverkehr ausgestaltet und welche Massnahmen vorzuschlagen sind:

- Variante 1 basiert auf der Annahme, dass nur mit der Gewährleistung umfassender Transportangebote auf der Schiene der Güterverkehr mittel- bis langfristig einen massgeblichen Beitrag an die klima- und energiepolitischen Zielsetzungen und die Versorgungssicherheit leisten kann. Es sind entsprechend mit dieser Variante Instrumente vorzuschlagen, die auf diese Gewährleistung abzielen.
- Variante 2 hingegen basiert auf der Erwartung, dass der Strassengüterverkehr bereits in kürzerer Frist über die notwendigen technischen Lösungen verfügt, klimaneutrale Transportketten bereitzustellen. Sie geht davon aus, dass dies die verladende Wirtschaft nicht mit deutlich höheren Kosten und einer Reduktion der Angebotsqualität belastet. Weiter geht diese Variante davon aus, dass die Versorgungssicherheit auch mit einem reduzierten Angebot des Schienengüterverkehrs ausreichend gewährleistet werden kann. Im Vordergrund staatlichen Handelns steht daher die Optimierung des heutigen Rechtsrahmens, vor allem unter dem Aspekt, wie mittels Anreizen bestimmte Transformationen beschleunigt oder deren Folgen abgefedert werden können.

Variante 1: Stärkung des Güterverkehrs durch technische und organisatorische Modernisierung des schweizerischen Schienengüterverkehrs und der Rheinschifffahrt

Unter dem Gesichtspunkt der klimapolitischen Herausforderungen ist das Zielsystem des verkehrspolitischen Handelns im Bereich des Güterverkehrs neu zu formulieren. Das Ziel- und Massnahmenspektrum des GüTG soll so angepasst werden, dass eine massgebliche Verminderung der Treibhausgasemissionen des Gütertransports und eine nachhaltige Nutzung von Raum und Umwelt angestrebt wird. Variante 1 umfasst dabei folgende Massnahmen:

- 1) *Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr:* Zentral ist die Einführung der sogenannten digitalen, automatischen Kupplung (DAK) für den gesamten Fahrzeugpark des normalspurigen Schienengüterverkehrs. Mit der DAK können massgebliche Produktivitätsverbesserungen, insbesondere beim Rangieren, erzielt werden. Digitale Komponenten erlauben neue Funktionalitäten und unterstützen die Digitalisierung einer Vielzahl von Prozessen im Schienengüterverkehr. Um eine geordnete und schnelle Einführung zu ermöglichen, wird eine finanzielle Förderung des Bundes in Form pauschaler Beiträge an die Beschaffung und Einbau der DAK vorgeschlagen (in Höhe von ca. 30 Prozent der Kosten). Neben der Anpassung der Rechtsgrundlagen wird ein Verpflichtungskredit über 180 Millionen Franken vorgeschlagen.
- 2) *Weiterentwicklung und finanzielle Förderung des Einzelwagenladungsverkehrs (EWLV) als Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr:* Mit der Steuerung und Finanzierung des Angebots im EWLV mittels einer Leistungsvereinbarung mit den Netzwerkanbieterinnen, welche Investitionsbeiträge und Abgeltungen enthalten sollen, wird das flächendeckende Angebot im Schienengüterverkehr gezielt modernisiert und für die Verloader attraktiver gestaltet. Neben der Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen wird ein Verpflichtungskredit über 300 Millionen Franken für eine Laufzeit von vier Jahren vorgeschlagen werden. Die Massnahme wird auf 12 Jahre befristet.
- 3) *Förderung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr:* Es werden verschiedene kleinere Massnahmen vorgeschlagen, die Anreize setzen, verstärkt auf den Schienengüterverkehr oder multimodale Angebote zu setzen. Dies umfasst einerseits die Ausweitung der förderfähigen Anlagen bzw. Anlagenelemente, so dass zukünftig auch Geräte zum Warenverlad oder –umschlag förderfähig sind, sowie eine Vereinfachung der heutigen Mechanismen zur finanziellen Förderung von Anschlussgleisen und KV-Umschlagsanlagen. Andererseits wird neu ein «Bonus» in Form eines Verbilligungsbeitrags für den Verlad auf die Schiene vorgeschlagen. Für diese Massnahmen werden die erforderlichen Anpassungen der Rechtsgrundlagen vorgeschlagen.
- 4) *Stärkere Berücksichtigung des Gütertransports in der Raumplanung des Bundes und der Kantone:* Mit kleineren rechtlichen Anpassungen soll der Güterverkehr in den raumplanerischen Instrumenten von Bund und Kantonen zukünftig besser berücksichtigt werden können.
- 5) *Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten:* Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur soll der Bund besser auf

die Weiterentwicklung der Rheinhäfen Einfluss nehmen können und so eine verbesserte Einbindung der Rheinschifffahrt in multimodale Transportketten ermöglicht werden. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, mittels Abgeltungen ein bestimmtes Infrastrukturangebot sicherzustellen oder mittels Investitionsbeiträgen bestimmte Anlagenanpassungen zu ermöglichen. Es werden Anpassungen der Rechtsgrundlagen vorgeschlagen, hingegen kann aktuell auf einen Kreditbeschluss verzichtet werden.

- 6) *Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe bei Fahrzeugen des Schienengüterverkehrs und der Güterschifffahrt: Mit Beiträgen des Bundes soll im Schienengüterverkehr (Rangierlokomotiven) und in der Güterschifffahrt die Umrüstung auf klimaneutrale Antriebe beschleunigt werden. Die Förderung bemisst sich an den Mehrkosten bei der Anschaffung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben gegenüber herkömmlichen Antrieben.*

Variante 2: Punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens für den Güterverkehr

In Variante 2 wird auf eine Anpassung der Zielsetzung des GüTG verzichtet. Sie fokussiert auf die Optimierung der bestehenden Rahmenbedingungen und umfasst die Massnahmen 1), 3), 5) und 6) (nur Teil Güterschifffahrt). Diese Massnahmen fördern insbesondere ein funktionsfähiges Angebot für Ganzzüge im Schienengüterverkehr. Auf eine gezielte finanzielle Unterstützung für den EWLK zu dessen Weiterentwicklung und Modernisierung wird verzichtet. Schienengütertransporte sollen vollumfänglich im intra- und intermodalen Wettbewerb erbracht werden. Hierbei ist die Einstellung des Angebots im EWLK die wahrscheinliche Folge. Neben der Verlagerung eines Grossteils des heutigen Schienenangebots auf die Strasse, der damit verbundenen Mehrbelastung der Strasseninfrastruktur und der damit verbundenen Umweltauswirkungen ergeben sich aus raumplanerischer Sicht Potenziale für neue Arealentwicklung; die Nutzungskonkurrenz kann teilweise verringert werden.

Die Finanzierung der vorgesehenen Massnahmen wird angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes bei der Erarbeitung der Botschaft vertieft zu prüfen sein.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht 2

1 Ausgangslage 8

1.1 Handlungsbedarf und Ziele: Auslegeordnung für die zukünftige Ausrichtung des Gütertransports in der Schweiz, Fokus: Schienengüterverkehr und Rheinschifffahrt..... 8

1.1.1 Bedeutung des Gütertransportmarkts in der Schweiz heute und zukünftig..... 8

1.1.2 Parlamentarische Vorstösse zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Güterverkehr..... 10

1.1.3 Totalrevision des Gütertransportgesetzes 2016 und ihre Wirkungen..... 11

1.2 Zwei Varianten für die zukünftige Rolle des Güterverkehrs in der Verkehrs-, Klima- und Energiepolitik..... 12

1.2.1 Herleitung der Varianten..... 12

1.2.2 Variante 1: Stärkung des Güterverkehrs durch technische und organisatorische Modernisierung des schweizerischen Schienengüterverkehrs und der Rheinschifffahrt 14

1.2.3 Variante 2: Punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens für den Güterverkehr 15

1.2.4 Verworfenen Varianten..... 15

1.3 Der Gütertransportmarkt in der Schweiz..... 16

1.3.1 Verkehrsträgerbetrachtung..... 18

1.3.2 Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schienengüterverkehrs heute 23

1.3.3 Die bestehenden Instrumente der öffentlichen Hand - aktuelle Rahmenbedingungen für den Gütertransport 25

1.3.4 Marktprognose für den Güterverkehr..... 28

1.4 Beurteilung der Zukunftsfähigkeit: Identifikation des Handlungsbedarfs im Gütertransportmarkt 30

1.4.1 Mangelnde Innovationen im Schienengütertransport: Chancen der Automatisierung nutzen 30

1.4.2 Fehlende Eigenwirtschaftlichkeit des Netzwerkangebots: Modernisierung oder Ausstieg..... 31

1.4.3 Fehlende unternehmerische Perspektive für SBB Cargo: Neuausrichtung erforderlich 32

1.4.4 Komplexität und Inflexibilität behindern Multimodalität: Multimodale Angebote erleichtern 33

1.4.5 Fehlende Aufmerksamkeit für den Güterverkehr: Position des Gütertransports in Infrastruktur- sowie Raumplanung stärken 34

1.4.6 Fehlende Verankerung der nationalen Bedeutung der Rheinschifffahrt: Rheinhäfen als Infrastrukturen von nationaler Bedeutung weiterentwickeln 35

1.4.7 Transportketten sind auch auf Schiene und Schiff noch nicht durchgängig klimaneutral: Anreize für den Einsatz innovativer Antriebstechnologien..... 36

1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung, zur Finanzplanung und zu Strategien des Bundesrates 36

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse..... 36

2 Vorverfahren 37

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht 37

4 Grundzüge der Vorlage 39

4.1 Mögliche Neuregelungen: Zwei Varianten für die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport..... 39

4.2 Variante 1: Stärkung des Güterverkehrs durch technische und organisatorische Modernisierung des schweizerischen Schienengüterverkehrs und der Rheinschifffahrt 39

4.2.1 Anpassung der Ziele des Bundes im Güterverkehr 39

4.2.2 Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr 40

4.2.2.1 Ziel der Massnahme: Koordinierte Migration zur Digitalen Automatischen Kupplung.....40

4.2.2.2	Vorgeschlagene Massnahme: Investitionsbeiträge des Bundes für die Migration zur digitalen automatischen Kupplung	45
4.2.3	Weiterentwicklung und finanzielle Förderung eines Netzwerkangebots im Schienengüterverkehr	48
4.2.3.1	Ziel der Massnahme: Der EWLV soll gezielt als Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr modernisiert und weiterentwickelt werden	48
4.2.3.2	Vorgeschlagene Massnahme: Einführung einer befristeten Leistungsvereinbarung mit dem Netzerkanbieter zur Modernisierung des EWLV als Netzwerkangebot ...	50
4.2.4	Angepasste unternehmerische Ausrichtung von SBB Cargo	55
4.2.5	Förderung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr	55
4.2.5.1	Ziel der Massnahmen: Stärkung multimodaler Transportketten und einfacher Zugang zu den Leistungen des Schienengüterverkehrs	55
4.2.5.2	Vorgeschlagene Massnahmen: Ausweitung und Vereinfachung der Finanzierung von Umschlags- und Verladeanlagen und Einführung eines Verladebonus	57
4.2.6	Stärkere Berücksichtigung des Gütertransports in der Raumplanung des Bundes und der Kantone	62
4.2.6.1	Ziel der Massnahme: Stärkung der Anliegen des Güterverkehrs in den raumplanerischen Instrumenten von Bund und Kantonen	63
4.2.6.2	Vorgeschlagene Massnahme: Gleichberechtigte Berücksichtigung des Güterverkehrs in den bestehenden Instrumenten der Raumplanung des Bundes und der Kantone	63
4.2.7	Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten	64
4.2.7.1	Ziel der Massnahme: Sicherung und Stärkung der Hafeninfrastuktur zur Einbindung der Rheinschifffahrt in multimodale Transportketten	64
4.2.7.2	Vorgeschlagene Massnahme: Steuerung über eine Leistungsvereinbarung mit der Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur	66
4.2.8	Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe in Schienengüterverkehr und Güterschifffahrt	68
4.2.8.1	Ziel der Massnahme: Beschleunigung der Diffusion klimaneutraler Antriebe im Schienengüterverkehr und in der Güterschifffahrt	68
4.2.8.2	Vorgeschlagene Massnahme: Finanzielle Unterstützung der Umrüstung durch Beiträge des Bundes	69
4.3	Variante 2: Punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens für den Güterverkehr	70
4.3.1	Verzicht auf eine Anpassung der Ziele des Bundes im Güterverkehr	70
4.3.2	Verzicht auf Modernisierung des EWLV als Netzwerkangebot	70
4.3.3	Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr	73
4.3.4	Förderung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr	74
4.3.5	Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten	75
4.3.6	Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe in Schienengüterverkehr und Güterschifffahrt	75
4.4	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	75
4.5	Umsetzungsfragen	76
5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	76
5.1	Einbettung der Vorlage	76
5.2	Gütertransportgesetz	77
5.2.1	Vorgeschlagene Änderungen gemäss Variante 1	77
5.2.2	Vorgeschlagene Änderungen gemäss Variante 2	84
5.3	Eisenbahngesetz	86

5.4	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG)	86
5.5	Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Einführung der digitalen, automatischen Kupplung im Gütertransport auf der Schiene.....	86
5.6	Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Modernisierung und Aufrechterhaltung des Einzelwagenladungsverkehrs auf der Schiene	87
6	Auswirkungen.....	88
6.1	Auswirkungen auf den Bund.....	88
6.1.1	Finanzielle Auswirkungen	88
6.1.2	Personelle Auswirkungen.....	88
6.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	89
6.2.1	Variante 1	89
6.2.2	Variante 2.....	90
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	90
6.3.1	Variante 1	90
6.3.2	Variante 2.....	91
6.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	91
6.5	Auswirkungen auf die Umwelt	92
6.5.1	Variante 1	92
6.5.2	Variante 2.....	92
6.6	Andere Auswirkungen	92
7	Rechtliche Aspekte	92
7.1	Verfassungsmässigkeit.....	92
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	93
7.3	Erlassform	93
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse.....	94
7.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.....	94
7.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes.....	94
7.7	Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele.....	94
7.8	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	95
7.9	Datenschutz.....	95
	Abkürzungsverzeichnis	96
	Glossar.....	96

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele: Auslegeordnung für die zukünftige Ausrichtung des Gütertransports in der Schweiz, Fokus: Schienengüterverkehr und Rheinschifffahrt

1.1.1 Bedeutung des Gütertransportmarkts in der Schweiz heute und zukünftig

Der Güterverkehr in der Schweiz stellt leistungsfähige und effiziente Logistikketten sicher

Das Gesamtverkehrssystem im Güterverkehr stellt leistungsfähige und effiziente Logistikketten sicher. Darüber hinaus trägt es wesentlich an die nationale Versorgungssicherheit bei. Im Ergebnis unterstützt das Gesamtverkehrssystem so die Wettbewerbsfähigkeit der in der Schweiz erbrachten industriellen Produktion und Dienstleistungen. Die Verkehrsinfrastrukturen und die Angebote im Gütertransport ermöglichen es, die Logistikketten entsprechend der Anforderungen der Wirtschaft und mit den Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung weiterzuentwickeln. Die Potenziale der unterschiedlichen Verkehrsträger – vor allem hinsichtlich Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Bündelungs- und Vernetzungsmöglichkeiten – können sowohl betriebs- als auch volkswirtschaftlich vorteilhaft genutzt und intelligent kombiniert werden. So werden Angebote möglich, welche die Vorteile von Strassen-, Schienen- und Schiffsgüterverkehr sowie allenfalls eines unterirdischen Gütertransportsystems je nach Anforderungen für die unterschiedlichen Warentransporte in geeigneter Weise zusammenfügen.

Die aktuellen Rahmenbedingungen im Güterverkehr sind angesichts der geänderten Anforderungen der Verkehrs-, Klima- und Energiepolitik zu überprüfen

Unter der Prämisse der Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns soll im Güterverkehr aus ordnungspolitischen Gründen möglichst der Markt die Preisbildung und das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage steuern. Der Bund gibt bis anhin den allgemeinen Rahmen vor, innerhalb dessen die wirtschaftlichen Prozesse des Logistikmarktes ablaufen.

Zugleich steht der Güterverkehr zunehmend im Fokus der klima-, energie- und versorgungspolitischen Herausforderungen: Alle Wirtschaftssektoren, also der Verkehr allgemein und der Gütertransport im Speziellen, sind gefordert, einen massgeblichen Beitrag zum Erreichen der klimapolitischen Ziele der Schweiz zu leisten. Dies ist in der langfristigen Klimastrategie 2050¹ des Bundes festgehalten. Aus der Energiestrategie 2050² leitet sich zugleich die Erfordernis der Berücksichtigung von Aspekten der Energieeffizienz für den Gütertransport ab.

Bei Berücksichtigung der aktuellen globalen Krisen (Covid-19-Pandemie, Ukraine-Krieg) stellt sich zudem die Frage der Versorgungssicherheit für die Schweiz und der Systemrelevanz leistungsfähiger Gütertransportsysteme. Der Gütertransport muss befähigt werden, die Güterversorgung mit der nötigen Resilienz und Robustheit wahrzunehmen.

Die Anforderungen der Klima-, Energie- und Verkehrspolitik an den Gütertransport verlangen so nach einer Standortbestimmung zur Schweizer Güterverkehrspolitik und einer Überprüfung der politischen Rahmenbedingungen für den Güterverkehrsmarkt.

Politische Standortbestimmung zur zukünftigen Ausrichtung des Schweizer Güterverkehrs erforderlich

Für die politische Standortbestimmung stellt sich die grundlegende Frage, ob der Güterverkehrsmarkt ohne Anpassung der bestehenden Rahmenbedingungen befähigt ist, die Erwartungen aus Klima-, Energie- und Verkehrspolitik zu erfüllen. Die Anforderungen aus diesen Politikbereichen sollten sich in direkter und indirekter Weise auf die zukünftige Ausrichtung des Gütertransports auswirken:

- Aus der Klimapolitik erfolgt die Erwartung möglichst CO₂-freier Transportketten von der Quelle bis zum Ziel des Transports.
- Aus der Energiepolitik folgt, dass die klimaneutralen Transporte möglichst energieeffizient erfolgen sollen.
- Die Versorgungssicherheit verlangt redundante und robuste Infrastrukturen und Angebote.

¹ Zur Übersicht: [Langfristige Klimastrategie 2050 \(admin.ch\)](#)

² Zur Übersicht: [Energiestrategie 2050 \(admin.ch\)](#)

Klimaneutrale und energieeffiziente Transportangebote können nur eine Wirkung entfalten, wenn sie möglichst umfassend für alle Nachfrager von Gütertransportleistungen, also in erster Linie Verlager, zur Verfügung stehen. Hier ist der Ansatzpunkt für das Handeln der Verkehrspolitik gegeben: Die Rahmenbedingungen für Gütertransporte müssen so ausgestaltet werden, dass die Anforderungen aus Klima und Energiepolitik abgebildet als auch die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft in grösstmöglichem Ausmass befriedigt werden können.

Die Entwicklungen im Gütertransportmarkt sind zu berücksichtigen: Für die verladende Wirtschaft gewinnt die Integration, Steuerung und Beherrschbarkeit der Transportketten an Bedeutung. Hierfür werden die Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung vermehrt genutzt. Zugleich können mit dem Trend zu Automatisierung und Digitalisierung bestehende Gütertransportangebote auf den verschiedenen Verkehrsträgern teils effizienter, zuverlässiger oder ergänzt um zusätzliche Dienstleistungen und Anwendungen erbracht werden.

Zugleich sind auch die zu transportierenden Güter und Güterströme angesichts der klima- und energiepolitischen Herausforderungen im Wandel. Auch in Verbindung mit Lehren aus den globalen Krisen (Covid-19, Ukraine-Krieg) wird die Produktlandschaft und die Arbeitsteilung in den kommenden Jahren einem Wandel unterworfen sein: Aus der Tatsache, dass andere Produkte hergestellt werden oder Produkte anders hergestellt werden, folgt, dass andere Güter, Vorprodukte und Investitionsgüter - dies teils zwischen anderen Standorten - transportiert werden.

Hinzu kommen Aspekte der Versorgungssicherheit: Als Lehre aus den globalen Krisen werden erhöhte Anforderungen an die Robustheit und Resilienz der Logistikketten und in der Folge auch der Angebote im Gütertransport gestellt. Die Krisen führten dazu, dass Logistikketten in kürzester Zeit angepasst werden mussten, da die Güter auf anderen Routen, anderen Verkehrsträgern oder unter erhöhten Anforderungen transportiert werden mussten. Als Konsequenz wird erwartet, dass Redundanzen bei den Angeboten und den Transportinfrastrukturen bzw. Verkehrsträgern bestehen und die Systemrelevanz eines leistungsfähigen Gütertransports sich auch in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen widerspiegelt.

Die Vernehmlassungsvorlage ist als grundsätzliche politische Standortbestimmung zur Frage der Ausgestaltung der zukünftigen Rahmenbedingungen für den Schweizer Güterverkehr zu verstehen. Im Vordergrund steht die Fragestellung, wie die Rahmenbedingungen auszugestaltet sind, damit der Schweizer Güterverkehr einen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten kann, ohne dass andere bisherige Zielsetzungen der Verkehrspolitik wie das effiziente Zusammenwirken der Verkehrsträger und die nachhaltige Entwicklung des Schienengüterverkehrs in Frage gestellt werden.

Die Frage der zukünftigen Entwicklung im Güterverkehr der Schweiz betrifft somit die Weiterentwicklung des Zusammenspiels und der Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und die Entwicklung der Angebote im Gütertransport eines Verkehrsträgers.

Der Fokus dieser Vorlage liegt auf der Frage der Weiterentwicklung des Schienengüterverkehrs, der Güterschiffahrt auf dem Rhein sowie der Entwicklung multimodaler Angebote, die unter Inanspruchnahme verschiedener Verkehrsträger erbracht werden. Strasse und Schiene sind dabei unbestritten weiterhin die tragenden Säulen für den Gütertransport in der Schweiz. Die Frage ist folglich, wie die für die Volkswirtschaft wichtige gegenseitige Ergänzung von Strassen- und Schienengüterverkehr und teilweise Rheinschiffahrt zu entwickeln ist.

Die Rolle des Staates für die Weiterentwicklung des Güterverkehrsmarktes muss überprüft werden

Angesichts der Tatsache, dass mit den geltenden Rahmenbedingungen für den Gütertransportmarkt keine rasche Transformation zu klimaneutralen und die Energieeffizienz steigernden Angeboten besteht, stellt sich die Frage, ob und wie diese Transformation für den gesamten Transportmarkt und in der Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern durch den Bund initiiert, intensiviert oder gesteuert werden kann.

Mit dieser Vorlage ist für den Gütertransportmarkt somit die Frage zu stellen, wie die Rollenteilung zwischen Bund und Branchenakteuren mit Blick auf das Herbeiführen politisch gewünschter Marktergebnisse und -angebote auszugestaltet ist. Mit der politischen Auslegung sind somit

Handlungsmöglichkeiten zu diskutieren und Varianten für die Rollenwahrnehmung zu entwickeln: Soll es Aufgabe des Staates sein, durch gezielte und steuernde Massnahmen sicherzustellen, dass Gütertransportangebote bereitgestellt werden, die unter dem Aspekt der Klima- und Energiepolitik sowie weiteren umwelt- und versorgungspolitischen Gründen gewünscht werden oder soll der Staat vorwiegend über Anreizinstrumente handeln, womit es Sache der im Markt agierenden Unternehmen ist, Angebote zu entwickeln und bereitzustellen.

1.1.2 Parlamentarische Vorstösse zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Güterverkehr

Das Parlament hat den Bundesrat in verschiedenen Vorstössen mit einer Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Güterverkehr beauftragt. Diese Vorstösse betreffen mehrere Bereiche des Güterverkehrs, fokussieren aber auf den Schienengüterverkehr und die Multimodalität, also auf die Möglichkeit von Transportketten mit Inanspruchnahme verschiedener Verkehrsträger:

Mit der Motion Dittli 20.3221 «Durch Automation Güter auf der Schiene effizienter transportieren»³ ist der Bundesrat beauftragt, dem Parlament ein Konzept für die Finanzierung und für die koordinierte Umsetzung technischer Neuerungen, aufbauend auf der digitalen, automatischen Kupplung, zu unterbreiten. Mit diesem Konzept und der Finanzierung und Umsetzung der technischen Neuerungen soll der Schienengüterverkehr befähigt werden, sich stärker in die multimodalen Logistikketten zu integrieren.

Die Motion Dittli 20.3222 «Bahngüterverkehr und Beitrag zur Senkung des CO₂-Ausstosses»⁴ fordert den Bundesrat auf, einen Massnahmenplan zu unterbreiten - gegebenenfalls mit gesetzlichen Anpassungsvorschlägen -, mit dem dargelegt wird, wie der Bahngüterverkehr und multimodale Logistiklösungen stärker zur Senkung des CO₂-Ausstosses im Güterverkehr beitragen können.

Im gleichen Kontext verlangt das Postulat Grossen 20.4627 «Fossilfreien Verkehr bis 2050 ermöglichen»⁵ aufzuzeigen, welche gesetzlichen Grundlagen nötig sind, um einen im Betrieb vollständig fossilfreien Verkehr – auch im Bereich des Güterverkehrs - bis spätestens 2050 zu ermöglichen. Massnahmen zur Stärkung des Gütertransports auf der Schiene sind hier wesentlich.

Die Motion Herzog 20.3286 «Förderung des Gütertransports auf dem Rhein»⁶ beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine Konzeption für die zukünftige Förderung des Gütertransports auf dem Rhein vorzulegen. Der Bundesrat soll in diesem Rahmen Massnahmen vorschlagen, wie die Rheinschifffahrt angesichts der Herausforderungen des Klimawandels weiterhin ihre bedeutende verkehrspolitische Rolle, nicht zuletzt auch zur Sicherung der Landesversorgung der Schweiz, wahrnehmen kann. Der Bundesrat hat – falls erforderlich – dem Parlament eine Vorlage mit den notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen, allenfalls verbunden mit einer Kreditvorlage, vorzulegen.

Die Weiterentwicklung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVa ist Gegenstand einer separaten Vorlage

Auf Seiten des Strassengüterverkehrs ist die LSVa die zentrale Rahmenbedingung, um die Arbeitsteilung zwischen der Strasse und der Schiene durch die Anlastung der Kosten des Schwerverkehrs für die Allgemeinheit zu beeinflussen. Angesichts der gestiegenen klima- und energiepolitischen Anforderungen stellt sich auch bezüglich der LSVa die Frage, wie deren Ausgestaltung den Trend zu einem klimaneutralen und energieeffizienten Gütertransport unterstützen kann.

Im März 2021 hat das Parlament hierzu die Motion KVF-S 19.4381 «Rahmenbedingungen für emissionsärmere Nutzfahrzeuge»⁷ überwiesen. Mit dieser Motion ist der Bundesrat beauftragt, Gesetze und Verordnungen im Bereich von Nutzfahrzeugen regelmässig den neuen technologischen Entwicklungen

³ [20.3221 | Durch Automation Güter auf der Schiene effizienter transportieren | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

⁴ [20.3222 | Bahngüterverkehr und Beitrag zur Senkung des CO₂-Ausstosses | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

⁵ [20.4627 | Fossilfreien Verkehr bis 2050 ermöglichen | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

⁶ [20.3286 | Förderung des Gütertransports auf dem Rhein | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

⁷ [19.4381 | Rahmenbedingungen für emissionsärmere Nutzfahrzeuge | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

anzupassen. Damit sollen vorteilhafte Rahmenbedingungen geschaffen werden mit dem Ziel, die Umstellung auf fossilfrei angetriebene Nutzfahrzeuge nicht regulatorisch zu hemmen, sondern eher zu fördern.

In einem ersten Schritt schlägt der Bundesrat mit der «Botschaft zur Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024» vom 16.09.2022 vor, elektrisch betriebene schwere Nutzfahrzeuge bis 2030 von der LSVA zu befreien⁸. Die Umsetzung der Motion 19.4381 erfordert darüber hinaus eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Bemessung und Tarifierung der LSVA, was wiederum mit einer umfassenden Revision des Schwerverkehrsabgabegesetzes SVAG⁹ und der einschlägigen Bestimmungen des Landverkehrsabkommens¹⁰ verbunden ist. Diese Rechtsanpassungen sind Gegenstand einer separaten Vorlage. Im Verlagerungsbericht 2021 hat der Bundesrat hierzu die zentralen Stossrichtungen bereits dargelegt.¹¹ Die Bemessung der LSVA soll weiterhin nach zurückgelegter Fahrdistanz, dem zulässigen Höchstgewicht und der Schadstoffkategorie der Fahrzeuge erfolgen. Die im Landverkehrsabkommen enthaltenen Höchstsätze der LSVA sollen weiterhin Gültigkeit behalten. Jedoch soll ein sukzessiver Ersatz der Bemessung der LSVA nach EURO-Kategorie durch eine Ausrichtung nach Schadstoff- und Treibhausgasausstoss erfolgen.

1.1.3 Totalrevision des Gütertransportgesetzes 2016 und ihre Wirkungen

Mit der Vorlage Totalrevision des Gütertransportgesetzes GüTG¹², die das Parlament 2014 behandelte¹³ und die 2016 in Kraft trat, erfolgte eine umfassende Überprüfung und Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Güterverkehr. Im Mittelpunkt der Vorlage stand die Klärung und Präzisierung der Rollen von Staat und Branchenakteuren auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette des Güterverkehrs. Ebenso wurde eine Fokussierung und Modifikation des Förderinstrumentariums für den Schienengüterverkehr vorgenommen. Kernpunkte der Totalrevision waren:

- Stärkung planerischer und raumplanerischer Anliegen des Schienengüterverkehrs mit den Instrumenten «Konzept für den Gütertransport auf der Schiene» (Art 3 GüTG) sowie Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne (Art. 9b Eisenbahngesetz¹⁴ (EBG));
- Bestehende Finanzierungsinstrumente (Investitionsbeiträge für Anschlussgleise, KV-Umschlagsanlagen) wurden modifiziert. Als neuer Fördertatbestand wurden Investitionsbeiträge für technischen Neuerungen möglich. Auf der anderen Seite erfolgte ein weitgehender Verzicht auf Betriebsabgeltungen für Angebote im Schienengüterverkehr in der Fläche.
- Stärkung der Branchenakteure des Schienengüterverkehrs durch Partizipation an der Planung für die Entwicklung der Bahninfrastruktur (Begleitgruppe zur Entwicklung des Schienengüterverkehrs) sowie bei der Abstimmung und Priorisierung von technischen Neuerungen (Expertengremium technische Neuerungen);
- Stärkung der unternehmerischen Verantwortung der Schienengüterverkehrsunternehmen (insbesondere durch den Verzicht auf Betriebsabgeltungen).

Das mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes festgelegte Instrumentarium erfüllt seine Aufgaben im Rahmen der geltenden Ziele und Grundsätze des GüTG. Es hat allerdings bis heute keine Impulse für eine umfassendere Nutzung des Schienengüterverkehrs und einen anhaltend höheren Marktanteil der Schiene gesetzt.

Die mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes erfolgte Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen hat viele wichtige Impulse gesetzt. Insbesondere wurde im Bereich der Infrastrukturplanung und Raumplanung mehr Planungssicherheit für unternehmerische Aktivitäten im Schienengüterverkehr geschaffen. Eine Stabilisierung und Aktivitäten zur Ausschöpfung von Verlagerungspotenzialen bzw. zur Erhöhung der Marktanteile der Schiene konnten mit der Totalrevision jedoch nicht initiiert werden.

⁸ [Klimapolitik: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum revidierten CO₂-Gesetz - UVEK \(admin.ch\)](#)

⁹ SR 641.81

¹⁰ SR 0.740.72

¹¹ <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/verlagerung/verlagerungsbericht-2021.pdf.download.pdf/Verlagerungsbericht%202021.pdf>

¹² SR 742.41

¹³ Vgl. 14.036 | Gütertransportgesetz. Totalrevision | Geschäft | Das Schweizer Parlament

¹⁴ SR 742.101

Dies ist in erster Linie durch die finanzielle Situation im Markt bedingt, vor allem bei SBB Cargo, dem Eisenbahnverkehrsunternehmen mit den grössten Marktanteilen im Schweizer Schienengüterverkehr.

Verantwortlich ist zu einem gewissen Teil auch die Anpassung der Fördertatbestände: Während mit dem Verzicht auf Betriebsabgeltungen dem Markt finanzielle Mittel entzogen wurden, die nicht durch Mehreinnahmen am Markt kompensiert werden konnten, wirken die neuen Instrumente nur zeitlich verzögert. Das Instrument der finanziellen Förderung der technischen Neuerungen konnte sich bis heute nicht in marktweiten Produktivitätsverbesserungen und einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene niederschlagen. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass nur Fördergesuche für punktuelle Pilotprojekten eingereicht wurden. Die Umsetzung und Diffusion umfassender Neuerungen erfordert hingegen eine branchenweite Abstimmung. Seit der Totalrevision des GüTG 2016 konnten noch nicht die nötigen Entscheidungen – aufbauend auf den Erfahrungen aus den Pilotprojekten – branchenweit gefällt werden.

Eine wichtige Rolle spielt zudem die Fragmentierung des Marktes und eine fehlende einheitliche Haltung der Branchenakteure mit Blick auf Weiterentwicklungsmöglichkeiten. Dies erschwert die Selbstorganisation des Marktes.

1.2 Zwei Varianten für die zukünftige Rolle des Güterverkehrs in der Verkehrs-, Klima- und Energiepolitik

1.2.1 Herleitung der Varianten

Die politische Diskussion der mit der Totalrevision des GüTG beschlossenen Rahmenbedingungen war noch nicht von den aktuellen Anstrengungen zur Erreichung der Klimaziele und damit verbunden dem Aspekt der Versorgungssicherheit geprägt. In der «Langfristigen Klimastrategie der Schweiz»¹⁵ hält der Bundesrat für den Sektor Verkehr jedoch fest, dass für die Erreichung des Klimaziels bis 2050 auch eine Umstellung auf mit erneuerbaren Treibstoffen betriebenen Schwerverkehrsfahrzeuge, gekoppelt mit einer Verlagerung der Transporte auf die Bahn, notwendig ist.

Aufbauend auf den Ausführungen in Ziffer 1.1.1 zur Erfordernis einer politischen Standortbestimmung können für die Weiterentwicklung des Güterverkehrs zwei grundlegende Stossrichtungen und Varianten identifiziert werden. Diese beiden Varianten werden mit dieser Vernehmlassung in ihren unterschiedlichen Ausprägungen vorgestellt, die unterschiedlichen Auswirkungen beschrieben und als zwei Vorschläge für die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen unterbreitet.

Die Vernehmlassung dieser Varianten dient nicht allein der Positionierung zu den verschiedenen vorgeschlagenen Instrumenten, sondern auch der Stellungnahme zu den Einschätzungen zu – insbesondere technischen – Entwicklungen im Transport- und Logistikmarkt.

Verzicht auf Steuerungs- und Lenkungsmassnahmen im Strassengüterverkehr

Der Bundesrat verzichtet bewusst auf Steuerungs- und Lenkungsmassnahmen, welche den Strassengüterverkehr verteuern oder erschweren. Es ist selbstverständlich, dass mit solchen Instrumenten, die einer Verankerung in der Verfassung bedürfen würden, der Schiene eine stärkere Rolle gegeben würde. Dies ist jedoch ordnungspolitisch nicht erwünscht: Bereits heute soll mit der Erhebung der LSVA der Schwerverkehr seine Kosten zulasten der Allgemeinheit decken, das heisst: der Schwerverkehr kommt bereits heute für einen Teil der von ihm verursachten Klimakosten auf. Der Kostendeckungsgrad der LSVA liegt derzeit bei 61%.¹⁶ Eine massgebliche Erhöhung der LSVA ist jedoch vor allem aufgrund der Bestimmungen des Landverkehrsabkommens, mit welchem die Höchstsätze der LSVA festgehalten sind, nicht möglich.

Ebenso ist davon auszugehen, dass das Erzwingen einer Verlagerung weg vom Strassengüterverkehr den Aufbau von für die Logistikwirtschaft optimalen Transportketten erschwert oder behindert und so die Angebotsqualität verschlechtert, was zulasten der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung geht und die Wettbewerbsfähigkeit der verladenden Wirtschaft negativ beeinflusst.

¹⁵ <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/langfristige-klimastrategie-der-schweiz.pdf.download.pdf/Langfristige%20Klimastrategie%20der%20Schweiz.pdf>, S. 36ff.

¹⁶ Bundesamt für Raumentwicklung (2022), Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2019; Ziffer 2.5 ([Link zum Dokument](#))

Zwei Varianten zur Weiterentwicklung des Güterverkehrs sollen leistungsfähige Transportketten gewährleisten

Den mit dieser Vernehmlassung unterbreiteten Varianten ist gemeinsam, dass sie – auf verschiedene Weise – die nötigen Rahmenbedingungen setzen wollen, damit zukünftig der Güterverkehr in der Schweiz klimaneutral erbracht werden kann, ohne dass hierunter die Angebotsqualität leiden soll. Beide Varianten erheben den Anspruch, dass der Gütertransport durch die Branchenakteure so weiterentwickelt werden kann, dass wettbewerbsfähige Logistiklösungen für die verladende Wirtschaft möglich sind. Letztlich müssen somit die Ziele der Senkung des CO₂-Ausstosses und der Energieeffizienz mit Massnahmen und Instrumenten verfolgt werden, welche die Transport- und Logistikketten und deren jeweilige betriebs- und volkswirtschaftlichen Vorteile in möglichst geringer Weise beeinträchtigen.

Die Varianten basieren auf unterschiedlichen Annahmen zu den Potenzialen der Dekarbonisierung und der Leistungsfähigkeit des Schweizer Strassengüterverkehrs

Für den Strassengüterverkehr ist heute offen, wie und wann die Transformation zur Klimaneutralität erfolgt und mit welchen Auswirkungen auf die Energieeffizienz dies verbunden ist. Es besteht aus klimapolitischer Sicht das Erfordernis nach umfassenden technologischen Neuerungen, die eine klimaneutrale, energieeffiziente Produktion ermöglichen.¹⁷ Es ist somit weitgehend ungeklärt, wie sich die angestrebte Dekarbonisierung und die Verbesserung der Energieeffizienz im Güterverkehr innerhalb der für das Erreichen der Klimaziele gesetzten Fristen konkret erreichen lässt.¹⁸

Kann die umfassende Transformation zur Dekarbonisierung im Strassengüterverkehr bereits in den kommenden Jahren ohne Einbussen an die Angebotsqualität vollumfänglich erfolgen und verbleiben keine verkehrlichen und ökologischen Vorteile der Schiene, kann aus klima- und energiepolitischer Sicht auf eine gezielte Stärkung des Schienengüterverkehrs und der Güterschifffahrt auf dem Rhein verzichtet werden. Dies bedingt, dass die Umstellung auf klimaneutrale Antriebe im Strassengüterverkehr gegenüber heute vergleichbare oder niedrigere Kosten über den gesamten Lebenszyklus nach sich zieht. Die Einschätzungen der Akteure sind unterschiedlich, ob und bis wann eine Kostenparität zwischen Fahrzeuge mit herkömmlicher Verbrennungstechnologie und alternativen Antrieben erreicht werden kann.¹⁹

Aus verkehrspolitischer Sicht stellt sich jedoch die Frage, ob der Strassengüterverkehr in der Lage ist, Transporte, die heute auf der Schiene erfolgen, in gleicher Qualität und zu vergleichbaren Preisen zu erbringen, auch wenn ein massgeblicher Anteil der Transportleistungen, die heute auf der Schiene erbracht werden, zukünftig auf der Strasse abgewickelt wird. Falls nein, würde dies implizieren, dass für den Schienengüterverkehr in verschiedenen Bereichen weiterhin absolute verkehrliche und ökologische Vorteile verbleiben, selbst wenn die Potenziale des Strassengüterverkehrs ausgeschöpft werden können.

In diesen Fällen wäre es aus klima- und energiepolitischer Sicht, aber auch unter der Perspektive der Versorgungssicherheit, erforderlich, ein Massnahmenpaket zu ergreifen, welches eine Stärkung von Schiene und Rheinschifffahrt sowie bestimmter Transportangebote sicherstellt.

Die Varianten basieren auf unterschiedlichen Annahmen zu den Potenzialen der Automatisierung und Digitalisierung im Schienengüterverkehrs

Mit Blick auf den Schienengüterverkehr ist offen, ob und wie die Angebote auf der Schiene insbesondere auf Basis einer umfassenden Modernisierung weiterentwickelt werden können, so dass sie wieder

¹⁷ Die Einführung und Diffusion von mit Batterie oder Brennstoffzelle (Wasserstoff) elektrisch angetriebenen Fahrzeugen im Strassengüterverkehr bedingt einen erheblichen Investitionsbedarf in Fahrzeuge und Infrastruktur. Offensichtlich ist, dass die Umstellung auf Fahrzeuge mit klimaneutralen Antrieben technologische Voraussetzungen benötigt, die heute noch nicht verfügbar oder erfüllt sind. Für Strassengütertransporte über längere Distanzen besteht heute noch keine ausgereifte Technologie.

¹⁸ Siehe auch EU-Regelungen zur Reduktion der CO₂-Emissionen von neuen LKW (insb. die EU-Verordnung 2019/1242) verlangt nominell technologie-neutral eine Emissionsreduktion, es ist jedoch implizit klar, dass innerhalb des angestrebten Zeitraums die Ziele nur mit alternativ angetriebenen Fahrzeugen, insb. batterieelektrische und Brennstoffzellen-LKW, erreicht werden können.

¹⁹ Soll hierfür Wasserstoff eingesetzt werden, gehen viele Experten von höheren Betriebskosten aus. Offen ist die Frage, wie lange die Entwicklung effizienter batterieelektrischer Antriebe für schwere in Anspruch nimmt. Eine aktuelle Untersuchung des International Council on Clean Transportation ICCT geht von einer Kostenparität batterieelektrischer Sattelzugmaschinen gegenüber der Dieselferenz noch in diesem Jahrzehnt aus: <https://theicct.org/publication/total-cost-of-ownership-for-tractor-trailers-in-europe-battery-electric-versus-diesel/>

vermehrt den Anforderungen der verladenden Wirtschaft entsprechen und Angebote mengenmässig aufrechterhalten oder ausgeweitet werden können.

Wenn davon auszugehen ist, dass eine Vielzahl der heutigen Angebote im Schienengüterverkehr von Seiten der Verloader und Speditionen mittel- bis langfristig als nicht mehr genug leistungsfähig, effizient und preislich attraktiv erachtet wird, kann die verkehrspolitische Priorität nicht auf der Aufrechterhaltung dieser Angebote liegen. Vielmehr kann die Aufteilung der Angebote auf Schiene und andere Verkehrsträger dem intermodalen Wettbewerb überlassen werden.

Wenn andererseits Verloader und Speditionen mittel- bis langfristig ein Potenzial in einem umfassenden Angebot des Schienengüterverkehrs orten, können mit der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung dieser Angebote die heutigen volkswirtschaftlichen Vorteile solcher Angebote fortgeschrieben werden und zugleich kann ein klimapolitischer Beitrag geleistet werden.

Aus der unterschiedlichen Einschätzung der Leistungsfähigkeit folgt auch eine unterschiedliche Einschätzung des Beitrags der jeweiligen Verkehrsträger zur Versorgungssicherheit. Wenn die Schiene «im Normalfall» keine leistungsfähigen und attraktiven Angebote bereitstellen kann, ist auch die Frage nach der Robustheit dieser Angebote und einer adäquaten Redundanz zwischen Strassen- und Schienengüterverkehrsangeboten nachrangig.

Die Varianten unterscheiden sich in der Frage, ob der Bund über Anreize steuert oder die Gewährleistung von spezifischen Transportangeboten anstrebt

Die politische Haltung zu den unterschiedlichen Einschätzungen zur Frage technischer Entwicklungen und zur Selbstorganisationsfähigkeit des Marktes zur Entwicklung klimaneutraler und an den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft ausgerichteten Transportangeboten ist massgeblich, wie der Bund die zukünftigen Rahmenbedingungen für den Güterverkehr ausgestaltet und welche Massnahmen vorzuschlagen sind.

Variante 1 basiert auf der Annahme, dass nur mit der Gewährleistung von einem breiten Umfang an Transportangeboten auf der Schiene der Güterverkehr mittel- bis langfristig einen massgeblichen Anteil an die klima- und energiepolitischen Zielsetzungen leisten kann. Es sind entsprechend mit dieser Variante Instrumente vorzuschlagen, die auf diese Gewährleistung abzielen.

Variante 2 hingegen basiert auf der Erwartung, dass der Strassengüterverkehr bereits in kürzerer Frist über die notwendigen technischen Lösungen verfügt, klimaneutrale Transportketten bereitzustellen und dies die verladende Wirtschaft nicht mit deutlichen höheren Kosten und einer Reduktion der Angebotsqualität belastet. Im Vordergrund staatlichen Handelns steht daher die Optimierung des heutigen Rechtsrahmens, vor allem unter dem Aspekt, wie mittels Anreizen bestimmte Transformationen beschleunigt oder deren allfälligen negativen Folgen aufgefangen werden können.

1.2.2 Variante 1: Stärkung des Güterverkehrs durch technische und organisatorische Modernisierung des schweizerischen Schienengüterverkehrs und der Rheinschifffahrt

Ziel von Variante 1 ist, dass der Schienengüterverkehr weiterhin eine tragende Rolle im zukünftigem Gütertransport der Schweiz einnimmt. Basis hierfür ist eine umfassende technische und organisatorische Stärkung des Schweizer Schienengüterverkehrs. In Ergänzung hierzu sollen auch die Rheinschifffahrt in ihrer wichtigen Funktion für den Import- und Exportgüterverkehr der Schweiz und die Integration in die Transportketten Schiff-Schiene gestärkt werden.

Neben der technischen Modernisierung des Schienengüterverkehrs ist ein Kernelement dieser Variante die gezielte Stärkung des Netzwerkangebots (heutiger Einzelwagenladungsverkehr; EWLV) mittels der Finanzierung von Investitionen, die den EWLV als ein modernes und attraktives Netzwerkangebot ermöglichen. Dieser weiterentwickelte EWLV gibt den Verladern die Möglichkeit, an einer Vielzahl von Orten in der Schweiz Güter zu verladen, die mittels Schiene oder einer Kombination der Verkehrsträger Schiene-Strasse an eine Vielzahl anderer Orte in der Schweiz transportiert werden können. Dieses Netzwerk ist zudem in internationale Bahnnetzwerke eingebunden und ermöglicht so auch Transporte in Europa. Ebenso ist die effiziente Anbindung an die Rheinschifffahrt gewährleistet.

Die Priorität liegt auf der Schaffung der organisatorischen, infrastrukturellen und finanziellen Voraussetzungen für eine Modernisierung der Angebote, welche im Schweizer Gütertransport eine tragende Rolle spielen können. Wenn die Schiene für Transporte über lange Distanzen von Bedeutung ist, richtet sich mit der Entwicklung multimodaler, verkehrsträgerübergreifender Angebote der Fokus der Dekarbonisierung des Strassengüterverkehrs verstärkt auf die Feinverteilung und die City-Logistik.

Hierfür werden in Ziffer 4.2 mit der detaillierten Beschreibung der Grundzüge der Vorlage für verschiedene Bereiche die erforderlichen Massnahmen beschrieben.

1.2.3 Variante 2: Punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens für den Güterverkehr

Mit Variante 2 steht die punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens im Vordergrund. Die zentralen Weichenstellungen für die Dekarbonisierung im Strassengüterverkehr erfolgen über die allgemeine CO₂-Gesetzgebung. Diese wird flankiert von der Weiterentwicklung der LSVA, deren Tarifierung zukünftig auch am Ausstoss von klimaschädlichen Emissionen ansetzen soll.²⁰

Die Variante fokussiert so auf eine Optimierung der Rahmenbedingungen, welche über Anreize die Entwicklung und Aufrechterhaltung von ko-modalen Angeboten Schiene und Strasse unterstützt und den Zugang zu den Angeboten des Schienengüterverkehrs einfacher bzw. attraktiver gestalten soll.

Es erfolgt mit den vorgeschlagenen Optimierungen keine substanzielle Stärkung des Schienengüterverkehrs. Angesichts der aktuellen finanziellen Situation im Markt für Schienengüterverkehrsangebote ist davon auszugehen, dass das aktuelle Angebot im Einzelwagenladungsverkehr kurzfristig erodieren wird. Marktanteile der Schiene im Schweizer Güterverkehrsmarkt gehen dadurch verloren. Die Angebote im Schienengüterverkehr werden sich folglich in der Zukunft auf das Führen ganzer Züge konzentrieren.

In Ziffer 4.3 werden die im Rahmen dieser Variante vorgesehenen Optimierungen beschrieben. Diese beinhalten – wie Variante 1 – auch Massnahmen zur verbesserten Einbindung der Güterschifffahrt auf dem Rhein in den Schweizer Güterverkehr.

1.2.4 Verworfenen Varianten

Der Bundesrat sieht angesichts der klima-, energie- und versorgungspolitischen Herausforderungen die Notwendigkeit einer breiten politischen Diskussion der Rahmenbedingungen für den Güterverkehr, wie sie auch mit den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen (vgl. Ziffer 1.1.2) gefordert wird. Er hat daher auf die Möglichkeit verzichtet, von einer Revision der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Güterverkehr gänzlich abzusehen.

Verzicht auf Verlagerungsziel für den Güterverkehr in der Fläche

Der Bundesrat verzichtet mit dieser Vernehmlassungsvorlage, ein Verlagerungsziel für den Güterverkehr in der Fläche zu unterbreiten. Ein Verlagerungsziel für den Güterverkehr in der Fläche – analog der Zielsetzung für den alpenquerenden Schwerverkehr in Höhe von 650 000 alpenquerenden Fahrten gemäss Artikel 3 GVVG – würde die Verlagerung von Strassengüterverkehr auf die Schiene zum Ziel haben. Diese Zielsetzung liesse sich auf zwei Arten präzisieren: Durch einen definierten – gegenüber heute höheren oder gleichen – prozentualen Marktanteil der Schiene, oder aber durch die Festlegung der absoluten Zahl der in der Schweiz erfolgenden Schwerverkehrsfahrten, der Transportleistung des Strassenschwerverkehrs (tkm) oder der Fahrzeugleistung des Strassenschwerverkehrs (Fahrzeug-km).

Die Forderung nach einer Zielsetzung, Güterverkehr in der Fläche von der Strasse auf die Schiene zu verlagern, wird zumeist rein umweltpolitisch begründet, ohne zugleich weitere volkswirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Es kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass der Schienentransport gegenüber dem Strassentransport – auch unter adäquater Berücksichtigung der Anliegen der Umwelt- und Klimapolitik sowie der Versorgungssicherheit – in jedem Fall volkswirtschaftlich vorteilhaft ist. Ein pauschaler Verlagerungsauftrag und das Ziel eines umfassend flächendeckenden Angebots sind so nicht selbstredend geeignet, eine Verbesserung herbeizuführen. Dies gilt auch unter den neuen Herausforderungen aus der Klima- und Energiepolitik: Verkehrspolitisches Ziel kann nicht per se eine

²⁰ Vgl. die Ausführung zu den Arbeiten zur Weiterentwicklung der LSVA bzw. Umsetzung von Mo. 19.4381 in Ziffer 1.1.2.

Erhöhung des Marktanteils der Schiene sein, vielmehr geht es um die übergeordneten Ziele, den CO₂-Ausstoss des Gütertransports zu verringern und das Angebot energieeffizient zu erbringen. Anschliessend stellt sich die Frage, welchen Beitrag der Schienengüterverkehr hierfür leisten kann.

Die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft wandeln sich ständig, ebenso die technischen Möglichkeiten und die Logistikprozesse im Gütertransport. Ein im Voraus definiertes Verlagerungsziel würde dem nicht gerecht. Zudem ist im Binnen-, Export- und Importverkehr das Zusammenspiel der Verkehrsträger in Form multimodaler Angebote von Bedeutung. Für die Bestimmung des Beitrags des Schienengüterverkehrs sind diese Faktoren adäquat zu berücksichtigen.

1.3 Der Gütertransportmarkt in der Schweiz

Lange Zeit dominierte die Eisenbahn den Gütertransport, bis die Strasse durch den starken 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 auf der Strasse leichter zu bewältigen als auf der Schiene. Während sich die Bahnunternehmen teilweise unterschiedlichen nationalen technischen Normen und Regeln gegenübersehen, stellten sich auf der Strasse bereits früh keine wesentlichen technischen Probleme für den grenzüberschreitenden Verkehr mehr. Dies hatte Auswirkungen auf den Import- und Exportverkehr der Schweiz.

In den vergangenen Jahren betrug die gesamte Transportleistung des Schweizer Gütertransportmarktes zwischen 28 und 30 Mrd. Tonnenkilometer (tkm). Die Transportleistung auf der Schiene betrug jeweils rund 12 Mrd. tkm. Heute wird sowohl im Binnenverkehr als auch im Import-/Exportverkehr ungefähr ein Viertel der gesamten Gütertransportleistung auf der Schiene bewältigt. Damit ist die Schiene – neben dem mit Abstand wichtigsten Verkehrsträger Strasse – für die Versorgung innerhalb der Schweiz und für den Austausch mit dem Ausland von grosser Bedeutung.²¹ Der konventionelle Güterverkehr (insbesondere der Einzelwagenladungsverkehr) deckt die grosse Mehrheit des Güterverkehrsaufkommens auf der Schiene ab. Ein geringerer Teil entfällt auf den Kombinierten Verkehr (KV). Der konventionelle Schienengüterverkehr ist auch beim Import-/Exportverkehr gegenüber dem kombinierten Verkehr dominant. Der Anteil des KV ist jedoch anteilmässig etwas höher als im Binnenverkehr. Neben Strasse und Schiene sind im Import und Export auch die Rheinschiffahrt sowie Pipelines für den Öl- und Gastransport mengenmässig relevant.

2020 betrug die Transportleistungen auf den Schweizer Strassen 17,0 Milliarden tkm. Zusätzliche 11 Milliarden tkm wurden auf der Schiene erbracht. Gegenüber dem Vorjahr nahm das Total der Transportleistungen 2020 damit um 1,6% auf 28 Milliarden tkm ab. Der Güterverkehr ging auf der Strasse weniger stark zurück (-0,9%) als auf der Schiene (-2,7%). Der Anteil des Schienengüterverkehrs an der gesamten Transportleistung, der sogenannte Modalsplit, belief sich 2020 auf 39%. Nach einem deutlichen Rückgang in den 1980er- und 1990er-Jahren konnte die Bahn ihren Anteil seit der Jahrtausendwende in einem Bereich zwischen 36% und 42% halten. Zum Vergleich: Der Schienenanteil im Landverkehr der 28 EU-Länder lag bei etwa 18%.

Die schweizerische Verkehrspolitik verfolgt unter anderem das Ziel, den alpenquerenden Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. 2020 wurden 72% des Transportguts per Bahn und 28% auf der Strasse durch die Schweizer Alpen befördert. In Österreich, wo ebenfalls bedeutende Gütermengen über die Alpen transportiert werden, lag der Anteil der Schiene bei 25% und jener der Strasse bei 75% (Daten von 2019). Im Import- und Exportverkehr sind neben der Strasse und der Schiene auch die Rheinschiffahrt und die Ölleitungen von Bedeutung. 2020 wurden 5,1 Millionen Tonnen Güter mit Rheinschiffen über die Schweizer Grenze transportiert. Das sind 15% weniger als noch im Jahr 2019 (6,1 Millionen Tonnen). Die Öl-Pipelines trugen 2020 rund 3,4 Millionen Tonnen (2019: 3,8) zum grenzquerenden Gütertransport bei. Zum Vergleich: Mit schweren Strassengüterfahrzeugen wurden im gleichen Jahr 49,2 Millionen Tonnen (2019: 52,2) und auf der Schiene 11,8 Millionen Tonnen (2019:

²¹ Dies führt auch zur Einschätzung, dass der Schienengüterverkehr als Teilbereich des Schienenverkehrs einen kritischen Verkehrsbereich in der Schweiz darstellt. Schwerwiegende Ausfälle der Infrastruktur sind darum zu verhindern respektive im Ereignisfall ist die Ausfallzeit zu reduzieren. Vgl. [Kritische Infrastrukturen \(admin.ch\)](#) – unter dem Sektor Verkehr, Teilssektor Schienenverkehr

13,3) ein- oder ausgeführt. Der Beitrag der Luftfahrt zum Import- und Exportverkehr war mit knapp 0,3 Millionen Tonnen mengenmässig gering.

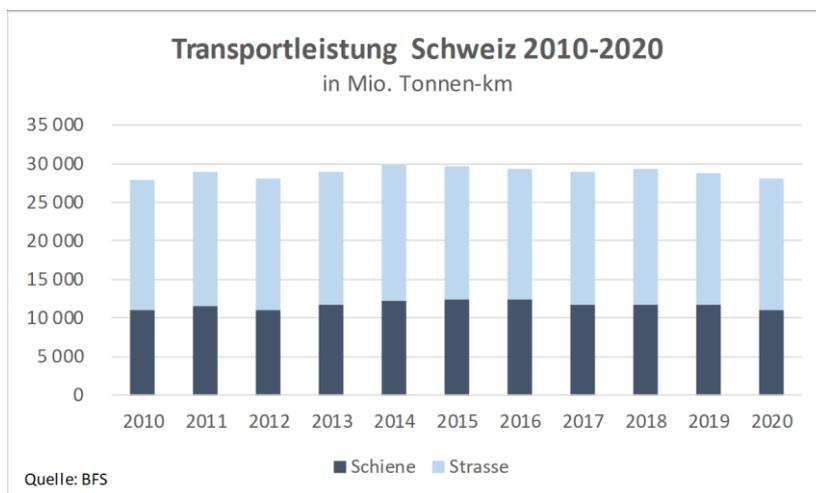


Abbildung 1: Transportleistung Schiene und Strasse Schweiz 2010-2020

Dementsprechend betrug der Marktanteil der Schiene in den vergangenen Jahren zwischen 39 und 42%:

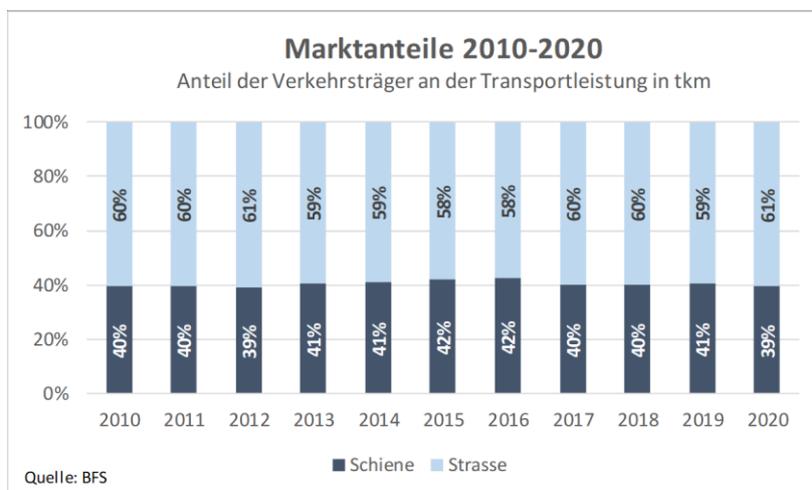


Abbildung 2: Marktanteile 2010-2020

Der hohe Marktanteil der Schiene im gesamten Güterverkehr ist durch den hohen Anteil der Schiene im Transitverkehr durch die Schweiz (84%) bedingt. In den Verkehrsarten Binnen-, Import- und Exportverkehr liegt der Anteil der Schiene unter dem Anteil im gesamtschweizerischen Schienengüterverkehr. Im Binnenverkehr beträgt der Anteil 21%, im Importverkehr 28% und im Exportverkehr 19%. Dies wird in den folgenden beiden Abbildungen veranschaulicht:

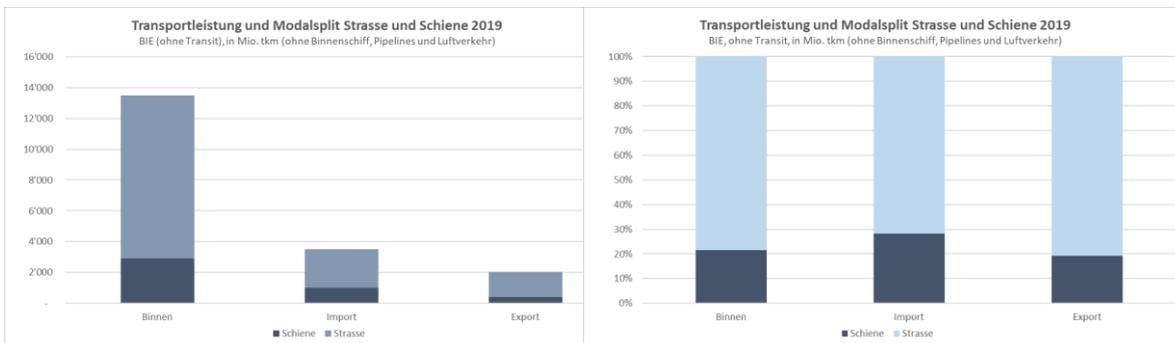


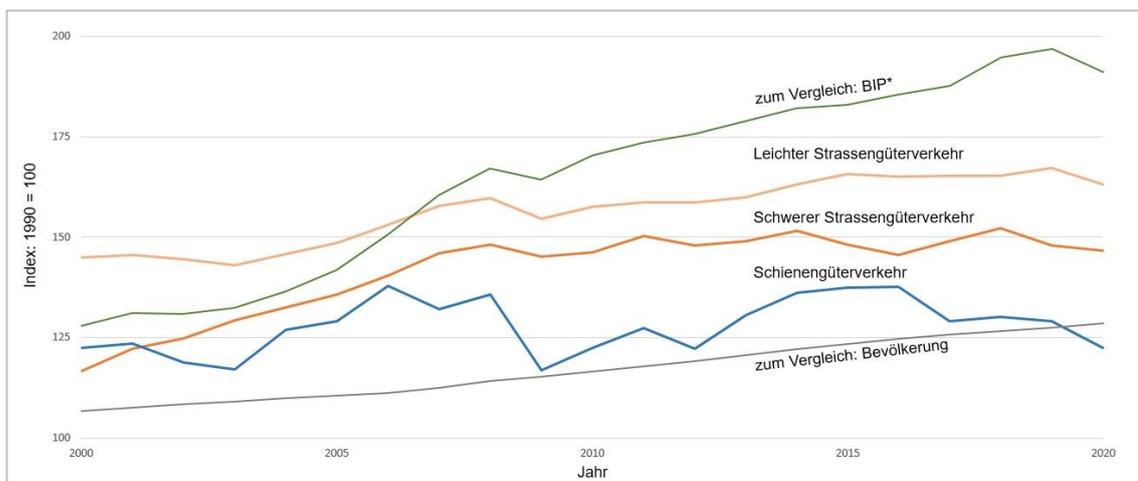
Abbildung 3: Transportleistung und Modalsplit Strasse und Schiene 2019 – links absolut, rechts relativ.

1.3.1 Verkehrsträgerbetrachtung

Arbeitsteilung Strassen- und Schienengüterverkehr in der Schweiz

Die Verkehrsträger Strasse und Schiene ergänzen sich: Während die regionale Feinverteilung der Waren aufgrund der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur in den meisten Fällen nur über die Strassen erfolgen kann, bietet die Schiene vor allem bei längeren Transportwegen Vorteile. Dies zeigt sich etwa darin, dass die schweren Strassengüterfahrzeuge 2020 in der Schweiz 66% ihrer Transportleistungen im Binnenverkehr und nur 34% im internationalen Verkehr (Import, Export, Transit) erbrachten, während bei der Bahn der internationale Verkehr aufgrund des hohen Anteils im Transit mit einem Anteil von 76% dominierte. Auch sind die mittleren Transportdistanzen im Schienengüterverkehr deutlich grösser als auf der Strasse: 2020 wurden Güter auf dem Schweizer Schienennetz durchschnittlich über eine Distanz von 170 Kilometern befördert, der Vergleichswert auf der Strasse lag bei 45 Kilometern.

Rückblickend ist die Verkehrsleistung auf der Strasse stärker angestiegen als auf der Schiene. Dieses Wachstum gründet vor allem auf den Zeitraum bis 2008. Ab 2009 hat sich die Verkehrsleistung auf der Strasse nur noch geringfügig verändert. Dies ist auch auf den Güterstruktureffekt sowie die Optimierung der Güterflüsse und der Lagerhaltung zurückzuführen. Durch die Stärkung des Dienstleistungssektors nimmt die Grösse des einzelnen Transportloses in der Feinverteilung ab, während die Anforderungen an die Flexibilität und Just-in-time-Lieferungen steigen. Dies kann dazu führen, dass es zu mehr Fahrten mit leichteren Fahrzeugen kommt.



* Bruttoinlandprodukt (BIP); zu laufenden Preisen
 Quellen: BFS: GTS, BFS: ÖV, BFS: STATPOP, BFS: VGR

Abbildung 4: Langjährige Entwicklung der Verkehrsleistung im Güterverkehr

Die folgenden Abbildungen zeigen, auf welchen Achsen und in welcher geografischen Verteilung Gütertransportleistungen auf der Strasse und auf dem Normalspurnetz der Eisenbahnen in der Schweiz erbracht werden. Die Karten zeigen den gesamten Güterverkehr, bilden also auch den Transitgüterverkehr ab. Die Karten verdeutlichen die Arbeitsteilung zwischen Strassen- und Schienengüterverkehr: Während auf den Hauptverkehrsachsen der Schweiz (West-Ost entlang der Achsen Genf–Basel, Genf–Zürich und Basel–Zürich; Nord-Süd zwischen Basel und Chiasso und zwischen Basel und Simplon) sowie in den Agglomerationen Strassen- und Schienengütertransporte in ähnlich grossem Ausmass stattfinden, hat der Strassengüterverkehr in den Regionen bei der Güterverteilung und beim Güterabtransport viel höhere Anteile.

Optimale Nutzung aller Verkehrsträger

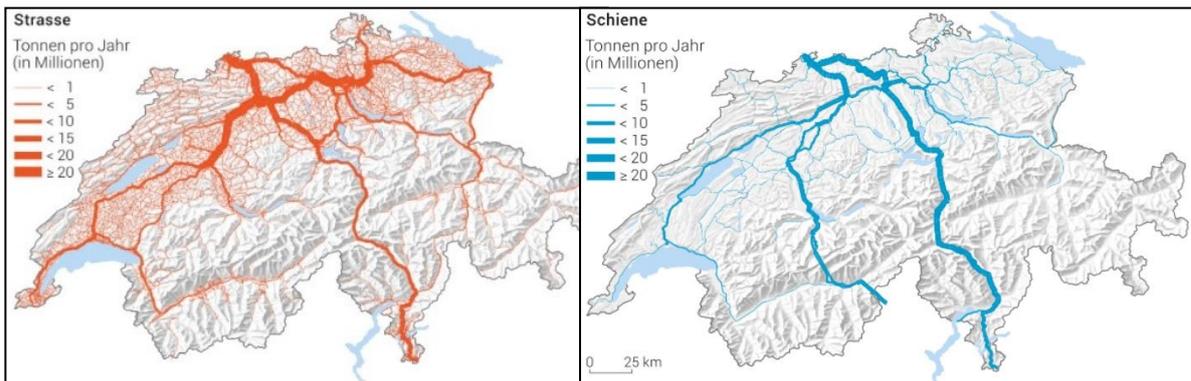


Abbildung 4: Belastungskarten Strassen- und Schienengüterverkehr in der Schweiz 2015

In den Agglomerationen der Schweiz und zwischen den Ballungszentren sind die Infrastrukturkapazitäten auf der Strasse und der Schiene knapp. Es ist somit unerlässlich, dass beide Verkehrsträger für den Gütertransport zum Einsatz kommen und sich gegenseitig entlasten.

Ein Schienengüterverkehrsangebot entlastet die Strasseninfrastrukturen und verbessert den Verkehrsfluss. Das gesamte Aufkommen im Schienengüterverkehr (Binnen, Import, Export, Transit) betrug gemäss BFS 2019 68.7 Millionen Netto-Tonnen²². Die Verkehrsleistung betrug 11'666 Millionen Nettotkm. Im EWLV von SBB Cargo wurden knapp 600'000 beladene Wagen transportiert, darüber hinaus wurden ca. 370'000 leere Wagen transportiert. Dies aufgrund der Unpaarigkeit der Transporte. Diese Anzahl transportierter Wagen entspricht grob abgeschätzt einem Anteil des EWLV am gesamten Schienengüterverkehr von rund 23% bzw. am gesamten Güterverkehr von 8.5%. Bei einem Gesamt von schweizweit ca. 30 Millionen Lastwagenfahrten jährlich entsprechen die Transporte im EWLV zugleich knapp 0.75 bis 1 Millionen Lastwagenfahrten (zuzüglich Leerfahrten und unter Berücksichtigung der Gewichtslimiten der Strassenfahrzeuge). Die durchschnittliche Distanz je beladenen Wagen lag bei ca. 150 Kilometer (die durchschnittliche Distanz einer Lastwagenfahrt liegt bei ca. 35–40 km).

Ohne die im EWLV abgewickelten Transporte würden 8.5% der heute auf der Schiene erfolgenden Transportleistung über die Strasse erfolgen und sich so Stauhäufigkeit und Staudauer auf der Strasse zusätzlich erhöhen. Der erwartete Zuwachs beim Güterverkehr würde die Problematik steigender Verkehrsbelastungen auf der Strasse weiter verschärfen. Dies akzentuiert sich zusätzlich dadurch, dass die Mengen im EWLV zu einem grossen Teil dort anfallen, wo auch die Strassen heute schon sehr belastet sind. Selbst wenn sich diese zusätzlichen Verkehre gleichmässig auf das Strassennetz verteilen würden, wären bereits heute stark belastete Netzteile stark betroffen.

²² Netto-Tonnen: Masse der transportierten Güter inklusive Masse der intermodalen Transportbehältnisse.

Markt für Schienengüterverkehr

Der Markt für Schienengüterverkehr kann nach verschiedenen Kriterien eingeteilt und unterschieden werden:

Unterscheidung nach Produktionsgefäß

Wagenladungsverkehr (WLV): Die Güterwagen im WLV sind grundsätzlich an das Transportgut angepasst. Das Transportgut wird direkt in die Güterwagen verladen. Beispiele sind Kesselwagen für Flüssigkeiten wie Öl, Schüttgutwagen für Landwirtschaftsprodukte, offene Güterwagen, z.B. für den Transport von Schrott, oder Güterwagen zum Transport neuer Strassenfahrzeuge. Ergänzend dazu verkehren sogenannte Schiebewandwagen, in die das Transportgut meist palettiert eingeladen wird.

Kombinierter Verkehr (KV): Den KV kennzeichnen normierte Transportbehälter für den multimodalen Transport. Diese Transportgefäße sind für den Transport auf verschiedenen Verkehrsträgern (Wasser, Strasse, Schiene) konzipiert. Güterwagen im KV sind für den Transport von Containern, Sattelaufhängern oder Wechselbrücken sowie ganzer schwerer Motorfahrzeuge (inkl. Transport des Fahrpersonals in einem Begleitwagen; sogenannte Rollende Landstrasse) geeignet. Auch die Verknüpfung von Rheinschiff und Bahn beim Containertransport ist eine Form des KV. An den Verlade- und Entladeorten stehen Umschlagsanlagen des KV (KV-Umschlagsanlagen), die auch Terminals genannt werden.

Unterscheidung nach Transportsystem:

Einzelwagenladungsverkehr (EWLV): Einzelne Eisenbahnwagen oder Wagengruppen werden aus Anschlussgleisen oder ab Freiverladeanlagen regional gesammelt, 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 auf Anschlussgleise, an Freiverlade oder KV-Umschlagsanlagen verteilt. Im System EWLV können sowohl Wagenladungen wie auch Transportbehälter transportiert werden.

Ganzzugsverkehr: Züge, die vom Abgangsort bis ans Ziel nicht rangiert werden müssen, werden als Ganz- oder Blockzüge bzw. als Ganzzugsverkehr bezeichnet. Das Segment Ganzzugsverkehre wird verhältnismässig einfach produziert. Ganzzüge verkehren als Einheit vom Abgangs- zum Zielort (Anschlussgleis oder KV-Umschlagsanlage).

Mit folgender Abbildung 5 kann die Bedeutung der unterschiedlichen Produktionsformen (Transportgefäß, -system) veranschaulicht werden. Von den im Binnen-, Import- und Exportverkehr transportierten Wagen wurden fast 58% im EWLV transportiert, 30% in Ganzzügen in konventionellen Wagen und 12% im kombinierten Verkehr.

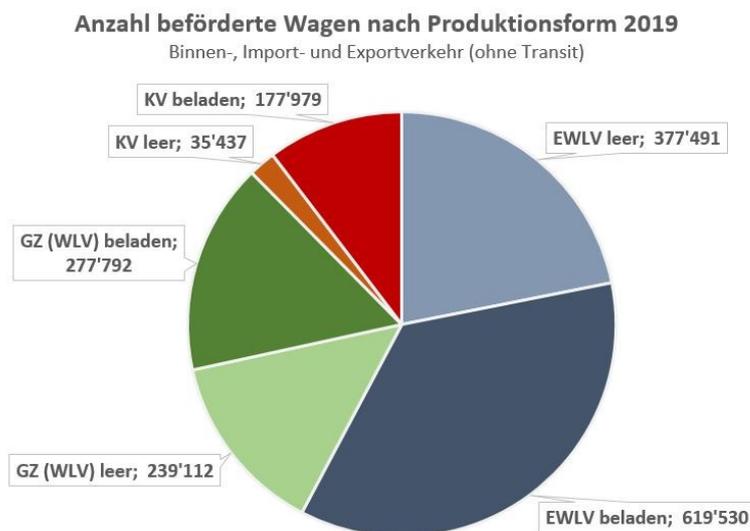


Abbildung 5: Anzahl beförderte Wagen nach Produktionsform (2019)

Folgende Abbildung 6 zeigt, welche Produktionsform (Transportgefäss, -system) beim Transport welcher Warengruppe besonders zum Einsatz kommen:

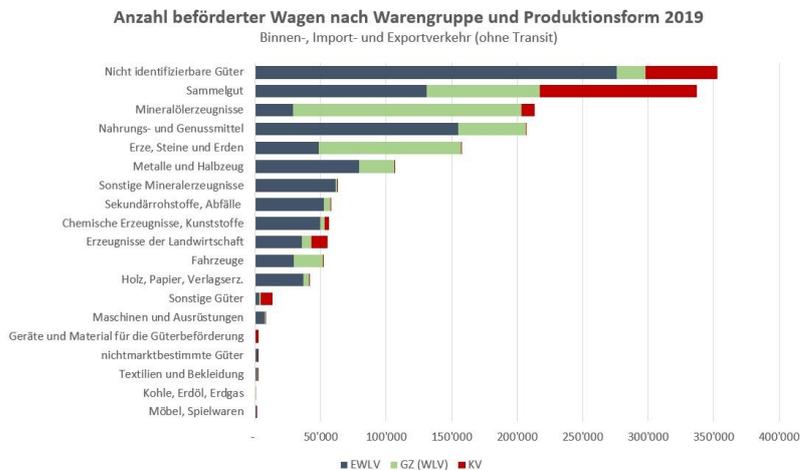


Abbildung 6: Anzahl beförderter Wagen nach Warengruppe und Produktionsform (2019)

EWL und KV kommen vor allem für Warengruppen zum Einsatz, bei denen die Losgrößen eher klein sind (z.B. Sammelgut, palettierte Ware, landwirtschaftliche Erzeugnisse). Ganzzüge werden hingegen dort eingesetzt, wo grosse Losgrößen (> mehrere Wagen) gegeben sind (z.B. Mineralölerzeugnisse, Erze/Steine/Erden).

Die Produktionsformen haben je nach Verkehrsart (Binnen-, Import-, Exportverkehr) eine unterschiedliche Bedeutung. Während im Binnenverkehr 69% der Wagen im EWL transportiert werden, sind es im Importverkehr 20% und im Exportverkehr 30%. Im Exportverkehr werden im EWL die einzelnen Wagen über Rangierungen gebündelt und dann als Ganzzug ins Ausland geführt. Im Importverkehr ist es umgekehrt. Der Anteil an Ganzzügen (konventionelle Wagen und KV) ist im Importverkehr mit 80% und Exportverkehr 70% deutlich höher als im Binnenverkehr (18% Ganzzüge mit konventionellen Wagen, 13% im kombinierten Verkehr). Im KV verläuft die Entwicklung verhalten. Es werden nur zögerlich zusätzliche Angebote nachgefragt, dies auch aufgrund der fehlenden Entwicklung der Anlagen.

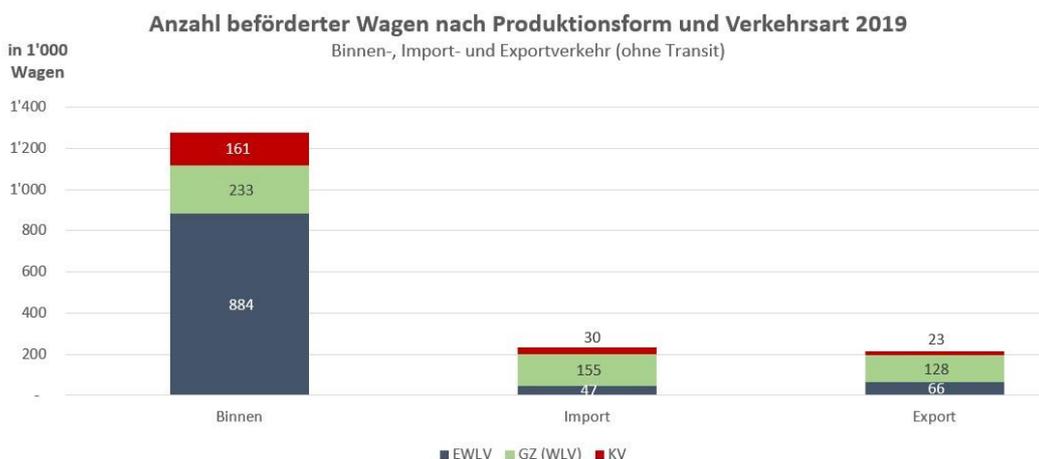


Abbildung 7: Anzahl beförderter Wagen nach Produktionsform und Verkehrsart (2019)

Bedeutung des Einzelwagenladungsverkehrs als Netzwerkprodukt im Schienengütertransport

Der EWL ist im schweizerischen Schienengüterverkehr von zentraler Bedeutung. Das System EWL verfügt über eine Vielzahl von Anschlussgleisen und die Möglichkeit, kleine Verkehrsmengen in Rangierbahnhöfen und dezentralen Formationsbahnhöfen zu bündeln. Auch in anderen europäischen Ländern sind konventionelle Wagenladungsverkehre ein wesentlicher Bestandteil von Transport- und

Logistikkonzepten von Industrie- und Handelsunternehmen. Im Import-/Exportverkehr sind diese Verkehre mit der Schweiz verknüpft. Einzelne Wagen oder Wagengruppen werden in grenzüberschreitender Zustellung von und zu Anschlussgleisen oder Freiverladeanlagen in der Schweiz geführt. Aufgrund dieser Bündelung auf dem grossen Teil der Transportstrecke ist der Transport kostengünstig. Dieser Effekt kann sich nur entfalten, wenn die nötigen Mengen am Abgangs- wie auch Zielbahnhof vorhanden sind.

Unbegleiteter kombinierter Verkehr als wichtige Ausprägung multimodaler Transporte

Wie aus obigen Abbildungen ersichtlich wird, hat der KV im Schweizerischen Schienengüterverkehr eine nachgeordnete Rolle. Das Angebot wird derzeit zwar schrittweise ausgebaut, aber die Nachfrage bleibt aktuell hinter den Erwartungen, die auch im Zuge der Totalrevision des GüTG artikuliert wurden, zurück. 2019 wurden rund 200'000 Wagen mit Behältern des kombinierten Verkehrs befördert. Dies zum Teil in KV-Ganzzügen, zu einem gewissen Teil auch innerhalb des EWLK. Heutige Angebote umfassen vor allem den Transport von Gütern des Detailhandels, von Paketen oder anderen zeitsensitiven Gütern. Zugleich können jene Verlager KV-Angebote nutzen, die keinen Gleisanschluss besitzen. In vielen Fällen handelt es sich um «Door-to-door»-Leistungen, indem der gesamte Transport vom Bestimmungs- zum Zielort mit verschiedenen Verkehrsmitteln durch einen einzigen Anbieter (Spedition oder KV-Operateur) organisiert wird.

Die mit dem Ausbau der KV-Angebote verbundene Weiterentwicklung der Terminallandschaft ist in Umsetzung. Zentral für die Erschliessung neuer Marktpotenziale und die Steigerung der Effizienz der Angebote im KV, insbesondere im Import- und Exportverkehr, ist die Realisierung des Projekts Gateway Basel-Nord. Mit ihm können zusätzliche Mengen im Import und Export auf der Schiene abgewickelt werden und zugleich die Verkehre ab diesen Terminals mittels Ganzzügen oder im EWLK bis zu einer dezentralen KV-Umschlagsanlage oder zu einem Anschlussgleis weitergeführt werden. Die Verfahren zur Baubewilligung und zur Mitfinanzierung des Projekts Gateway Basel-Nord durch den Bund sind aktuell noch nicht abgeschlossen.

Schiffgütertransport auf dem Rhein als Teil einer multimodalen Import-/Export-Transportkette

Die Rheinhäfen sind wichtiges Eingangstor für die Im- und Exporte Übersee - Schweiz und damit Teil der Landesversorgung. Ausserdem sind sie Teil der Gütertransportkette im alpenquerenden Verkehr. Im Jahr 2013 gingen mengenmässig rund 80% der Güterimporte, welche in den Schweizerischen Rheinhäfen umgeschlagen wurden, an Destinationen ausserhalb der Nordwestschweiz. Analoges gilt für die Exporte. Insbesondere im containerbasierten Aussenhandel spielen die Schweizerischen Rheinhäfen eine wichtige Rolle. In den Jahren 2019 bis 2021 wurden wasserseitig jährlich etwa 100'000 TEU umgeschlagen. Zusätzlich erfolgen in den Rheinhäfen auch Umschläge im Bahn-Im- und Export von etwa 25'000 TEU jährlich, der gesamte Containerumschlag der Schweizerischen Rheinhäfen beläuft sich also auf 125'000 TEU jährlich, wobei sich die Import- und Exportanteile in etwa die Waage halten.

Im sogenannten Hinterlandverkehr, also dem Zu- und Abtransport der per Schiff exportierten bzw. importierten Güter, spielt die Bahn eine wichtigere Rolle als die Strasse. Im Jahr 2015 wurden 63 Prozent der Güter mit der Bahn und 37 Prozent mit dem LKW an- oder abtransportiert, wobei der Bahnanteil bei den Exporten (73%) grösser war als bei den Importen (57%). Diese Anteile unterliegen zwar gewissen Schwankungen, sind über die letzten 20 Jahre gesehen aber relativ stabil geblieben.²³

Versorgungssicherheitsfunktion der Schweizerischen Rheinhäfen

Eine wichtige Funktion der Schweizerischen Rheinhäfen besteht zudem in ihrem Beitrag zur Versorgungssicherheit des Landes. Die Schweizerischen Rheinhäfen ermöglichen nicht nur eine völkerrechtlich abgesicherte Einfuhr von unentbehrlichen Gütern, sondern sie dienen auch als Speicherlager und Infrastrukturpuffer.

²³ Siehe auch [BAKBASEL_SRH_Bedeutung-Rheinhäfen.pdf \(port-of-switzerland.ch\)](#) und [Microsoft Word - Ratschlag Hafenbecken 3 181206 final Ver-sandv.docx \(bs.ch\)](#)

1.3.2 Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schienengüterverkehrs heute

Wie in der Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes festgehalten, dominierte die Eisenbahn den Gütertransport bis Mitte des 20. Jahrhunderts. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gewann der Strassengüterverkehr an Bedeutung, wobei auch die Transportleistung insgesamt stark anstieg.

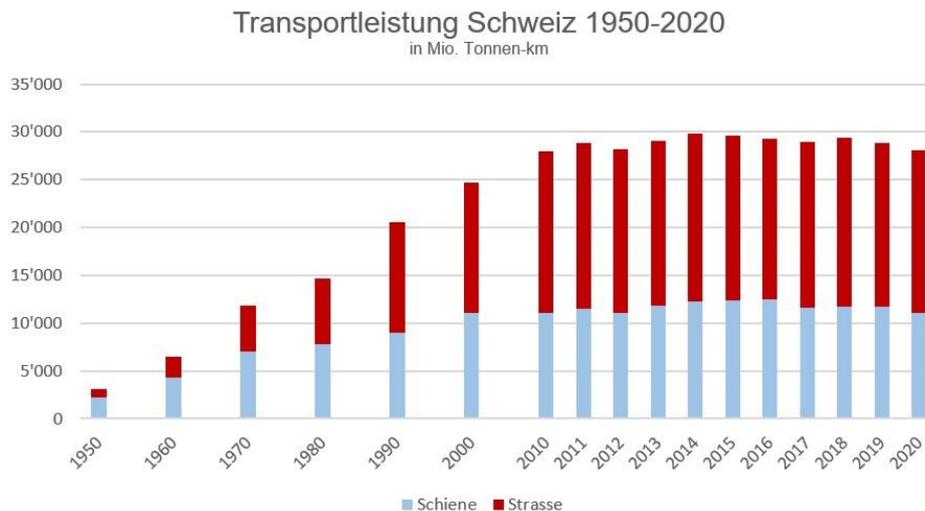


Abbildung 8: Transportleistungen in Mio. tkm 1950–2020

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Schienengüterverkehrs kann in verschiedene Bereiche gegliedert werden:

Beschäftigung und Wertschöpfung

Produktionsseitig schafft der Schienenverkehr Arbeitsplätze und Wertschöpfung und trägt damit zum Bruttoinlandsprodukt der Schweiz bei. Es lassen sich drei Ebenen differenzieren: (1) Angebot von Leistungen, (2) Investitionen in den Schienenverkehr sowie (3) Exporte der öV-Industrie. Die direkte und indirekte Wertschöpfung von Angeboten bzw. Leistungen des öffentlichen Schienenverkehrs betrug rund 9.1 Mrd. Franken im Jahr 2018. Der Anteil des Schienengüterverkehrs an der Wertschöpfung des Schienenverkehrs beträgt rund 20 bis 25%, also knapp 2 Mrd. Franken pro Jahr.

Beitrag für Logistikwirtschaft und verladende Wirtschaft

Bahninfrastruktur und güterverkehrsspezifische Bahnanlagen und die Güterverkehrsangebote bilden ein wichtiges logistisches Rückgrat der schweizerischen Wirtschaft. Verschiedene Branchen, u. a. die chemische und die metallverarbeitende Industrie, der Detailhandel und die Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft, stützen ihre transportlogistischen Prozesse zentral auf die Angebote im Schienengüterverkehr ab. Vielfach ist der Bahntransport vollständig in die komplexen Produktions- und Logistikprozesse integriert. Dies schlägt sich in bedeutsamen Investitionen dieser Unternehmen in Transport- und Logistikinfrastrukturen der Bahn nieder (Ladeeinrichtungen, Anschlussgleise, Wagen etc.).

Abbildung 9 zeigt die regional unterschiedliche Bedeutung des Schienengüterverkehrs. Die Bedeutung korrespondiert dabei unmittelbar mit den wichtigsten Schweizer Wirtschaftsräumen.

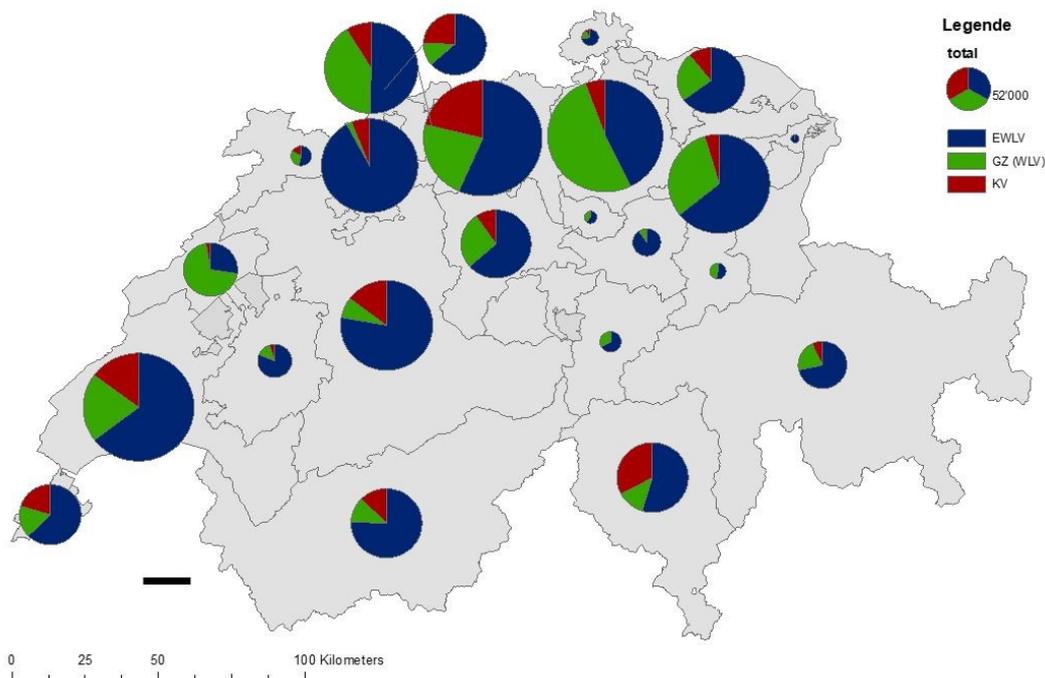


Abbildung 9: Regionale Bedeutung des Schienengüterverkehrs

Angebote im EWL sind für eine Integration in die unternehmerischen Logistikprozesse besonders geeignet. Sie stellen eine tägliche bzw. regelmässige und gebündelte Belieferung sicher und ermöglichen so den Unternehmen reibungslose Logistik- und Produktionsabläufe ohne aufwändige Pufferungen und Lagerhaltungen.

Verkehrsinfrastruktur

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität und gesellschaftliche Wohlfahrt der Schweiz. Die Schiene ist aufgrund ihrer systemspezifischen Vorteile (Massenleistungsfähigkeit, Schnelligkeit bei direkten Verkehren bzw. Ganzzügen und niedrige Einzelkosten der Produktion bei hoher Auslastung, Überbrückung Nachtfahrverbot) prädestiniert, einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung von Wirtschaftsräumen – national wie international – zu leisten. Die Stärke des Strassengüterverkehrs liegt vor allem auf der Feinverteilung und kurzen Strecken. Die beiden Verkehrsträger Strasse und Schiene ergänzen sich, um eine sichere und vorteilhafte Versorgung der Volkswirtschaft mit Gütern zu gewährleisten. Für die Flächenversorgung der Schweiz haben Standorte in der Nähe der dicht besiedelten Regionen (Genferseeregion, Espace Mittelland, Nordwestschweiz, Zürich) eine hohe Attraktivität und Anziehungskraft. Im Schienengüterverkehr in der Fläche liegt der Schwerpunkt der Verkehre entsprechend auf der West-Ost-Achse (im Dreieck Basel, Zürich und Lausanne). Eine gute verkehrliche Anbindung von Wirtschaftsräumen in der Schweiz sowohl auf der Strasse als auch der Schiene erhöht die Redundanz und damit deren Standortattraktivität, kann zur Ansiedlung von weiteren Unternehmen führen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhöhen.

Umwelt- und klimapolitische Bedeutung

In der Schweiz existiert seit vielen Jahren das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen. Es schützt die Bevölkerung vor nächtlichem Strassenverkehrslärm besonders dort, wo Zufahrten zu Produktionsstätten durch Wohngebiete führen oder in deren Nähe vorbeiführen. Das Nachtfahrverbot ist sowohl in der Bevölkerung als auch in der Wirtschaft anerkannt und akzeptiert. Die verladende Wirtschaft hat ihre Produktions- und Logistikprozesse auf das Nachtfahrverbot ausgerichtet.

Für den Detailhandel gewährleistet die Schiene die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs und auch Frischwaren. Schienengüterverkehrsangebote erhöhen in der Konsequenz die Akzeptanz des

Nachtfahrverbots in der Schweiz durch die verladende Wirtschaft und ermöglichen Produktionsstätten in den Siedlungsräumen und Agglomerationen. Nachtfahrverbot und Schienengüterverkehrsangebote können durch die räumliche Koexistenz von Industrie und Wohnen einer weitergehenden industriellen «Zersiedelung» vorbeugen.

Der Schienengüterverkehr wird gegenüber dem Strassengüterverkehr aus umweltpolitischer und gesellschaftlicher Sicht als vorteilhaft betrachtet. Dies betrifft neben den Schadstoff- und Treibhausgasemissionen auch Fragen wie Flächen- und Energieverbrauch.

Der Schienengüterverkehr in der Schweiz trägt wesentlich zur Entlastung der Umwelt im Bereich der Luftschadstoffe (NO_x, NO₂, PM₁₀) aus Verbrennungsprozessen bei. Aufgrund des nahezu CO₂-freien Strom-Mix der Schweizer Bahnen ermöglicht der Schienengüterverkehr zudem eine starke Reduktion der Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Strassentransport.

Mit knapp einem Drittel aller CO₂-Emissionen ist der Verkehrssektor der grösste inländische Emittent von Treibhausgasen (Anteil Verkehrssektor: 32%; zum Vergleich: Gebäude 26%, Industrie 22%, Übrige 19%). Drei Viertel der Treibhausgasemissionen im Sektor Verkehr gehen von Personenwagen aus. Der Güterverkehr hat einen Anteil von 18%, wovon zwei Drittel vom Güterverkehr mit schweren Nutzfahrzeugen (> 3.5 Tonnen Gesamtgewicht) emittiert werden. Diesem Anteil von 11% an allen Verkehrsemissionen steht ein Fahrleistungsanteil von nur 3% entgegen. Zu beachten ist allerdings, dass ein schweres Nutzfahrzeug je gefahrenem Kilometer mehr Gewicht bewegt als ein Personenwagen und in einem solchen Vergleich deutlich effizienter erscheint.

Ohne den im internationalen Vergleich hohen Marktanteil der Schiene würden die Emissionen des Güterverkehrs entsprechend höher ausfallen. Simulationen ergeben, dass mit einer Aufkommensverlagerung von +1% auf den Schienengüterverkehr und Fahrleistungsreduktion auf der Strasse eine Änderung von rund -2% der Treibhausgasemissionen des Güterverkehrs verbunden ist (ceteris paribus).

Der Schienenverkehr ist der energieeffizienteste Verkehrsträger im Güterverkehr. Hinsichtlich des Trends zur Dekarbonisierung des Verkehrs wird sich dieser Vorsprung vergrössern, da Treibstoffe wie Wasserstoff oder Power-to-Liquid zwar emissionsärmer sind als Diesel, aber in der Herstellung auch energieintensiver. Dies unter der Annahme, dass Batteriefahrzeuge vorerst keine Option sind für den Langstreckentransport. Mit elektrisch angetriebenen Fahrzeugen verbessert sich die Energieeffizienz des Gütertransports auf der Strasse hingegen. Es verbleiben jedoch die Vorteile der Bündelung der Mengen auf der Schiene. So betrug der Energieverbrauch für 16.2 Mrd. Tonnenkilometern auf der Strasse 2019 25.5 Petajoule, wohingegen auf der Schiene für 11.7 Mrd. Tonnenkilometer nur 2.1 Petajoule verbraucht wurden.

Ein durchschnittlicher Lastwagen emittiert bezogen auf einen Tonnenkilometer rund 10 bzw. 13-mal mehr Stickoxide bzw. Treibhausgase. Der Primärenergieverbrauch eines Lastwagens ist rund 6-mal höher als auf der Schiene. Für einen zusätzlich auf der Schiene transportierten Tonnenkilometer ist so 6-mal weniger Energie einzusetzen, als wenn dieser auf der Strasse transportiert wird. Im Zuge der weitgehenden Dekarbonisierung des Güterverkehrs erfordert so der Schienengüterverkehr folglich eine deutlich geringere Bereitstellung von Energie.

Der spezifische Flächenbedarf der Strasse liegt bei 6.4 m² pro 1'000 Tonnenkilometern (tkm) pro Jahr, derjenige der Schiene bei 1.6 m² pro 1'000 tkm pro Jahr. Werden die Werte «ohne Grünflächen» betrachtet, liegen die Werte tiefer. Der Schienengüterverkehr hat demnach einen um den Faktor 4.0 bis 5.4 niedrigeren spezifischen Flächenverbrauch als der Strassengüterverkehr.

Der Schienenverkehr ist – verglichen mit dem Strassenverkehr – deutlich sicherer. Obwohl die Unfälle im Strassenverkehr stark abgenommen haben, liegen die Unfallkosten pro Tonnenkilometer im Strassengüterverkehr mit schweren Fahrzeugen rund 8-mal höher im Vergleich zum Schienengüterverkehr.

1.3.3 Die bestehenden Instrumente der öffentlichen Hand - aktuelle Rahmenbedingungen für den Gütertransport

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Güterverkehr sind sowohl in der nationalen Gesetzgebung wie auch in internationalen Abkommen geregelt. Zuletzt wurden diese mit der

Vorlage Totalrevision des Gütertransportgesetzes (GüTG; Erarbeitung 2011 – 2013, parlamentarische Beratung 2015, Inkrafttreten 2016) angepasst oder bestätigt. Danach erfolgten kleinere Anpassungen mit der Vorlage Organisation der Bahninfrastruktur (OBI; Inkrafttreten 2020).

Verschiedene der zentralen Rahmenbedingungen des Güterverkehrs sind im Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72; nachfolgend bezeichnet als Landverkehrsabkommen) verankert.

Die im Folgenden kurz beschriebenen Instrumente sind sowohl für den alpenquerenden Güterverkehr als auch den Binnen-, Import- und Exportgüterverkehr gültig.

Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr

Die wichtigsten Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr umfassen die Abgabepflicht für die Strassenbenützung, 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 wird auf schweren Motorfahrzeugen und Anhängern für den Gütertransport auf allen Schweizer Strassen eine distanz-, gewichts- und emissionsabhängige Schwerverkehrsabgabe erhoben. Zugleich wurde eine pauschale Schwerverkehrsabgabe für eine Reihe anderer Fahrzeuge eingeführt. Die LSVA dient dazu, die Wegekosten und die externen Kosten des Schwerverkehrs zu decken. Die Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe fliessen zu maximal zwei Dritteln in den Bahninfrastrukturfonds BIF und zu einem Drittel an die Kantone. Für Fahrten im Vor- und Nachlauf zum unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) wird die LSVA gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 des Schwerverkehrsabgabegesetzes²⁴ rückerstattet.

Sonntags- und Nachtfahrverbot: Das Sonntagsfahrverbot gilt an allen Sonntagen und nationalen Feiertagen. Das Nachtfahrverbot gilt während des ganzen Jahres jeweils von 22.00 Uhr bis 05.00 Uhr. Beide Verbote sind umweltschutzbedingt und dienen in erster Linie der Nacht- und der Sonntagsruhe. Sie reduzieren die externen Kosten des Strassengüterverkehrs. Ein erwünschter Nebeneffekt ist die Begünstigung des Schienengüterverkehrs, denn beide Verbote gelten nur für die Strasse.

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- und Produktivitätssprung. Im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) können Vor- und Nachluffahrten von einer beliebigen schweizerischen Umladestation der Bahn bzw. von oder zu einem schweizerischen Hafen, ohne dass das Ladegut beim Übergang vom einen zum anderen Verkehrsträger das Transportgefäss wechselt, mit einem Gesamtzugsgewicht bis 44 Tonnen durchgeführt werden. Weitere Beschränkungen gelten für die schweren Motorfahrzeuge bezüglich der maximalen Höhe, Länge usw.²⁵

Kabotageverbot: Der Transport von Gütern zwischen Destinationen innerhalb der Schweiz durch ausländische Strassentransporteure ist verboten. Dasselbe gilt für Schweizer Transporteure im Gebiet eines EU-Mitgliedstaates. Das Verbot schützt die Transporteure im Strassenbinnenverkehr vor Konkurrenz aus dem Ausland.

Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften: Das Landverkehrsabkommen hatte keinen Einfluss auf die geltenden Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften für Berufschauffeusen und -chauffeure. Die diesbezüglichen Vorschriften für berufsmässige Motorfahrzeugführende im Strassenverkehr sind allgemein weniger streng als diejenigen für das Führen von Triebfahrzeugen der Eisenbahnen.

Diese Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr haben sich für das Zusammenspiel von Strasse und Schiene im Gütertransport bewährt und sind aus Sicht des Bundesrats auch für die Zukunft

²⁴ SR 641.81 Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG)

²⁵ Darüber hinaus gelten erhöhte Masse und Gewichte für LKW mit alternativen Antrieben sowie für aerodynamische Optimierungen.

gültig. Dies wird von Seiten der wichtigsten Branchenakteure bestätigt. Sie erwarten in diesen Bereichen Stabilität und Planungssicherheit. Zugleich sind diese Bestimmungen in der Bevölkerung breit akzeptiert.

Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr

Marktöffnung und Netzzugang: Als Voraussetzung für die Einführung von Wettbewerbselementen wurde der freie Netzzugang im Schienengüterverkehr im Rahmen der Bahnreform von 1999 eingeführt, wie er auch im Landverkehrsabkommen vereinbart worden war. Zum Schutz der Qualität und Sicherheit des schweizerischen Eisenbahnverkehrs müssen alle Eisenbahnverkehrsunternehmen als Voraussetzung für den Netzzugang eine Lizenz und eine Sicherheitsbescheinigung für die befahrenen Strecken vorweisen.

Trassenpreise: Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlt der Infrastrukturbetreiberin für die Nutzung der Bahninfrastruktur ein Entgelt, den Trassenpreis. Das Niveau der Trassenpreise für den Güterverkehr beruht auf den jeweils von einem Transport verursachten Grenzkosten. Darüber sollen über den Trassenpreis Anreize für eine effiziente Infrastrukturnutzung gesetzt werden. Im Unterschied zum Personenverkehr wird auf die Erhebung eines umsatzabhängigen Beitrags (sog. Deckungsbeitrag) für die Benutzung des Schienennetzes verzichtet.

Konzept für den Gütertransport auf der Schiene: Das Konzept wurde mit der Vorlage Totalrevision des Gütertransportgesetzes eingeführt. Es bildet die Grundlage des Bundes für die Weiterentwicklung der Infrastrukturen für den Gütertransport auf der Schiene und sichert zugleich den Bestand der heutigen Infrastrukturen. Es spezifiziert Rahmenbedingungen für die Planung und Finanzierung von Anlagen des Schienengüterverkehrs aus der Sicht des Bundes.

Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP): Der Ausbau des Trassenangebots und der dafür benötigten Streckenkapazitäten sowie der Neu- und Ausbau von Anlagen, die gemäss Art. 62 Abs. 1 EBG Teil der Infrastruktur sind, erfolgen über das STEP. Die Partizipation der Branchenakteure des Schienengüterverkehrs bei der Planung wurde durch die Totalrevision des Gütertransportgesetzes gestärkt (zum Beispiel durch eine Begleitgruppe zur Entwicklung des Schienengüterverkehrs). Der Bund berücksichtigt im STEP insbesondere die Erreichbarkeit der Verladeanlagen und Annahmehöfe mit bedeutendem Transportaufkommen sowie die Rangier- und Formationsbahnhöfe.

Netznutzungskonzept, Netznutzungspläne: Für die Sicherung der Fahrrechte (Trassen) für die verschiedenen Verkehrsarten wurde mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes das Instrument des Netznutzungskonzepts (Art. 9b EBG) eingeführt. Im Netznutzungskonzept werden die zur Verfügung stehenden Trassenkapazitäten pro Verkehrsart festgelegt. Diese Trassenkapazitäten werden durch die Infrastrukturbetreiberin in Netznutzungsplänen konkretisiert und sind bei der Trassenvergabe gemäss Art. 12 der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung²⁶ (NZV) verbindlich einzuhalten.

Investitionsbeiträge für Anschlussgleise und KV-Umschlagsanlagen: Diese Beiträge setzen in erster Linie Anreize für eine vermehrte Nutzung der Schiene. Über Investitionsbeiträge für private Anlagen des Schienengüterverkehrs steuert der Bund die Ausgestaltung und die Standortwahl dieser Anlagen im Sinne der Zielsetzungen des Konzepts für den Gütertransport auf der Schiene. Die Mitfinanzierung durch den Bund erfolgt bei privaten Anlagen gemäss dem 2. Abschnitt der Gütertransportverordnung²⁷ (GüTV). Das Parlament steuert die Investitionsbeiträge über mehrjährige Verpflichtungskredite. Der aktuelle Rahmenkredit für Investitionsbeiträge gemäss GüTG, GVVG und MinVG für die Jahre 2021–2024 beläuft sich auf 300 Millionen Franken.

Investitionsbeiträge für technische Neuerungen: Der Bund kann seit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes Investitionsbeiträge leisten, um Test- oder Pilotanwendungen zu stärken und technische Migrationsprozesse auf neue Standards (z.B. automatische Mittelpufferkupplungen, Standards zur Intrazugskommunikation) zu unterstützen und zu beschleunigen. Voraussetzung dafür ist, dass ein grosser Nutzen für den Gütertransport auf der Schiene besteht und Vertreterinnen und Vertreter der Branche

²⁶ SR 742.121

²⁷ SR 742.411

und der Wissenschaft, vertreten in einem Expertengremium für technische Neuerungen, das Projekt für unterstützenswert erachten.

Beteiligung des Bundes an Bestellungen der Kantone: Wenn Kantone Leistungen im Schienengüterverkehr bestellen, kann sich der Bund daran beteiligen. Dabei darf die Finanzhilfe des Bundes die Höhe des Beitrags des Kantons nicht übersteigen. Bei der Abwicklung der Bestellung hat der Kanton die Federführung. Er definiert, welches Angebot bestellt wird. Die Kantone können darüber hinaus zusätzliche Bestellungen in eigener Verantwortung ohne finanzielle Beteiligung des Bundes vornehmen. Ausser im Bereich des Schmalspurgüterverkehrs wurde von der Möglichkeit der Bestellung von Schienengüterverkehrsleistungen bislang noch nicht Gebrauch gemacht. Die jährlichen Beiträge des Bundes an die Bestellungen der Kantone für den Schmalspurgüterverkehr belaufen sich auf rund 6 Millionen Franken.

Anschubfinanzierungen für neue Angebote im Schienengüterverkehr: Der Bund kann zeitlich begrenzte Beiträge an Angebote im Schienengüterverkehr in der Fläche ausrichten, die im Aufbau begriffen sind. Die Förderung ist längstens für drei Jahre vorgesehen. Dieses Instrument wurde bislang nicht genutzt. Von Bundesseite sind aktuell keine Fördermittel eingepplant.

Leitlinien der Branchenakteure zur Erreichung der Ziele des GüTG: Mit der Vorlage OBI wurde das GüTG um Art 3a ergänzt. Mit dieser Bestimmung wird es den Akteuren des Schienengüterverkehrs ermöglicht, gemeinsam Leitlinien zur Erreichung der Ziele des GüTG zu erarbeiten. Diese können insbesondere technische Neuerungen, Effizienzverbesserungen in den Produktionsabläufen und die verbesserte Integration des Schienengüterverkehrs in die Logistikwirtschaft betreffen.

Rahmenbedingungen für die Schifffahrt

Schifffahrtswfreiheit auf dem Rhein: Der Grundsatz der Schifffahrtswfreiheit auf internationalen Gewässern gilt seit dem 19. Jahrhundert. Zur Durchsetzung und Überwachung der Schifffahrtswfreiheit wurde die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) gegründet. Die Mannheimer Akte²⁸ aus dem Jahr 1868 umschreibt in Artikel 1 die Schifffahrtswfreiheit. Die Schifffahrt auf dem Rhein soll Fahrzeugen aller Nationen zum Transport von Waren und Personen hindernisfrei gestattet sein. Somit garantiert die Mannheimer Akte der Schweiz den freien und unentgeltlichen Zugang zum Meer. Zugleich schafft die Mannheimer Akte einen integrierten Markt mit gleichlautenden Vorschriften für alle ZKR-Mitgliedstaaten. Zu diesen Staaten zählen die Schweiz, Frankreich, Deutschland, die Niederlande und Belgien.

Das Prinzip der Freiheit der Schifffahrt mit der Mannheimer Akte beinhaltet eine Befreiung von Treibstoffzöllen auf Schiffskraftstoffe auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen. Die Details dazu wurden 1952 in einem entsprechenden internationalen Abkommen geregelt.²⁹

Neben der Klimastrategie 2050 der Schweiz haben die Verkehrsminister der fünf Mitgliedsstaaten der ZKR 2018 eine Erklärung verabschiedet, welche die weitgehende Emissionsfreiheit der Binnenschifffahrt bis 2050 mit Zwischenzielen vorsieht.³⁰ Die ZKR und die Schweiz als Mitgliedsstaat sind mit der Umsetzung beauftragt worden. Auch die Rolle der Binnenschifffahrt als wirtschaftlich relevanter Verkehrsträger soll dabei gestärkt, die Binnenschifffahrt besser in multimodale Logistikketten eingebunden und nationale Förderprogramme besser abgestimmt werden.

Hingegen fehlen hierfür in der Schweiz die rechtlichen Grundlagen für finanzielle Förderungen für die Binnenschifffahrt (wie zum Beispiel Investitionsbeiträge für die Umrüstung auf klimafreundliche Schiffsantriebe oder Betriebsbeiträge für die Verlagerungen von Gütertransporten auf Schiffe).

1.3.4 Marktprognose für den Güterverkehr

Das Basis-Szenario der Verkehrsperspektiven 2050 des UVEK geht für 2050 von einem Aufkommen von 544 Mio. Tonnen aus. Dies entspricht einer Zunahme von 24% gegenüber 2018. Daraus resultiert eine Verkehrsleistung von 35.8 Mrd. tkm, was ein Wachstum von 29% im Vergleich zu 2018 (27.8 Mrd. tkm) darstellt. Aus Sicht der Verkehrsträger stellen sich keine markanten Veränderungen an der

²⁸ SR 0.747.224.101

²⁹ SR [0.631.253.224.1](#)

³⁰ Siehe [Mannheimer Erklärung_de.pdf \(ccr-zkr.org\)](#)

Aufteilung der Nachfrage im Gesamtmarkt ein. Der Modal Split in Bezug auf die Verkehrsleistung wird mit 38.2% Schienen- und 61.8% Strassenanteil in einer ähnlichen Grössenordnung wie heute liegen. Der aufkommensbezogene Marktanteil der Schiene liegt bei 14.3% (78 Mio. Tonnen). Dies lässt den Schluss zu, dass gemäss den Verkehrsperspektiven im Binnengüterverkehr die Schiene ihren Marktanteil halten kann. Einen leichten Rückgang gibt es bei der Binnenschifffahrt: Hier geht der Anteil am Aufkommen von 1.3% im Jahr 2017 auf 0.9% im Jahr 2050 zurück. Dies ist mit dem Rückgang des Aufkommens in der Warengruppe der in der Binnenschifffahrt mengenmässig wichtigen Energieträger zu erklären.

Trends der Logistikwirtschaft

Die Verkehrsperspektiven 2050 des UVEK identifizieren für die Logistikwirtschaft verschiedene Logistiktrends in Form übergeordneter «Megatrends», die von Kundenseite gegenüber heute höhere logistische Anforderungen an die diversen Güterverkehrsangebote stellen:

Güterstruktureffekt und wirtschaftlicher Strukturwandel: Die Bedeutung der Schweiz als Industriestandort schwindet seit längerer Zeit und wird weiter abnehmen. Das BIP-Wachstum wird vorwiegend von den Dienstleistungen getrieben, während produzierende und güterintensive Branchen unterdurchschnittliche Wachstumserwartungen besitzen. Transportmengen von Rohstoffen und schweren Gütern werden somit sinken.

E-Commerce und Online-Shopping: Der Trend zu E-Commerce ist ein wichtiger Treiber der Zunahme der kleinen Sendungen, die (in der Nahzustellung bzw. Feinverteilung) zu deutlich mehr Verkehr mit kleineren Fahrzeugen (insb. Lieferwagen) führen. Dies ist mit einer Fragmentierung der letzten Meile verbunden. Das bedeutet, dass zusätzlich zur heutigen Struktur Micro-Hubs und Pick-up-Points entstehen, die gebündelt bedient werden und von wo die Haustürlieferung durchgeführt werden kann.

Digitalisierung: Die Bedeutung von intelligenten Lieferketten und Echtzeitinformationen in den Prozess- und Produktionsketten der Logistik- und Transportwirtschaft steigt. Dies ermöglicht optimierte Abläufe und ein verbessertes bzw. mit Verladern und Speditionen abgestimmtes und integriertes Kapazitäts- und Auslastungsmanagement. Die Transparenz über den Transportlauf steigt. Hierfür stehen organisatorisch die verschiedenen Formen der vertikalen Integration im Vordergrund. Mit der verstärkten Integration dürfte die vermehrte Entwicklung von logistischen Systemanbietern verbunden sein (sog. supergrid logistics). Die Digitalisierung erlaubt die Automation von Abläufen in der Logistikwirtschaft. Lade- und Umschlagsvorgänge können automatisiert werden.

Automation: Neben der digitalen Vernetzung werden die Produktionsprozesse in der Transportlogistik zukünftig von Automation geprägt sein. Dies gilt für den Strassengüterverkehr ebenso wie für den Schienengüterverkehr als auch weitere Wertschöpfungsstufen in der Logistikwirtschaft (z.B. Lagerhaltung, Kommissionierung, insbes. auch Schnittstellen zu den Transporten). Besonders im Schienengüterverkehr sind konkrete Automatisierungen angestossen worden, die aus der Migration zur digitalen automatischen Kupplung resultieren.

Cargo Sous Terrain (CST): CST stellt ein neues Konzept für ein unterirdisches Transportsystem zur Ergänzung des heutigen Logistiknetzes auf Strasse und Schiene dar. In den Verkehrsperspektiven ist CST nicht als Element in den Szenarien aufgenommen. Es ist aktuell nicht damit zu rechnen, dass im Horizont 2040/50 ein über eine erste Teilstrecke (Zürich – Härkingen/Niederbipp) hinausgehendes Angebot besteht. Jedoch wäre zumindest diese Teilstrecke in die zukünftigen Transport- und Logistikangebote einzubinden und eine entsprechende Verknüpfung der unterirdischen Transportinfrastrukturen mit den Anlagen des Schienengütertransports anzustreben.

Rheinschifffahrt: Das (wasserseitige) Güteraufkommen in den Schweizerischen Rheinhäfen lässt sich in zwei Komponenten zerlegen: in das Wachstum des Güteraussehndels und in das Wachstum des Schiffverkehrsanteils am Güteraussehndel. Gemäss einer Studie über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizerischen Rheinhäfen im Auftrag der SRH³¹ gibt es verschiedene Entwicklungen, welche den Anteil des Schiffverkehrs am Güteraussehndel begünstigen dürften: Erstens, die Pläne

³¹ Siehe [BAKBASEL_SRH_Bedeutung-Rheinhäfen.pdf \(port-of-switzerland.ch\)](#)

der Häfen Rotterdam und Antwerpen, den Modal Split im Hinterlandverkehr zugunsten der Binnenschifffahrt (und der Bahn) zu verändern. Zweitens, die zunehmende Verflechtung der Schweiz mit Handelspartner ausserhalb Europas. Drittens, die zunehmende Bedeutung der Schweizerischen Rheinhäfen für wachstumsstarke Exportbranchen aus dem hoch- und spitzentechnologischen Spektrum, welche vor allem in ausländischen Märkten wachsen werden. Viertens gibt es Entwicklungen (Schliessung der Schweizer Mineralölraffinerie, Verlagerung der Mineralöltransporte durch Basel von der Bahn aufs Schiff), welche den Anteil der Rheinhäfen auch importseitig begünstigen würden.

1.4 Beurteilung der Zukunftsfähigkeit: Identifikation des Handlungsbedarfs im Gütertransportmarkt

Aufbauend auf die in den Ziffern 1.1 und 1.2 aufgezeigten Fragestellungen sollen im Folgenden die Problemfelder im Güterverkehr, insbesondere im Gütertransport auf der Schiene und auf dem Rhein, identifiziert und in der Folge der entsprechende Handlungsbedarf ausgewiesen werden. In Ziffer 4 wird dieser Handlungsbedarf aufgenommen und differenziert nach den zwei Varianten die vorgeschlagenen Neuregelungen beschrieben.

Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr haben sich grundsätzlich bewährt

Die Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr haben sich für das Zusammenspiel von Strasse und Schiene im Gütertransport bewährt und sollen mit dieser Vorlage nicht geändert werden. Die Weiterentwicklung der LSVA, die unbestritten erforderlich ist, damit der Strassengüterverkehr einen Beitrag zu den Klimazielen leisten kann, ist Gegenstand einer separaten Vorlage.

Aus Sicht des Bundesrats besteht Handlungsbedarf vor allem in den Bereichen der technischen Neuerungen im Schienengüterverkehr und der Notwendigkeit der Erbringung eines flächendeckenden Angebots im Schienengüterverkehr. Darüber hinaus fokussieren viele Fragen auf das effiziente Zusammenspiel der Verkehrsträger.

1.4.1 Mangelnde Innovationen im Schienengütertransport: Chancen der Automatisierung nutzen

Komplexe und ressourcenintensive Prozesse senken Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs

Den Vorteilen des Schienengüterverkehrs, mit welchen eine Bündelung von Gütern und ein energieeffizienter, umweltfreundlicher Transport möglich sind, stehen viele manuelle Arbeitsprozesse und damit verbunden komplizierte und langwierige Vor- und Nachbereitungsprozesse für das Führen eines Zuges gegenüber. Die Zusammenstellung des Zuges im Gleisanschluss, das Auflösen sowie die Neubildung in den Rangierbahnhöfen benötigen einen hohen Ressourceneinsatz. Wird dieser Aufwand mit einberechnet, so kommen die Vorteile der Bahn erst bei längeren Transportdistanzen und grösseren Transportmengen zum Tragen. Durch eine Automatisierung können manuelle Prozesse entfallen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene direkt gesteigert werden.

Hoher manueller Aufwand entsteht vor allem beim Kuppeln und Entkuppeln der Wagen. Dies wird mittels Schraubenkupplungen bis heute durch die Rangierarbeitenden per Hand durchgeführt. Daneben führen die Mitarbeitenden der Eisenbahnverkehrsunternehmen weitere Prozessschritte durch, wie z.B. die Aufnahme von Daten zu den Güterwagen in mobile Datenerfassungsgeräte, die Ermittlung der Wagenreihung, die Kontrolle der Bremsfunktionalität (sog. Bremsprobe), die wagentechnische Untersuchung etc. So dauert es heute bis zu drei Stunden, bis sämtliche betriebsrelevanten Informationen gesammelt sind und ein Güterzug gesichert und abfahrtsbereit ist.

Automatisierung und Digitalisierung ermöglichen eine Verbesserung der Angebotsqualität im Schienengüterverkehr

Damit der Schienengüterverkehr den steigenden Anforderungen der Verlager entsprechen und seine Vorteile ausspielen kann, ist eine Beschleunigung der Vor- und Nachbereitungsprozesse erforderlich. Automatisierung und Digitalisierung können die manuellen Prozesse ersetzen. Güterverkehrsleistungen können so kostengünstiger und schneller erbracht werden. So werden Schienengüterverkehrsangebote auch für kürzere Distanzen und zeitkritischere Transporte wettbewerbsfähig – sowohl als reiner Schienentransport oder im Rahmen eines multimodalen Transports.

Führt ein einzelnes Unternehmen eine Innovation ein, entfaltet sich der Nutzen nur sehr beschränkt, da dieses Unternehmen nicht in der Lage ist, marktweit neue Standards in Technologie oder Prozessen zu setzen. Eine neue Angebotsqualität entsteht erst, wenn die Innovation diffundiert und das Gesamtsystem der Bahn beeinflusst wird.

Technische Neuerungen benötigen eine marktweiten Abstimmung

Automatisierung und Digitalisierung setzen sich im Bahngüterverkehrsmarkt nicht von selbst durch. Eine branchenweite Einführung neuer Technologien ist mit sehr hohen Investitionen verbunden. Diese verteilen sich zwar auf viele Unternehmen, dennoch muss der Gesamtnutzen die Gesamtinvestitionen und der Nutzen für die einzelnen Akteure die jeweiligen Investitionen überwiegen.

Die Einführung der automatischen Kupplung, wie es sie in Amerika oder Japan schon seit langem gibt, ist in Europa bisher zweimal gescheitert, da alleine die Ablösung des mechanischen Kupplungsvorgangs zu wenig Nutzen generiert im Vergleich zur getätigten Investition.

Ebenso verhindert die lange Lebensdauer von im Güterverkehr eingesetzten Lokomotiven und Wagen einen stetigen technischen Fortschritt. Technische Neuerungen sind so kaum oder nur in grossen Abständen möglich. Zudem werden die Fahrzeuge gestaffelt beschafft, so dass es nie einen geeigneten Zeitpunkt gibt, innovative Lösungen über den regelmässigen Neubeschaffungsprozess einzuführen.

Hinzu kommt ein sogenannter Netzeffekt: Der Schienengüterverkehr im Ganzen profitiert erst, wenn die Automatisierungs- und Digitalisierungsmassnahmen koordiniert zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden können. Notwendig ist eine Innovation, die das ganze Netz umfasst und die in möglichst kurzer Zeit eingeführt werden kann, ohne die Kundenbedürfnisse zu beeinträchtigen.

Im internationalen Bahnmarkt kann eine Neuerung nicht isoliert für die Schweiz bzw. einzelnes Land eingeführt werden. Es ist das Verständnis eines einheitlichen europäischen Güterverkehrsmarktes, dass die Güter und somit auch die Wagen in ganz Europa zirkulieren können. Das bedeutet, dass die Funktionalitäten samt technischem Standard diskriminierungsfrei definiert werden müssen. Diese technischen und operationellen Standards müssen den Zulassungsnormen für ganz Europa entsprechen und zugelassen werden.

Das Handlungsfeld erstreckt sich somit auf die Frage, wie die Rahmenbedingungen angepasst werden können, dass in der Schweiz eine Automatisierung und Digitalisierung des Schienengüterverkehrs umgesetzt werden kann, die europäisch koordiniert ist und in diesem Zuge netzweite, technisch kompatible Lösungen bietet. Diese sollen für Alt- und Neufahrzeuge gelten und innerhalb eines kurzen Zeitraums einsetzbar sein. Die Rahmenbedingungen müssen zudem sicherstellen, dass der Nutzen für die Akteure genügend hoch ist, um umfassende Investitionen für technische Neuerungen im Schienengüterverkehr zu rechtfertigen.

1.4.2 Fehlende Eigenwirtschaftlichkeit des Netzwerkangebots: Modernisierung oder Ausstieg

Der durch SBB Cargo allein angebotene Einzelwagenladungsverkehr ist seit vielen Jahren Gegenstand von Restrukturierungen und Redimensionierungen. Im Jahr 2005 hat SBB Cargo die Zahl der Bedienpunkte im Rahmen des Projekts «Fokus» erheblich reduziert. Ein weiterer Abbau erfolgte auf den Fahrplanwechsel 2012/13. Danach erfolgten weitere Ausdünnungen des Angebots. Organisatorisch hat SBB Cargo das Angebot im EWLV zweigeteilt: Im sog. «System-Wagenladungsverkehr» wurden schweizweit fixe Bedienpunkte definiert, die regelmässig, in der Regel täglich, bedient werden. An weiteren Bedienpunkten werden Kunden mittels «Kundenlösungen» bedient. Mit dem Konzept «WLV 2017» wurde eine Drei-Wellen-Produktion mit grundlegend neuem Fahrplan sowie neuem Buchungsmanagement eingeführt.³²

Diese Sanierungen und Anpassungen der Angebots- und Produktionskonzepte von SBB Cargo haben nicht die erhoffte positive Wirkung mit Blick auf Rentabilität und Effizienzsteigerungen erzielt. Entsprechend erwartet SBB Cargo für die kommenden Jahre erhebliche Defizite, wenn keine Anpassungen produktions- oder finanzierungsseitig erfolgen.

³² Mit der Drei-Wellen-Produktion läuft die Produktion rund um die Uhr und verschiebt die Fahrten von und zu den Rangierbahnhöfen so, dass sie den Personenverkehr in den Morgen- und Abendspitzen möglichst nicht tangieren. Mit dem Drei-Wellen-Konzept wurde gemäss Angaben von SBB Cargo die Transportkapazität im WLV insgesamt erhöht, vor allem für Express-Kunden, die im «Nachtsprung» transportieren wollen

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der Schienengüterverkehr allgemein, insbesondere der als Netzwerkverkehr erbrachte EWLV, geschwächt ist und die nötigen Mittel für die Weiterentwicklung und Modernisierung dieses Angebotssegments fehlen. Durch den Mangel an Investitionsfähigkeit können mögliche neue attraktive Angebote nicht erbracht und potenzielle neue Marktsegmente nicht erschlossen werden.

Mit dem erodierenden Angebot geht der positive Netzwerkeffekt des EWLV als Systemangebot verloren, da durch die Verkleinerung des Bediennetzes der Nutzen des EWLV für die Kundinnen und Kunden gegenüber Transportlösungen im Ganzzugsbereich bzw. im Strassengüterverkehr mehr und mehr sinkt, während die Kosten des EWLV für SBB Cargo nicht im gleichen Ausmass gesenkt werden können.

Aufgrund dieser Problemsituation muss eine Richtungsentscheid zur Frage der Zukunft eines Netzwerkangebots im Schweizer Schienengüterverkehr gefällt werden:

Wenn Verlader und Speditionen mittel- bis langfristig ein Potenzial in der Erbringung eines Netzwerkangebots in Form eines weiterentwickelten EWLV sehen, können mit der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung dieses Angebots attraktive Logistikketten bereitgestellt und ein klima- und energiepolitischer Beitrag geleistet werden. Jedoch können aufgrund der Marktsituation die finanziellen Mittel für die erforderliche Modernisierung des Angebots nicht aus dem Segment des EWLV selbst erwirtschaftet werden. Die Modernisierung würde somit einer finanziellen Unterstützung durch den Bund bedürfen, wie sie mit Variante 1 in Ziffer 4.2.3 als Massnahme beschrieben wird.

Wenn ein Netzwerkangebot auf der Schiene von Seiten der Verlader und Speditionen als nicht mehr genug leistungsfähig, effizient und preislich attraktiv erachtet wird, liegt der Fokus auf einer Neuaufteilung der bisher im EWLV erfolgenden Transporte auf den Strassengüterverkehr und andere im Schienengüterverkehr angebotenen Produkte im Vordergrund. Dies ist die Grundlage für Variante 2 (vgl. Ziffer 4.3.2).

1.4.3 Fehlende unternehmerische Perspektive für SBB Cargo: Neuausrichtung erforderlich

SBB Cargo AG ist seit 2000 eine selbstständige juristische Person in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Im Jahr 2020 hat die Swiss Combi AG – bestehend aus den Logistikdienstleistern Planzer Holding AG (40%), Camion Transport AG (40%), Bertschi AG (10%) und Galliker Holding AG (10%) – 35 % der Aktien der SBB Cargo AG übernommen.

Die finanzielle Situation von SBB Cargo ist seit Jahren angespannt. Nach einer ersten finanziellen Konsolidierung 2013/14 folgten Jahre mit Defiziten oder knapp positiven Abschlüssen. 2017 wurde aufgrund der Annahme zurückgehender Erlöse im EWLV ein Impairment-Test vorgenommen, dessen Ergebnis eine deutliche Wertbeeinträchtigung verschiedener Aktiven anzeigte. Es wurden deshalb Sonderabschreibungen für Fahrzeuge, übrige Sachanlagen und Software (in Höhe von 188,7 Mio.) und Restrukturierungsrückstellungen vorgenommen. 2018 und 2019 konnten knapp positive Ergebnisse erzielt werden. Im Zuge der Covid-19-Krise waren 2020 deutliche Ertragsrückgänge zu verzeichnen, die trotz finanzieller Unterstützung durch den Bund zu einem negativen Jahresergebnis führten. 2021 konnte – wiederum bedingt durch eine finanzielle Unterstützung durch den Bund infolge der Covid-19-Krise – ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden.

Bei einem Aktienkapital von 314 Millionen Franken hatte SBB Cargo mit dem Jahresergebnis 2021 einen Bilanzverlust/Verlustvortrag von 189 Millionen Franken aufgebaut, womit ein Eigenkapital von rund 125 Millionen Franken verbleibt

SBB Cargo geht unter der Annahme stabiler Rahmenbedingungen von einer flachen bis leicht rückläufigen Nachfrageentwicklung im EWLV aus. Dies würde gemäss Abschätzungen von SBB Cargo über die Planungsperiode bis 2030 zu deutlich negativen Jahresergebnissen führen (zwischen -23 Mio. Fr. und -67 Mio. Fr. pro Jahr), was zu einem weiteren Kapitalverzehr führt. Die Reinvestitionsfähigkeit ist somit nicht gegeben. Der Fortbestand von SBB Cargo müsste aus betriebswirtschaftlicher Sicht infrage gestellt werden, wenn keine Sanierungsmassnahmen oder Anpassungen des Geschäftsmodells erfolgen.

Unabhängig von der Frage, welche mit dieser Vernehmlassungsvorlage unterbreitete Variante gewählt wird, ist aus Sicht des Bundesrats eine grundlegende Überprüfung von Positionierung und Geschäftsmodell von SBB Cargo aufgrund dieser finanziellen Situation erforderlich. Je nach Variante hat diese Überprüfung in unterschiedliche Richtungen zu erfolgen.³³ Es ist die unternehmerische Aufgabe von SBB Cargo bzw. deren Eignerinnen, diese strategische Überprüfung vorzunehmen und die nötigen Entscheide mit dem Bund als Eigner der SBB abzustimmen.

1.4.4 Komplexität und Inflexibilität behindern Multimodalität: Multimodale Angebote erleichtern

Die Verkehrsperspektiven 2050 des UVEK zeigen auf, dass in einem zukünftigen Güterverkehrssystem die Schiene eine zentrale Rolle spielen kann. Neben durchgängigen Transporten auf der Schiene sind für diese Entwicklung sog. multimodale Transportketten mit Hauptlauf auf der Schiene und Vor- und Nachlauf auf anderen Verkehrsträgern, vor allem auf der Strasse, das zentrale Element.

Heute werden sowohl produktions- und angebotsseitig als auch von Seiten der Nachfrage Transportleistungen häufig isoliert nach den Verkehrsträgern, auf denen sie erbracht werden, betrachtet. Vorteile bei der Bündelung und Bediendichte, aber auch die Möglichkeiten, Transportketten energieeffizienter oder mit geringeren Treibhausgasemissionen zu erbringen, werden so nicht identifiziert.

Die Gründe hierfür liegen einerseits in der Vernachlässigung beim Aufbau und Erhalt von Einrichtungen, die eine effiziente Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger ermöglichen, andererseits aber auch in der Marktorganisation. Bisher wurde in der Förderpolitik des Bundes entweder auf Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr oder auf sog. Freiverladeanlagen für den Umschlag herkömmlicher Güter (z.B. Baustoffe, landwirtschaftliche Güter) gesetzt. Die Ausrichtung auf den kombinierten Verkehr hat zur Folge, dass multimodale Transporte im KV auf standardisierte Behältergrössen (Container, Wechselbehälter, Sattelaufleger) basieren. Diese Behälter sind jedoch für die eigentlich zu transportierenden Losgrössen nicht zwingend die beste Lösung. Der Verlad bzw. Umschlag von Gütern auf Freiverladen kann die Präsenz oder Überwachung des Verlags durch das verantwortliche Transportunternehmen erforderlich machen. Dies verursacht einen zusätzlichen Ressourceneinsatz und Dispositionsaufwand.

Multimodale Umschlagsplattformen entwickeln und ermöglichen

Es ist daher zu prüfen, wie im Gütertransport eine Verbesserung der Vernetzungs- und Bündelungsmöglichkeit erreicht werden kann. Die Prüfung beinhaltet auch die Frage, ob Knoten-, Verbindungs- und Bündelungspunkte systematisch zu planen und für alle Verlader zugänglich zu machen sind. Der Blick ist hierbei vor allem auch auf die Verknüpfung der verschiedenen Landverkehrsträger zu richten, also den Strassen- und Schienengüterverkehr, fallweise auch die Güterschifffahrt und zukünftig auch den unterirdischen Gütertransport, in Verbindung mit der in Aussicht stehenden Realisierung von Cargo sous terrain.

Im Sachplan Verkehr werden solche Anlagen als «Umschlagsplattformen»³⁴ bezeichnet. Es sind Standorte und Anlagen-Layouts für solche multimodalen Umschläge bzw. Verlade zu entwickeln. An ihnen soll innerhalb der multimodalen Transportketten eine Veränderung der Losgrösse, sprich: das Bündeln oder Entbündeln, ermöglicht und vereinfacht werden. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Anlagen zugleich zusätzliche Aufgaben erfüllen können müssen, z.B. für Funktionen der Kommissionierung und Lagerung.

Die Errichtung von Anlagen, die für multimodale Transportketten notwendig sind bzw. deren Aufbau deutlich vereinfachen können, soll erleichtert werden. Dies betrifft zum einen deren Errichtung, was die systematische Berücksichtigung in der Infrastrukturplanung sowie der Raumplanung erfordert. Zum anderen auch deren Finanzierung, die einfach und geeignet sein muss, damit solche Einrichtungen durch interessierte Akteure errichtet und betrieben werden können. Ebenso dürfen aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen der Entwicklung und Errichtung solcher Anlagen nicht entgegenstehen.

³³ Hier kann teilweise auf die Aussagen des Berichts «Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo» in Erfüllung des Postulats 15.3496 (verabschiedet am 1.11.2017), mit dem eine breite Auslegeordnung vorgenommen wurde, zurückgegriffen werden. Vgl. [15.3496 | Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

³⁴ Vgl. [Mobilität und Raum 2050: Sachplan Verkehr. Teil Programm \(admin.ch\)](#)

Finanzielle Anreize für den Aufbau multimodaler Transportketten setzen

Zugleich müssen auch bei den Anbietern von Transport- und Speditionsleistungen Anreize gesetzt werden, Angebote mit multimodalen Transportketten aufzubauen. Auch dies kann in erster Linie mittels finanzieller Unterstützung erfolgen, die am Verlad auf die Schiene bzw. am Umlad zwischen Schiene und Strasse, Binnenschiff oder unterirdischem Gütertransport ansetzt.

Die bestehenden Förderinstrumente in Form von Investitionsbeiträgen für Anschlussgleise und KV-Umschlagsanlagen sind etabliert. Sie stellen den Anschluss der Schiene an private Anlagen und Infrastrukturen sicher. Sie setzen bereits Anreize, Logistikketten mit Einbezug der Schiene aufzubauen. Eigenbeteiligung und Transportmengenverpflichtungen sind wichtige Bestandteile einer Risikoteilung zwischen Bund und Unternehmen, können aber bei unsicherer Wirtschaftsentwicklung auch hemmend wirken. Insbesondere die heute erforderliche Verpflichtung zu bestimmten Transportmengen können so als Einstiegshürde für neue Akteure oder auch als Hemmnis, langfristig auf Angebote im Schienengütertransport zu setzen, wirken. Eine kritische Überprüfung dieser Praxis ist daher erforderlich.

Vereinfachter Zugang zu verkehrsträgerübergreifenden Angeboten für Kunden

Ein weiteres Hemmnis sind die hohen Informations- und Organisationskosten, die aktuell beim Aufbau multimodaler Angebote entstehen. Entsprechend liegt ein Handlungsfeld darin, den Zugang zu den Daten und Informationen von Schienenangeboten bzw. den verschiedenen Teilen, aus denen sich ein multimodales Angebot ergibt, zu vereinfachen. Vielfach können heute Bahnangebote nur in Anspruch genommen werden, wenn ein Verloader oder eine Spedition direkt mit einem Bahnunternehmen in Kontakt tritt und zugleich die Schnittstelle mit den Angeboten anderer Verkehrsträger organisiert.

Hier ist zu prüfen, ob der Zugang zu den Angeboten und die Verknüpfung zwischen den Angeboten vereinfacht werden kann, wenn der Bund bestimmte Daten oder Plattformen, an denen die Daten gebündelt werden können, zur Verfügung stellt. Diese Daten könnten durch Plattformbetreiber im Güterverkehr für den Aufbau von Dienstleitungen, die einem Verloader den Zugang zu den Angeboten auf den verschiedenen Verkehrsträgern vereinfachen, genutzt werden.

Mehr Transparenz und Flexibilität im Umgang mit eisenbahnrechtlichen Bestimmungen für private Güterverkehrsanlagen

Für die verladende Wirtschaft ist das Betreiben von Anschlussgleisen kein Kerngeschäft, sondern nur die notwendige Anbindung an die Bahninfrastruktur. Dennoch müssen durch die Anschlussgleisbetreiber die komplexen eisenbahnrechtlichen Bestimmungen eingehalten und Betriebsvorschriften erarbeitet werden. Ein Handlungsfeld besteht daher darin, in diesem Bereich mehr Transparenz und Flexibilität zu schaffen.

1.4.5 Fehlende Aufmerksamkeit für den Güterverkehr: Position des Gütertransports in Infrastruktur- sowie Raumplanung stärken

Die mit der Vorlage Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur FABI und der Totalrevision des Gütertransportgesetzes neu eingeführten Instrumente zur Planung der Bahninfrastruktur, zur Kapazitätssicherung und raumplanerischen Sicherung von Flächen für den Gütertransport sind bei Kantonen und Branchenakteuren anerkannt, wirken aber nur langfristig.

Das vom Bundesrat am 20.12.2017 verabschiedete Konzept für den Gütertransport auf der Schiene³⁵ wirkt in erster Linie als Sicherungsinstrument für bestehende Anlagen.³⁶ Die Aufhebung oder Anpassung dieser Anlagen ist nur in einem strukturierten Prozess möglich. Das Konzept als Instrument mit seinen Festlegungen vermittelt hingegen wenig Ansatzpunkte, neue, effiziente Anlagen zu entwickeln und bestehende Anlagen entsprechend den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft und der technischen Fortschritte weiterzuentwickeln. Ebenso ist die Abstimmung zwischen den Verkehrsträgern nicht genügend abgebildet, so dass auch die Anlagenentwicklung für die multimodale Zusammenarbeit im Gütertransport nicht gefördert wird.

³⁵ <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/schienengueterverkehr/konzept-guetertransport-schiene.pdf.download.pdf/Konzept%20F%C3%BCr%20den%20G%C3%BCtertransport%20auf%20der%20Schiene.pdf>

³⁶ Freiverlade und Annahme-, Formations- und Rangierbahnhöfe

Fehlende Aufmerksamkeit für Bedürfnisse des Gütertransports

Bei vielen Akteuren – sowohl den Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand als auch bei diversen Branchenakteuren, insbesondere im Bereich des Personenverkehrs – fehlen Aufmerksamkeit und Verständnis für die Bedürfnisse der Logistik und des Gütertransports.

Die Kantone entwickeln nur zögerlich eigene Konzepte und Strategien für den Güterverkehr, die auf den Festlegungen des bundesrätlichen Konzepts aufbauen und dieses weiter operationalisieren. Die Festlegungen des Konzepts zur Entwicklung von Anlagen, im Besonderen KV-Umschlagsanlagen, wurden in der Raumplanung der Kantone bisher nicht berücksichtigt. So fehlt auch die Zusammenführung der Planungen von Strasse und Schiene auf kantonaler bzw. regionaler Ebene durch die Kantone, wie sie für die Logistikwirtschaft und deren Weiterentwicklung jedoch elementar wäre.

Kantone und Bahnen verfolgen oftmals Überlegungen, Anlagen des Güterverkehrs zu «überplanen», wenn diese Anlagen aktuell keine oder nur wenig Gütertransporte abwickeln. Gewisse Anlagen sind so aus unterschiedlichen Gründen unter Druck, sei es durch Stadt- oder Gemeindeentwicklung, Anpassungen der Bahnhöfe für den Personenverkehr, Park-and-ride-Anlagen etc.

Ähnliches gilt für die Planung zur Entwicklung der Bahninfrastruktur: Mit den Instrumenten Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne erfolgt eine Sicherung der Trassenkapazitäten. Bei Konflikten zwischen Personen- und Güterverkehr ist die Argumentation zugunsten des Güterverkehrs jedoch weiterhin schwierig.

Zur verbesserten Integration des Schienengüterverkehrs in die Logistikwirtschaft müssen diese Defizite im Verständnis für den Güterverkehr und dessen Bedürfnisse sowohl bei der Infrastrukturplanung als auch bei der Raumplanung durch gezielte Massnahmen gestärkt werden. Nur dann können die mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes eingeführten Instrumente ihren Nutzen für den Güterverkehr wirklich entfalten und beschleunigen.

Bei einer Einstellung des EWLIV, wie sie die Konsequenz von Variante 2 ist, werden durch die Verlagerung von Verkehren auf die Strasse, Kapazitäten und Anlagen für den Schienengüterverkehr frei. Daher ist der Handlungsbedarf in Variante 2 nicht gegeben.

1.4.6 Fehlende Verankerung der nationalen Bedeutung der Rheinschifffahrt: Rheinhäfen als Infrastrukturen von nationaler Bedeutung weiterentwickeln

In Verbindung mit der Bedeutung der Rheinschifffahrt für den Transport von Import- und Exportgütern wird immer wieder auf die nationale verkehrspolitische Bedeutung der Hafeninfrastrukturen hingewiesen.³⁷ Der Bund unterstützt entsprechend die Rheinschifffahrt mit verschiedenen Massnahmen, insbesondere punktuellen Finanzhilfen für die Infrastruktur (Finanzierung des Substanzerhalts der Hafengebäude, Investitionsbeiträge für KV-Umschlagsanlagen im Hafengebiet). Mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes wurde auch die Möglichkeit geschaffen, an den Bau von Hafenanlagen für den Güterumschlag im kombinierten Verkehr Investitionsbeiträge zu sprechen. Dies im Hinblick auf das Projekt eines neuen Hafenbeckens 3 im Hafen Basel-Kleinmünchen. Die Realisierung ist für die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts vorgesehen.

Nationale Bedeutung der Hafeninfrastuktur ist rechtlich nicht verankert

Die verkehrspolitische Bedeutung der Hafeninfrastuktur für den Gütertransport ist in den verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes und den gesetzlichen Rahmenbedingungen nirgends festgehalten oder adäquat abgebildet. Der Bund hat somit keine Möglichkeiten, auf den Erhalt und die Entwicklung der Hafeninfrastrukturen direkt Einfluss zu nehmen.

Zugleich ist die Nutzungskonkurrenz im Raum Basel mit Blick auf die Hafenanlagen gross. Der Erhalt, die Entwicklung und möglicherweise der Ausbau der Hafeninfrastrukturen steht in enger Konkurrenz zur Stadtentwicklung. Somit hängt es heute von den Entscheidungen der Eigentümer der Schweizerischen Rheinhäfen, also den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, ab, ob die Hafengebiete weiterhin für

³⁷ Vgl. z.B. [Die Schweizer Schifffahrt soll ihre wichtige Rolle behalten \(admin.ch\)](#), ebenso im Ratschlag des Basler Regierungsrats betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 sowie Ausgabenbewilligung für die Weiterentwicklung der Hafenbahn in Kleinmünchen (Vorprojekt); vgl. [Microsoft Word - Ratschlag Hafenbecken 3 181206 final Versandv.docx \(bs.ch\)](#)

den Gütertransport zur Verfügung stehen. Dieser Umstand ruft bei einem Teil der Akteure des Gütertransports Unsicherheiten hervor, ob zukünftig eine ausreichende Anbindung der Schweiz an die Rheinschifffahrt gewährleistet ist.

Mit dieser Vorlage ist daher die Frage zu klären, ob und mit welchen Instrumenten der Bund eine Einflussnahme und Steuerung der Entwicklung der Hafeninfrastrukturen vornehmen kann. Ziel dieser Massnahmen soll sein, den Zugang der Schweiz zum Rhein als europäische Wasserstrasse sicherzustellen und eine effiziente Einbindung der Rheinschifffahrt in multimodale Logistikketten zu ermöglichen, um so die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Wasserstrasse für den Import- und Exportverkehr der Schweiz zu stärken und so hier auch attraktive Alternativen zum Strassen- und Schienengütertransport zur Verfügung zu haben.

1.4.7 Transportketten sind auch auf Schiene und Schiff noch nicht durchgängig klimaneutral: Anreize für den Einsatz innovativer Antriebstechnologien

Auch im Schienengüterverkehr und in der Binnenschifffahrt sind klimaneutrale Logistikketten heute nicht der Regelfall. Im Schienengüterverkehr in der Schweiz müssen für die Nahzustellung der Güter an die Anschlussgleise in der Regel Rangierlokomotiven eingesetzt werden. Diese haben heute meistens einen Diesel-Verbrennungsmotor. Um zukünftig auf den Einsatz von Dieselantrieben zu verzichten, ist die Umrüstung von Diesellokomotiven oder die Neubeschaffung von Elektro-Hybridlokomotiven erforderlich.

In der Binnenschifffahrt sind bisher Antriebe mit Verbrennungsmotoren die Regel. Neue konventionelle Schiffsmotoren unterliegen heute strengen Abgasnormen. Im Vergleich zum Transport auf der Strasse ist die Menge der Güter, welche ein einzelnes Schiff transportieren kann, in punkto Energieverbrauch und Schadstoffemissionen der transportierten Ware effizient und nachhaltig. Mit Blick auf die Realisierung klimaneutraler Transportketten ist es für die Binnenschifffahrt jedoch schwierig, die technologische Zukunft der Motorenentwicklung genau vorausszusehen. Die schrittweise Einführung alternativer Antriebe würde zu einer nachhaltigen Modernisierung der Schweizer Flotte in der Binnengüter-schifffahrt führen. Die bestehende Flotte müsste umgerüstet und erneuert werden.

Es ist zu prüfen, ob und mit welchen Massnahmen für den Schienengüterverkehr der Einsatz von Rangierlokomotiven ohne Verbrennungsmotoren und für die Binnenschifffahrt der Wechsel zu alternativen Schiffsantrieben intensiviert und beschleunigt werden kann. Da die Nahzustellung von Wagen an Anschlussgleise vor allem im EWLV von Relevanz ist, fällt die Prüfung des Handlungsbedarfs in diesem Bereich nur in Variante 1 an. Für die Schifffahrt muss hierbei mitberücksichtigt werden, dass die technologische Entwicklung für alternative Schiffsantriebe noch nicht abgeschlossen ist.

1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung, zur Finanzplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020 zur Legislaturplanung 2019–2023³⁸ noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020 über die Legislaturplanung 2019–2023³⁹ angekündigt.

Die Motionen 20.3221 und 20.3222, welche die wesentlichen politischen Aufträge für diese Vernehmlassungsvorlage enthalten, waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Botschaft zur Legislaturplanung noch nicht verabschiedet. Die Revision des GÜTG ist formell angezeigt, damit dem verfassungsmässigen Auftrag, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind, nachgekommen wird. Darüber hinaus besteht aufgrund der Dringlichkeit aus klima-, energie- und verkehrspolitischer Sicht die Notwendigkeit, die Vorlage nun zu unterbreiten.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage sollen die folgenden parlamentarischen Vorstösse erfüllt werden:

- Mo. 20.3221 Dittli Durch Automation Güter auf der Schiene effizienter transportieren
- Mo. 20.3222 Dittli Bahngüterverkehr und Beitrag zur Senkung des CO₂-Ausstosses
- Mo. 20.3286 Herzog Förderung des Gütertransports auf dem Rhein
- Po. 21.3198 Juillard Gütertransport. Warum nicht die bestehenden Eisenbahnanlagen besser nutzen?

³⁸ BBI 2019 1777

³⁹ BBI 2020 8358

2 Vorverfahren

Der Bundesrat hat am 30.3.2022 in Erfüllung des Po. KVF-S 21.3597 «Zukunft des Güterverkehrs» den Bericht «Zukünftige Ausrichtung des Schienengüterverkehrs in der Fläche» verabschiedet.⁴⁰ Mit diesem Bericht werden zwei Stossrichtungen zur zukünftigen Ausrichtung des Schienengüterverkehrs umfassend beschrieben. Sie bilden die Grundlage für die beiden mit dieser Vernehmlassungsvorlage unterbreiteten Varianten, insbesondere mit Blick auf die Frage, ob Massnahmen zur Weiterentwicklung und Finanzierung eines Netzwerkangebots im Schienengüterverkehr zur Anwendung kommen sollen. Der Bundesrat hat mit Verabschiedung des Berichts dem UVEK den Auftrag erteilt, eine Vernehmlassungsvorlage mit zwei Varianten zu erarbeiten. Die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen des National- und Ständerats wurden in den Sitzungen vom 28.6.2022 bzw. 16.8.2022 über den Bericht informiert.

Zugleich wurde das UVEK beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD sicherzustellen, dass die SBB AG und SBB Cargo AG eine organisatorische Weiterentwicklung (z.B. Holdingstruktur) der SBB Cargo AG prüfen, einen mit einer allfälligen zukünftigen Förderung des Netzwerkangebots kompatiblen Vorgehensvorschlag für die Umsetzung unterbreiten und darüber hinaus die Rekapitalisierung der SBB Cargo AG prüfen.

Parallel zu diesen Arbeiten haben verschiedene Abstimmungen mit Branchenakteuren stattgefunden. Die mit dieser Vorlage vorgeschlagene Migration zur digitalen automatischen Kupplung (vgl. Ziffer 4.2.2) ist Gegenstand und Ergebnis eines branchenweiten Projekts.⁴¹

Für die Weiterentwicklung der Schweizerischen Rheinhäfen besteht ein Lenkungsausschuss, der sich aus Vertretern von Bund, der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie der Schweizerischen Rheinhäfen zusammensetzt. Der hier mit dieser Vorlage unterbreitete Vorschlag zur Steuerung der Rheinhafeninfrastruktur (vgl. Ziffer 4.2.7) ist mit diesem Lenkungsausschuss eng abgestimmt.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

In den vergangenen Jahren wurden in verschiedenen Ländern Europas unterschiedliche Programme zur Förderung des Schienengüterverkehrs implementiert. Diese wurden durch die Europäische Kommission nach den EU-Beihilfavorschriften genehmigt. Im Zuge der Covid-19-Krise wurden darüber hinaus zusätzliche Unterstützungsmassnahmen eingeführt. Beispielhaft sollen an dieser Stelle die Fördermassnahmen in Österreich und Deutschland kurz dargestellt werden.

Situation in Österreich

In Österreich bestehen mehrere Programme zur Förderung des Schienengüterverkehrs. Diese umfassen das sog. «Förderprogramm Schienengüterverkehr»,⁴² mit dem direkte Beihilfen für Schienengüterverkehrsleistungen im EWLK und KV ausgerichtet werden. Die Abgeltung ist für den EWLK höher bemessen als für den KV, wird auf Basis der in Österreich beförderten Netto-tkm ermittelt und ist auf kurzen Strecken höher als auf langen, um so den Preis für die erste und letzte Meile attraktiver zu gestalten. Empfänger sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die Fördersätze werden durch wissenschaftliche Analysen begründet, die den Kostennachteil gegenüber dem Strassengüterverkehr belegen. Jährlich schüttet das österreichische Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ca. 125 Millionen Euro für diese Förderungen aus. Daneben bestehen ein Programm «Anschlussbahn- und Terminalförderung» sowie ein «Investitionsförderprogramm Kombiniertes Verkehr».⁴³

Deutschland

Auch in Deutschland laufen verschiedene Programme zur staatlichen Förderung des Schienengüterverkehrs. Hier ist zum einen die Förderung der Anlagenpreise zu nennen: Es erfolgt eine anteilige Förde-

⁴⁰ [21.3597 | Zukunft des Güterverkehrs | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

⁴¹ Vgl. auch [Bundesamt für Verkehr BAV Bund und Branche wollen Schienengüterverkehr automatisieren \(admin.ch\)](#)

⁴² Vgl. [Förderprogramm Schienengüterverkehr 2018-2022 | SCHIG](#)

⁴³ Vgl. [Anschlussbahn- und Terminalförderung | SCHIG](#) und [IKV – Investitionsförderprogramm Kombiniertes Verkehr | SCHIG](#)

rung der von den Betreibern von Serviceeinrichtungen des Schienengüterverkehrs in Rechnung gestellten Entgelte für die Nutzung der Serviceeinrichtungen (Anlagen) insbesondere im Einzelwagenverkehr. Daraus ergibt sich eine Verbilligung der Rangierleistungen von bis zu 45%. Mit der Förderung soll ein wesentlicher Anreiz gesetzt werden, den Schienengüterverkehr gegenüber der Straße wettbewerbsfähiger zu machen und als Beitrag zum Klimaschutzprogramm 2030 das Verkehrsaufkommen insbesondere im Einzelwagenladungsverkehr in Deutschland zu steigern.⁴⁴

Darüber hinaus werden auch Anschlussgleise finanziell unterstützt.⁴⁵ Unternehmen in privater Rechtsform erhalten finanzielle Zuwendungen für die Errichtung, die Reaktivierung, den Ausbau und den Ersatz von Gleisanschlüssen und multifunktionalen Anlagen sowie Zuführungs- und Industriestammgleisen. Mit diesem Förderprogramm wird die Sicherung bisheriger Verkehre auf der Schiene und eine zusätzliche Verlagerung von Anteilen des Güterverkehrs von der Straße auf den umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene angestrebt.

Ebenso wird mit dem Programm „Zukunft Schienengüterverkehr zur Förderung von Innovationen“⁴⁶ die Entwicklung und zeitnahe Markteinführung innovativer Technologien im Schienengüterverkehr gefördert. Deutschland hat in diesem Rahmen die Bemühungen für eine Migration zur digitalen automatischen Kupplung auf europäischer Ebene vorangetrieben.

Massnahmen auf europäischer Ebene

Im Zuge der Covid-19-Krise hat die Europäische Kommissionen den Mitgliedsstaaten empfohlen, den von der Krise betroffenen Schienengüterverkehr durch eine Reduktion der Trassenpreise zu unterstützen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat in der Folge die Trassenpreise für den Schienengüterverkehr um die Hälfte oder mehr reduziert (u.a. Deutschland, Niederlande, Österreich, Luxemburg). Zurzeit ist eine Verlängerung dieser Massnahmen bis Ende 2023 – auch unter Blick auf zusätzliche klimapolitische Bemühungen – vorgesehen.

Die EU-Kommission prüft derzeit, ob ein finanziell unterstützter «gemeinwirtschaftlicher Verkehr» (im Sinne einer Public Service Obligation, PSO) auch beim Gütertransport – ähnlich wie im Personenverkehr⁴⁷ – als Instrument geeignet ist, um in bestimmten Regionen Schienengüterverkehrsleistungen anzubieten. Dies erfolgt im Rahmen der Überarbeitung der Beihilfeleitlinien für die Eisenbahn. Dies soll auch die Möglichkeit umfassen, dass die öffentliche Hand Einzelwagenverkehrsleistungen bestellen und ausschreiben könnte und wird nach Angaben aus der Branche zumindest diskutiert.

⁴⁴ [EBA - Förderung Anlagenpreise \(bund.de\)](#)

⁴⁵ [EBA - Anschlussförderung \(bund.de\)](#)

⁴⁶ [EBA - Zukunft Schienengüterverkehr \(bund.de\)](#)

⁴⁷ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Mögliche Neuregelungen: Zwei Varianten für die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport

Die Grundzüge der beiden Varianten dieser Vernehmlassung wurden in Ziffer 1.2 dargestellt.

Ziel von Variante 1 ist, dass der Schienengüterverkehr eine tragende Rolle im zukünftigem Gütertransport der Schweiz einnimmt. Basis hierfür ist eine umfassende technische, finanzielle und organisatorische Stärkung des Schweizer Schienengüterverkehrs. In Ergänzung hierzu soll auch die Rheinschifffahrt gestärkt werden. In Ziffer 4.2 werden die verschiedenen Massnahmen zur Umsetzung dieser Variante beschrieben und begründet. Kernelement dieser Variante ist die gezielte finanzielle Stärkung des Netzwerkangebots in Form einer Modernisierung des heutigen Einzelwagenladungsverkehrs.

Variante 2 strebt die Optimierung der heutigen Rahmenbedingungen an. Mit den in Ziffer 4.3 beschriebenen Massnahmen soll über Anreize die Entwicklung und Aufrechterhaltung von multimodalen Angeboten Schiene und Strasse unterstützt und der Zugang zu den Angeboten Schienengüterverkehr attraktiver gestaltet werden.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht, welche Massnahmen in den beiden Varianten enthalten sind und in welchen Massnahmen sie sich unterscheiden.

	Variante 1	Variante 2
Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr	X	X (unterschiedlicher Finanzbedarf)
Weiterentwicklung und finanzielle Förderung eines Netzwerkangebots im Schienengüterverkehr	X	---
Förderung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr	X	X (unterschiedliche Ausprägung)
Stärkere Berücksichtigung des Gütertransports in der Raumplanung der Kantone und des Bundes	X	---
Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten	X	X
Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe in Schienengüterverkehr und Güterschifffahrt	X	X (unterschiedliche Ausprägung)

Tabelle 1

4.2 Variante 1: Stärkung des Güterverkehrs durch technische und organisatorische Modernisierung des schweizerischen Schienengüterverkehrs und der Rheinschifffahrt

4.2.1 Anpassung der Ziele des Bundes im Güterverkehr

Unter dem Gesichtspunkt der klimapolitischen Herausforderungen, der Bedeutung energieeffizienter Transportangebote und der Versorgungssicherheit ist mit dieser Variante das Zielsystem des verkehrspolitischen Handelns im Bereich des Güterverkehrs neu zu formulieren.

Die verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes für den Schienengüterverkehr sind in den Zielen und Grundsätzen des GüTG (Art. 2) festgehalten. Gemäss diesen setzt der Bund die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung des Gütertransports auf der Schiene und ein effizientes Zusammenwirken mit den anderen Verkehrsträgern. In dieser Variante soll mit einem angepassten Ziel- und Massnahmenspektrum der Rahmen so gestaltet werden, dass massgebliche Verminderungen der Treibhausgasemissionen des Gütertransports möglich werden.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 GüTG müssen die Angebote des Schienengüterverkehrs heute eigenwirtschaftlich, also ohne finanzielle Beiträge in Form von Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes erbracht

werden, wobei jedoch Ausnahmen definiert werden: die Beteiligung an Bestellungen von Angeboten durch Kantone und die Förderung der Entwicklung von neuen Angeboten. Die Aufzählung dieser Ausnahmen ist entsprechend der in Variante 1 beschriebenen Tatbestände zu erweitern. Mit der Ausweitung der Aufgaben ist auch eine Ausweitung der Tätigkeit des Bundes im Gütertransportmarkts verbunden, da er nun über eine grössere Zahl an Massnahmen das Marktgeschehen in direkter oder indirekter Weise beeinflusst.

Diese Anpassung des Zielspektrums hat zugleich Auswirkungen auf das Zusammenwirken der Verkehrsträger, indem Massnahmen zugunsten des Schienengüterverkehrs dessen Position relativ zum Gütertransport – insbesondere auf der Strasse – stärken. Gleiches gilt auch für die Rheinschifffahrt. Weiter ist für verschiedene Massnahmen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu präzisieren.

4.2.2 Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr

Die Notwendigkeit der Digitalisierung und der Einsatz neuer Technologien im Schienengüterverkehr ist als Grundlage für eine nachhaltige Mobilität im Gütertransport europaweit anerkannt. Ebenso anerkannt ist, dass es dazu einen auf europäischer Ebene abgestimmten Prozess braucht (vgl. Ziffer 1.4.1).

Ziel der mit Blick auf die Automatisierung und Digitalisierung vorgeschlagenen Massnahmen ist, die technologischen Grundlagen für massgebliche Produktivitätssteigerungen und eine deutliche Steigerung der Angebotsqualität im Schienengüterverkehr zu legen. Leistungen des Schienengüterverkehrs können insgesamt flexibler, einfacher, zuverlässiger und kostengünstiger erbracht werden. Für die verladende Wirtschaft ergeben sich attraktivere Dienstleistungen in der Wertschöpfungskette des Transport- und Logistikmarkts. In der Folge können auch neue Märkte für den Schienengüterverkehr erschlossen und zusätzliche Transporte für die Schiene gewonnen werden.

4.2.2.1 Ziel der Massnahme: Koordinierte Migration zur Digitalen Automatischen Kupplung

Die Motion Dittli 20.3221 beauftragt den Bundesrat, ein Konzept zu unterbreiten, wie eine Automatisierung und Digitalisierung des Schienengüterverkehrs koordiniert umgesetzt werden kann inklusive einem möglichen Finanzierungskonzept. Dabei sollen keine neuartigen Technologien initiiert werden, sondern es soll auf praktikablen, schnell umsetzbaren Lösungen aufgebaut werden.

Zentrales Element für die Automatisierung und Digitalisierung ist die Einführung der sog. Digitalen Automatischen Kupplung (DAK) an allen Fahrzeugen des Schienengüterverkehrs. Mit der DAK werden sowohl massgebliche Automatisierungen als auch eine Digitalisierung der bahnbetrieblichen Prozesse ermöglicht. Die DAK bietet das grösste Potenzial für den angestrebten Zugewinn an Produktivität und Angebotsqualität im Schienengüterverkehr, denn sie vereint mehrere Nutzenfaktoren. Sie soll so mittelfristig der neue Standard im europäischen Schienengüterverkehr sein.

Der Schweizer Schienengüterverkehr folgt mit der DAK der europäischen Entwicklung

Der schweizerische Schienengüterverkehr wird unmittelbar von der europaweiten Umstellung auf die neue Technologie der DAK profitieren. Dabei übernimmt die Schweiz die technischen Spezifikationen der Automatisierung. Die Interoperabilität mit dem europäischen Bahnverkehrsmarkt ist damit gewährleistet. Die Umstellung ist gemäss aktuellen Planungen ab frühestens 2025 bis etwa 2030 zu erwarten.

Auf europäischer Ebene hat das sog. Europe's Rail Joint Undertaking, mit dem die Europäische Union Forschungs- und Innovationsvorhaben für den Schienensektor unterstützt, das sogenannte «European DAC Delivery Programme» (EDDP) genehmigt, um eine einheitliche Standard-DAK-Technologie bereitzustellen. Die Schweiz ist mit dem BAV und mit SBB Cargo in diesem Konsortium vertreten, bringt die Schweizer Interessen ein und trägt mit ihren Erfahrungen zu den Entscheidungsfindungen bei. So wurde im September 2021 der von SBB Cargo eingesetzte «Scharfenberg-Kupplungskopf» gesamteuropäisch ausgewählt. Darauf aufbauend erfolgen die weiteren Entscheide für die einzusetzende Technik für die Strom- und Datenleitungen. Parallel zu den Arbeiten auf europäischer Ebene wurde auf nationaler Ebene unter Führung des BAV und mit Einbezug der Branche ein Projekt gestartet, das die Einführung und Migration zur DAK und weitere Automatisierungen und Digitalisierungen in der Schweiz organisiert. Bei den Schweizer Branchenakteuren herrscht Einvernehmen, dass nur eine Übernahme der europäischen Lösungen und Spezifikationen zielführend ist.

Zielbild des zukünftigen Einsatzes der DAK

Die Einführung der DAK hat elementare Auswirkungen auf den Betrieb im Schienengüterverkehr. Die auf europäischer Ebene angestrebte Spezifikation entspricht der sog. «DAK4».⁴⁸ Mit ihr werden die verschiedenen bahnbetrieblichen Prozesse beschleunigt und vereinfacht. Folgende Faktoren sind hierbei von zentraler Bedeutung:

- *Das mechanische Kuppeln der Fahrzeuge und ihrer Bremsluftleitungen erfolgt automatisch.* Dies ersetzt gänzlich den zeitaufwändigen, händischen Prozess des Kuppelns mit der Schraubenkupplung sowohl in den Anschlussgleisen als auch den Formations- und Rangierbahnhöfen, in denen die Züge neu zusammengestellt und geordnet werden. Zu einem späteren Zeitpunkt kann die Funktion des automatischen (Fern-)Entkuppelns (DAK5) ermöglicht werden. Die Kupplung ist hierfür aufwärtskompatibel.
- *Das Verfahren zur Zugsvorbereitung wird digitalisiert.* Strom- und Datenleitungen ermöglichen digitale Funktionen für das Führen eines Zugs. So können in der Zugsvorbereitung weitgehend die manuellen Dokumentations- und Prüfprozesse ersetzt werden, die für eine sichere Abfahrt eines Güterzugs notwendig sind (digitale Erfassung der Wagen und deren Reihenfolge im Zug, automatische Bremsprobe vom Lokführer durchgeführt, digitale Durchführung der technischen Zugskontrolle etc.)

Für die Realisierung dieser Neuerungen müssen die Wagen mit verschiedenen Komponenten ausgerüstet werden.⁴⁹ Entsprechend werden auch die Lokomotiven umgerüstet: Die Streckenlokomotiven müssen zumindest am Beginn der Migrationsphase Züge mit DAK und Züge mit Schraubenkupplung ziehen können. Für Rangierfahrzeuge der Anschlussgleisbetreiber sind einfache Rangierkupplungen ausreichend.

Mit diesen Ausstattungen sind zugleich auch die Voraussetzungen für weitere digitale Anwendungen der DAK in der Wartung, in Logistikprozessen etc. gegeben. Die mit der DAK möglichen Digitalisierungen können somit in verschiedensten Leistungen eines Eisenbahnverkehrsunternehmens, Wagenhalters oder an den Schnittstellen zwischen den Akteuren zum Einsatz kommen. Der Einsatz dieser weiteren Anwendungen ist eine unternehmerische Entscheidung.

Mit der Migration zur DAK entsteht ein umfassender Nutzen für den Schienengüterverkehrsmarkt, die verladende Wirtschaft und die Volkswirtschaft

Mit der Automatisierung durch die Migration zur DAK kann für den Schienengüterverkehr ein umfassender Nutzen realisiert werden. Dieser entsteht betriebswirtschaftlich direkt bei der Erbringung der Gütertransportleistungen. Indirekt profitieren mit der Migration auch die Kunden, also die verladende Wirtschaft, die Wagenhalter sowie die Infrastrukturbetreiber als Leistungserbringer im Schienengüterverkehr. Durch die verbesserte Produktivität entstehen letztlich auch volkswirtschaftliche Effekte auf verschiedenen Ebenen:

⁴⁸ Bei der Automatischen Kupplung werden verschiedene Funktionalitätsstufen unterschieden: AK1: Mechanisches Kuppeln; AK2: mechanisches Kuppeln der Bremsluftleitungen; DAK3: Kuppeln der Stromversorgungskabel; DAK4: Kuppeln der digitalen Datenträger; DAK5: Automatisches Entkuppeln über Fernsignal von der Lok aus. Siehe «Konzeptbericht Automatisierung im Schienengüterverkehr der Schweiz, beginnend mit der Migration zur digitalen automatischen Kupplung», BAV 2022, abrufbar unter www.bav.admin.ch

⁴⁹ Dies sind zwei Kupplungen an jedem Ende, Kabel für den Energie- und Datenfluss inkl. Kommunikationsknoten und Transformatoren für die Wagen-spannung, Sensoren resp. Aktoren für die definierten Funktionalitäten.

- *Eisenbahnverkehrsunternehmen*: Der grösste Nutzen der DAK entsteht dort, wo alle vorgesehenen Automatisierungsfunktionen mehrmals täglich angewendet werden. Dies ist zuallererst im Einzelwagenladungsverkehr der Fall.

Beispielhaft können die Produktivitätseffekte an einer regelmässigen Bedienung im heutigen EWLK aufgezeigt werden: Die Bedienung von beispielsweise fünf Kunden mit Anschlussgleisen benötigt für die Abholung von deren Wagen mindestens acht Ankopplungsvorgänge und damit verbunden acht Zugvorbereitungen und fünf technische Zuguntersuchungen.

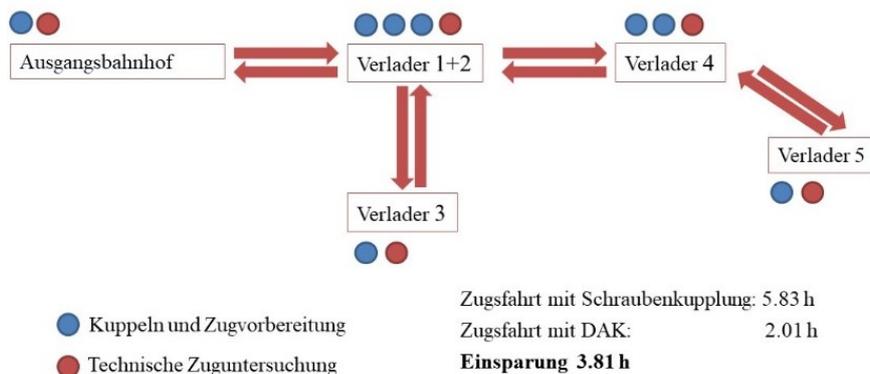


Abbildung 11: Beispielhafte Darstellung Produktivitätseffekte DAK

Wenn die DAK anstelle der Schraubekupplungen eingesetzt werden kann, können für diese Bedienung teilweise mehr als drei Stunden eingespart werden.

Im EWLK der Schweiz werden täglich eine Vielzahl von Anschlussgleisen über Formationsbahnhöfe und Ladestellen bedient. Obiges Einsparpotenzial kann im beschriebenen Ausmass jeden Tag realisiert werden. Die Einsparungen belaufen sich im Einzelwagenladungsverkehr der Schweiz schätzungsweise auf 310'000 Stunden pro Jahr. Dies bedeutet eine Produktivitätssteigerung in der Nahzustellung von etwa 47% Prozent.⁵⁰

Für Ganzzüge im konventionellen und kombinierten Verkehr ist die Zahl der Kupplungsvorgänge deutlich niedriger. Nutzen entsteht jedoch vor allem durch die digitalisierten Prozesse in der Zugvorbereitung. Bei ca. 83'000 Zügen jährlich wird je nach Ausrüstungsstufe eine Einsparung von bis zu 130'000 Stunden pro Jahr erzielt. Die Produktivitätssteigerung in der Nahzustellung beträgt damit bis zu 34% Prozent.⁵¹

Darüber hinaus entsteht bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen weiterer indirekter Nutzen. Durch die stärkere Zughakenlast der DAK können schwerere Züge mit höheren Geschwindigkeiten gefahren werden, da der Zugverband mit der DAK stabiler ist, eine bessere Fahrdynamik zulässt und sich der Bremsweg verringert.

Das schnellere Bereitstellen der Züge und schnelleres Fahren verkürzen die Umlaufzeiten. Das Rollmaterial kann optimierter eingesetzt werden und bietet Kapazitäten für mehr Verkehr. Zudem sind mit der DAK die Zugdaten digital vorhanden. Dies kann den Grundstock bilden für die Durchdigitalisierung der übrigen mit der Angebotserstellung verbundenen Prozesse, die dann medienbruchfrei Optimierungen bis in die Kundenbetreuung und Abrechnung bieten können.

- *Wagenhalter*: Zentraler indirekter Vorteil für die Wagenhalter ist der Mehrwert, der durch zusätzliche Funktionalitäten des Wagens entsteht. Den Wagen stehen neu digitale Daten zur Verfügung. Dies ermöglicht eine zustandsbasierte Wartung, so dass die Wagen nur dann in die Werkstatt müssen, wenn sich tatsächlich ein Verschleiss von Teilen anbahnt. Dadurch steigt die Verfügbarkeit der Wagen; Leerstände ohne Verdienstmöglichkeit können abgebaut werden.

⁵⁰ Mengenangaben von SBB Cargo. Siehe Bericht «vorläufige Kosten-Nutzen-Analyse der digitalen, automatischen Kupplung» BAV und hwh 2022, abrufbar unter www.bav.admin.ch

⁵¹ Angaben von diversen Unternehmen. Siehe Bericht «vorläufige Kosten-Nutzen-Analyse der digitalen, automatischen Kupplung» BAV und hwh 2022, abrufbar unter www.bav.admin.ch

- *Infrastrukturbetreiberinnen*: Direkter Nutzen entsteht in den Rangierbahnhöfen,⁵² die als Anlagen zur Bahninfrastruktur gehören. Die Züge können schneller formiert werden.⁵³ Ebenso können Trassen für den Güterverkehr wegen der höheren Zugsdynamik mit höheren Geschwindigkeiten geplant werden. Durch harmonisierte Geschwindigkeitsprofile von Güter- und Personenzügen entstehen zusätzliche Kapazitäten, was sich im dicht befahrenen Schweizer Eisenbahnnetz positiv auswirkt. In gewissem Masse reduziert die DAK den Verschleiss an den Schienen und erhöht dadurch auch die Entgleisungssicherheit. Der durchgehende Datenfluss kann auch für den Infrastrukturbetrieb genutzt werden, da die Zugdaten schnell, ohne Aufwand und fehlerfrei übertragen und verarbeitet werden können. Die DAK ist auch ein unabdingbares Grundelement für die Weiterentwicklung zum zukünftigen Zugsicherungssystem ETCS Level 3, mit dem die Zugsicherung vollständig digitalisiert werden soll. Es bildet so die Voraussetzung zum automatisierten Fahren und für kürzere Zugfolgezeiten.
- *Gütertransportmarkt und Volkswirtschaft*: Mit der Erhöhung der Produktivität werden die Leistungen im Schienengüterverkehr für die Kunden attraktiver. Mit flexibleren, schnelleren und kostengünstigeren Angeboten lassen sich die bestehenden Verkehre optimieren. Eine bessere Einbindung in die gesamte Logistikkette mit multimodalen Transportangeboten wird möglich. Dies erhöht grundsätzlich die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs. Auf diesem Weg wird es möglich, dass Verkehre vermehrt auf die klimaneutrale und energieeffiziente Schiene verlagert werden, der Marktanteil der Schiene stabilisiert oder gesteigert werden kann und der CO₂-Ausstoss des Gütertransports sich entsprechend verringert. Ebenso ist zu erwähnen die Erhöhung der Arbeitssicherheit, indem die händischen Prozesse des Kuppelns wegfallen. Reduzierte Gesundheitskosten sowie attraktivere Berufsbilder in der Schienenverkehrslogistik, aber auch der Innovationsschub wirken positiv auf die gesamte Branche.

Notwendigkeit einer im Schweizer Güterverkehrsmarkt koordinierten Migration zur DAK

Wagen mit DAK können nicht mit Wagen mit Schraubenkupplung gekuppelt werden. Züge können daher nur mit Wagen eines Kupplungstyps gebildet werden. Die Migration von der *heutigen* Schraubenkupplung zur DAK muss deshalb sehr sorgfältig geplant werden. Da auch Gütertransporte im Import-/Exportverkehr und der Transitgüterverkehr betroffen sind, erfordert die Migrationsplanung auch eine enge europäische Koordination.

Die Migration wird durch die Komplexität des EWLTV bestimmt: Einzelne Wagen oder Wagengruppen werden jeden Tag oder mehrmals täglich gemäss den variierenden Transportbedürfnissen in unterschiedlicher Form neu zu Zügen gebildet. Erschwerend kommt hinzu, dass es aufgrund der optimierten Transportabläufe auch Wagen gibt, die abwechselnd sowohl in Ganzzügen als auch im EWLTV eingesetzt werden. Für den EWLTV wird deshalb ein detailliertes Migrationskonzept erstellt. Es sind verschiedene Phasen der Umrüstung vorgesehen.

Parallel kann – einfacher und weniger zeitkritisch – der Fahrzeugpark in folgenden Segmenten umgerüstet werden:

- Ganzzüge, die immer in der gleichen Formation zwischen zwei Punkten pendeln;
- Wagengruppen, die in klar definierten und isoliert gefahrenen Verkehren betrieben werden (z.B. Wagen für Postverkehre, in sich geschlossene Kundenverkehre, KV-Binnenverkehr etc.);
- Weitere isolierbare Verkehre, die für die Übergangszeit mit vertretbaren Kosten gesondert fahrbar sind (Grosskunden, bestimmte Warengruppen etc.).

Die Migration soll über einen möglichst kurzen Zeitraum erfolgen, um den umfassenden Nutzen der Migration möglichst früh realisieren zu können und mögliche Beeinträchtigungen während der Migration möglichst kurz zu halten. Aktuell wird ein Zeitraum von circa fünf Jahren (konkret: 2025-2030) als realistisch erachtet.⁵⁴

⁵² Vgl. SBB Infrastruktur: Auswirkungen der Digitalen Automatischen Kupplung auf die Infrastrukturbetreiber in der Schweiz, 2022.

⁵³ Ein vergleichbarer Nutzen entsteht für die Betreiber von KV-Umschlagsanlagen: Die Gleise in den KV-Umschlagsanlagen können durch die schnelleren Zugszubereitungsprozesse besser genutzt werden. Da die Züge schneller die Anlage verlassen, können auf den bestehenden Gleisen mehr Züge abgefertigt werden.

⁵⁴ Für die Kunden soll möglichst kein Unterbruch im Angebot erfolgen. Für den konkreten Migrationsplan spielen zudem weitere Faktoren eine bedeutende Rolle, wie z.B. die verfügbaren Infrastrukturkapazitäten (Trassen und Anlagen) und die Ressourcenverfügbarkeit der Werkstätten.

Die Zeitplanung für die Migration in der Schweiz wird zudem auf die Planungen für Europa (durch das EDDP) abgestimmt. Hierbei besteht ein nennenswertes Risiko, dass sich der europäische Zeitplan verzögert. So soll aus Sicht der Branchenakteure – neben der parallel zu EDDP verlaufenden Migration – als Variante auch eine vorangehende Migration des Schweizer Binnennetzes in Betracht gezogen werden. Damit diese vorgezogene Migration erfolgen kann, muss jedoch ein Grundsatzbeschluss der zuständigen europäischen Gremien zur Einführung der DAK gefällt und über die notwendigen Spezifikationen auf europäischer Ebene entschieden sein. Die einzelnen Komponenten müssen definiert und zugelassen sein, damit sie in der Schweiz in Betrieb genommen werden können.

Investitionsvolumen für die Migration zur DAK

Zur Einführung der Automatisierungs- und Digitalisierungskomponenten mitsamt der DAK ist im schweizerischen Fahrzeugpark nach erster Abschätzung mit einer Gesamtinvestition von knapp 500 Millionen Franken zu rechnen. Die Gesamtsumme setzt sich folgendermassen zusammen:

Zahlen Stand 22.06.2022	Anzahl	Umrüstkosten je Stück in Fr.	Summe in Mio. Fr.
Wagen, leicht umrüstbar	10'600	21'000	223
Wagen, schwierig umrüstbar	4'000	31'000	124
Wagen, die ersetzt werden müssen	3'000	13'000	39
Engineering			5
Summe Wagen			<u>391</u>
Lokomotiven, leicht umrüstbar	206	160'000	33
Lokomotiven, schwierig umrüstbar	225	250'000	56
Lokomotiven, die ersetzt werden müssen	89	80'000	7
Engineering			5
Summe Lokomotiven			<u>101</u>
Gesamtinvestition			<u>492</u>

Tabelle 2

Die Errechnung des mit der Migration zur DAK verbundenen Investitionsvolumens ist aktuell nur auf Abschätzungsbasis möglich. Die angegebenen Beträge sind daher noch mit höheren Unsicherheiten behaftet. Da bisher nur Kleinserien der Kupplungen verbaut wurden, ist noch keine industrielle Herstellung der Kupplungen möglich. Diese wird bei einer Anzahl von ca. einer Million benötigter Kupplungen in ganz Europa vorauszusetzen sein. Die Kosten dieser industriellen Herstellung sollten niedriger sein als die derzeitigen Preise, sind im Moment aber schwer abzuschätzen, zumal sich krisenbedingte Rohstofflieferketten und Personalmangel zusätzlich preistreibend auswirken. Die Kostenangaben für die Komponenten beruhen deshalb auf den Abschätzungen des European DAC Delivery Programme EDDP resp. von SBB Cargo.⁵⁵ Die Kosten des Engineering wurden analog dem Vorgehen bei der Lärmsanierung der Schweizer Güterwagen von SBB Cargo abgeschätzt.⁵⁶ Diese werden auf die einzelnen Fahrzeuge aufgeteilt.

⁵⁵ Die Komponentenkosten, die für bisherige Test- und Probetriebe anfielen (z.B. Demonstratorzug der DB AG, Probetrieb der SBB Cargo AG im KV-Angebot im Binnenverkehr) sind nicht repräsentativ, da hierfür Einzelfertigungen respektive Kleinstserien hergestellt wurden. In ganz Europa zirkulieren ca. 450'000 Wagen. Es ist davon auszugehen, dass die Herstellungskosten der Komponenten mit einer hohen Mengenzahl und der in der Folge möglichen industriellen Fertigung sinken werden. Das EDDP European DAC Delivery Programme schätzt unter dieser Voraussetzung die Kosten umgerechnet in Schweizer Franken für die Ausrüstung mit DAK Stufe 4 in einem neu zu bauenden Wagen auf 13'000 Franken. Aufgrund der aktuellen europaweit zu beobachtenden Preisentwicklung kann dieser Betrag noch steigen. Für leicht umzurüstende Wagen wird der Aufwand auf 8'000 Franken geschätzt, für schwierig umzurüstende Wagen auf 18'000 Franken. Basis: hwh: Schlussbericht für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: «Erstellung eines Konzeptes für die EU-weite Migration eines Digitalen Automatischen Kupplungssystems(DAK) für den Schienengüterverkehr», 2020. SBB Cargo schätzt den Umbau der Lokomotiven aufgrund ihrer Erfahrungen aus dem Probetrieb auf 160'000 Franken (wenn leicht umrüstbar) bis 250'000 Franken (wenn schwierig umrüstbar) ein. Vgl. SBB Cargo: Analysen SBB Cargo zur Migration Automation zu Händen BAV, 2022.

⁵⁶ Vgl. ebd.

Die Anzahl der Fahrzeuge wurde über das schweizerische Fahrzeugregister⁵⁷ ermittelt. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen und Wagenhalter wurden aufgefordert, ihre Daten im Fahrzeugregister bis 31. März 2022 zu aktualisieren. Gleichzeitig wurden sie aufgefordert, die Frage der Umrüstbarkeit der Fahrzeuge zu klären. Nicht vollständig im Fahrzeugregister erfasste Wagen können nicht beachtet werden. Zurzeit wird von 18'000 Wagen und 520 Lokomotiven ausgegangen, die in das Umbauprogramm aufgenommen werden können.

4.2.2.2 Vorgeschlagene Massnahme: Investitionsbeiträge des Bundes für die Migration zur digitalen automatischen Kupplung

Die Bestimmungen des Art. 10 GüTG geben dem Bund bereits heute die Möglichkeit, Investitionen in technische Neuerungen im Gütertransport auf der Schiene zu fördern. Gemäss Art. 19 GüTV ist der Zweck dieser Investitionen, Güter effizienter oder ressourcenschonender zu transportieren und die Migration auf neue technische Standards zu unterstützen und zu beschleunigen. Bisher kamen diese Rechtsbestimmungen punktuell für kleinere Pilot- oder Testanwendungen mit geringem finanziellen Volumen zum Zuge. Das Projekt der Migration zur DAK geht über den bisherigen Rahmen hinaus und benötigt daher eine entsprechende verkehrspolitische Legitimation. Die finanziellen Mittel für die Investitionsbeiträge sollen Gegenstand eines eigenen Verpflichtungskredits sein. Die Regelungen zur Mitfinanzierung sind später in den Ausführungsbestimmungen festzuhalten.

Die Wirkungen der Migration zur DAK rechtfertigen ein finanzielles Engagement des Bundes

Eine solche Ausweitung des Engagements des Bundes erfordert eine besondere Rechtfertigung, die auf den folgenden Punkten gründet:

- *Beschleunigung der Migrationsdauer*: Der Zielzustand mit vollständiger Migration zur DAK soll möglichst schnell hergestellt werden, um den vollen Nutzen zu generieren. Dazu braucht es einmalig und innerhalb kürzester Zeit eine hohe Investition, deren Umsetzung branchenweit abzustimmen ist.
- *Nutzen als Netzeffekt*: Der volle Nutzen kann nur durch die Migration des ganzen Fahrzeugparks im Schweizer Schienengüterverkehr erreicht werden. Der Bund muss daher Anreize setzen und Massnahmen ergreifen, die eine möglichst umfassende Migration sicherstellen.
- *Koordination mit Europa*: Die Güterverkehrsfahrzeuge, insbesondere im Import- und Exportverkehr, verkehren interoperabel in verschiedenen Zügen grenzüberschreitend. Die Kompatibilität und Koordination mit den Entwicklungen und dem Projektverlauf im benachbarten Ausland muss länderübergreifend sichergestellt sein.
- *Effizienzsteigerung*: Die einmalige Investition erlaubt effizientere Prozesse im Schienengüterverkehr und damit eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit. Die Realisierung von Produktivitätseffekten senkt die Gefahr dauerhafter Defizite bzw. einer dauerhaften Abhängigkeit von Abgeltungen in verschiedenen Bereichen des Schweizer Schienengüterverkehrs.
- *Nutzen für die Schieneninfrastruktur und das Gesamtsystem Bahn*: Prozessbeschleunigungen und Änderungen im Fahrverhalten der Güterzüge durch die DAK sind unmittelbar und mittelbar mit einem Nutzen für die durch den Bund finanzierte Bahninfrastruktur verbunden.
- *Volkswirtschaftlicher Nutzen*: Die beschriebenen verschiedenen volkswirtschaftlichen, vor allem umweltpolitisch begründeten, Vorteile der DAK sprechen darüber hinaus für ein Engagement des Bundes. Die Migration leistet einen Beitrag an die volkswirtschaftlichen Vorteile eines flächendeckenden Schienengüterverkehrs.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes beruht auf klaren Grundsätzen

Für eine Mitfinanzierung der DAK durch den Bund sollen aus Sicht des Bundesrats folgende Grundsätze gelten:

1. *Der Bund leistet einen einmaligen Investitionsbeitrag*: Mit der Migration wird dem Schienengüterverkehrsmarkt eine netzweite Verbesserung hinsichtlich Produktivität und Angebotsqualität ermöglicht. Diese Qualitätsverbesserung soll durch den Bund finanziell unterstützt werden. Der Markt

⁵⁷ Siehe Internetseite: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/fachinformationen/eisenbahn-fahrzeugregister.html>

muss sich anschliessend wieder selber finanzieren. Die nach Abschluss der Migration notwendigen Ersatz- und Neuinvestitionen in Lokomotiven und Rollmaterial sollen wieder eigenwirtschaftlich finanziert werden. Die finanzielle Unterstützung durch den Bund beschränkt sich daher auf die Umrüstung bestehender und bis zum Abschluss der Migration beschaffter Fahrzeuge. Es werden nur Fahrzeuge, die in der Schweiz registriert sind, finanziell unterstützt.

Für die konkrete Umsetzung der finanziellen Förderung heisst dies:

- Empfänger des Mitfinanzierungsbeitrags des Bundes sind die Fahrzeughalter.
 - Der Mitfinanzierungsbeitrag des Bundes erfolgt in Form von A-Fonds-perdu-Beiträgen.
 - Von speziellen Massnahmen zur Sicherung eines «Nutzentransfers» wird abgesehen: Empfänger der Finanzhilfe sind die Wagenhalter welche auch namhafte Eigenmittel einbringen müssen. Der Grossteil des Nutzens im Betrieb fällt hingegen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen und nicht bei den Wagenhaltern an. Der sog. «Nutzentransfer» zwischen EVU und Wagenhaltern kann innerhalb der üblichen Marktmechanismen erfolgen. Dies kann über die Wagenmieten geschehen. Idealerweise aktualisieren die Branchenverbände die bestehenden Musterverträge, die auf den Entscheidungsgrundlagen des Bundes aufbauen.
 - Es werden nur eindeutig über die Immatrikulationsnummer identifizierbare Fahrzeuge finanziert. Sie müssen sich zum Stichtag 31.12.2022 im Schweizer Fahrzeugregister befunden haben, egal wo sie eingesetzt sind. Ab 2023 in Betrieb genommene Fahrzeuge müssen im sog. «DAK-ready-Zustand»⁵⁸ sein.
 - Neu- und Ersatzbeschaffungen nach Abschluss der koordinierten Migration (Zeitpunkt voraussichtlich 2030) werden nicht mehr finanziert.
2. *Die Branchenakteure tragen einen signifikanten Anteil an der Finanzierung:* Die Branchenakteure sind gefordert, einen signifikanten Teil der Investitionssumme zu übernehmen, da sie von verbesserten Produktionsbedingungen profitieren und so ihren Anteil auch für die Amortisation der DAK einsetzen können. Die finanzielle Unterstützung durch den Bund hat das Ziel, die Amortisationsdauer der Investition zu verkürzen und so die Akzeptanz für die Notwendigkeit der Migration zur DAK bei den Akteuren zu steigern.

Für die konkrete Umsetzung der finanziellen Förderung folgt aus diesem Grundsatz:

- Der Bund finanziert einen Anteil, der ca. 30% der Investitionen pro Fahrzeug entspricht.
 - Auf dieser Basis wird die Finanzhilfe in Form eines Pauschalbetrags pro Wagen und Lokomotive definiert. Das entspricht nach den bisherigen Abschätzungen für den vollen Fördersatz ca. 10'000 Franken pro Wagen und ca. 75'000 Franken pro Lokomotive. Die definitiven Beträge werden in den Ausführungsbestimmungen (GüTV) festgelegt werden.
3. *Die Migration soll auch für eine Optimierung des Fahrzeugparks genutzt werden:* Der Bund erwartet bei einer Mitfinanzierung einen Optimierungsschub (Reduktion und Erneuerung des Wagenparks, Erhöhung der Laufleistungen der Wagen, schnellere Umläufe etc.). Die Förderung soll daher nach dem Alter der Wagen abgestuft erfolgen.

Für die konkrete Umsetzung der finanziellen Förderung heisst dies, dass der Bund den Betrag der Mitfinanzierung für Fahrzeuge nach dem Alter der Fahrzeuge differenziert. Hierbei wird zwischen Lokomotiven und Wagen unterschieden. Es sind folgende Abstufungen vorgesehen:

- Voller Förderbetrag für Neuwagen, die ab 2023 bis Ende Migration (voraussichtlich 2030) mit DAK-ready-Ausbau in Betrieb gesetzt werden, für Wagen der Baujahre 2010 bis 2022, für Lokomotiven, die nach Ende der Migration mindestens noch 5 Jahre im Einsatz sind, sowie für Neufahrzeuge mit DAK, die nachweislich in der Schweiz immatrikulierte Fahrzeuge der Baujahre 1995 - 2009 ersetzen;
- Halbierter Fördersatz für Wagen der Baujahre 1995 bis 2009;
- Keine Förderung erhalten: Wagen mit Baujahr vor 1995; Lokomotiven, die nach Ende der Migration weniger als 5 Jahre im Einsatz sind; Fahrzeuge, die nach dem formellen Ende der

⁵⁸ «DAK-ready» heisst, dass ein Zug-/Federpaket zur mittigen Kraftableitung installiert ist, an dem ohne weitere Umbaumassnahmen die Schraubenkupplung durch die DAK einfach ersetzt werden kann.

Migration beschafft werden; sowie bestehende Fahrzeuge, die aktuell nicht in der Schweiz immatrikuliert sind und erst ab 2023 in der Schweiz immatrikuliert werden.

Finanzieller Umfang und formeller Rahmen für die Umsetzung

Die Mitfinanzierung erfolgt über Zusicherungsverfügungen an die Halter der Fahrzeuge. Die Finanzierung der Umrüstungen wird in den Verfügungen wagenscharf festgehalten. Die Zahl der Auflagen soll sehr gering gehalten werden, indem sie sich allein auf die Pflicht zur Umrüstung und den Einbau der definierten Komponenten beziehen. Nur bei Lokomotiven wird eine Mindestbetriebsdauer der DAK verlangt, ansonsten besteht eine Rückerstattungspflicht.

Die für die finanzielle Förderung durch den Bund erforderlichen Mittel werden mit einem Verpflichtungskredit bereitgestellt, der mit dieser Vorlage mit Bundesbeschluss verabschiedet werden soll und die Fördersumme für das Gesamtprogramm der Migration zur DAK umfassen soll. Insgesamt ergibt sich eine Fördersumme von ca. 180 Millionen Franken für den Bund. Bei einer Migrationsdauer von sechs Jahren fallen pro Jahr durchschnittlich 30 Millionen Schweizer Franken an. Die Fördersumme verteilt sich wie folgt:

	Anzahl	Fördersatz in Fr.	Förderbeitrag in Mio. Fr.
Wagen Baujahr 1995-2009	7'000	5'000	35
Wagen Baujahr 2010+	10'600	10'000	106
<i>Förderbeitrag Wagen</i>			<i>141</i>
Lokomotiven	520	75'000	39
Förderbeitrag insgesamt			<u>180</u>

Tabelle 3

Der Bundesrat bestimmt Beginn und Ende des Programms und beantragt die jährlich erforderlichen Mittel im Rahmen der Voranschlagsprozesse. Es wird davon ausgegangen, dass die Umrüstung innerhalb von sechs Jahren erfolgt. Die Festlegung von Start und Ende der Migration erfolgen in Abstimmung und Abhängigkeit zu den Entscheidungen zur DAK auf europäischer Ebene. Bei einer zeitlichen Verschiebung oder Verzögerungen bei der Migration entweder auf europäischer Ebene oder bei der nationalen Umsetzung soll es in der Kompetenz des Bundesrats sein, Start und Ende der Migration, die damit verbundene Gültigkeit der Zusicherungsverfügungen sowie die Stichtage zu den Baujahren der Wagen anzupassen.

Der Bundesrat erhält auch die Kompetenz, die beschriebenen Fördergrundsätze alternativ an die Finanzierungsbestimmungen der EU bzw. der anderen europäischen Länder anzupassen, sofern diese bis zur Verabschiedung der Botschaft an das Parlament bzw. zur Inkraftsetzung der Ausführungsbestimmungen nicht bekannt sind und gravierend von den hier vorgestellten Grundsätzen abweichen. Sollte dies Auswirkungen auf das Gesamtfördervolumen für die Migration der DAK haben, wird eine entsprechende Anpassung des Bundesbeschlusses über den Verpflichtungskredit dem Parlament im Rahmen der ordentlichen Voranschlagsverfahren unterbreitet werden.

Finanzierung weiterer Migrationskosten

Ausser für die technische Umrüstung des Fahrzeugparks fallen für die flächendeckende Migration zur DAK weitere Investitionen an. Die finanziell zu unterstützenden Investitionen werden folgendermassen abgegrenzt:

- Die Finanzierung der Migration von Fahrzeugen der Infrastrukturbetreiberinnen erfolgen über die Leistungsvereinbarungen des BAV mit den Infrastrukturbetreiberinnen gemäss Art. 51

EBG.⁵⁹ Dort soll eine vollständige Finanzierung der Umrüstkosten durch den Bund vorgesehen werden. SBB Infrastruktur errechnete einen einmaligen Aufwand von 112 Millionen Franken für alle Infrastrukturbetreiber.⁶⁰ Demgegenüber steht ein jährlicher direkter Nutzen von 6,2 Millionen Franken, d.h. über 25 Jahre Laufzeit ein Nutzen von 155 Millionen Franken.

- Allfällige Anpassungen an den Anschlussgleisen erfolgen über die ordentliche Mitfinanzierung des Bundes an Anschlussgleise; die Kosten für diese Anpassungen sind anrechenbar. Entsprechend den Vorschlägen für die zukünftige Mitfinanzierung des Bundes bei privaten Güterverkehrsanlagen in Ziffer 4.2.5 wird hierfür eine Kostenpauschale angesetzt. Hier fallen ca. 13 Millionen Franken an.⁶¹
- Während der Migrationszeit wird im EWLV teilweise ein Doppelbetrieb für die unterschiedlichen Kupplungssysteme erforderlich. Dies führt zu höheren Kosten bei der Leistungserbringung für das Netzwerkangebot. Sollten hierfür betriebliche Abgeltungen notwendig werden, fliessen diese in die Förderung des EWLV gemäss Ziffer 4.2.3 ein. SBB Cargo bzw. die zukünftige Netzbetreiberin haben die zusätzlichen Kosten offenzulegen und zu beziffern.

Die Umrüstung der Güterwagen der Schmalspurbahnen ist nicht Gegenstand dieser Massnahme. Die Umrüstung würde durch die bestehende technische Vielfalt und kleine Stückzahlen voraussichtlich teuer. Der Nutzen bleibt aufgrund der geringen Netzwirkung beschränkt. Die Vernehmlassungsvorlage fokussiert somit auf den Wagenpark im interoperablen Normalspurnetz. Eine allfällige Migration der Schmalspurbahnen kann mit einer gesonderten Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt beschlossen werden.

4.2.3 Weiterentwicklung und finanzielle Förderung eines Netzwerkangebots im Schienengüterverkehr

Die technologische Modernisierung des Schienengüterverkehrs ist durch eine geeignete Modernisierung von Angebot, Leistungserbringung und Organisation des heutigen EWLV zu ergänzen. Die Migration zur DAK ermöglicht dem EWLV erhebliche Produktivitätsverbesserungen. Mit weiteren Massnahmen in diesem Bereich soll es möglich werden, dass auch zukünftig ein flächendeckendes, an den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft orientiertes Angebot erbracht werden kann. Es soll dabei kein konkretes Angebot herbeigeführt werden. Vielmehr soll das Potenzial für eine an den Bedürfnissen der Kunden orientierte Weiterentwicklung eröffnet werden.

4.2.3.1 Ziel der Massnahme: Der EWLV soll gezielt als Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr modernisiert und weiterentwickelt werden

Die Weiterentwicklung des EWLV basiert auf der Zielsetzung, ein Netzwerkangebot, wie es heute mit dem EWLV besteht, im Schienengüterverkehr zu erhalten und mit gezielten Modernisierungen zu entwickeln, um regelmässige Gütertransporte zwischen den wichtigsten Logistikstandorten der Schweiz bzw. dem Ausland durchzuführen. Durch die Bündelung verschiedener Transporte ab verschiedenen Bahnhöfen soll es weiterhin möglich sein, dass auch Verlader mit kleineren Transportmengen die Schiene nutzen können.

Das heutige System EWLV mit einer garantierten, regelmässigen Bedienung von definierten Punkten muss weiterentwickelt werden, wenn es den steigenden logistischen Anforderungen genügen will. Zugleich müssen, um den Zielsetzungen der Eigenwirtschaftlichkeit und Reinvestitionsfähigkeit zu genügen, Lösungsansätze für eine Anpassung der Kostenstrukturen und für die Tragung des Auslastungsrisikos gefunden werden.

Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des EWLV können daher aus Sicht des Bundesrats folgende Stossrichtungen in Betracht gezogen werden:

⁵⁹ SR 742.101

⁶⁰ Vgl. SBB Infrastruktur: Auswirkungen der Digitalen Automatischen Kupplung auf die Infrastrukturbetreiber in der Schweiz, 2022.

⁶¹ Ca. 2'500 Prellbockanpassungen à 5'000 Franken und 150 Hilfsrangierkupplungen à 5'000 Franken ergeben ca. 13 Millionen Franken.

Aufrechterhaltung und gezielter punktueller Angebotsausbau als Grundlage für die Entwicklung eines zukünftigen EWLV als Netzwerkangebot

Aufbauend auf dem heutigen Angebot im EWLV (Bedienstruktur, -punkte, -häufigkeit) soll die Anbieterin des EWLV als Netzwerk in die Lage versetzt werden, eine Strategie des schrittweisen Ausbaus von Leistungen und Angebot zu entwickeln, mit der an bestehenden und idealerweise neuen Bedienpunkten Verladern häufiger bedient werden können. Neben Anschlussgleisen sind Freiverlade und deren Weiterentwicklung zu multifunktionalen Umschlagsplattformen im Fokus, die einen einfachen Umschlag von der Strasse auf die Schiene zulassen (vgl. hierzu auch Ziffer 4.2.5).

Prioritäres Ziel der angestrebten Weiterentwicklung des Netzwerkangebots ist die Aufrechterhaltung des heute bestehenden Angebots und die Realisierung von neuen Angeboten im Schienengüterverkehr. Dieses Angebot im EWLV bietet den Branchenakteuren die Möglichkeit, zwischen allen bedienten Punkten des Netzwerks Gütertransporte in geringen Losgrößen (einzelner Wagen oder Behälter) innerhalb einer garantierten Transportzeit vorzunehmen. Je mehr bediente Punkte Teil des Netzwerks sind, desto mehr Kundinnen und Kunden sind potenziell angeschlossen und desto grösser ist das Potenzial für Gütertransporte auf der Schiene.

Für eine gegenüber heute bessere Wirtschaftlichkeit des Angebots ist es dabei unabdingbar, zusätzliche Mengen zu akquirieren, um so das Auslastungsniveau zu heben. Das Netzwerkangebot muss den Bedürfnissen und Anforderungen der verladenden Wirtschaft entsprechen. Deren Anforderungen aus den Produktionsabläufen und der Lagerhaltung der Verladern nach terminierter und zuverlässiger Lieferung und Abholung müssen erfüllt sein.

Produktionsseitig ist der Erhalt und die Erweiterung des EWLV als Netzwerkangebot nur anzustreben, wenn die damit erschlossenen Transportmengen mit einer unterproportionalen Kostenentwicklung einhergehen, d.h. die Erlöse stärker steigen als die Kosten. Vorderhand sollen durch die Angebotserweiterung die Fixkosten des Systems nicht steigen und diverse Assets besser ausgelastet werden. Der Schwerpunkt der Erweiterung liegt in einem ersten Schritt in einer verbesserten Erschliessung von Bedienpunkten in Regionen, die bereits heute bedient werden.

Potenziale der Flexibilisierung der schienenseitigen Produktion nutzen

Die Netzwerkanbieter sollen befähigt werden, durch den Einsatz von modernen informationstechnologischen Anwendungen und intelligenten Kapazitätsmanagement-Systemen die Leistungen und das Angebot im Netzwerkverkehr flexibel und effizient zu steuern. Die starre Bedienstruktur kann aufgebrochen werden, indem nicht eine jeden Tag gleichförmige und von der tatsächlichen Transportmenge unabhängige Produktion erfolgt, sondern so, dass die verschiedenen Assets ideal genutzt und ausgelastet werden.

Produktion und Angebot des EWLV umfassend automatisieren und digitalisieren

Mit einer umfassenden Automation von Teilprozessen werden die Angebote mit einer höheren Produktivität erbracht. Dies umfasst in erster Linie die Nahzustellung. Technische Neuerungen wie die digitale automatische Kupplung sind bei einem flächendeckenden Einsatz somit zwingende Voraussetzung für Prozessinnovationen. Personalkosten und unproduktive Standzeiten können reduziert werden. Das gesamthafte Ausmass der Kosteneinsparungen ist heute schwer einzuschätzen, aufbauend auf den Einschätzungen des vorangegangenen Kapitels können diese bis zu 20% sein.

Der Einsatz von Instrumenten der Digitalisierung reduziert den hohen Organisationsaufwand beim Management der Ressourcen, der Kapazitätsbewirtschaftung und von Buchungsprozessen sowie der Disposition. Für die Steuerung der komplexen Prozesse im Netzwerkangebot sind daher Investitionen in entsprechende IT-Tools angezeigt: Effektive Instrumente zur Steuerung des Netzwerks sind ein weiteres Schlüsselement für die Attraktivität des Netzwerkangebots. Ein wichtiger Bestandteil ist die Kapazitätssteuerung, so dass ausreichend, aber auch nicht zu viele Ressourcen vorgehalten werden. Hierfür muss in die Entwicklung moderner IT-Instrumente zur Netzsteuerung (Vernetzung von Mengenprognosen, Simulationen und Ressourcenplanung) investiert werden. Auch die IT-Systeme der Rangierbahnhöfe sollten hier eingebunden werden.

Darüber hinaus ist der Zugang für die Kundschaft zu den Angeboten im Netzwerkverkehr zu vereinfachen, indem die Möglichkeiten der digitalen Angebotserstellung und des Verkaufs via Website mit direkter Buchungsmöglichkeit auf Basis einer intelligenten Buchungsplattform geschaffen oder verbessert werden.

Kunden sowie mögliche Leistungserbringer sind in die Weiterentwicklung einzubeziehen

Grundlage für die Weiterentwicklungen des EWLV als Netzwerkangebot ist eine Abstimmung der grossen Stossrichtungen innerhalb der Branchenakteure. Bevor massgebliche Investitionen vorgenommen werden, sind als Basis für ein «Modernisierungsprogramm», welches der Bund unterstützen soll, durch die Branche «Leitlinien» für die Weiterentwicklung des heutigen EWLV in ein modernes Netzwerkangebot zu erarbeiten, mit denen die Eckpunkte für das zukünftige Angebot im Netzwerk und auch zu den Produktionsformen festgelegt werden. Die Leitlinien sollten die Branchenhaltung zu folgenden Bereichen präzisieren:

- Verfügbarkeit von Angeboten des Netzwerks: vor allem in geographischer Form, so dass Entwicklungsschwerpunkte identifiziert werden können; darüber hinaus wären auch Aussagen zur Bedienqualität (z.B. Bedienungshäufigkeit) wünschenswert.
- Grundlegende Prinzipien zu den Produktionsformen im Netzwerk: vor allem Konkretisierung zur angestrebten Flexibilisierung und Automation (über die DAK hinaus).

Neben neuen und angepassten Angeboten sind auch eine Abkehr der herkömmlichen Formen des Sammelns und Bündelns über Rangier- und Formationsbahnhöfe und eine Durchmischung der Produktion mit Kuppeln/Entkuppeln der Fahrzeuge und Wechsel von Behältern oder Wagenoberbauten denkbar. Produktionstechnisch und unter dem Aspekt der Integration in Logistik- und Transportketten hat die Nahzustellung nicht in jedem Fall auf der Schiene und mit Bahnwagen zu erfolgen. Bedienpunkte werden zu Anschlusspunkten, von denen die Bedienung je nach Mengen und Verladestruktur auf Schiene, Strasse oder einem Mix aus beidem erfolgt.

Wichtig ist, dass durch die Einigung der Branchenakteure über zentrale Eckpunkte und deren formale Festlegung sowohl für den Netzanbieter als auch für die Kundschaft eine genügend verbindliche Planungsgrundlage für Angebot und Produktionsweise in diesem Netzwerk besteht. Aus Kunden- oder Verladersicht soll vor allem weiterhin die Möglichkeit aufrechterhalten werden, ein Angebot aus einer Hand zu beziehen, über welches verschiedenste Relation in der Schweiz und mit dem Ausland bedient werden.

4.2.3.2 Vorgeschlagene Massnahme: Einführung einer befristeten Leistungsvereinbarung mit dem Netzanbieter zur Modernisierung des EWLV als Netzwerkangebot

Die Weiterentwicklung des EWLV als Netzwerkangebot soll mit dem Bund abgestimmt und durch den Bund in geeigneter Weise finanziell unterstützt werden.

Die volkswirtschaftlichen Vorteile eines Netzwerkangebots rechtfertigen ein Modernisierungsprogramm zu dessen Weiterentwicklung und Abgeltungen zur Überbrückung

Eine Ausdehnung des güterverkehrspolitischen Engagements des Bundes erfordert eine besondere Fundierung, die auf den folgenden Punkten gründet:

- *Nutzen als Netzwerkeffekt*: Mit einer Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Netzwerkangebots kann der heutige Nutzen erhalten und ausgebaut werden. Das Netzwerkangebot ist unmittelbar mit einem positiven Netzwerkeffekt verbunden: Durch jeden neuen Kunden im Netzwerk erhöht sich der Gesamtnutzen, während die Kosten nicht proportional steigen. Jeder zusätzliche Anschluss an das Netzwerk erhöht die Anzahl möglicher Verbindungen und damit die Anzahl der potenziell erreichbaren Anschlüsse und Verladestellen.

Die einzelnen Kunden des Netzwerks berücksichtigen den positiven Netzwerkeffekt in ihren Nachfrageentscheidungen und Anbieterwahl nicht, da sie nicht den Nutzen des Netzwerks für alle anderen Kunden berücksichtigen. Das Engagement des Bundes für die adäquate Aufrechterhaltung des Netzwerks kann dieses Defizit ausgleichen.

- *Effizienzsteigerung*: Die Finanzierung von Investitionen in das Netzwerkangebot erlaubt – wie in Ziffer 4.2.2.1 beschrieben – eine effizientere Produktion, eine bessere Steuerung und eine bessere Ausgestaltung der Angebote des Netzwerks. In der heutigen Marktsituation kann SBB Cargo als Netzwerkanbieter im EWLV eine Modernisierung und Weiterentwicklung im Schienengüterverkehr nicht mit eigenen Mitteln leisten. Massgebliche Schritte zur Aufrechterhaltung und Modernisierung des Angebots sind so nur mit einer Unterstützung durch den Bund realisierbar.
- *Volkswirtschaftlicher Nutzen*: Die Aufrechterhaltung des Netzwerkangebots ist mit der Aufrechterhaltung der in Ziffer 1.3.2 beschriebenen volkswirtschaftlichen Vorteile des Schienengüterverkehrs, insbesondere des EWLV, verbunden. Zuvorderst stehen hier die umwelt- und klimapolitische Bedeutung.

Die Weiterentwicklung des EWLV als Netzwerkangebots wird durch eine Leistungsvereinbarung mit den Anbieterinnen gesteuert

In einer verbindlichen, mehrjährigen «Leistungsvereinbarung» zwischen Bund und dem Anbieter des Netzwerks – also SBB Cargo, einer Tochter von SBB Cargo oder alternativen Betreiberinnen – werden die wesentlichen Elemente festgehalten werden.

Die Vereinbarung enthält die Beiträge für benannte Investitionen, entweder in Form einer Vollfinanzierung durch den Bund oder als Mitfinanzierung unter Eigenmittel-Beteiligung der Anbieterin. Sie enthält zudem den Abgeltungsbedarf zur Umsetzung des Angebots. Sie umfasst neben den vereinbarten Investitionen und Abgeltungen die Verpflichtung, das Angebot im EWLV für einen bestimmten Zeitraum fortzuführen sowie gewisse vorab definierte Festlegungen zu Angebot und Bedienstruktur sowie die Festlegung von Spielräumen für die Preisentwicklung. Zudem müssen Vorgaben für eine Organisationsform entwickelt werden, welche die subventions- und obligationenrechtlichen Anforderungen erfüllt, insbesondere wenn das Unternehmen zugleich wettbewerbliche Leistungen erbringen möchte

Die Leistungsvereinbarung mit der Netzwerkanbieterin setzt sich aus Elementen zu Angebot, Investitionen und zur finanziellen Beteiligung des Bundes zusammen

Als Elemente der Leistungsvereinbarung sind folgende Punkte zentral:

- *Angebote im Netzwerkverkehr*: Die Leistungsvereinbarung legt – entsprechend der von den Branchenakteuren gemeinsam festgelegten Leitlinien – das vorgesehene Angebot fest. Dies umfasst Bedienpunkte, Schwerpunkte für die Erschliessung neuer Angebote (geografisch, Marktsegmente) und qualitativ umschrieben die Bedienqualität (z.B. Häufigkeit der Bedienung). Das Angebot kann z.B. aufgrund veränderter wirtschaftlicher Eckdaten, Kundenwünschen oder technischer Entwicklungen während der Laufzeit der Leistungsvereinbarung angepasst werden. Die Anpassung folgt einem strukturierten Prozess, der mit der Leistungsvereinbarung zu definieren ist.
- *Preisentwicklung für die Netzwerkangebote*: Die Leistungsvereinbarung macht Vorgaben zur Entwicklung der Preise für die verschiedenen Netzwerkangebote. Die Angebote sind als «Warenkorb» zu verstehen, für den die Preisentwicklung definiert wird. Der Index soll sich in erster Linie an der allgemeinen Preisentwicklung und jener im Transportmarkt (insbesondere Strassengüterverkehr) orientieren. Bezogen auf die einzelnen Kundinnen und Kunden sind unterschiedliche Preisentwicklungen möglich. Ebenso können begrenzende «Leitplanken» bei der Preisentwicklung definiert werden. Diese gelten auch nach unten, um Dumpingangebote zulasten bestehender Schienengüterverkehrsangebote von Konkurrenten verhindern zu können. Auch für die Preisentwicklung sind während der Laufzeit der Leistungsvereinbarung Anpassungen bei unerwarteten Entwicklungen gemäss einem strukturierten Prozess möglich.
- *Vereinbarung eines Investitionsprogramms zur Weiterentwicklung des Netzwerkangebots und der hierfür eingesetzten Investitionsbeiträge des Bundes*: Die Investitionen werden in der Leistungsvereinbarung festgelegt und der Beitrag des Bundes definiert. Der Fokus liegt auf Investitionen, die Produktivitätsverbesserungen im Betrieb und eine effektivere Kapazitätsbewirtschaftung ermöglichen. Auch hier ist eine Orientierung an den durch die Branchenakteure erarbeiteten Leitlinien für Art und Umfang des Netzwerkangebots geboten.

Im Vordergrund stehen zum einen Investitionen in IT-Anwendungen, die die ganzheitliche Systemsteuerung, das Kapazitätsmanagement und die Schnittstelle zum Kunden standardisierender und neue Vertriebswege erschliessender Buchungsplattformen verbessern und zukunftsfähig ausrichten. Zum anderen sind Investitionen für eine Automatisierung der Nahzustellung ab den Annahme- oder Formationsbahnhöfen anzustreben. Auch die Nahzustellung eines Ganzzugs ins Anschlussgleis würde hiervon profitieren.

- *Vereinbarung der erforderlichen Abgeltungen für den Betrieb des Netzwerkangebots*: In der Leistungsvereinbarung werden die jährlichen Abgeltungen für die Aufrechterhaltung des vereinbarten Netzwerkangebots festgehalten. Für die Ausgestaltung und Bemessung der Abgeltungen sind jährliche Fixbeträge vorgesehen. Diese leiten sich – ausgehend vom heute im EWLIV erzielten Defizit – aus der oben beschriebenen Festlegung von Angebot, Preisentwicklung und der angestrebten Wirkung der Investitionen auf Produktivität und Angebot aus. Die vereinbarten Investitionen sollen im Zeitablauf das Kostenniveau senken, so dass in der Folge schrittweise die Abgeltungssumme sinken kann.
- *Möglichkeit der adäquaten Kapitalverzinsung*: Die Festlegung eines fixen Betrags muss die Verzinsung des in den Ressourcen der Netzbetreiberin gebundenen Kapitals ermöglichen. Die Kapitalgeber sollen Anspruch auf eine risikogerechte Entschädigung haben. Grundsätzlich soll daher – abweichend von der Praxis bei der Abgeltung der Leistungen der Infrastrukturbetreiberinnen und der Transportunternehmen im Regionalen Personenverkehr – die Möglichkeit zur Gewinnerzielung und zur Ausschüttung von Gewinnen, insbesondere für mögliche Leistungserbringerinnen im EWLIV, bestehen. Dies kann eine positive Anreizwirkung entfalten: Wenn zu niedrigeren Kosten als hinterlegt produziert werden kann oder grössere Transportvolumen als hinterlegt transportiert werden können, kann der Netzanbieter einen finanziellen Überschuss erzielen. So sind der Leistungsvereinbarung Anreize inhärent, sowohl bei der Investitionstätigkeit als auch im Betrieb «besser» zu sein, als dies vereinbart wurde. In der Leistungsvereinbarung soll die maximal zulässige Kapitalverzinsung der Netzanbieterin festgehalten werden. Darüber hinaus gehende Gewinne sind den Reserven zweckgebunden zuzuweisen und für die Entwicklung des Angebots im EWLIV zu verwenden.
- *Verpflichtung zur Einhaltung spezieller subventions- und wettbewerbsrechtlicher Vorgaben*: Die Möglichkeit der adäquaten Kapitalverzinsung und Gewinnerzielung setzt zugleich die Vereinbarung besonderer subventionsrechtlicher bzw. organisatorischer Anforderungen voraus, um wettbewerbspolitischen Ansprüchen zu genügen. Dies wird weiter unten ausgeführt. Ebenso muss der Netzanbieter verpflichtet sein, Reserven zu bilden, auf die zurückgegriffen wird, wenn die Marktentwicklung hinter den erwarteten Mengen zurückbleibt. Zugleich muss in der Bemessung der Preise und Abgeltungen bereits die Reinvestitionsfähigkeit sichergestellt sein.
- *Besondere Bestimmungen zur Nahzustellung*: Unternehmen, die heute Dienstleistungen in der Zustellung von Zügen, Wagen oder Wagengruppen zwischen der Eisenbahninfrastruktur und Anschlussgleisen oder KV-Umschlagsanlagen erbringen, haben heute gemäss Art. 6a GüTV den diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Dienstleistungen sicherzustellen. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen sind für die Nahzustellung mit der Netzanbieterin besondere Bestimmungen festzuhalten, die die Sicherstellung dieses Zugangs präzisieren. Die Nahzustellung im Netzwerkangebot ist heute und auch zukünftig ressourcenintensiv und ein massgeblicher Kostenfaktor. Mit der Leistungsvereinbarung sollen so auch die Konditionen für das Angebot der Dienstleistungen in der Nahzustellung, die Planung und Zuteilung der Ressourcen sowie die zu publizierenden Preise vereinbart werden.

Die Leistungsvereinbarung mit den Netzanbieterinnen soll als Steuerungsinstrument periodisch und befristet eingesetzt werden

Wenn der EWLIV in ein modernes Netzwerkangebot weiterentwickelt werden soll, muss die Leistungsvereinbarung eine langfristige Entwicklungsperspektive ermöglichen. Aus finanzpolitischer Sicht muss auch der zeitliche Horizont beachtet werden, für den sich der Bund zu Ausgaben verpflichten kann. Zugleich stellt sich die Frage, ob die angestrebte Modernisierung ein andauernder Prozess ist, der daher auch unbefristet durch den Bund finanziell zu unterstützen ist oder ob nach einer gewissen Zeit eine

Überführung in ein selbsttragendes, wirtschaftlich ohne Beiträge des Bundes auskommendes Angebot möglich ist.

Es wird daher ein rollender und zeitlich befristeter Prozess vorgeschlagen, der folgende Elemente umfasst:

- *Laufzeit der Leistungsvereinbarung von vier Jahren:* Der Bund schliesst mit der Netzbetreiberin die Leistungsvereinbarung über jeweils vier Jahre ab. Innerhalb der Leistungsvereinbarung werden die finanziellen Aspekte (Investitionsbeiträge, Abgeltungen) für jeweils vier Jahre verpflichtend geregelt.
- *Übergeordnete Rahmenvereinbarung:* Um der Netzanbieterin eine grössere Planungssicherheit zu geben und auch den Branchenakteuren eine grössere Gewissheit über die angestrebte Entwicklung zu geben, schliessen Bund und Netzanbieterin ergänzend über mehrere Leistungsvereinbarungsperioden eine «Rahmenvereinbarung» ab, mit welcher die Eckpunkte der Entwicklung des Netzwerkangebots und der dafür notwendigen Abgeltungen und Investitionen über den Zeitraum von z.B. zwölf Jahren festgehalten werden. Dies gibt die Möglichkeit, Folgeinvestitionen festzulegen oder einen Investitionsbedarf zu definieren, der länger als vier Jahre in Anspruch nimmt. Die Rahmenvereinbarung kann jeweils im Vorfeld oder zusammen mit dem Abschluss einer neuen Leistungsvereinbarung aktualisiert werden. Diese Rahmenvereinbarung steht aber immer unter dem Vorbehalt der Genehmigung der erforderlichen Kredite durch die eidgenössischen Räte.
- *Befristung:* Es ist davon auszugehen, dass innerhalb von nur einer oder zwei Leistungsvereinbarungsperioden das Angebot im Netzwerkverkehr noch nicht eigenwirtschaftlich erstellt werden kann. Umsetzungen der Modernisierungen nehmen in der Regel einen längeren Prozess in Anspruch. Insbesondere die Migrationsprozesse im Bereich Automatisierung und Digitalisierung benötigen Zeit, so dass sich deren positive Wirkung auf Produktivität und Angebot erst nach und nach entfalten kann.

Dennoch sieht der Bundesrat eine Befristung des Instruments der finanziellen Förderung und Steuerung des Netzwerkangebots vor. Die entsprechende Rechtsgrundlage soll für zwölf Jahre, also drei Leistungsvereinbarungsperioden, in Kraft sein. Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit einem abgestimmten und mit hoher Intensität vorangetriebenen Modernisierungsprogramm die Netzwerkverkehre so weiterentwickelt werden können, dass mit attraktiven Angeboten und Mehrnachfrage keine finanzielle Förderung des Betriebs mehr erforderlich ist und schrittweise aus den Marktaktivitäten heraus finanziert werden kann. Die Befristung setzt der Netzanbieterin auch Anreize, die notwendigen Anpassungen schnell anzugehen.

Mit der Botschaft an das Parlament soll der Entwurf einer Leistungsvereinbarung mit der Anbieterin des EWLV vorgelegt und finanzielle Mittel im Rahmen eines Verpflichtungskredits beantragt werden

Die Konkretisierung der Inhalte der Leistungsvereinbarung mit den Anbieterinnen des EWLV als Netzwerk steht aktuell noch aus. Es sind gemeinsam mit der oder den Netzanbieterinnen verschiedene Fragestellungen zu klären und Vertiefungsarbeiten vorzunehmen.

Mit Blick auf die Verabschiedung der Botschaft soll ein Entwurf der Leistungsvereinbarung erarbeitet werden, welcher der Botschaft beigelegt werden kann.

Finanzieller Umfang und formeller Rahmen für den Abschluss der Leistungsvereinbarung

Die Modernisierung und Weiterentwicklung des EWLV als Netzwerkangebot erfordert finanzielle Beiträge seitens des Bundes in Form von Abgeltungen zur Aufrechterhaltung des Betriebs und in Form von Investitionsbeiträgen für Modernisierungsmassnahmen. Der Umfang der finanziellen Förderung ist im Folgenden überblicksartig zusammengestellt. Auf Basis des aktuellen Diskussionsstands ist die Höhe der finanziellen Unterstützung noch sehr volatil. Anpassungen für die Botschaft werden erforderlich sein.

	Jährliches Budget	Budget für 4 Jahre
Investitionsbeiträge als Teil der Leistungsvereinbarung	(keine jahresscharfe Zuteilung möglich)	ca. 100 Mio. Fr.
Abgeltungen als Teil der Leistungsvereinbarung	40 – 60 Mio. Fr. pro Jahr	ca. 200 Mio. Fr.

Tabelle 4

Gemäss obigen Ausführungen sollen über zwölf Jahre Leistungsvereinbarungen mit Netzwerkanbieterinnen abgeschlossen werden. Die Höhe der Beiträge über den gesamten Zeitraum von zwölf Jahren kann heute noch nicht abgeschätzt werden.

Entsprechend der Laufzeit der Leistungsvereinbarung mit Netzwerkanbieterinnen soll ein Verpflichtungskredit beantragt werden, aus dem die Mittel für die Leistungsvereinbarungen gespiesen werden. Der Vernehmlassungsvorlage liegt ein erster Entwurf für einen Bundesbeschluss über einen solchen Verpflichtungskredit bei.

Die organisatorische Ausgestaltung des Netzwerkanbieters muss wettbewerbs- und subventionsrechtlichen Anforderungen genügen

Unter wettbewerbspolitischen und subventionsrechtlichen Aspekten werden hohe Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung und den damit verbundenen Anforderungen an die Organisation des Netzwerkangebots gestellt. Der Gütertransport auf der Schiene ist – im Gegensatz zur Personenbeförderung – eine privatwirtschaftliche Tätigkeit, die durch die Wirtschaftsfreiheit geschützt ist. Somit muss die finanzielle Förderung des Netzwerkangebots so ausgestaltet sein, dass im Sinne der Verhältnismässigkeit die Auswirkungen auf Wettbewerb und Wirtschaftsfreiheit möglichst gering sind.

SBB Cargo AG bzw. die zukünftige Anbieterin im EWLTV erbringen Angebote im Güterverkehr, die im Wettbewerb mit den Angeboten anderer Unternehmen im Schienen- und Strassengüterverkehr stehen. Es werden daher mit der Leistungsvereinbarung besondere Anforderungen an die Organisation des Netzwerkanbieters gestellt.

Der Bundesrat sieht eine Unternehmensstruktur mit klaren Schnittstellen als erstrebenswert an: Die verschiedenen Elemente der Leistungsvereinbarung könnten so klar verortet werden. Die Leistungsvereinbarung selbst könnte mit einer systemintegrierenden, aber von den anderen Unternehmenseinheiten möglichst unabhängigen Einheit abgeschlossen werden.

Die organisatorische Ausgestaltung des Netzwerkangebots muss wettbewerbsökonomischen und -politischen Anforderungen genügen. Wenn der EWLTV bzw. das Netzwerkangebot als Produkt eines Unternehmens verstanden wird, geht mit der Leistungsvereinbarung eine Marktschliessung oder Verzerrung zugunsten des EWLTV gegenüber Ganzzügen einher. Dies muss idealerweise kompensiert werden, indem sicherzustellen ist, dass Leistungen im Netzwerkangebot zu Konditionen erbracht werden, wie sie in einem faktischen oder potenziellen Wettbewerb Gültigkeit besitzen würden.

Im Vordergrund steht so die Möglichkeit, auf Ebene der Leistungserbringung für das Netzwerkangebot wettbewerbliche oder wettbewerbsähnliche Elemente zu implementieren, z.B. durch die Ausschreibung von Leistungen (auch in Form von Teillosten), der Einholung von Konkurrenzofferten für die verschiedenen Leistungen oder allenfalls Benchmark-Analysen. In jedem Fall muss eine effiziente Leistungserbringung nachgewiesen werden können. Auch sollen die Angebote des Netzwerks allen interessierten Vertriebsgesellschaften offenstehen. Diese sollen diskriminierungsfreien Zugang zu den Verkaufssystemen und Buchungsplattformen erhalten.

Eine weitere grundsätzliche Möglichkeit besteht in der Ausschreibung des gesamten Netzwerkangebots. Wenn ein Angebot jedoch alle vier Jahre ausgeschrieben wird, behindert dies eine längerfristige Ausrichtung und nachhaltige Entwicklung des Angebots als Netzwerk und macht zudem eine Vielzahl an Regulatorien (z.B. Übernahme von Assets und Personal) erforderlich. Daher steht diese Variante aktuell nicht im Vordergrund. Diese Einschätzung soll aber mit dieser Vernehmlassungsvorlage explizit überprüft werden.

Mit dieser Vernehmlassungsvorlage wird vorgeschlagen, dass es in der Verantwortung der Netzwerk-anbieterin ist, für die nötigen organisatorischen Vorkehrungen zu sorgen, um Querfinanzierung aus dem Netzwerk in dem Wettbewerb unterstehende Unternehmensbereiche und andere Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Interne Leistungserbringer haben für Leistungen dieselben Preise und Konditionen zu verrechnen, als wenn diese am Markt beschafft würden. Die Beweislast hierfür liegt bei der Netzwerk-anbieterin und muss einer vertieften Überprüfung Stand halten.

Verhältnis der Leistungsvereinbarung zur Beteiligung des Bundes an den Bestellungen der Kantone

Bestellt ein Kanton heute ein Angebot des Gütertransports auf der Schiene, so kann der Bund gemäss Art. 9 Abs. 1 GüTG sich an der Bestellung beteiligen. Diese Bestimmung ist aktuell bis 2027 befristet. Die Möglichkeit, dass Kantone Verkehre bestellen können, die nicht Gegenstand des Netzwerkangebots sind, soll in dieser Variante weiterhin bestehen bleiben. Entsprechend wird vorgeschlagen, die Befristung bis 2027 aufzuheben.

Die bisher vom Bund mitbestellten Angebote im Schmalspurgüterverkehr sind nicht durch Charakteristika eines Netzwerkverkehrs gekennzeichnet, sondern sind in der Regel Ganzzugsverkehre. Insofern sind diese Verkehre von den Regelungen zum Netzwerkangebot nicht betroffen. Die heutige Praxis der Kantone bei der Bestellung von Güterverkehrsangeboten soll fortgeführt werden.

Umfasst das zukünftige Netzwerkangebot auch die Bedienung von Punkten auf dem Schmalspurnetz, können auch diese Leistungen bzw. Angebote im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Netzwerk-anbieterin vereinbart werden.

Es ist ein Augenmerk darauf zu werfen, dass es zu keiner Doppelförderung kommt. Ebenso müssen die von den Kantonen zusammen mit dem Bund bestellten Angebote in den kantonalen Güterverkehrskonzepten klar beschrieben und ausgewiesen sein (vgl. Ziffer 4.2.6).

4.2.4 Angepasste unternehmerische Ausrichtung von SBB Cargo

Aus Sicht des Bundesrates ist es wichtig, dass die Aktionäre der SBB Cargo AG mit Blick auf die Stossrichtungen dieser Vernehmlassungsvorlage prüfen, ob und inwiefern diese mit der derzeitigen unternehmerischen Organisation der Gesellschaft vereinbar sind und ob die Gesellschaft dafür ausreichend kapitalisiert ist. Der Bundesrat hat das UVEK daher beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) sicherzustellen, dass die Verwaltungsräte der SBB AG und der SBB Cargo AG Optionen der organisatorischen Weiterentwicklung (z.B. Holdingstruktur) sowie eine Rekapitalisierung der SBB Cargo AG prüfen. Hierfür haben die SBB und SBB Cargo den Eignerstellen entsprechende Überlegungen unterbreitet. Diese werden nun parallel zu dieser Vernehmlassung weiter vertieft.

4.2.5 Förderung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr

Es wird ergänzend ein Massnahmenpaket vorgeschlagen, dass auf Kunden- und Verladeseite den Zugang zum Schienengüterverkehr verbessern und den Aufbau multimodaler Transportketten begünstigen soll. Es werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, die zum einen die Entwicklung von Anlagen an der Schnittstelle der Schiene zu den komplementären Logistik- und Transportprozessen verbessern und zum anderen die Attraktivität der Nutzung von Leistungen des Schienengüterverkehrs für den Ver-lader erhöhen.

4.2.5.1 Ziel der Massnahmen: Stärkung multimodaler Transportketten und einfacher Zugang zu den Leistungen des Schienengüterverkehrs

Multimodale Umschlagsplattformen und Freiverlade in den Agglomerationen zum Aufbau multimodaler Transportketten etablieren

Aus Sicht des Bundesrats besteht ein besonderes Entwicklungspotenzial in der Erschliessung der Agglomerationen für Güterverkehrsangebote. Infolge des Rückzugs der Industrie aus den städtischen Gebieten wurden in der Vergangenheit die Anschlüsse für den Schienengüterverkehr vielfach aufgehoben oder fielen Projekten der Stadtentwicklung zum Opfer. Mit der zunehmenden Bedeutung der Citylogistik besteht kurz- bis mittelfristig Potenzial für deren Neuerschliessung durch Bahnangebote sowie

der Ver- und Entsorgung (z.B. Baumaterialien, Recycling). Zentral ist die Verbindung zwischen den Zentrallagern und den Geschäften des Detailhandels und Handwerksbetrieben in den Agglomerationen.

Zentrumsnahe multimodale Umschlagsplattformen (City-Hubs), wie sie mit dem aktualisierten Konzeptteil des Sachplans Verkehr⁶² vorgesehen sind, sind hierfür eine notwendige Voraussetzung. Umschlagsplattformen im Güterverkehr sollen gemäss Sachplan ein Schlüsselement für die Vernetzung und Bündelung sein. Auch werden hierüber die verschiedenen Verkehrsträger Strasse und Schiene sowie ergänzend Schiff und zukünftig auch unterirdischer Güterverkehr ermöglicht. Bis heute erfolgt die Organisation der Logistikketten dezentral durch die verschiedenen Anbieter von Logistikdienstleistungen. Die Entwicklung einer Vielzahl von parallel und individuell organisierten Logistikketten ist raum- und verkehrsintensiv. Für Logistikanbieter wird es zudem aufgrund des starken Siedlungsdruckes immer schwieriger, bestehende Standorte zu halten oder neue Standorte an geeigneter Lage zu entwickeln.

Multimodale Umschlagsplattformen sollen den Umschlag von Gütern zwischen den Verkehrsträgern und die Aufteilung von gebündelten, grossen Losgrössen in kleinere Losgrössen für die Feinverteilung sowie Ver- und Entsorgung (und umgekehrt) ermöglichen. Auch sind an den Standorten Möglichkeiten für das Angebot von zusätzlichen Funktionalitäten (Zwischenlagerung, Sortierung) vorzusehen. Umschlagsplattformen enthalten so anders als Freiverlade die Möglichkeit zur Pufferung von Teilladungen und Abstellflächen für die Pufferung von nicht zeitkritischen Wagen bzw. Waren.

Damit multimodale Umschlagsplattformen in der beschriebenen Form entwickelt und etabliert werden können, muss in erster Linie der rechtliche Status solcher «Umschlagsplattformen» geklärt werden und – falls notwendig – eine Abgrenzung zu KV-Umschlagsanlagen, Freiverladen und Anschlussgleisen erfolgen. Dies ist verbunden mit der Klärung der Frage, welche Betreiber- und Organisationsmodelle für die Angebote der Umschlagsplattformen in Frage kommen und ob rechtliche Vorgaben hierfür getroffen werden müssen.

Hier schliesst sich die Klärung der Frage der Finanzierung an, damit bestimmt werden kann, welche Anlagenteile des Baus, Erweiterung und der Erneuerung von Umschlagsplattformen durch den Bund mitfinanziert werden können.

Einfache und kohärente Finanzierung von Investitionen in KV-Umschlagsanlagen, Anschlussgleise und Umschlagsplattformen

Der Bundesrat strebt eine möglichst einfache Form der Mitfinanzierung von Investitionen in private Güterverkehrsanlagen an. Dies gilt für bestehende Anschlussgleise und KV-Umschlagsanlagen, aber auch für Umschlagsplattformen als neue Anlagenkategorie. Die oben genannten Anlagenkategorien werden im Folgenden als Umschlags- und Verladeanlagen bezeichnet.

Der Bund kann heute Investitionsbeiträge an den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleisen leisten. Bei der Gewährung und der Bemessung der Beiträge sind verkehrs-, energie- und umweltpolitische Ziele, wirtschaftliche Kriterien, die Vorteile Dritter und insbesondere das Konzept nach Artikel 3 GüTG angemessen zu berücksichtigen. Über diese Bestimmung werden heute eine Vielzahl an Gesuchen für Anschlussgleise und KV-Umschlagsanlagen bearbeitet. Die Bestimmung der anrechenbaren Kosten (auf Basis von Offerten und effektiven Rechnungen) sowie des jeweiligen Fördersatzes auf Basis der Kriterien des GüTG bindet hierbei viele Ressourcen und der Aufwand auf Basis einer generellen Nutzen-Kosten-Betrachtung ist für diese Förderung unverhältnismässig. Daher schlägt der Bundesrat weitere Vereinheitlichungen und deutliche Vereinfachungen für Gesuchstellung und -prüfung vor. Auch soll bei Anschlussgleisen eine Ausweitung der Anrechenbarkeit vorgenommen werden, indem auch Anlagenteile, die dem Verlad zur Schiene dienen, in den Genuss von Investitionsbeiträgen kommen können. Dies soll in Kohärenz zur finanziellen Förderung von KV-Umschlagsanlagen und Umschlagsplattformen stehen, für die solche Anlagenteile ebenfalls als förderwürdig betrachtet werden.

⁶² [Mobilität und Raum 2050: Sachplan Verkehr, Teil Programm \(admin.ch\)](#); vgl. auch die Massnahmen in folgender Ziffer 4.2.6,

Finanzielle Anreize für möglichst hohe Transportmengen auf der Schiene oder in intermodalen Angeboten

Mittels finanziellen Anreizen an Verlader und Speditionen können verstärkte Impulse für die Aufrechterhaltung und die zusätzliche Nutzung des Schienengüterverkehrs gesetzt werden. Mit diesen Anreizen wird mittels Erhöhung der Zahlungsbereitschaft der Kunden auf eine indirekte Einflussnahme der Preissetzung bzw. -gestaltung gesetzt. Es sollen möglichst einfache und pauschale finanzielle Anreizformen implementiert werden. Dabei soll irrelevant sein, welche konkreten Produktionsformen (EWLV, Ganz- und Linienzüge, Transporte in herkömmlichen Wagen oder UKV) für die von den Verladern oder Speditionen nachgefragten Angeboten zur Anwendung kommen. Wichtig ist auch eine administrativ einfache und unkomplizierte Umsetzung dieser Anreizinstrumente.

Mehr Transparenz und Flexibilität im Umgang mit eisenbahnrechtlichen Bestimmungen für private Güterverkehrsanlagen

Verladern und Betreibern von Güterverkehrsanlagen soll der Umgang mit den verschiedenen Förderinstrumenten, aber auch weiteren Bestimmungen für die Anlagen möglichst einfach gemacht werden. Daher werden neue Foren zur Regelung der Beziehungen zwischen Bund und Verladern und Anlagenbetreibern vorgesehen. Dies soll für Verlader und Anlagenbetreiber mehr Transparenz und Flexibilität ermöglichen.

Vereinfachung des Zugangs zu Daten für Kunden und Vereinfachung des Aufbaus von Vertriebsplattformen

Parallel zur Erleichterung multimodaler Transportketten durch die Weiterentwicklung von Anlagen und finanzielle Anreize ist auch die Vereinfachung des Zugangs zu den Daten und Informationen sicherzustellen, die notwendig sind, um solche Angebote aufzubauen und zu vermarkten. Massnahmen seitens des Bundes sind Gegenstand der Vorlage «Bundesgesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur (MODIG)», deren Vernehmlassung im Mai 2022 endete.⁶³ Im Rahmen der Vorlage MODIG wird geprüft, welche Rechtsanpassungen auch für den Bereich des Güterverkehrs erforderlich sind, um den Zugang zu den Angeboten auf den verschiedenen Verkehrsträgern und die Verknüpfung zwischen den Angeboten zu vereinfachen. Im Rahmen dieser Vorlage sind daher keine ergänzenden Massnahmen vorgesehen.

4.2.5.2 Vorgeschlagene Massnahmen: Ausweitung und Vereinfachung der Finanzierung von Umschlags- und Verladeanlagen und Einführung eines Verladebonus

Definition von Umschlagsplattformen, Abgrenzung zu anderen Anlagenkategorien

Multimodale Umschlagsplattformen ermöglichen den Umschlag von Gütern zwischen den Verkehrsträgern und die Aufteilung von gebündelten, grossen Losgrössen in kleinere Losgrössen für Feinverteilung/Ver- und Entsorgung (und umgekehrt). Idealerweise können an den Umschlagsplattformen auch zusätzliche Logistikfunktionen (v.a. Lagerung und Kommissionierung) angeboten werden. Das «Neue» an Umschlagsplattformen gegenüber bestehenden Anlagenkategorien des Schienengütertransports kann folgendermassen identifiziert werden:

- *Freiverladeanlagen des Bahninfrastrukturbetreibers* sind heute – auch durch die Definition in Art. 62 Abs. 1 Bst. f EBG – dadurch gekennzeichnet, dass auf den Verladegleisen und Verladeplätzen selbstständig und unabhängig Güter umgeschlagen werden können. Für die Entwicklung von Umschlagsplattformen ist hingegen die Möglichkeit einer zentralen Organisation und Steuerung der Anlage eine wichtige Voraussetzung, damit parallel verschiedene Aktivitäten auf einer Anlage in geregelten Abläufen erfolgen können.
- *Anschlussgleise*: Bereits heute bestehen Anlagen, über die der Umschlag von Gütern und Waren, vor allem Stückgüter und Teilladungen, vorgenommen wird. Die Entwicklung und der Betrieb dieser Anlagen ist heute rein privatwirtschaftlich organisiert. Diese Anlagen sind in der Regel integrierender Bestandteil eines Sammel- und Verteilnetzes von intermodal agierenden Speditionen⁶⁴

⁶³ https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/cli/dl/proj/2022/2/cons_1/doc_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-cli-dl-proj-2022-2-cons_1-doc_1-de-pdf-a.pdf

⁶⁴ Z.B. CDS Cargo Domizil AG.

und nicht für Dritte bzw. alle Zugangswilligen geöffnet. Diese Anlagen sind heute schienenseitig mittels Anschlussgleise erschlossen. Dies führt aber dazu, dass diese Anlagen sowohl unter dem Fokus der Identifizierung der Potenziale multimodaler Transporte als auch aus raumplanerischer Sicht für eine Modernisierung und Weiterentwicklung des Schienengüterverkehrs zu wenig Beachtung erfahren.

Rechtliche Anpassungen und Anreize zur Entwicklung von multimodalen Umschlagsplattformen

Eine eigenständige Definition von «multimodalen Umschlagsplattformen» ist auf Basis dieser Abgrenzungen nicht erforderlich. Vielmehr sind Vorkehrungen auf Stufe der Rechtsbestimmungen für Umschlags- und Verladeanlagen nötig, die eine Entwicklung dieser Plattformen nicht behindern und ergänzend Anreize für die Entwicklung solcher Anlagen – insbesondere in Verbindung mit der Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern – setzen:

- Durch eine Anpassung der Rechtsbestimmungen ist sicherzustellen, dass der Betreiber der Bahninfrastruktur die Möglichkeit besitzt, Freiverladeanlagen so weiterzuentwickeln, dass ein bedienter Betrieb möglich ist und zusätzliche Leistungen wie Kommissionierung und Pufferung/kurzzeitiger Lagerung zu erbringen. Hierfür soll auch eine Vergabe des bedienten Betriebs an Dritte möglich sein. Hierbei ist zu klären, welche Leistungen als Zusatz- oder Serviceleistungen gemäss NZV zu erbringen sind. Leistungen in Form von Kommissionierung und Pufferung/kurzzeitiger Lagerung stellen Serviceleistungen dar, für die die Infrastrukturbetreiberin oder der Betreiber frei aushandelbare Preise setzen kann, da sie nicht zum eigentlichen Netzzugang gehören.
- Für Umschlagsplattformen ist von Bedeutung, dass ausreichende Manipulationsflächen für den Umschlag von Gütern und Waren sowie Kommissionierungen und Pufferungen bestehen und idealerweise an einem Ort auch Flächen für zusätzliche Funktionalitäten wie zum Beispiel Einlagerung angeboten werden. Auch müssen Flächen vorgesehen werden, die eine Verknüpfung oder den Umlad auf anderen Verkehrsträgern ermöglichen. Neben der Strasse ist das zukünftig auch der unterirdische Gütertransport (Cargo sous terrain). Diese Flächen sind raumplanerisch zu entwickeln und sichern. Dies ist in den Massnahmen in Ziffer 4.2.6 enthalten. Dies gilt auch für die schienen- und strassenseitige Erschliessung und auch für eine allfällige Inbetriebnahme von Strecken des unterirdischen Gütertransports.
- Zugleich soll der Bund zukünftig einen finanziellen Beitrag an die Finanzierung der Errichtung oder Erweiterung solcher Umschlags- bzw. Manipulationsflächen leisten. Dies bedingt, dass zukünftig auch Kosten für Investitionen in Verladeflächen und -einrichtungen, die also der Einrichtung und dem Betrieb dieser Manipulationsflächen dienen sollen, ganz oder teilweise anrechenbar sind. Die Details dieser Massnahme werden unten unter den für die Anpassung der Finanzierung von Umschlags- und Verladeanlagen vorgesehenen Massnahmen dargestellt.
- Für die Umschlagsplattformen werden keine Organisationsmodelle vorgegeben. Mit Blick auf die Potenziale der City-Logistik besteht jedoch ein besonderes Interesse daran, dass diese Plattformen von möglichst vielen Akteuren genutzt und zugleich die Leistungen der unterschiedlichen Akteure schienen- und/oder strassenseitig gebündelt werden können. Dies soll mit Anreizen sichergestellt werden, indem der Bund höhere Förderbeiträge entrichten kann, wenn Zugang für dritte Transporteure und Speditionen besteht und gemeinsame Nutzungen vorgesehen sind. Auf einen Kooperations- oder Kontrahierungszwang wird hingegen verzichtet.
- Multimodale Umschlagsplattformen können auch Umschlagsanlagen bzw. Umschlagsmöglichkeiten für den kombinierten Verkehr enthalten. Es kommen für diese Anlagenteile bei der Finanzierung die Kriterien für die Anrechenbarkeit gemäss heutiger Praxis zur Anwendung.

Für Umschlags- und Verladeanlagen sollen zukünftig zusätzliche Anlagenteile finanziell gefördert werden

Die heute für Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von Anschlussgleisen vom Bund ausgerichteten Investitionsbeiträge umfassen lediglich Beiträge für den bahntechnischen Teil einer Anschlussgleisanlage. Hingegen sind für KV-Umschlagsanlagen Anlagenteile auch im gesamten Perimeter der Anlage anrechenbar. Insbesondere unter der Perspektive, die Entwicklung von Umschlagsplattformen zu ermöglichen, aber auch generell zur Vereinfachung des Zugangs zum Gütertransport auf der

Schiene sollen neu für alle Umschlags- und Verladeanlagen Kosten für Umschlagsflächen und Verladeeinrichtungen, die zum überwiegenden Teil dem Bahnverlad dienen und daher letztlich auch Investitionen in den Schienengüterverkehr sind, anrechenbar sein.

Die konkrete Bestimmung dieser Anlagenelemente ist noch nicht erfolgt. Voraussichtlich fallen hierunter Kräne, mobile Umschlagsgeräte wie Stapler, Mobilkräne, etc., ortsfeste Umschlagsgeräte wie Schüttgossen, Be- und Entladeeinrichtungen und Förderbänder und Abfüllstationen im unmittelbaren Umschlagsbereich des Anschlussgleises. Ebenso ist eine umfassende Finanzierung von Investitionen für einen automatisierten Betrieb von Anschlussgleisen vorgesehen. Hinzu kommen Rangier- bzw. Verschiebegeräte und -einrichtungen, z.B. mechanisch betriebene oder selbstfahrende Fahrzeuge, welche ausschliesslich dem Betrieb des förderfähigen Anschlussgleises dienen.

Darüber hinaus können anteilig auch Verladerampen, strassenseitige Anbindungen sowie Umschlagsflächen zwischen Schiene und Strasse sowie im Hochbau betriebsnotwendige Überdachungen anrechenbar sein.

Finanzierung von Investitionen in Umschlags- und Verladeanlagen mittels Pauschalen

Die finanzielle Förderung von Güterverkehrsanlagen mittels Investitionsbeiträgen an den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung dieser Anlagen soll vereinfacht werden. Mittels diesen Vereinfachungen soll für die verschiedenen förderfähigen Anlagenkategorien – KV-Umschlagsanlagen, Umschlagsplattformen und Anschlussgleise – ein einheitlicher, transparenter und einfacher Prozess für die Entrichtung von Investitionsbeiträgen möglich werden:

- *Pauschale Kostenansätze für Anlagenelemente*: Für die verschiedenen Elemente einer Anlage werden zukünftig einheitliche Kostenansätze festgelegt, die für die Bestimmung der anrechenbaren Kosten eines jeweiligen Anlagenelements massgeblich sind. Die Kostenansätze haben so den Zweck einer Pauschale. Der konkrete Mitfinanzierungsbeitrag des Bundes wird als Summe dieser Pauschalen ermittelt.

Die bereits heute bestehende Möglichkeit, bei der Ermittlung der anrechenbaren Kosten Obergrenzen je Kostenelement zu setzen,⁶⁵ wird somit ausgeweitet und nicht nur als Deckelung, sondern auch als Anreiz eingesetzt: Gesuchsteller, die vergleichsweise teuer bauen und für die die Kosten der Anlagenteile über den Richtwerten liegen, müssen im Ergebnis einen höheren Eigenmittelanteil leisten, während Unternehmen belohnt werden, die im Vergleich zu den Richtwerten günstiger bauen.

Für die einzelnen Anlagenelemente im Gleis-, Tief- und Erdbau werden Pauschalen gesetzt (z.B. Franken je Gleismeter, je Weiche etc.). Diese pauschalen Kostenansätze werden durch das BAV auf Basis der Durchschnittspreise vergangener Jahre festgelegt und im Sinne eines Katalogs veröffentlicht. Es erfolgt eine periodische Überprüfung der Pauschalen, in der Regel alle vier Jahre in Zusammenhang mit der periodischen Vorlage eines Bundesbeschlusses über den nächsten Verpflichtungskredit zur Finanzierung der privaten Umschlags- und Verladeanlagen.

- *Neubauten und Erweiterungen mit Investitionsvolumen < 5 Millionen Franken*: Für Projekte zum Bau und die Erweiterung von Anlagen mit einem Investitionsvolumen von höchstens fünf Millionen Franken soll der Investitionsbeitrag des Bundes künftig pauschal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten betragen. Die Vereinheitlichung des Fördersatzes empfiehlt sich aufgrund der Tatsache, dass eine differenzierte Beurteilung dieser in der Regel kleinen Anlagen nach verkehrs-, energie- und umweltpolitischen Zielen und wirtschaftlichen Kriterien kaum möglich ist.
- *Neubauten und Erweiterungen mit Investitionsvolumen > 5 Millionen Franken*: Für grössere Projekte ist weiterhin eine Differenzierung des Förderanteils des Bundes möglich. Hier ist – entsprechend der aktuellen Praxis – für den Förderanteil eine Spanne zwischen 40 und 60 Prozent der anrechenbaren Kosten möglich. Für Projekte von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung ist weiterhin ein Förderanteil von bis zu 80 Prozent möglich. Der Förderanteil ist je höher, umso mehr das

⁶⁵ Vgl. Art. 7 Abs. 5 GüTV; SR 742.411.

Projekt den verkehrs-, energie- und umweltpolitische Ziele und wirtschaftlichen Kriterien entspricht. Entsprechend können Anreize gesetzt werden, effiziente und kostengünstige Anlagen mit guter Anbindung an Schienen- und Strasseninfrastruktur zu errichten.

- *Erneuerungen*: Für die Erneuerung von privaten Güterverkehrsanlagen aller Kategorien soll zukünftig ein Förderanteil des Bundes von 40 Prozent gelten. Bei Erneuerungen bestehen in der Regel nur geringe Möglichkeiten, Anlagen in ihrem Layout grundlegend anzupassen und auf diesem Weg effizienter oder wirtschaftlicher auszugestalten. Eine differenzierte Beurteilung ist daher auch für solche Projekte schwierig.
- *Verzicht auf Mindestmengen und sonstige Transportmengen-Verpflichtungen*: Zur weiteren Vereinfachung wird für die Anlagen mit einem Investitionsvolumen von geringer als fünf Millionen Franken bzw. generell nach Erneuerungen auf die Festlegung von Mindesttransport- oder Mindestumschlagsmengen in Form einer Auflage verzichtet. Es bleibt nur mehr die Verpflichtung, eine Anlage mindestens zwanzig Jahre in Betrieb zu halten.
Durch die hohe Eigenmittelbeteiligung von durchschnittlich mindestens 50 Prozent haben die Anlagenbetreiber bereits einen genügend grossen Anreiz, die Anlagen möglichst intensiv zu nutzen. Hinzu kommen Anreize für eine möglichst grosse Zahl an Transporten, wie sie unten mit einem Umschlags- und Verladebonus vorgeschlagen werden.
Zudem hat sich in der Praxis die Überwachung der Transportmengen und die allfällige Geltendmachung von Rückforderungen bei Unterschreitung der Transportmengen als aufwändig erwiesen. Hinzu kommt, dass die geltenden Rechtsgrundlagen hier keine einfache und transparente Umsetzung zulassen und in jedem Fall anzupassen wären.
Beim Bau und der Erweiterung von Anlagen mit einem Investitionsvolumen grösser fünf Millionen Franken werden weiterhin Mindestumschlagsmengen vereinbart, bei deren Nichteinhaltung Rückforderungsmöglichkeiten des Bundes bestehen. Dies gilt insbesondere für grössere KV-Umschlagsanlagen.
- *Verzicht auf Auflage der Diskriminierungsfreiheit bei reinen Anschlussgleisen*: Mit der Totalrevision des GüTG wurde auf Gesetzesstufe das Erfordernis der Diskriminierungsfreiheit pauschal für alle Umschlags- und Verladeanlagen festgelegt. Anschlussgleise dienen in der Regel ausschliesslich unternehmensinternen Logistikprozessen, die durch den Zugang Dritter möglicherweise behindert werden. Daher ist die Auflage des diskriminierungsfreien Zugangs für Dritte nicht oder nur erschwert umsetzbar und auch ohne erkennbaren verkehrspolitischen Mehrwert. Daher sollen zukünftig Anschlussgleisbetreiber nicht mehr der Pflicht zur Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs unterstellt werden. Die gegenseitigen Pflichten unter Anschliessern gemäss Art. 19 GüTG bleiben davon unberührt.

Die zukünftigen Regelungen zur Finanzierung von Güterverkehrsanlagen sehen auch weiterhin vor, dass zur Förderung der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs Neubauten und Erweiterungen von KV-Umschlagsanlagen im Ausland finanziell unterstützt werden können. Für diese Förderung soll aber zukünftig auf die Möglichkeit einer Förderung mit Darlehen verzichtet werden. Die entsprechende Regelung in Art. 8 Abs. 5 fand in der Vergangenheit keine Anwendung.

Einführung eines Bonus an Verlader in Form eines Verbilligungsbeitrags

Mittels der Entrichtung eines «Umschlags- und Verladebonus» an Verlader für den Verlad von Gütern oder den Umlad von Gütern zwischen den Verkehrsträgern Schiene-Strasse oder Schiene-Schiff sollen verladerseitig Anreize für eine verstärkte Nutzung des Schienengüterverkehrs oder den Einsatz von Leistungen des Schienengüterverkehrs innerhalb multimodaler Transportketten gesetzt werden. Für die Ausgestaltung sind folgende Faktoren vorgesehen:

- Verlader bekommen für die Nutzung des Schienengüterverkehrs eine pauschale Abgeltung pro Wagen. Die Abgeltung wird für den Verlad ab Abgangsort, den Entlad am Bestimmungsort und für den Umlad herkömmlicher Güter von der Schiene auf die Strasse vv. oder von der Schiene auf das Güterschiff (auch Binnenseen) vv. In der Regel kommt so jeder Transport zweimal in Genuss des Bonus.

- Der Bonus wird je Bahnwagen entrichtet. Der Bahnwagen ist die Grösse, die heute bereits an jedem Anschlussgleis oder Freiverlad erfasst wird. Mit der Orientierung am Bahnwagen wird vermieden, dass die Verloader schwerer und damit eher für den Bahntransport geeigneter Güter bevorzugen werden. Der Wagen ist zugleich in der Regel die Gefässgrösse, die Eisenbahnverkehrsunternehmen am Markt als Leistung anbieten.
- Die Höhe des je Wagen zu entrichtenden Umschlags- und Verladebonus soll in den Ausführungsbestimmungen festgelegt werden. Bis dann sind weitere Abklärungen für die Bestimmung eines adäquaten Abgeltungsbetrags vorzunehmen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Anreiz umso stärker zugunsten des Bahntransports wirkt, je höher der Bonus ist. Abschätzungen und Gespräche mit Branchenakteuren zeigen, dass ein massgeblicher Einfluss auf den Verkehrsträgerentscheid erst erreicht wird, wenn der zusätzliche finanzielle Anreiz an den Verloader einen nennenswerten Anteil an den heutigen Transportkosten ausmacht bzw. die Kostendifferenz zum Strassengüterverkehr verkleinert oder nivelliert. Dies würde gemäss ersten Abschätzungen einen Umschlags- und Verladebonus von durchschnittlich 40 Franken je abgehenden resp. ankommenden Wagen bedingen. Die Gesamtsumme dieser Förderung würde – berechnet auf der Zahl der aktuell in der Schweiz transportierten Wagen – 25 Millionen Franken betragen.
- Für die Bemessung des Umschlags- und Verladebonus ist eine Differenzierung nach der Wagenzahl an einer Anlage vorzusehen: Für die ersten 720 Wagen würde für bestehende Anlagen kein Bonus entrichtet. Die Zahl von 720 Wagen orientiert sich an der Mindestmenge Wagen, die bisher für eine finanzielle Förderung eines Anschlussgleises zwingend ist. Für Mehrmengen, die über die bisherige Zahl an Wagen hinausgeht, soll für einen Zeitraum von zwei Jahren ein erhöhter Bonus möglich sein. So würden klare Anreize für Mehrverkehre gesetzt. Für neu oder wieder in Betrieb genommene Anschlussgleise gilt für die ersten fünf Jahre die Mindestmenge von 720 Wagen nicht. Sie kommt ebenfalls für den Verlad über Freiverlade nicht zur Anwendung. Im Gegenzug ist jedoch vorzusehen, dass die Zahl der Wagen, die je Anlage einen Bonus erhalten soll, gedeckelt wird- Ab einer Zahl von ca. 1500 Wagen ist eine Anlage gut ausgelastet und davon auszugehen, dass eine Bedienung auf der Schiene gesichert ist.
- Der Umschlags- und Verladebonus soll via die Betreiber von Anschlussgleisen oder multimodalen Umschlagsplattformen entrichtet werden. Ist der Anlagenbetreiber nicht die für den Transport marktlich verantwortliche Person, ist davon auszugehen, dass die Weitergabe des Bonus via die marktlichen Vertragsbeziehungen erfolgt. Bei Freiverladen ist eine direkte Abrechnung durch den Verloader möglich. Die Entrichtung der Abgeltungen auf diesem Kanal ist der administrativ einfachste Weg.
- Das Verhältnis des Umschlags- und Verladebonus zur Rückerstattung der LSVA gemäss Art. 4 Abs. 3 SVAG⁶⁶ muss geregelt werden. Es bestehen zwei grundsätzliche Möglichkeiten: Entweder wird der Umschlags- und Verladebonus ergänzend zur LSVA-Rückerstattung eingeführt oder die LSVA-Rückerstattung wird aufgehoben, so dass er auch für Transporte im kombinierten Verkehr zur Anwendung kommen würde.
Im Rahmen dieser Vernehmlassungsvorlage steht die erste Option im Vordergrund, da von einer Anpassung des SVAG vorderhand abgesehen werden soll, da dessen Revision Gegenstand der Arbeiten zur Weiterentwicklung der LSVA ist (vgl. Ziffer 1.1.2). Grundsätzlich ist aber auch die Aufhebung der LSVA-Rückerstattung und die Anwendung des Umschlags- und Verladebonus auch im KV eine Option, die mit dieser Vernehmlassungsvorlage zur Diskussion gestellt werden soll.
Kommt der Umschlags- und Verladebonus ergänzend zur LSVA-Rückerstattung zum Einsatz, sind Transporte im kombinierten Verkehr von diesem Bonus ausgenommen. Für die Anlieferung von Behältern des kombinierten Verkehrs auf der Schiene an das Anschlussgleis wird der Bonus hingegen entrichtet.
Für die Rückerstattung der LSVA sind hingegen Anpassungen der Modalitäten zu prüfen, um verstärkt Anreize für den Einsatz klimaneutraler Fahrzeuge im Vor- und Nachlauf auf der Strasse zu setzen. Da Fahrzeuge mit elektrischem Antrieb, welche Elektrizität oder Wasserstoff als Energiequelle nutzen, heute und voraussichtlich bis 2030 keine LSVA entrichten, muss die Möglichkeit

⁶⁶ SR 641.81

geschaffen werden, dass sie trotzdem den Anspruch auf die «Rückerstattung» geltend machen können.

Auf die Förderung neuer Angebote wird verzichtet (Streichung Art. 9 Abs. 2 GüTG)

Im Gegenzug zu den beschriebenen Massnahmen ist die Bestimmung in Art. 9 Abs. 2 GüTG, mit der der Bund neue Angebote des Gütertransports auf der Schiene fördern kann, bis sie eigenwirtschaftlich erbracht werden können, längstens jedoch während drei Jahren, aufzuheben. Diese Bestimmung ist derzeit bis 2027 befristet.

Dieser Fördertatbestand kam bisher nicht zur Anwendung. Seine administrative Umsetzung ist schwierig. Zugleich zielt das heutige CO₂-Kompensationsprogramm des Bundesamts für Umwelt BAFU, welches auch für Projekte im Güterverkehr zum Zuge kommen kann, auf den gleichen Tatbestand – nämlich die Verlagerung von Neuverkehren auf die Schiene ab.⁶⁷

Im Gegenzug zur Schaffung zusätzlicher Fördertatbestände die gezielt auf eine Stärkung von Angeboten im Schienengütertransport setzen, wird vorgeschlagen, auf dieses Instrument zu verzichten und die Bestimmung im GüTG ersatzlos zu streichen.

Regelung der Beziehungen zwischen Bund und Anchiesser bzw. Anlagenbetreiber mittels Vereinbarung

Um die aus Bau und Betrieb von privaten Güterverkehrsanlagen hervorgehenden Beziehungen zwischen Bund resp. BAV und den Eigentümerinnen oder Betreiberinnen von KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleisen transparent zu regeln, sollen diese Parteien zukünftige mehrjährige Vereinbarungen miteinander abschliessen können, mit denen zum einen die Höhe der Investitionsbeiträge für Neubauten, Erweiterungen und Erneuerungen sowie die damit verbundenen Verpflichtungen vereinbart wird, zum anderen bildet die Vereinbarung die Grundlage für die Entrichtung des oben beschriebenen «Verladebonus». Ebenso könnten mit diesen Vereinbarungen Angelegenheiten gemäss dem 4. Abschnitt GüTG (z.B. bewilligungsrechtliche Fragen zu Bau und Betrieb von Anschlussgleisen, Anwendbarkeit von eisenbahnrechtliche Bestimmungen und Betriebsvorschriften) geregelt werden, soweit dies sowohl für das BAV als Aufsichtsbehörde als auch den Anchiesser von Mehrwert ist. Als Anchiesser gilt, wer das Anschlussgleis tatsächlich betreibt. Im Zweifelsfalle gilt als Anchiesser der Eigentümer der Anlage.

Grundlage für die Vereinbarung von Pflichten und Rechte soll eine Standardvereinbarung zwischen Anlagenbesitzer und BAV bilden. Differenzierungen können nach Grösse und Art der Anlage vorgenommen werden. Auszahlungen für Investitionen sollen zukünftig per Stichtag vorgenommen werden. Auf den Stichtag hin hat der Anlagenbetreiber zu dokumentieren, welche Arbeiten vorgenommen wurden. Die Laufzeit der Vereinbarung soll in der Regel vier Jahre betragen.

Mit den Vereinbarungen wird auch die Meldung der Transportmengen durch die Anlagenbetreiber geregelt. Auf Basis der Meldungen wird der Bonus entrichtet.

Für KV-Umschlagsanlagen im Ausland soll weiterhin die Zusicherung der Beiträge per Verfügung möglich sein.

4.2.6 Stärkere Berücksichtigung des Gütertransports in der Raumplanung des Bundes und der Kantone

Mit der stärkeren Berücksichtigung des Gütertransports in der Raumplanung des Bundes und der Kantone soll erreicht werden, dass die Infrastrukturen und Anlagen für den Gütertransport kohärent zu den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft in der Raumplanung berücksichtigt werden.

⁶⁷ Vgl. hier eine Liste der vom BAFU geförderten Projekte im Güterverkehr: [5.1 Effizienzverbesserung bei Personentransport oder Güterverkehr \(admin.ch\)](#).
Kompensationsprojekte im In- und Ausland führen zu Emissionsverminderungen. Treibstoffimporteure sind gemäss Art. 26 Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.71) verpflichtet, einen Teil der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr mit Kompensationsprojekten auszugleichen. Sind die Anforderungen erfüllt, werden nationale und internationale Bescheinigungen ausgestellt, die zum Ausgleich von Emissionen verwendet werden können.

4.2.6.1 Ziel der Massnahme: Stärkung der Anliegen des Güterverkehrs in den raumplanerischen Instrumenten von Bund und Kantonen

Ziel der im Bereich der Raumplanung vorgeschlagenen Massnahmen ist die angemessene Berücksichtigung der Anliegen des Güterverkehrs. Idealerweise gelten für den Gütertransport in der Raumplanung gleich lange Spiesse wie für Anliegen des Personenverkehrs. Dies betrifft einerseits die raumplanerische Sicherung der Anlagen und andererseits die Ermittlung des Flächenbedarfs bzw. die Bezeichnung konkreter Vorranggebiete für Nutzungen für den Gütertransport. Dies impliziert die Sicherstellung einer effizienten Erreichbarkeit der Anlagen im Schienengüterverkehr und die multimodale Verknüpfung, insbesondere mit der Strasse.

Dies unter Wahrung der raumplanerischen Kompetenzen der Kantone, so dass für den Bund nur subsidiär direkter Handlungsbedarf besteht. Wesentliche Anforderungen des Schienengüterverkehrs und multimodaler Angebote sollen in geeigneter Weise in der kantonalen Richtplanung festgehalten werden. Festlegungen zum Güterverkehr in Sachplänen des Bundes sind zudem eng mit der Richtplanung abgestimmt und spiegeln sich dort wieder. Das Konzept für den Gütertransport auf der Schiene gemäss Art. 3 GüTG gibt den übergeordneten Rahmen und sorgt für eine enge Abstimmung mit den Planungen des Bundes zum Ausbau der Bahninfrastrukturen.

4.2.6.2 Vorgeschlagene Massnahme: Gleichberechtigte Berücksichtigung des Güterverkehrs in den bestehenden Instrumenten der Raumplanung des Bundes und der Kantone

Mit punktuellen Massnahmen bzw. Rechtsanpassungen im GüTG soll die gleichberechtigte Berücksichtigung des Güterverkehrs in den raumplanerischen Instrumenten des Bundes ermöglicht werden.

Konzept für den Gütertransport auf der Schiene zu einem verkehrsträgerintegrierenden Konzept weiterentwickeln

Das Konzept gemäss Art. 3 GüTG stellt in seiner heutigen Form Erhalt und Entwicklung der Anlagen für den Gütertransport auf der Schiene in den Vordergrund. Das Konzept kann als Instrument weiterentwickelt werden, indem es ergänzend vermehrt auch Aussagen zum Güterverkehr auf der Strasse, auf dem Rhein und den Schweizer Seen enthält und zudem die Abstimmung mit den aus dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2021 über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG)⁶⁸ bzw. dem sich in Erarbeitung befindenden Sachplanungen zum unterirdischen Gütertransport erwachsenden Handlungs- und Abstimmungsbedarf sicherstellt.

Das Konzept ist zudem um Aussagen und Festlegungen zu Räumen und verkehrlichen Anforderungen für Umschlagsplattformen zu ergänzen. Die im Sachplan Verkehr, Teil Programm gemachten behördenverbindlichen Aussagen und Festlegungen sind zuhanden der Kantone und weiterer planender Instanzen in geeigneter Weise zu konkretisieren und operationalisieren. Dazu können die im Sachplan Verkehr, Teil Programm, vorgesehenen sog. Handlungsraumgespräche genutzt werden.⁶⁹ Es sind mit dem Konzept Aussagen zu machen, wie die Umschlagsplattformen als Knoten-, Verbindungs- und Bündelungspunkte systematisch geplant und für alle Verloader zugänglich gemacht werden können. Die intelligente Verknüpfung aller Verkehrsträger mittels raumplanerisch gesicherten, zentralen Umschlagsplattformen sowie verkehrstechnisch gut erschlossener Produktions- oder Distributionsstandorten via Konzept und geeigneter Adressierung an die Richtplanung der Kantone bietet somit das Potenzial zu einer verbesserten Bündelung und Vernetzung sowohl in den Transporten über längere Distanzen als auch in der Feinzustellung sowie der Ver- und Entsorgung.

Für alle im Konzept enthaltenen Anlagenkategorien, die eine Verknüpfung der Verkehrsträger ermöglichen (Freiverlade, KV-Umschlagsanlagen, Umschlagsplattformen und Hafeninfrastrukturen für den Gütertransport auf der Schiene) sind zudem die Grundlagen für den Anschluss an das Strassennetz zu bestimmen.

⁶⁸ [AS 2022 373 - Bundesgesetz vom 17. Dezember 2021 über den unterirdischen Gütertransport \(UGüTG\) \(admin.ch\)](#), Inkrafttreten: 01.08.2022.

⁶⁹ Im Rahmen der Überarbeitung oder Aktualisierung des Sachplans Verkehr, Teil Programm führt der Bund in den Handlungsräumen gemäss Raumkonzept Schweiz regelmässig Gespräche mit den Kantonen, Städten und Gemeinden (Handlungsraumdiskussionen). [Vgl. Mobilität und Raum 2050: Sachplan Verkehr, Teil Programm, Kap. 4.4.](#)

Aufgrund der Tatsache, dass die direkt an die Kantone adressierten Festlegungen des Konzepts bis anhin nur zögerlich in die Richtplänen der Kantone Eingang gefunden haben, soll in den Gesetzesbestimmungen zum Konzept in Art. 3 GüTG nochmals ausdrücklich auf diese Verpflichtung der Kantone hingewiesen werden.

Die konkreten Arbeiten zur Überarbeitung des Konzepts werden aufgenommen, wenn die massgeblichen Entscheidungen zur Frage, ob der EWLV aufrechterhalten werden soll bzw. in welche Richtung das Netzwerkangebot weiterentwickelt wird, gefallen sind.

Stärkere Verpflichtung der Kantone für den Güterverkehr in der Verkehrs- und Raumplanung

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass im GüTG präzisiert wird, wie die Kantone aus dem GüTG erwachsende Verpflichtungen umzusetzen haben. Von Seiten der Verladerschaft und Eisenbahnverkehrsunternehmen besteht die Erwartung, dass hier die Kantone weitere Anstrengungen unternehmen. Dies betrifft die folgenden Sachverhalte:

- *Standorte für KV-Umschlagsanlagen:* Die Kantone berücksichtigen den im Konzept für den Gütertransport auf der Schiene ausgewiesenen Bedarfs an zusätzlichen Umschlagskapazitäten in der kantonalen Richtplanung, evaluieren die hierfür geeigneten Standorte und weisen diese in den Richtplänen aus.
- *Standorte für multimodale Umschlagsplattformen:* Die Kantone evaluieren auf der Basis der Aussagen des Sachplans Verkehr Programmteil die geeigneten Standorte und weisen diese in den Richtplänen aus. Sie berücksichtigen dabei die Konkretisierungen im Konzept für den Gütertransport auf der Schiene (sobald vorliegend). In den Agglomerationen ist hierfür die Thematik der Umsetzung von City-Logistik-Konzepten in geeigneter Weise aufzunehmen. Zudem kann diese Frage im Rahmen der im Sachplan Verkehr, Teil Programm vorgesehenen Handlungsraumgespräche mit den Kantonen, Städten und Gemeinden angegangen werden.
- *Erschliessung von Industrie- und Gewerbebezonen mit Anschlussgleisen:* Kantone und Gemeinden haben bereits heute gemäss Art. 12 GüTG die gesetzliche Pflicht, mit Massnahmen der Raumplanung dafür zu sorgen, dass die Industrie- und Gewerbebezonen soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar mit Anschlussgleisen erschlossen werden. Es ist offen, ob und wie diese Verpflichtung durch die Kantone umgesetzt wird. Daher wird neu festgelegt, dass die Kantone diese Massnahmen in den Richtplänen festlegen. Sie sind so auch verbindlich für die Nutzungsplanung der Gemeinden. Zur Klärung der Machbarkeit und Tragbarkeit sollen durch die Kantone idealerweise auch Vorgaben zur Unterstützung der Gemeinden erarbeitet werden.

4.2.7 Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten

Gemäss der Motion Herzog 20.3286 soll geprüft werden, ob der Bund für die erforderliche Bereitstellung der verschiedenen für den Gütertransport und -umschlag erforderlichen Hafeninfrastrukturen eine finanzielle Unterstützung leisten soll. Diese Fragestellung ist im Rahmen der Vorlage im umfassenden Kontext der zukünftigen Ausrichtung des Güterverkehrs zu stellen. Die Güterversorgung über den Rhein ist für die Schweiz von grosser Bedeutung. Auch bietet der Rhein die Möglichkeit von zu Strasse und Schiene redundanten und zugleich kostengünstigen und umweltfreundlichen Transportangeboten. Daher soll es Ziel des Bundes sein, über die Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen auf die Verfügbarkeit der für den Gütertransport auf dem Rhein und die Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern erforderlichen Infrastrukturen und Anlagen Einfluss nehmen zu können.

4.2.7.1 Ziel der Massnahme: Sicherung und Stärkung der Hafeninfrastruktur zur Einbindung der Rheinschifffahrt in multimodale Transportketten

Ziel dieser Massnahme ist die Sicherung der Schweizerischen Rheinhäfen als Gütertransportinfrastruktur von nationaler Bedeutung sowie die koordinierte Weiterentwicklung dieser Infrastrukturen entsprechend den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft und zur nachhaltigen Sicherung der Landesversorgung.

Die Rheinhäfen sollen moderne und leistungsfähige Logistikanlagen bereitstellen

Aus Sicht des Bundesrats sollen die von den Schweizerischen Rheinhäfen (SRH) als Anstalt öffentlichen Rechts betriebenen Rheinhäfen als moderne und leistungsfähige, an den Marktbedürfnissen orientierte Logistikanlagen weiterentwickelt werden. Dafür sind die erforderlichen Kapazitäten für einen effizienten Umschlag und die notwendige (Zwischen-)Lagerung der verschiedenen Güter bereitzustellen. Dies gilt in gleichem Masse für den Umschlag Schiff-Schiene im kombinierten und konventionellen Verkehr und die Umschlagsvorgänge zwischen Schiff und Strasse.

Hierfür ist die langfristige Verfügbarkeit der bestehenden Areale für Transport, Güterumschlag und Logistikdienstleistungen in den Häfen Basel-Kleinhüningen (mit Ausnahme der Westquaiinsel), Birsfelden und Auhafen Muttenz sicherzustellen. Dies ist in den raumplanerischen Instrumenten des Bundes und der Kantone bereits so verankert. Die Funktionalitäten der Hafenhöfe der heutigen Hafenbahn Schweiz AG im Hafen Kleinhüningen sowie im Hafen Birsfelden und im Auhafen Muttenz sollen langfristig erhalten bleiben und gemäss dem Stand der Technik und den Erfordernissen des Verkehrs modernisiert werden. Dies soll gegenüber heute auch einen moderneren und kostengünstigeren Schienengütertransport und so auch eine effiziente Transportkette Rheinschiff – Schiene ermöglichen.

Die verkehrspolitische Steuerung der Weiterentwicklung der Rheinhäfen über eine Beteiligung ist nicht ausreichend

Der Bund hat diese Zielsetzungen bereits 2017 in einer gemeinsamen Absichtserklärung zur Weiterentwicklung der Schweizerischen Rheinhäfen zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt, dem Kanton Basel-Landschaft und den Schweizerischen Rheinhäfen festgehalten.⁷⁰ Er hat dort die Absicht bekundet, dass die Hafenanlagen in Basel-Kleinhüningen um ein drittes Hafenbecken erweitert werden sollen, welches den Anschluss der Rheinschiffahrt an die zukünftige KV-Umschlagsanlage Gateway Basel-Nord ermöglicht, und der Bund eine Mitfinanzierung an diesem Hafenbecken entsprechend der Bestimmungen des GüTG und des GüTV vornehmen wird. Vorgesehen ist, dass der Bund auf Basis von Art. 8 Abs. 6 GüTG bedingt rückzahlbare Darlehen für den Bau des geplanten Hafenbeckens zusichert und zugleich beabsichtigt, die Miteigentümerschaft an den Infrastrukturen der SRH zu erlangen.

Der Bund hat diese Absicht auf Basis der mit der Totalrevision des Gütertransportgesetzes geltenden Gesetzesbestimmungen bekundet. Es ist jedoch offensichtlich, dass der Bund durch eine Minderheitsbeteiligung nicht den oben formulierten gewünschten Einfluss geltend machen kann. Mit dieser Vorlage ergibt sich nun die Möglichkeit, die verkehrspolitische Steuerung der Entwicklung der Rheinhäfen zielgerichtet zu regeln.

Notwendigkeit der Anpassung der Organisationsstruktur der Schweizerischen Rheinhäfen

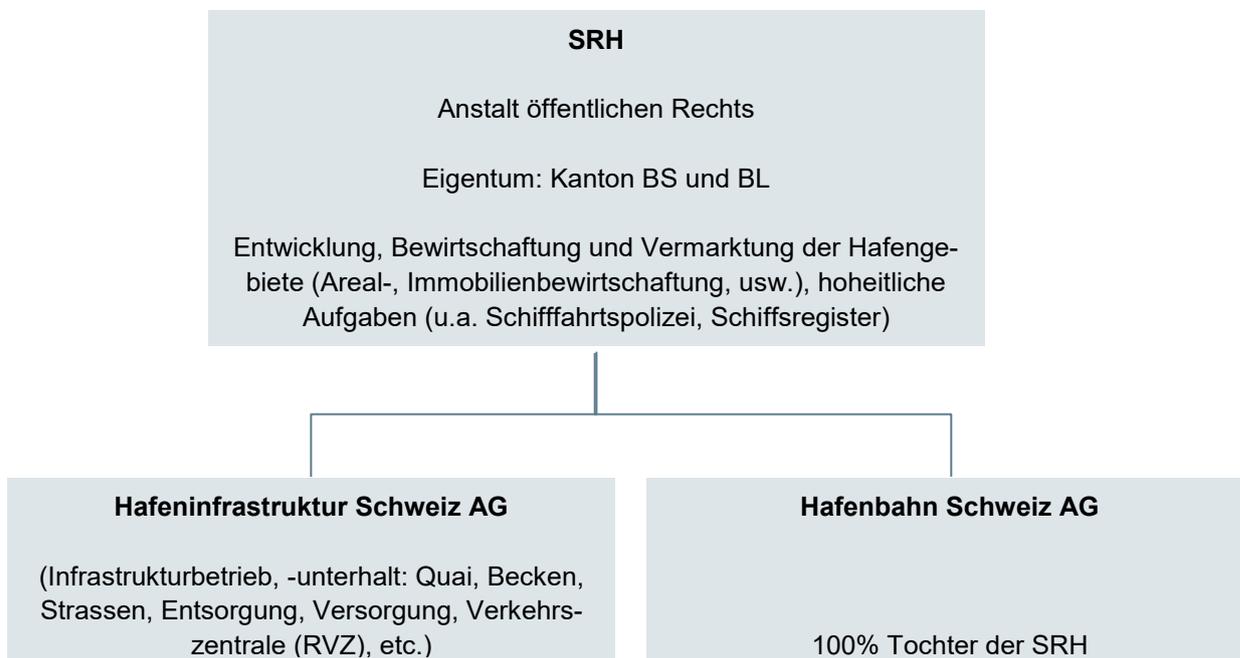
Die Frage der Steuerung der Entwicklung betrifft aus verkehrspolitischer Sicht lediglich die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Hafeninfrastruktur für den Gütertransport. Die Schweizerischen Rheinhäfen nehmen heute darüber hinaus auch Aufgaben der Bewirtschaftung und Vermarktung der Hafengebiete sowie hoheitliche Aufgaben⁷¹ auf Basis verschiedener Rechtsbestimmungen wahr. Hierfür besteht aus Bundessicht kein Bedarf für eine konkrete Steuerung.

Für eine transparente Kompetenzregelung wird daher eine geeignete gesellschaftsrechtliche Trennung zwischen dem Bereich Hafeninfrastruktur (Verkehrsflächen mit Hafenanlagen) einerseits und Immobilienbewirtschaftung und hoheitliche Aufgaben andererseits, welche direkt unter dem Dach der SRH bleiben sollen, angestrebt. Vorgesehen ist die Gründung einer neuen Aktiengesellschaft im Eigentum der SRH, in welche die Hafeninfrastrukturen überführt werden. Zu den Hafeninfrastrukturen zählen insbesondere Hafenbecken, Quais/Bermen, nicht öffentliche Strassen, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, betrieblich genutzte Hochbauten (u.a. Revierzentrale, Bootsgaragen) und Arbeitsschiffe.

⁷⁰ Vgl. [Bund, beide Basel und SRH unterzeichnen Absichtserklärung zur Weiterentwicklung der Rheinhäfen \(admin.ch\)](#).

⁷¹ U.a. als Schiffahrtspolizeibehörde auf Strom- und Hafengewässer, Hafenpolizeibehörde in den Hafengebieten, Zuständigkeit zur Ausstellung von Ausweisen für Rheinschiffe und deren Besatzungsmitglieder, Rheinschiffahrtsbehörde zur Registrierung von Grossschiffen, Meldestelle für Störfälle auf dem Rhein; als Patentprüfungskommission: Durchführung von Patentprüfungen; als Schiffsuntersuchungskommission: Untersuchung von Rheinschiffen; als Schiffseichamt: Eichen von Rheinschiffen.

Diese Unternehmensstruktur mit einer Hafeninfrastuktur AG kann wie folgt dargestellt werden. Der Bedarf der Steuerung durch den Bund konzentriert sich auf die Hafeninfrastuktur Schweiz AG. Die Hafenhäfen werden bereits heute über Leistungsvereinbarungen gemäss Art. 51 EBG gesteuert und finanziert.



Die dargestellte Unternehmensstruktur ist bereits in der gemeinsamen Absichtserklärung zur Weiterentwicklung der Schweizerischen Rheinhäfen skizziert. Die Eigner Kantone und die SRH selbst befürworten diese organisatorische Anpassung. Sie soll voraussichtlich in die durch Neustrukturierung der Anlagen im Hafen Basel-Kleinhüningen (Klybeck und Westquai) erforderliche Anpassung des sog. «Rheinhafen-Vertrags zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt»⁷² einfließen.

Die Schweizerischen Rheinhäfen sollen hierauf aufbauend weiterhin nach dem sogenannten «Landlord-Prinzip» betrieben werden: Dies bedeutet, dass einerseits das Infrastrukturmanagement (u.a. Strassen, Hafenbahn, Quaianlagen, Liegestellen und Steiger) durch die SRH verantwortet werden und andererseits Transport, Lagerung, Umschlag und Produktion von privaten Baurechtsnehmern wahrgenommen werden. Die SRH bewirtschaften die Parzellen im Baurecht und treten für die Eigner Kantone als Baurechtsgeber auf. Die privaten Baurechtsnehmer entschädigen die SRH in Form von Baurechtszinsen und Abgaben auf den umgeschlagenen Gütern. Auch an diesem Prinzip soll festgehalten werden.

4.2.7.2 Vorgeschlagene Massnahme: Steuerung über eine Leistungsvereinbarung mit der Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur

Zur Steuerung der Entwicklung der Hafeninfrastrukturen für den Gütertransport sieht der Bundesrat das Instrument einer Leistungsvereinbarung mit der Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur (in Gestalt der zukünftigen «Hafeninfrastuktur Schweiz AG») als neue verkehrspolitische Massnahme vor.

Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung kann der Bund direkten Einfluss auf die Leistungen einer Hafeninfrastuktur nehmen. Zudem kann jeweils nach Ablauf der Leistungsperiode eine rollende Beurteilung der erforderlichen Entwicklung und der nötigen Leistungen vorgenommen werden. In eine solche LV könnten auch Aspekte der Landesversorgung einfließen.

⁷² Staatsvertrag über die Zusammenlegung der Rheinschiffahrtsdirektion Basel und der Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft zu einer Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit unter dem Namen «Schweizer Rheinhäfen» («Ports Rhénans Suisses», «Swiss Rhine Ports»); vgl. [SG 955.400 - Staatsvertrag über die Zusammenlegung der Rheinschiffahrtsdirektion Basel und der Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft zu einer Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit unter dem Namen «Schweizer Rheinhäfen» \(«Ports Rhénans Suisses», «Swiss Rhine Ports»\)](#) - Kanton Basel Stadt - Erlass-Sammlung (bs.ch);

Im Rahmen der Leistungsvereinbarung werden Leistungsumfang und wichtige Infrastrukturentwicklungen der Rheinhäfen definiert

Der Fokus der Leistungsvereinbarung liegt auf der Vereinbarung des Leistungsumfangs im Betrieb und Unterhalt sowie im Substanzerhalt und in der Erneuerung der Hafeninfrasturktur. Durch die Bestellung von relevanten Infrastrukturen im Rahmen der Leistungsvereinbarung kann der Bund einerseits auf die Bemessung der Hafenabgaben (Abgaben auf Grund der umgeschlagenen Mengen in den Hafenarealen, entspricht einer Infrastrukturaufgabe wie die Trassengebühren im Schienenverkehr) Einfluss nehmen. Andererseits macht der Bund direkten Einfluss auf die Sicherung des Hafenperimeters und dessen Infrastrukturen als Basis der Entwicklung von (klimaneutralen) Transportketten geltend. Der Ausbau des Hafens ist nebensächlich, da abgesehen vom neuen Hafenbecken in Basel-Kleinhüningen, dessen Finanzierung weitgehend geklärt ist, keine weiteren Erweiterungen geplant sind.

Ohne eine direkte Risikoübernahme kann der Bund so Einfluss auf den konkreten Leistungsbedarf nehmen. Über die Periodizität ist eine flexible Steuerung der benötigten Leistungen möglich und entsprechend den Marktentwicklungen und geänderten umwelt- oder versorgungspolitischen Anforderungen möglich.

Über Abgeltungen an den Betrieb besteht eine direkte Möglichkeit, Anreize für attraktive und klimaneutrale Transportketten zu setzen

Vorderhand spielt die Frage der Abgeltung des vereinbarten Leistungsumfangs eine untergeordnete Rolle. Wenn Abgeltungen entrichtet werden, hat der Hafeninfrasturkturbetreiber die Möglichkeit, die Hafenabgaben zu reduzieren und so die Wettbewerbsfähigkeit von Transportketten mit Umschlag zwischen Schiff und anderen Verkehrsträgern zu erhöhen.⁷³ Andererseits sind mittelfristig relevante Investitionen in die Modernisierung und Erneuerung der Hafeninfrasturktur zu erwarten. Dies betrifft u.a. auch Investitionen in klimaneutrale Transportketten (z.B. Ladestationen oder Betankungsinfrastrukturen für Wasserstoff oder andere erneuerbare Energieträger, Erneuerungen der Bauwerke etc.). Eine Finanzierung via Hafenabgaben würde zu höheren Hafenabgaben führen, die durch Abgeltungen möglicherweise vermieden werden können.

Ersten Schätzungen seitens der Schweizerischen Rheinhäfen zufolge könnten sich die Abgeltungen auf ungefähr 5 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

Ein Zielbild für die Hafenanlagen ist wichtiges Element der Leistungsvereinbarung

Wichtiges Element der Leistungsvereinbarung ist ein Zielbild zur Entwicklung der Hafenanlagen. Die Raumplanung in den Häfen und in deren Umgebung ist von höchster Relevanz für die zukünftige Entwicklung der Hafenanlagen und der ansässigen Industrie. Um zu verhindern, dass die Weiterentwicklung der Häfen durch anderweitige Gebietsentwicklungen eingeschränkt oder verhindert wird, soll ein Zielbild für die Hafenanlagen definiert werden. Dieses Zielbild soll den Rahmen für die zukünftige Festlegung von freizuhaltenden Flächen vorgeben. In diesem Zusammenhang muss auch die Frage nach dem Umfang der Vorhalteleistungen des durch die Standortkantone zur Verfügung gestellten Landes abgeklärt werden.

Alle auf der Hafeninfrasturktur verfügbaren Funktionalitäten sollen grundsätzlich aufrechterhalten werden. Dies gilt sowohl wasser- als auch landseitig. Mit Blick auf den Schienengüterverkehr sollen die Bündelung und Formierung von Zügen mindestens entsprechend den heutigen Schweizer Standards (Zuglänge, Achslast, Lichttraumprofil, schweizerische Betriebsvorschriften etc.) erhalten werden. Ebenso sind die Bedienqualitäten für die Ladegleise an den Quaianlagen mindestens auf heutigem Niveau zu halten oder effizienter zu gestalten.

Mit der Botschaft an das Parlament wird noch keine Leistungsvereinbarung vorgelegt

Diese Vernehmlassungsvorlage und auch die vorzubereitende Botschaft werden noch keinen Entwurf der Leistungsvereinbarung und einen damit verbundenen Finanzierungsbeschluss umfassen. Bis zum Abschluss der ersten Leistungsvereinbarung sind folgende Schritte vorgesehen:

⁷³ Damit die Rheinschifffahrt auch in Zukunft eine attraktive Alternative zum Strassen- und Schienenverkehr darstellt, müssen die Preise für Transporte auf dem Rhein kompetitiv bleiben. Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Hafenabgaben könnte einerseits die Preise erhöhen und andererseits dazu führen, dass den im Hafen ansässigen Unternehmen die Mittel für weitere Investitionen in eigene Anlagen fehlen.

- *Klärung der Inhalte des sog. «Rheinhafen-Vertrags» der Eignerkantone:* Das Instrument einer Leistungsvereinbarung zwischen Hafeninfrastukturbetreiber und Bund wird von den heutigen Eignern der Rheinhäfen und den SRH begrüsst. Die Kantone verzichten jedoch auf eine Steuerung mittels Leistungsvereinbarung. In der anstehenden Revision des Rheinhafen-Vertrages zwischen den Kantonen soll definiert werden, dass die Vorgaben / Steuerung der Hafeninfrastukturbetreiberin durch die SRH als Muttergesellschaft erfolgt, welche wiederum über die Festlegung von Eignerzielen geführt wird. Auf diesem Weg bringen die Kantone ihre Interessen in die Bestimmung des Leistungsumfangs und die Offertstellung durch die Hafeninfrastukturbetreiberin ein. Dies bedingt die Klärung der Inhalte des zukünftigen Staatsvertrags zwischen den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und den SRH.
- *Auftrag zur Erarbeitung und Aushandlung eines Entwurfs der Leistungsvereinbarung an das BAV:* Das Instrument der Leistungsvereinbarung mit der Hafeninfrastukturbetreiberin soll als «kann»-Bestimmung in das GüTG aufgenommen werden. Wird dieses Instrument vom Parlament gutgeheissen, ergeht der Auftrag an das BAV, den Entwurf für eine entsprechende erste Leistungsvereinbarung mit der Hafeninfrastukturbetreiberin auszuhandeln und den damit verbundenen Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Zahlungsrahmen zusammen mit einer der periodisch, alle vier Jahre zu erarbeitenden Botschaften zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur vorzulegen, voraussichtlich für die Periode 2029 – 2032.

Möglichkeit der Umwandlung bedingt rückzahlbarer Darlehen in eine Bundesbeteiligung an der Hafeninfrastukturbetreiberin

Auf Basis der Beschlüsse zur Inkraftsetzung des Gütertransportgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen erfolgt der Beitrag des Bundes an den Bau eines neuen Hafenbeckens in Basel-Kleinmünningen an die Schweizerischen Rheinhäfen als zinsloses, bedingt rückzahlbares Darlehen. Dies in der damaligen Absicht, das Darlehen bei der Gründung der Hafeninfrastuktur AG in einen Eigenkapitalanteil des Bundes umzuwandeln. Und damit diese beabsichtigte Beteiligung entsprechend des in der Gemeinsamen Absichtserklärung festgehaltenen Vorgehens erfolgt, welches auch Grundlage für den Ratschlag der Regierung des Kantons Basel-Stadt für die Bewilligung des Kantonsanteils an der Finanzierung des neuen Hafenbeckens bildete.⁷⁴ Der Bundesrat schlägt die Aufnahme einer Formulierung im GüTG vor, welche es dem Bund in Form einer «kann»-Bestimmung erlaubt, die bedingt rückzahlbaren Darlehen des Bundes unter Vorbehalt der notwendigen aktienrechtlichen Beschlüsse der Hafeninfrastukturbetreiberin in Eigenkapital umzuwandeln.

4.2.8 Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe in Schienengüterverkehr und Güterschifffahrt

4.2.8.1 Ziel der Massnahme: Beschleunigung der Diffusion klimaneutraler Antriebe im Schienengüterverkehr und in der Güterschifffahrt

In der Begründung zur Mo. Herzog 20.3286 werden finanzielle Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe als Element für die zukünftige Förderung des Gütertransports auf dem Rhein benannt. In der Mo. Dittli 20.3222 werden solche Anreize für den Schienengüterverkehr nicht explizit benannt, jedoch kann der Analogieschluss gezogen werden: Mit dem Einsatz von Batterie-elektrischen Hybridfahrzeugen kann auch die Nahzustellung im Schienengüterverkehr klimaneutral erfolgen.

Klimaneutrale Produktion der Güterschifffahrt und des Schienengüterverkehrs sicherstellen

Ziel der Massnahme ist entsprechend den Zielsetzungen der parlamentarischen Aufträge, dass mit finanziellen Anreizen die Diffusion «klimaneutraler» Antriebstechnologien bei Güterschiffen und Rangierlokomotiven beschleunigt wird, unabhängig davon, ob man bestehende Schiffe resp. Fahrzeuge umbaut oder diese früher ausmustert und neue Schiffe resp. Fahrzeuge anschafft bzw. mietet. Auf dieser Basis soll es möglich sein, die Schiffe und Fahrzeuge zeitlich vorgezogen, also vor Ende der Lebensdauer, grösseren Umbaumassnahmen zu unterziehen oder auszumustern.

⁷⁴ Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 sowie Ausgabenbewilligung für die Weiterentwicklung der Hafenbahn in Kleinmünningen (Vorprojekt); vgl. [Microsoft Word - Ratschlag Hafenbecken 3 181206 final Versandv.docx \(bs.ch\)](#)

Mit Um- und Nachrüstungen oder Neubeschaffungen kann so der Beitrag von Schienengüterverkehr und Güterschiffahrt an die klimapolitischen Ziele weiter verbessert werden:

- Für die Flotte der Güterschiffe wird die Aus- und Umrüstung auf emissionsarme Antriebe und alternative Kraftstoffe angestrebt. Es sind schätzungsweise ca. 300 Güterschiffe auf Rhein und Seen betroffen.⁷⁵
- Für die im Schienengüterverkehr vor allem im Rangierbetrieb eingesetzten Fahrzeuge sollen zukünftig rein Batterie-elektrisch angetriebene Fahrzeuge oder Batterie-elektrische Hybridfahrzeuge zur Anwendung kommen. Es handelt sich um rund 90 Fahrzeuge von Güterverkehrsunternehmen.

4.2.8.2 Vorgeschlagene Massnahme: Finanzielle Unterstützung der Umrüstung durch Beiträge des Bundes

Finanzielle Beiträge an Bau und Umrüstung klimaneutraler Fahrzeuge und Schiffe

Als Massnahmen werden vorgeschlagen,

- für den Gütertransport auf der Schiene Investitionen in Anlagen und Fahrzeuge mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen, wenn diese eine massgebliche Reduktion des Ausstosses von Treibhausgasemissionen bei der Erbringung der Transportangebote ermöglichen,
- für die Güterschiffahrt finanzielle Beiträge an den Bau von an Treibhausgasemissionen armen oder für Niedrigwasser geeigneten Schiffen und für die Umrüstung und die Erneuerung von Schiffen auf klimaneutrale Antriebsanlagen zu leisten.

Die Beiträge sollen als A-Fonds-perdu-Beiträge entrichtet werden und sich in ihrer Höhe an den Umrüstkosten bzw. bei Neuanschaffungen an den Mehrkosten zwischen Investitionskosten von einem herkömmlichen Fahrzeug oder Schiff und Investitionskosten für ein Fahrzeug oder Schiff mit klimaneutralen oder treibhausgasemissionsarmen Antrieben orientieren. Für die Schiene soll die Entrichtung der Beiträge auf Basis von Pauschalen und unabhängig von den tatsächlichen Kosten erfolgen können. Hierfür sollen Pauschalen durch das BAV erarbeitet und periodisch überprüft werden können. Für die Güterschiffahrt sollen die Mehrkosten bei Neuanschaffungen von klimafreundlichen Antriebssystemen die Basis für die Bemessung darstellen.

Konkrete Anwendung und finanzielles Volumen im Bereich Schienengüterverkehr

Im Schienengüterverkehr steht die Umrüstung der Rangierfahrzeuge im Vordergrund. Sowohl die Mehrkosten bei der Beschaffung von batterie-elektrischen Hybridfahrzeugen gegenüber herkömmlichen Fahrzeugen als auch die Kosten für die Umrüstung werden auf etwa 1 Million Franken je Fahrzeug geschätzt (4 Millionen Franken als Preis für ein batterie-elektrisches Hybridfahrzeug im Vergleich zu 3 Millionen Franken für eine herkömmliche Rangierlok). In der Summe ist daher von einem Volumen von etwa 100 Millionen Franken für die Umrüstung auf klimaneutrale Rangierfahrzeuge auszugehen.

Die Finanzierung soll über Verpflichtungskredite erfolgen. Die Mitfinanzierung der Umrüstung von Rangierlokomotiven kann über eine Ausweitung des Gegenstands des «Verpflichtungskredits für Investitionsbeiträge an private Güterverkehrsanlagen» oder einen separaten Verpflichtungskredit erfolgen.

In diesem Rahmen ist keine Förderung der Rangierfahrzeuge von Infrastrukturbetreiberinnen vorgesehen. Dies erfolgt über die einschlägigen Finanzierungsinstrumente für die Infrastrukturbetreiberinnen (im Rahmen der Leistungsvereinbarungen; Art. 51 resp. 51b EBG).

Konkrete Anwendung und finanzielles Volumen im Bereich Güterschiffahrt

Aufgrund der zügig fortschreitenden Entwicklung und Standardisierung klimaneutraler Antriebstechnologien in der Schifffahrt soll mit dieser Vorlage die nötige Rechtsgrundlage unterbreitet werden, um den Zusagen der Schweiz für eine klimafreundliche Schifffahrt Rechnung zu tragen.

⁷⁵ Es gilt die Klassifizierung als «Güterschiff» gemäss Art. 2 Abs. 1 Binnenschiffahrtsverordnung, BSV; SR 747.201.1

Der Fokus liegt insbesondere auf einer umfassenden Umrüstung auf alternative, Treibhausgasemissionen reduzierende Antriebe in der Binnenschifffahrt. Es könnten auch fallweise Test- und Pilotprojekte finanziert werden, jedoch wird in der Schweiz momentan wenig Forschungsarbeit und Testbetrieb an Binnengüterschiffen geleistet.

Etwa 300 Güterschiffe sind auf Schweizer Seen und auf dem Rhein in der Schweiz registriert. Als durchschnittlicher Richtwert für eine Antriebsumrüstung eines Güterschiffes auf einen «grünen» Antrieb wird 800'000 Franken angenommen, wobei je nach Grösse und Einsatzzweck des Schiffes dieser Betrag erheblich schwanken kann. Im Zuge von Marktreife und Stückzahl werden die Kosten für Um- und Neuausrüstung mit alternativen Antrieben im Laufe der Jahre sinken. Für die Umrüstung der Fahrzeuge und für Neubeschaffungen soll der Mehrkostenansatz zur Anwendung kommen. Diese finanzielle Förderung gilt für alle Schweizer Güterschiffe, also auch für jene auf den Binnenseen.

Neben der Frage der Klimaneutralität sind längere und wiederkehrende Niedrigwasserphasen aufgrund des Klimawandels eine grosse Herausforderung für die Rheinschifffahrt. Um während Niedrigwasserperioden die Versorgung der Industrie mit Binnenschiffstransporten aufrechterhalten zu können, entwickeln Reedereien, Werften und Forschungsanstalten spezielle tiefgangoptimierte Schiffe mit angepassten Abmessungen. Auch für solche Schiffe soll die Förderung von Bau oder Pilotprojekten möglich sein.

Aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung und Standardisierung zukünftiger klimaneutraler Antriebstechnologien in der Schifffahrt soll mit dieser Vorlage lediglich die nötige Rechtsgrundlage, aber noch kein Kreditbeschluss unterbreitet werden. Sobald die Antriebstechnologien marktreif sind, kann ein Verpflichtungskredit beantragt werden. Die allfällige Finanzierung von Test- und Pilotbetrieben erfolgt über die Beantragung spezifischer Voranschlagskredite.

4.3 Variante 2: Punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens für den Güterverkehr

4.3.1 Verzicht auf eine Anpassung der Ziele des Bundes im Güterverkehr

An den verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes für den Schienengüterverkehr, welche in den Zielen und Grundsätzen des GüTG formuliert sind, wird in dieser Variante unverändert festgehalten. Die Variante sieht keine grundlegende Anpassung der bestehenden Rahmenbedingungen vor und verzichtet damit auf massgebliche zusätzliche Fördermassnahmen im Schienengüterverkehr, mit denen die Wettbewerbsposition des Schienengüterverkehrs signifikant verbessert und der Marktanteil der Schiene erhöht würde. Auf eine direkte Referenz im Zielartikel des GüTG zu den Reduktionszielen der Klimapolitik wird entsprechend verzichtet.

Die mit dieser Variante vorgeschlagene Einführung zusätzlicher Anreizinstrumente im Schienengüterverkehr und punktueller weiterer Massnahmen ist eine Fortsetzung der «Philosophie» des aktuellen Instrumentariums des GüTG. Sie steht somit im Einklang mit der aktuellen Zielformulierung des GüTG, jedoch müssen diese Massnahmen in den Katalog der Tatbestände aufgenommen werden, in denen der Bund – abweichend vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit für Angebote des Gütertransports auf der Schiene – eine finanzielle Förderung vornehmen kann.

4.3.2 Verzicht auf Modernisierung des EWLV als Netzwerkangebot

Auf eine gezielte finanzielle Unterstützung für den EWLV zur Weiterentwicklung in ein Netzwerkangebot wird bewusst verzichtet.

Verzicht auf die finanzielle Förderung des Netzwerkangebots ist Ergebnis einer Abwägung klima-, energie- und finanzpolitischer Aspekte

Der Verzicht auf die finanzielle Förderung des EWLV als Netzwerkangebot im Schweizer Schienengüterverkehr erfolgt mit der Begründung, dass der heutige Beitrag des Schienengüterverkehrs an die klimapolitischen Ziele des Bundes gering ist und dieser auch in Zukunft nicht signifikant gesteigert werden kann. Darüber hinaus ist ohne grössere finanzielle Unterstützungsmassnahmen ein Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr nicht wirtschaftlich betreibbar. Dies auch, weil davon ausgegangen werden kann, dass der Strassengüterverkehr die Anliegen der verladenden Wirtschaft für den Bereich, der

bisher im EWLV transportierten Güter ähnlich gut befriedigen kann. Gleichzeitig soll der Strassengüterverkehr innerhalb der nächsten 15 Jahre in der Lage sein, sein Angebot klimaneutral und energieeffizient zu erbringen.

Schienengütertransporte sollen zukünftig vollumfänglich im intra- und intermodalen Wettbewerb erbracht werden, Einstellung des Angebots im EWLV ist die wahrscheinliche Folge

Das zukünftige Angebot im Schienengüterverkehr wird grundsätzlich im Wettbewerb zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und ohne Bestellung bestimmter Angebote durch den Bund erbracht. In welcher Produktionsform die Angebote erfolgen – ob als Ganzzüge, Wagengruppen oder Netzwerk eines Kunden oder eines Branchensegments – wird dem Wettbewerb überlassen.

Als Folge der anhaltend fehlenden Eigenwirtschaftlichkeit im EWLV ist mit hoher Sicherheit davon auszugehen, dass SBB Cargo dieses Angebot einstellt. Es ist nicht zu erwarten, dass andere Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Lage sein werden, Schienengüterverkehr als Netzwerkprodukt mit einem gegenüber heute vergleichbaren Volumen anzubieten.

Es wird durch Wettbewerb zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Strassengüterverkehrsunternehmen entschieden, in welchem Umfang eine Verlagerung auf die Strasse und eine Überführung der Transporte des heutigen EWLV-Angebots in andere Gütertransportangebote auf der Schiene erfolgen wird.

Mit dem Bericht «Zukünftige Ausrichtung des Schienengüterverkehrs in der Fläche. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3597 der KVF-S vom 10. Mai 2021»⁷⁶ wurden detaillierte Abschätzungen über die verkehrlichen und regionalen Auswirkungen einer Einstellung des EWLV vorgenommen. Sie sind in den folgenden Abschnitten wiedergegeben.

Von verkehrspolitischer Bedeutung ist, dass die Einstellung des EWLV-Angebots irreversibel ist. Der Aufbau eines neuen Netzwerkangebots nach erfolgter Einstellung des heutigen Angebots von SBB Cargo im EWLV kann mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Verlagerer und Logistikunternehmen werden ihre Transporte in anderer Form organisieren und in diese neue Organisation der Transporte investieren, begleitet von Desinvestitionen für Anlagen, die für die Nutzung des Schienengütertransports bzw. des EWLV erforderlich sind.

Angebote im Schienengüterverkehr werden sich schwergewichtig auf Ganzzüge konzentrieren

Als Folge der Einstellung des Angebots im EWLV wäre ein Angebot im Schienengüterverkehr in Form von Ganz- oder Linienzugsangeboten voraussichtlich nur noch dort verfügbar, wo grössere Transportvolumen und aufkommensstarke Relationen anfallen. Voraussichtlich 70 bis 75 Prozent der heute im EWLV verkehrenden Transporte werden zukünftig auf der Strasse erfolgen.

Für zukünftige Schienenangebote steht die Erbringung eines Angebots in Form von Ganzzügen im Vordergrund. Verbindungen im heutigen EWLV, die aufkommensstark sind, können in ein Angebot von Direktzügen überführt werden. Die durchschnittliche Minimalmenge für eine kostendeckende Punkt-zu-Punkt-Verbindung beträgt gemäss Einschätzung von Marktakteuren 7 bis 8 Wagen pro Zug. Diese Menge variiert jedoch zwischen den Branchen. Während für Branchen wie Abfall- und Recyclingwirtschaft, Baugewerbe, Baustoffhersteller oder Siderurgie bereits mit niedrigen Wagenzahlen ein Zug kostendeckend geführt werden könne, sind im Bereich Nahrungsmittel und Detailhandel höhere Wagenzahlen erforderlich. Die notwendige Zahl Wagen spiegelt letztlich die Erlöslage und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Strasse (Bündelungsvorteile vs. Flexibilität) wider.

Die Einstellung des EWLV hat zur Folge, dass es kein publiziertes Angebot für Bahnleistungen gibt und auch keine offene Buchungsplattform für Kundinnen und Kunden zur Verfügung steht. Nur vertraglich vereinbarte Mengen werden in den verbleibenden Angeboten transportiert. Dabei sind Angebote in Form von reinen Kundenlösungen, aber auch als Regionen- und Branchenlösungen denkbar. Es

⁷⁶ Vgl. [Bericht BR D.pdf \(parlament.ch\)](#), insbesondere Ziffer 6.4.

ist Aufgabe der Eisenbahnverkehrsunternehmen oder Speditionen, die Mengen unterschiedlicher Kundinnen und Kunden zu einem Ganzzug zu bündeln. Möglicherweise werden auch Intermediäre aktiv, die solche Bündelungen vornehmen.⁷⁷

Das verbleibende Schienengüterverkehrsangebot mit Ganzzügen fokussiert auf Verkehre von und zu den Logistikzentren und wichtigen Industriestandorten der Schweiz. Schwerpunkte für den Abgang oder das Ziel von Ganzzügen werden so vor allem die Kantone Aargau, Zürich, Waadt, St. Gallen und nachgeordnet auch Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Wallis und Neuenburg. Hingegen sind zum Teil die gleichen Kantone (Aargau, Waadt, St. Gallen) und darüber hinaus besonders die Kantone Bern, Genf, Wallis und Tessin mengenmässig von einer endgültigen Einstellung des EWLTV betroffen. Für die Kantone Freiburg, Jura, Schaffhausen und alle Innerschweizer Kantone werden die Angebote im Schienengüterverkehr deutlich reduziert oder aufgehoben.

Verzicht auf Förderung neuer Angebote und die Beteiligung an Bestellungen von Güterverkehrsangeboten durch Kantone

Mit dem Verzicht auf eine finanzielle Unterstützung des EWLTV als Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr wird an der Befristung von Art. 9 festgehalten. Zukünftig stehen die Instrumente der Beteiligung des Bundes an der Bestellung von Güterverkehrsangeboten durch Kantone sowie der Förderung neuer Angebote nicht mehr zur Verfügung.

Das Instrument der Anschubfinanzierung kam – wie ausgeführt – bisher nicht zur Anwendung. Wenn eine Förderung erwünscht ist, sollte sie als Flankierungsmassnahme zur Einstellung des EWLTV definiert werden.

Die Beteiligung des Bundes an der Bestellung von Güterverkehrsangeboten durch die Kantone kam bisher nur im Schmalspurgüterverkehr zum Einsatz. Die Strategien der Kantone zur Entwicklung sind heterogen. Auch konnten für die finanziell unterstützten Verkehre keine signifikanten Angebotsentwicklungen, Produktivitätsverbesserungen oder Modernisierungen festgestellt werden. Ein weiteres finanzielles Engagement des Bundes ist – in Kohärenz mit dem Verzicht der Förderung eines Netzwerkangebots – nicht angezeigt.

Potenzial für Arealentwicklung zu anderen verkehrlichen oder städtebaulichen Zwecken und Verzicht auf raumplanerische Massnahmen zugunsten des Schienengüterverkehrs

Mit der wahrscheinlichen Einstellung des heutigen Angebots im EWLTV werden eine Grosszahl von Anlagen für den Güterverkehr (vor allem sog. Rangier- und Formationsbahnhöfe) mittelfristig nicht mehr benötigt und müssen zukünftig durch den Bund im Rahmen der Leistungsvereinbarungen nicht mehr bestellt und erhalten werden.

Gemäss vorläufigen Abschätzungen kann seitens der Bahninfrastrukturbetreiberinnen die Zahl an Formationsbahnhöfen stark reduziert werden. Sie sind nur noch dort erforderlich, wo lokal Bündelungen der Mengen verschiedener Kundinnen und Kunden erfolgen (5 bis 10 Bahnhöfe). Die Rangierbahnhöfe, die bisher vorwiegend dem EWLTV im Binnengüterverkehr dienen (Limmattal, Lausanne) können aufgehoben werden und als Bahnanlagen massiv verkleinert werden.

Die SBB und einzelne andere Infrastrukturbetreiberinnen können aus einer Umnutzung der so freiwerdenden Flächen zusätzliche Erträge generieren und damit einen Beitrag für eine Finanzierung des Unternehmens leisten.

Zugleich ergeben sich aus raumplanerischer Sicht Potenziale für neue Arealentwicklung und die Nutzungskonkurrenz kann teilweise verringert werden. Zugleich rückt das Augenmerk auf die strassensei-

⁷⁷ Nebst Punkt-zu-Punkt-Ganzzügen würden auch vermehrt Linienzüge eingesetzt werden, um auf einer bestimmten Relation durch mehrere Halte verschiedene Mengen abzuholen. Die Stopps würden direkt bei den Ladestellen der Kunden (Anschlussgleisen) oder an multimodalen Umschlagsplattformen erfolgen und nicht an einem Bedienpunkt oder Bahnhof.

Auf der Produktionsseite ist keine physische Präsenz durch Rangierlokomotiven und -teams vor Ort nötig. Ausnahmen könnten aufkommensstarke Standorte bilden, ab welchen mehrere Züge pro Tag abfahren und ein Rangierteam mit Rangierlokomotive die örtlich erforderlichen Manöver abwickelt (5–10 Standorte in der Schweiz). An allen anderen Orten erfolgt die Abholung und Zustellung an der ersten und letzten Meile mit sog. «Last Mile-Lokomotiven» direkt durch den Lokführer. Eine Last-Mile-Lokomotive verfügt über zwei Antriebe: Wie bei einer herkömmlichen Elektro-Lokomotive erfolgt die Stromversorgung durch die Oberleitung. Auf der ersten und letzten Meile zur Ladestelle (als Streckenabschnitt ohne Oberleitung) schaltet die Last-Mile-Lokomotive auf einen Hilfsantrieb (Diesel oder Batterie) um. Solche Last-Mile-Lokomotiven sind heute in der Schweiz nur in geringer Zahl im Einsatz und müssten für die Umsetzung dieses Zielbilds in den kommenden Jahren beschafft werden.

tige Erschliessung der verschiedenen nicht mehr über die Schiene bedienten Verloader und Logistikunternehmen. Hingegen ist die Notwendigkeit für Massnahmen zur Stärkung der Anliegen des Güterverkehrs – insbesondere zugunsten der Schiene - in den raumplanerischen Instrumenten von Bund und Kantonen nicht gegeben, so dass auf die in Variante 1 beschriebenen Massnahmen in diesem Bereich verzichtet werden kann.

Sowohl für die Reduktion der Trassen für den Schienengüterverkehr als auch für die Reduktion der Anlagen gilt, dass dies irreversibel ist. Es ist unwahrscheinlich, einmal stillgelegte oder gar rückgebaute Anlagen erneut in ausreichender Anzahl in Betrieb zu nehmen, falls zukünftig der Bedarf an einem neuen Netzwerkprodukt entsteht.

Flankierende Massnahmen für Anschlussgleisbesitzer

Mit der Einstellung des Angebots im EWLTV reduziert sich die Zahl der genutzten Anschlussgleise signifikant. Gemäss Abschätzungen werden für das zukünftige Angebot noch etwa 120 Anschlussgleise (ohne Armee) benötigt. Dies entspricht gegenüber heute einer Reduktion um 480 Anschlussgleise, das heisst um 80 Prozent aller Anschlüsse.

Gemäss heutigem Recht werden die Investitionsbeiträge vollständig zurückgefordert, wenn innerhalb von fünf Jahren nach Erhalt der Finanzhilfe die geförderte Anlage nicht benützt wird, oder anteilmässig zurückgefordert, wenn die geförderte Anlage endgültig nicht mehr benützt wird oder die vereinbarte Umschlags- oder Transportmenge nicht erreicht wird.

Der Bundesrat sieht vor, auf eine Rückforderung bereits ausbezahlter Finanzhilfen für Anschlussgleise zu verzichten, wenn die mit der Förderung verbundenen Mindesttransportmengen über ein Anschlussgleis infolge der Einstellung des EWLTV nicht mehr erbracht werden können. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Ausführungsbestimmungen.

4.3.3 Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr

Auch in der Variante 2 ist die Automatisierung des Schienengüterverkehrs vorgesehen. Bei einer Einstellung des EWLTV in der Schweiz wird es weiterhin Import- und Exportverkehre geben, die aus den EWLTV-Netzen im benachbarten Ausland stammen. Die Interoperabilität im Bahnverkehr ist Voraussetzung auch für Ganz- und alpenquerenden KV-Züge.

Europaweit wird die Umstellung auf die DAK weiterverfolgt. Vor allem die digitalen Funktionen bieten auch für die Ganzzüge und für die KV-Züge betriebs- und volkswirtschaftliche Vorteile. So ist es für die Schweiz von Vorteil, sich der gesamteuropäischen Umrüstung zur DAK anzuschliessen. Mit der Weiterentwicklung der Digitalisierung der Infrastruktur und der Zugsicherung wird die DAK ohnehin zu einer notwendigen Komponente.

Der Zeitdruck einer Migration ist jedoch nicht so hoch. Die Entwicklung in Europa wird dann die Migration in der Schweiz bestimmen. Die Umstellung selbst ist ebenso weniger komplex. Ganzzüge und KV-Züge können ohne Zeitdruck migriert werden.

Insgesamt sind in der Schweiz ca. 18'000 Wagen, die mit der DAK ausgerüstet werden müssen, immatrikuliert. Obwohl der EWLTV ca. 60% der Transportleistung des Schienengüterverkehrs bewältigt (vgl. Kap. 1.3.1), benötigt er in der Schweiz nur ca. 5'500 Wagen, also knapp 30% der gesamten Wagenflotte. Hiervon sind weitere ca. 2'100 Wagen im Mischeinsatz. Sie werden sowohl in Ganz- als auch in Netzwerkzügen gefahren. Insgesamt sind es also ca. 3'400 Wagen oder ca. 18% der Gesamtflotte, die bei einer Einstellung des EWLTV ausrangiert werden. Die restlichen in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeuge sind im Ganzzugsverkehr, hiervon auch ein grosser Teil im alpenquerenden Verkehr im Einsatz. Bei den Lokomotiven sieht das Bild aufgrund der hohen Transportleistung ähnlich aus: Nur ca. 53 Loks (ca. 11%) werden ausgemustert respektive nicht ersetzt. Die Kleinloks auf den Anschlussgleisen bleiben in der grossen Mehrzahl in Betrieb für die Rangierung der Wagen aus den Ganzzügen.

Die Investitionssumme für die Umrüstung der DAK reduziert sich dadurch bei den Wagen um ca. 73 Millionen Franken (also ca. 17%) und bei den Lokomotiven um ca. 9,4 Millionen Franken auf insgesamt ca. 410 Millionen Franken.

Zahlen Stand 22.06.2022	Anzahl	Umrüstkosten je Stück in Fr.	Summe in Mio. Fr.
Wagen, leicht umrüstbar	8'800	21'000	185
Wagen, schwierig umrüstbar	3'200	31'000	99
Wagen, die ersetzt werden müssen	2'200	13'000	29
Engineering			5
Summe Wagen			318
Lokomotiven, leicht umrüstbar	185	160'000	30
Lokomotiven, schwierig umrüstbar	205	250'000	51
Lokomotiven, die ersetzt werden müssen	78	80'000	6
Engineering			5
Summe Lokomotiven			92
Gesamtinvestition			410

Tabelle 5

Die Fördersumme würde sich bei den oben beschriebenen Finanzierungsregeln um ca. 26 Millionen Franken bei den Wagen (entspricht ca. 18%) und um ca. 4 Millionen Franken (ca. 11%) bei den Lokomotiven auf insgesamt ca. 150 Millionen Franken senken. Der Förderbeitrag ist um ca. 30 Millionen Franken (ca. 17%) geringer als in Variante 1.

	Anzahl	Fördersatz in Fr.	Förderbeitrag in Mio. Fr.
Wagen Baujahr 1995-2009	5'400	5'000	27
Wagen Baujahr 2020+	8'800	10'000	88
Förderbeitrag Wagen			115
Lokomotiven	468	75'000	35
Förderbeitrag insgesamt			150

Tabelle 6

4.3.4 Förderung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr

Variante 2 enthält zur Stärkung multimodaler Transportketten und der verstärkten Nutzung von Schienengüterverkehrsangeboten in Logistikketten die gleichen Elemente wie in Variante 1. Die Massnahmen entfalten vor allem im Umfang eine andere Wirkung, da kein Netzwerkangebot besteht. Umschlagsplattformen und Anschlussgleise werden produktionsseitig mit Ganzzügen oder grösseren Wagengruppen bedient. Dies macht zur Voraussetzung, dass kundenseitig grössere Mengen zur Bündelung bereitgestellt werden müssen.

In diesem Sinne umfasst Variante 2 folgende Massnahmen:

- Rechtliche Anpassungen zur Ermöglichung von Umschlagsplattformen und Abgrenzung zu anderen Anlagen bzw. Eisenbahninfrastruktur;
- Finanzierung von Investitionen in Umschlags- und Verladeanlagen mittels Pauschalen insbesondere für Anlagenelemente; vereinfachte Ermittlung des Förderbetrags für Projekte mit Investitionsvolumen < 5 Millionen Franken;

- Anrechenbarkeit zusätzlicher Anlagenteile bei der Ermittlung des Förderbetrags für Güterverkehrsanlagen, insbesondere Anschlussgleise;
- Einführung eines Umschlags- und Verladebonus in Form eines Verbilligungsbeitrags für den Verloader mit der Möglichkeit der Differenzierung der Bemessung nach Mengen;
- Verzicht auf Rechtsgrundlage für Förderung neuer Angebote (Streichung Art. 9 Abs. 2 GüTG);
- Regelung der Beziehungen zwischen Bund und Anschliesser bzw. Anlagenbetreiber mittels Vereinbarung.

Die Höhe des je Wagen zu entrichtenden Umschlags- und Verladebonus soll in den Ausführungsbestimmungen festgelegt werden. Bis dann sind weitere Abklärungen für die Bestimmung eines adäquaten Abgeltungsbetrags vorzunehmen. Werden als Annahme gleiche Förderbeträge je Wagen wie in Variante 1 hinterlegt, würde die Gesamtsumme dieser Förderung – berechnet auf die voraussichtlich nach Einstellung des EWLV-Angebots in der Schweiz transportierte Wagenzahl – 10 Millionen Franken betragen.

4.3.5 Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten

Zur Steuerung der Entwicklung der Hafeninfrastrukturen für den Gütertransport schlägt der Bundesrat mit Variante 2 ebenfalls eine Leistungsvereinbarung mit der Betreiberin der Hafeninfrastuktur vor. Der Bund kann so direkten Einfluss auf die Leistungen der Hafeninfrastuktur nehmen. Diese Leistungsvereinbarung kann auch Aspekte der Landesversorgung umfassen.

Stossrichtungen und Ausprägung entsprechen der Darstellung in Variante 1. Auch für Variante 2 ist die Vereinbarung eines Zielbildes zur Entwicklung der Hafenanlagen ein wichtiges Element. Mit ihm sollen die Arealentwicklungen im Hafenperimeter festgelegt werden. Hinsichtlich des Schienengüterverkehrs kann aber mit der Einstellung des EWLV eine Anpassung der erforderlichen Funktionalitäten der Hafenbahn vorgenommen werden. Die Formierung von Ganzzügen muss aber weiterhin möglich sein.

4.3.6 Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe in Schienengüterverkehr und Güterschifffahrt

Entgegen Variante 1 wird mit Variante 2 lediglich eine Rechtsgrundlage für finanzielle Beiträge an den Bau von an Treibhausgasemissionen armen oder für Niedrigwasser geeigneten Schiffen und für die Umrüstung und die Erneuerung von Schiffen auf klimaneutrale Antriebsanlagen vorgeschlagen.

Die Beiträge sollen wie in Variante 1 als A-Fonds-perdu-Beiträge entrichtet werden und sich in ihrer Höhe an den Umrüstkosten bzw. bei Neuanschaffungen an den Mehrkosten von herkömmlichen zu Schiffen mit klimaneutralen oder Treibhausgasemissionsarmen Antrieben orientieren.

Auf die Möglichkeit, Rangierlokomotiven des Schienengüterverkehrs umzurüsten, wird verzichtet. Diese Rangierfahrzeuge sind vorwiegend in der Nahzustellung eingesetzt, diese jedoch entfällt mit der Einstellung des EWLV. Die Zustellung an Anschlussgleise oder andere Anlagen soll zukünftig neu mit Last-Mile-Lokomotiven vorgenommen werden.

Die Förderung soll für alle Schweizer Güterschiffe, also auch für jene auf den Binnenseen, gelten. Die Förderung soll auch Investitionen in tiefgangoptimierte Schiffe umfassen können.

4.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bund übernimmt neue Aufgaben zur Modernisierung des Schienengüterverkehrs, zur Weiterentwicklung eines Netzwerkangebots und zur Stärkung der Rheinschifffahrt

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen erhält der Bund verschiedene neue Aufgaben, dies differenziert nach Variante 1 und 2:

- Zur Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr finanziert der Bund die Migration zur Digitalen Automatischen Kupplung und sorgt auf diesem Weg für einen geordneten Ablauf der Migration (Variante 1 und 2).
- Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit Anbieterinnen des EWLV im Schienengüterverkehr sorgt der Bund für eine Modernisierung und Weiterentwicklung der Angebote im

Schienengüterverkehr. Er finanziert in diesem Rahmen neu Investitionen und richtet Abgeltungen aus, bis ein kostendeckendes Angebot möglich ist. Die Massnahme soll auf 12 Jahre befristet werden (nur Variante 1).

- Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der Hafeninfrastukturbetreiberin sorgt der Bund für eine Sicherung und Stärkung der Hafeninfrastrukturen und eine bessere Einbindung der Rheinschifffahrt in die nationale Güterverkehrspolitik (Variante 1 und 2)

Alle weiteren Massnahmen und Anpassungen stellen keine neuen Massnahmen dar, vielmehr werden verschiedene bestehende Aufgaben oder Anreizinstrumente fortgeführt, modifiziert oder ausgeweitet (Varianten 1 und 2, unterschiedlich ausgeprägt).

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben sind für die Umsetzung der neuen Aufgaben zuständige BAV zusätzliche Ressourcen erforderlich (vgl. Ziffer 6.1.2).

4.5 Umsetzungsfragen

Die Massnahmen und Instrumente zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport erfordern Anpassungen auf Gesetzesstufe. Die diversen Änderungen im Gütertransportgesetz machen gewisse Anpassungen auf Verordnungsstufe erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Konkretisierung der verschiedenen Massnahmen der finanziellen Förderung und die neu eingeführten Leistungsvereinbarungen mit der Anbieterin des EWLV und der Hafeninfrastukturbetreiberin.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Einbettung der Vorlage

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über sämtliche, mit dieser Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, differenziert nach den beiden unterbreiteten Varianten:

Überblick über sämtliche Gesetzesänderungen dieser Vorlage

Gesetz	Bereich	Neuer oder geänderter Inhalt	Variante 1 und / oder 2
GüTG	Art. 1 Gegenstand	Präzisierungen zum Gegenstand	1 + 2
	Art. 1a Begriffe	neu aufgenommen; Begriffsbestimmungen und -klärungen	1 + 2
	Art. 2 Grundsätze und Ziele	Aufnahme einer Referenz zur Klimapolitik; Aufnahme zusätzlicher Regelungsbereiche und Ausnahmen von der Eigenwirtschaftlichkeit etc.	1
	Art. 3 Konzept für den Gütertransport	Punktuelle Ergänzungen und Präzisierungen	1 + 2
	Art. 3a Gemeinsame Leitlinien	Ergänzung um EWLV	1
	Art. 4 Enteignung	Anpassung der Begrifflichkeiten	1+2
	Art. 5 Transport gefährlicher Güter	unverändert	
	Art. 6 Transporte im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation	unverändert	
	Art. 7 Ausservertragliche Haftung	unverändert	
	Art. 8 Investitionsbeiträge für Umschlags- und Verladeanlagen	Ausweitung der Anrechenbarkeit von Anlagenteilen; Aufnahme von Pauschalen für Anlagenteile, Möglichkeit von Vereinbarungen zwischen BAV und Anlagenbetreibern; Präzisierung zum Geltungsbereich der Diskriminierungsfreiheit; Investitionsbeiträge für Hafenanlagen neu in Art. 8a	1+2
	Art. 8a Förderung der Hafeninfrastuktur für den Gütertransport auf dem Rhein	neu aufgenommen: Möglichkeit der finanziellen Förderung mit Instrument der Leistungsvereinbarung	1+2
	Art. 9 Abgeltung des bestellten Gütertransportangebots auf der Schiene	Streichung der Förderung neuer Angebote, sonst Präzisierungen	1+2
	Art. 9a Förderung des EWLV	neu aufgenommen: Möglichkeit der finanziellen Förderung des EWLV mit Instrument der Leistungsvereinbarung	1

Gesetz	Bereich	Neuer oder geänderter Inhalt	Variante 1 und / oder 2
	Art. 9b Umschlags- und Verladebeiträge	neu aufgenommene Möglichkeit der Entrichtung von Pauschalbeiträgen je Wagen (in Variante 2 als Art. 9a)	1+2
	Art. 10 Technische Neuerungen	Ergänzung um Pauschalen für Einführung der DAK; Ergänzung um Möglichkeit der Förderung technischer Neuerungen für die Gütertransport auf dem Wasser	1+2
	Art. 10a Investitionsbeiträge für klimafreundliche Fahrzeuge	neu aufgenommen: Möglichkeit der finanziellen Förderung	1+2 (differenziert)
	Art. 11	Verschoben, neu als Art. 19a	1+2
	Art. 12 Erschliessung	Ergänzung um Festlegung von Massnahmen in den Richtplänen	1
	Art. 13 Baubewilligung, Betriebsbewilligung	redaktionelle Anpassung	1 + 2
	Art. 14 Eisenbahnrechtliche Bestimmungen, Betriebsvorschriften	unverändert	
	Art. 15 Pflicht zur Anschlussgewährung	unverändert	
	Art. 16 Eigentumsverhältnisse	Präzisierung zum Eigentum der Anschlussvorrichtungen	1+2
	Art. 17 Vertragliche Regelungen	unverändert	
	Art. 18 Kosten	unverändert	
	Art. 19 Gegenseitige Pflichten unter Anschliessern	unverändert	
	Art. 19a	Verschoben von Art. 11; Klärung des Verfahrens für Bau von KV-Umschlagsanlagen; Präzisierung der raumplanerischen Aufgaben des Bundes und der Kantone	1+2 (differenziert)
	5. Abschnitt	unverändert	
	Art. 22 Aufsicht über die Anschlussgleise	unverändert	
	Art. 22a Streitigkeiten über Leistungsvereinbarungen	neu aufgenommen: Klärung der Zuständigkeiten bei Streitigkeiten zu Leistungsvereinbarungen gemäss Art. 8a und 9a	1+2 (differenziert)
	Art. 23 Weitere Streitigkeiten	Redaktionelle Anpassungen	1+2
	Art. 24 Strafbestimmungen	unverändert	
	Art. 25 Vollzug	unverändert	
	Art. 26 Aufhebung und Änderung anderer Erlasse	unverändert	
	Art. 27 Übergangsbestimmungen	aufgehoben	
	Art. 28 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer	Befristung von Art. 9 wird aufgehoben	1
EBG	Art. 40 ^{ter} Aufgaben	Präzisierung Aufgaben der Railcom	1+2
	Art. 49 Grundsätze	Korrektur Verweis	1+2
	Art. 62 Umfang der Infrastruktur	Präzisierung der Definition des Umfangs der Eisenbahninfrastruktur, hier: Freiverladanlagen	1+2
MinVG	Art. 18	Redaktionelle Anpassungen Angepasste Anwendbarkeit des GüTG	1+2

Tabelle 7

5.2 Gütertransportgesetz

5.2.1 Vorgeschlagene Änderungen gemäss Variante 1

Art. 1 Gegenstand

Der Gegenstand des Gesetzes wird präzisiert und ausgeweitet. War der Fokus des Gesetzes bisher auf dem Gütertransport auf der Schiene, so wird in *Absatz 1* nun festgehalten, dass das Gesetz nicht nur den Gütertransport auf der Schiene, sondern auch mit Seilbahnen und auf dem Wasser zum Gegenstand hat. Anstelle der Nennung von KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleisen wird neu der Sammelbegriff «Umschlags- und Verladeanlagen», welcher in Artikel 1a neu definiert werden soll, eingeführt. Dies ist mit Blick auf die verstärkte Entwicklung multimodaler Umschlagsplattformen sowie der –

vor allem finanziellen – Vereinfachung des Zugangs zur Schiene für Verlader und Logistikunternehmen von Bedeutung. Die bisherige Aufzählung von Bau und Betrieb wird neu um die Änderung dieser Anlagen ergänzt, um so eine Abgrenzung zwischen Neubau und Anpassungen bzw. Änderungen vornehmen zu können.

Art 1a Begriffe

Neu wird zur Begriffsbestimmung und -klärung ein eigener Artikel zu den Begriffen eingeführt. Die Begriffe Einzelwagenladungsverkehr, Kombiniertes Verkehr, Anschlussgleise, KV-Umschlagsanlagen und Anschlussvorrichtungen sind heute in Art. 2 GüTV definiert. Die Begriffe sollen neu auf Gesetzesstufe umschrieben werden, die Definitionen aus der GüTV haben sich bewährt und werden unverändert übernommen. Es ist insbesondere zu beachten, dass Einzelwagenladungsverkehr und Kombiniertes Verkehr keine gegensätzlichen Begriffe darstellen. Insbesondere können Transporte des Kombinierten Verkehrs auch als Einzelwagenladungsverkehr befördert werden. Der Begriff Freiverladeanlage ist heute in Art. 62 Abs. 1 Bst. f EBG unter dem Begriff öffentliche Verladeanlage umschrieben. Der Begriff wird neu auch in das GüTG aufgenommen, da für Einrichtungen auf diesen Anlagen auch zukünftig Fördermöglichkeiten bestehen sollen.

Es wird in *Buchstabe c* festgehalten, dass Anschlussgleise, KV-Umschlagsanlagen und Freiverladeanlagen zukünftig unter dem Begriff Umschlags- und Verladeanlagen zusammengefasst werden.

Art. 2 Grundsätze und Ziele

Mit diesem Artikel zur Festlegung der wesentlichen Grundsätze und Ziele für den Güterverkehr soll im Gesetz klar zum Ausdruck gebracht werden, was der Bund im Güterverkehr anstrebt und wofür er selbst in welchem Umfang die Verantwortung übernimmt.

Mit den Anpassungen in *Absatz 1* soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Gütertransport in der Schweiz nachhaltig erbracht werden soll und hierfür auch eine explizite Erwähnung und Berücksichtigung der Zielsetzung der Vermeidung von Treibhausgasemissionen wie auch der Luftschadstoffe erforderlich ist. Somit wird im Zielartikel des GüTG auch ein Bezug zu den Reduktionszielen gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen⁷⁸ hergestellt. Darüber hinaus wird die Aufzählung der Bereiche, für die der Bund Rahmenbedingungen setzt, um die Sicherstellung einer leistungsfähigen Hafeninfrastruktur für den Gütertransport auf dem Rhein ergänzt (*Buchstabe b*). Dies ist die Grundlage, dass der Bund entsprechende Massnahmen in diesem Bereich definieren kann. Entsprechend ist auch die Hafeninfrastruktur neu dem diskriminierungsfreien Zugang zu unterstellen. In *Buchstabe d* wird auch hier der neue Begriff der Umschlags- und Verladeanlagen eingeführt. In *Buchstabe e* wird präzisiert, dass der Bund für die Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Anschlussgleisen keine Vorgaben macht.

Absatz 2 listet die Tatbestände auf, in denen der Bund abweichend vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit finanzielle Unterstützung leisten kann. Selbstredend ist die hier benannte Eigenwirtschaftlichkeit keine Vorgabe an die Unternehmen im Gütertransport. Da neu auch finanzielle Unterstützung für die Rheinschifffahrt direkt oder indirekt möglich sein kann, wird auch der Gütertransport auf dem Wasser dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit unterstellt. Die Liste der Tatbestände wird entsprechend den Massnahmenvorschlägen zu Variante 1 um Leistungsvereinbarungen für die Erbringung des Angebots im EWLK und damit verbunden finanzielle Beiträge sowie um pauschale Beiträge für den Verlad von Gütern auf die Schiene und den Güterumschlag zwischen der Schiene und anderen Verkehrsträgern ergänzt. Die Möglichkeit, die Entwicklung von neuen Angeboten zu fördern wird hingegen gestrichen.

Art. 3 Konzept für den Gütertransport

Das Konzept für den Gütertransport auf der Schiene ist ein Instrument der Raumplanung und in Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁷⁹ geregelt. Geltungsbereich und Umfang des Konzepts sollen ausgeweitet werden, indem im Konzept auch die Grundlagen für die Entwicklung der Ha-

⁷⁸ SR 641.71

⁷⁹ SR 700

feininfrastruktur für den Gütertransport auf dem Rhein und die Grundlagen für den Anschluss der verschiedenen Anlagen an die Strasseninfrastruktur festgelegt werden können. Entsprechende Ergänzungen und Präzisierungen werden in *Absatz 2* vorgenommen. Damit besteht die Möglichkeit, im Konzept auch Festlegungen zur Entwicklung der Rheinhäfen und zu Anforderungen an die Strassenanbindung bestimmter Anlagen vorzunehmen. Auf Aussagen zum Gütertransport mit Seilbahnen wird im Konzept weiterhin verzichtet, da dieser nur von lokaler oder regionaler Bedeutung ist.

Absatz 3 regelt heute die Abstimmung des Konzepts mit der Entwicklung der anderen Landverkehrsträger. Hier wird neu auch der unterirdische Gütertransport aufgenommen, so dass das Konzept auch die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Güterverkehrsanlagen gemäss *Absatz 2* und den Anlagen des unterirdischen Gütertransports (voraussichtlich Cargo sous terrain) – vor allem mit Blick auf die Entwicklung multimodaler Umschlagsplattformen – thematisieren kann.

Mit dem neu aufgenommenen *Absatz 5* werden die Kantone explizit verpflichtet, die im Konzept an sie adressierten Festlegungen in ihrer Richtplanung berücksichtigen.

In der Konsequenz wird auch die Bezeichnung des Artikels angepasst, so dass es sich beim Konzept nicht mehr allein um ein Konzept für den Schienengüterverkehr handeln soll, sondern vermehrt auch verkehrsträgerübergreifende Bereiche festgelegt werden.

Art. 3a Gemeinsame Leitlinien

Dieser mit der Vorlage «Organisation der Bahninfrastruktur»⁸⁰ neu ins GÜTG aufgenommene Artikel wird präzisiert, indem in *Absatz 1* klargestellt wird, dass der Bund die Erarbeitung der gemeinsamen Leitlinien durch die Akteure des Schienengüterverkehrs erwartet, um die Ziele des GÜTG zu erreichen. In die Liste der Gegenstände der Leitlinien wird neu die Entwicklung des EWLTV aufgenommen. Die Eckpunkte in Form von Aussagen zu Art und Umfang des EWLTV als Netzwerkangebot stellen die Basis für die Aushandlung einer Leistungsvereinbarung des Bundes mit der Anbieterin des EWLTV dar.

Art. 4 Enteignung

Der Artikel wird entsprechend der in den Artikeln 1 und 1a vorgenommenen Begriffspräzisierungen um den Begriff Umschlags- und Verladeanlagen angepasst.

Art. 8 Investitionsbeiträge für Umschlags- und Verladeanlagen

Die Anpassungen in Artikel 8 betreffen vor allem die Vereinfachung der Finanzierung von Umschlags- und Verladeanlagen. Gemäss *Absatz 1* kann der Bund neu für Umschlags- und Verladeanlagen Investitionsbeiträge leisten – anstelle wie bisher für KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleisen. Dies impliziert, dass auch Anlagen und Einrichtungen gemäss Art. 62 Abs. 2 Bst. g und h EBG Investitionsbeiträge erhalten können. Die aktuellen Regelungen verlangen vom Infrastrukturbetreiber, dass der Betrieb von Kränen und anderen Umschlagsgeräten auf Freiverladen bzw. Umschlagsanlagen für den Gütertransport einschliesslich der Kran- und Verladegleise zu vollen Kosten den Leistungsbezügern verrechnet werden müssen (Art. 64 EBG). Diese Regelung hat zur Folge, dass der Infrastrukturbetreiber gegenüber einem Anschlussgleisbetreiber, der einen Umschlag für Dritte anbietet, schlechter gestellt wäre, weil er keine finanzielle Förderung gemäss Art. 8 GÜTG erhalten kann. Entsprechend bezweckt diese Anpassung, dass für Infrastruktur nach Artikel 62 Absatz 2 Buchstaben g und h (Kräne und andere Umschlagsgeräte auf Freiverladen; Umschlagsanlagen für den Gütertransport einschliesslich der Kran- und Verladegleise) Investitionsbeiträge gemäss Artikel 8 GÜTG beantragt werden können.

Der bisherige *Absatz 4*, mit dem geregelt wird, dass der Bund an Neubauten und Erweiterungen von KV-Umschlagsanlagen im Ausland neben A-Fonds-perdu-Beiträgen auch rückzahlbare Darlehen sprechen kann, wird nach vorne (*Absatz 2*) verschoben und dahingehend angepasst, dass eine Förderung nur erfolgt, wenn mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Beitrag der Investition zur Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene erwartet werden kann. Hingegen wird zukünftig auf die Entrichtung von Darlehen verzichtet. In den vergangenen Jahren wurden keine Projekte mit Darlehen unterstützt. Wenn Zweifel an der wahrscheinlichen Verlagerungswirkung eines Projekts bestehen, soll vielmehr auf eine Förderung gänzlich verzichtet werden.

⁸⁰ Vgl. [16.075 | Organisation der Bahninfrastruktur | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Bis anhin wurden für die Investitionsbeiträge des Bundes Obergrenzen in Form eines Prozentsatzes der anrechenbaren Kosten festgehalten: 60 Prozent für die Grosszahl der Projekte und bei Projekten von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung höchstens 80 Prozent. Mit dem neuen *Absatz 3* wird nun auch eine Untergrenze für den Förderanteil des Bundes festgelegt. Diese soll 40 Prozent betragen. Dies erhöht die Planungssicherheit für alle Gesuchsteller, da sie in jedem Fall davon ausgehen können, mindestens eine Förderung in 40 Prozent der anrechenbaren Projektkosten zu erhalten. Zugleich entspricht dies der Praxis der vergangenen Jahre.

Absatz 4 ermöglicht neue Vereinfachungen bei der Ermittlung der anrechenbaren Kosten von Projekten, indem neu für die Anlagenelemente Kostenpauschalen und nicht mehr die tatsächlich dem Gesuchsteller in Rechnung gestellten Kosten herangezogen werden sollen.

Absatz 5 regelt die Kriterien für die Gewährung und Bemessung der Beiträge. Sie dienen der Festlegung des definitiven Förderbeitrags und auch der Bemessung der pauschalen Beträge gemäss *Absatz 4*. Der bisherige Kriterienkatalog wird übernommen, aber in der Reihenfolge angepasst und neu um das Kriterium «Sicherheit» ergänzt. Dies ermöglicht die Förderung von Massnahmen, die der Erhöhung der Sicherheit dienen, und ermöglicht es dem Bund zugleich, die finanzielle Förderung zu verweigern, wenn nicht die notwendigen Sicherheitsnachweise erbracht werden.

Absatz 6 legt neu die Möglichkeit fest, dass der Bund, vertreten durch das BAV, mit den Betreiberinnen von KV-Umschlagsanlagen, Anschlussgleisen und der zugehörigen Einrichtungen für den Güterumschlag Vereinbarungen über vier Jahre abschliessen kann, mit denen der Höchstbetrag der Investitionsbeiträge für die vorgesehenen Investitionen vereinbart wird. Selbstredend sind Umfang der Investitionen und die mit den Investitionen verbundenen Verpflichtungen ebenfalls Gegenstand der Vereinbarung.

Absatz 7 regelt den Gegenstand des diskriminierungsfreien Zugangs zu Umschlags- und Verladeanlagen. Hierfür wird eine einfachere Formulierung als bisher gewählt. Es wird klargestellt, dass die Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs nur für KV-Umschlagsanlagen gilt.

Absatz 8 umfasst die Delegationsnorm an den Bundesrat. Dies betrifft u.a. auch die Möglichkeit, das Verfahren zwischen Projekten mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von weniger und mehr als 5 Millionen Franken zu unterscheiden und – wie in Ziffer 4.2.5.2 beschrieben – für Projekte mit weniger als 5 Millionen Volumen für den Neubau und Erweiterungen einheitliche Förderanteile festzulegen.

Bisher war in *Absatz 6* die Möglichkeit des Bundes geregelt, Investitionsbeiträge an den Bau von Hafenanlagen für den Güterumschlag im kombinierten Verkehr zu leisten. Diese Bestimmung wird neu in Artikel 8a integriert.

Art. 8a Förderung der Hafeninfrastuktur für den Gütertransport auf dem Rhein

Mit dem neuen Artikel 8a wird die Sicherstellung und Förderung einer leistungsfähigen Hafeninfrastuktur für den Gütertransport auf dem Rhein und die Steuerung der Weiterentwicklung mittels einer Leistungsvereinbarung zwischen Bund und der Hafeninfrastukturbetreiberin rechtlich verankert. Die Formulierung orientiert sich an den Bestimmungen zu den Leistungsvereinbarungen mit Bahninfrastukturbetreiberinnen gemäss Art. 51 EBG.

Absatz 1 umfasst als Grundsatzbestimmung die Möglichkeit des Bundes, Hafeninfrastrukturen für den Gütertransport auf dem Rhein finanziell zu fördern.

Absatz 2 regelt die Möglichkeit, dass vorgängig zur Aushandlung der Leistungsvereinbarung der Bund, die Standortkantone und die Betreiberin der Hafeninfrastuktur vertraglich den Umfang der Flächen und Einrichtungen der Hafeninfrastuktur festlegen. Dies soll eine langfristige Planungssicherheit über den zukünftigen Umfang und Perimeter der Hafeninfrastuktur ermöglichen.

Absatz 3 bestimmt die Parteien der Leistungsvereinbarung, den Gegenstand der Leistungsvereinbarung und deren Laufzeit. Der Bund, vertreten durch das BAV, soll diese mit der Betreiberin der Hafeninfrastuktur für jeweils vier Jahre abschliessen können. In ihr werden aufgrund der verkehrspolitischen Prioritäten des Bundes und der Geschäftspläne der Betreiberin der Hafeninfrastuktur die zu erbringenden Leistungen im Voraus festgelegt.

Absatz 4 hält fest, dass die Betreiberin der Hafeninfrasturktur den diskriminierungsfreien Zugang zu den Infrastrukturbereichen zu gewähren hat.

Absatz 5 hält die Möglichkeit fest, dass der Bund Abgeltungen entrichten kann, wenn die in der Leistungsvereinbarung festgehaltenen Leistungen nicht kostendeckend erbracht werden können. Eine vorgängige Rücksprache mit den Standortkantonen ist hierbei erforderlich. Der Zweck der Abgeltungen ist, die Hafeninfrasturktur in gutem Zustand und vereinbarten Umfang zu erhalten.

Absatz 6 eröffnet die Möglichkeit, mit der Leistungsvereinbarung auch die Entrichtung von Investitionsbeiträgen zu vereinbaren. Dies für Massnahmen gemäss den Erfordernissen des Verkehrs und dem Stand der Technik sowie zur Umsetzung von Anliegen des Umwelt- und Klimaschutzes. Die mit den Investitionsbeiträgen verbundenen Massnahmen und die damit verbundenen Investitionsbeiträge sind in der Leistungsvereinbarung explizit festzulegen.

Absatz 7 entspricht der Bestimmung des bisherigen Artikels 8 Absatz 6, ergänzt um die heute in Artikel 4 Absatz 4 GüTV festgehaltene Regelung, dass diese Beiträge für Hafeninfrasturkturen in Form von unverzinslichen, bedingt rückzahlbaren Darlehen entrichtet werden.

Ergänzend zu Absatz 7 gibt *Absatz 8* dem Bund die Möglichkeit, die als unverzinslichen, bedingt rückzahlbaren Darlehen entrichteten Beiträge unter Vorbehalt der notwendigen aktienrechtlichen Beschlüsse in Eigenkapital umzuwandeln. Der Bund kann überdies auf die Rückzahlung von Darlehen verzichten, um sich an notwendigen Bilanzsanierungen zu beteiligen. Dies entspricht den Bestimmungen zu bedingt rückzahlbaren Darlehen gemäss Art. 51b Abs. 3 EBG.

Art. 9 Abgeltung des bestellten Gütertransportangebots auf der Schiene

Die Möglichkeit des Bundes, sich an Bestellungen von Angeboten des Schienengütertransports durch die Kantone zu beteiligen, bleibt unverändert bestehen – als redaktionelle Anpassung wird der Begriff «Finanzhilfe» durch den Begriff «Abgeltung» ersetzt und präzisiert, dass die Bestellung mit der Abgeltung der ungedeckten Kosten verbunden ist. Zur besseren Lesbarkeit werden die bisher in einem Absatz festgehaltenen Bestimmungen in drei Absätze aufgeteilt. Die Aufhebung der Befristung erfolgt durch die Streichung von Art. 28 Abs. 3.

Absatz 2 mit der Möglichkeit, neue Angebote des Gütertransports auf der Schiene finanziell zu fördern, wird hingegen gestrichen.

Art. 9a Förderung des EWLTV

Mit dem neuen Artikel 9a wird die finanzielle Förderung des EWLTV als Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr gesetzlich geregelt. *Absatz 1* enthält die Grundsatzbestimmung, dass der EWLTV durch den Bund gefördert werden kann.

Absatz 2 regelt, dass die Finanzierung über eine Leistungsvereinbarung zwischen Bund, der durch das BAV vertreten wird, und den Anbietern des EWLTV erfolgt. Die Laufzeit der Vereinbarung beträgt vier Jahre. Aufbauend auf der Definition des EWLTV in Artikel 1a werden die Leistungen umschrieben, die Gegenstand der Leistungsvereinbarung sind: Der EWLTV umfasst Transportleistungen im Normal- und Schmalspurgüterverkehr, die insbesondere die Zustellung und Abholung von Wagen und Wagenruppen an Anschlussgleisen und anderen Anlagen des Schienengütertransports umfassen. Es werden mit dem EWLTV Leistungen im Binnen-, Import- und Exportgüterverkehr erbracht. Der Transport ganzer Züge von und zu Anschlussgleisen oder anderen Anlagen ist nicht Gegenstand des Angebots im EWLTV.

Gegenstand und Inhalt der Leistungsvereinbarung sind gemäss *Absatz 3* die Grundzüge der im Netzwerkangebot zu erbringenden Leistungen und die dafür vorgesehenen Abgeltungen und Investitionsbeiträge. Die Leistungen sind hierbei mit den verkehrspolitischen Prioritäten des Bundes, den gemeinsamen Leitlinien zu den Eckpunkten zu Art und Umfang des Angebots gemäss Art. 3a Abs. 1 Bst. d und den Geschäftsplänen der Betreiberin des EWLTV abgestimmt.

Absatz 4 regelt, dass ergänzend zur Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Anbieterinnen des EWLTV eine mehrere Leistungsvereinbarungsperioden umfassende Rahmenvereinbarung mit den Eckpunkten der Entwicklung des Angebots und der dafür notwendigen Abgeltungen und Investitionen

abgeschlossen werden kann. Diese dient als Rahmen für die einzelnen Leistungsvereinbarungen und gibt hinsichtlich der längerfristigen Entwicklung des Netzwerkangebots eine grössere Planungssicherheit. Auch wird so die Koordination zwischen den verschiedenen Anbieterinnen sichergestellt, falls der Bund mit mehreren Anbieterinnen mehrere Leistungsvereinbarungen abschliesst.

Mit *Absatz 5* wird der Zweck der in den Leistungsvereinbarungen zu vereinbarenden Abgeltungen und Investitionsbeiträge umschrieben. Die Abgeltungen sollen insbesondere ein stabiles Angebot über die Dauer der Leistungsvereinbarung sicherstellen und eine kostendeckende Erbringung der Leistungen ermöglichen. Mit Investitionsbeiträgen sollen demgegenüber insbesondere Produktivitätsverbesserungen bei der Leistungserbringung, bei der Planung und der Koordination des Angebots mit anderen Leistungserbringern ermöglicht werden.

Mit den *Absätzen 6 und 7* werden organisatorische und wettbewerbsrechtliche Fragen des EWLV als Netzwerkangebot bzw. Pflichten der Anbieterinnen geregelt. Auf Vertriebsseite sollen alle Leistungen des EWLV allen interessierten Kunden zugänglich sein. Die Anbieterinnen haben daher den diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Transportleistungen zu regeln. Auf Seiten der Produktion und Leistungserbringung haben die Anbieterinnen dafür zu sorgen, dass die nötigen organisatorischen Vorkehrungen bestehen, um Querfinanzierungen aus dem EWLV als Netzwerk in den dem Wettbewerb unterstehenden Unternehmensbereichen und andere Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Aus der finanziellen Förderung des Netzwerkangebots darf kein Vorteil in anderen Geschäftsfeldern entstehen. Entsprechend wird auch die Vorgabe formuliert, dass interne Leistungserbringer die Leistungen zu denselben Preisen und Konditionen verrechnen, als wenn diese am Markt beschafft würden.

Art. 9b Umschlags- und Verladebeiträge

Mit dem neuen Artikel 9b wird die Rechtsgrundlage für die Entrichtung von Umschlags- und Verladebeiträge geschaffen. Gemäss *Absatz 1* kann der Bund für den Verlad von Gütern auf die Schiene und den Güterumschlag zwischen der Schiene und anderen Verkehrsträgern pauschale Beiträge ausrichten. Die Beiträge werden pro transportiertem Wagen und an die Betreiber von Umschlags- und Verladeanlagen gesprochen.

Die Bestimmungen in *Absatz 2* geben vor, dass die Bedingungen für die Gewährung und die Höhe der Pauschalen die verkehrs-, energie- und umweltpolitischen Ziele des Bundes berücksichtigen und Anreize für die Abwicklung zusätzlicher Transporte auf der Schiene gesetzt werden sollen. Die Einzelheiten wie die Höhe der pauschalen Beiträge, ab welcher Wagenzahl und bis zu welcher Wagenzahl je Anlage Beiträge entrichtet werden etc. sollen in den Ausführungsbestimmungen festgehalten werden, um hier eine flexible Steuerung zu ermöglichen. Dies ist in *Absatz 3* festgehalten. Die Modalitäten zur Gewährung und Entrichtung der Beiträge werden im Rahmen der Vereinbarungen gemäss Artikel 8 Absatz 6, die das BAV mit den Betreibern der Umschlags- und Verladeanlagen abschliesst, festgelegt.

Art. 10 Technische Neuerungen

Artikel 10 GüTG ist die rechtliche Grundlage für die Entrichtung von Beiträgen für die Migration zur digitalen automatischen Kupplung. Es wird hierzu im neuen *Absatz 2* explizit festgehalten, dass die Förderung der Migration zur digitalen, automatischen Kupplung für die im Schienengüterverkehr eingesetzten Fahrzeuge mittels pauschalen A-Fonds-perdu-Beiträgen erfolgt.

Absatz 1 wird um den Gütertransport auf dem Wasser ergänzt. Dies gibt dem Bund die Möglichkeit, auch technische Neuerungen bei der Güterschifffahrt zu unterstützen. Dies insbesondere für Pilot- oder Testbetriebe für den Einsatz alternativer Antriebstechnologien.

Mit *Absatz 3* wird neu der maximale Förderanteil des Bundes auf Gesetzesstufe geregelt. Der Förderanteil von 60 Prozent ist bisher in Art. 22 Abs. 2 GüTV festgelegt. Auf eine Untergrenze wie bei den Investitionsbeiträgen für Anlagen gemäss Art. 8 wird hingegen verzichtet, da bei technischen Neuerungen das Eigeninteresse des Gesuchstellers sehr unterschiedlich und teilweise auch sehr hoch sein kann.

Der neue *Absatz 4* hält fest, dass der Bundesrat die Einzelheiten der Förderung, insbesondere die Voraussetzungen, Modalitäten, Fristen und Verfahren der Finanzierung regelt. Entsprechend werden die Modalitäten der Migration zur DAK (Abstufung der Beiträge, Immatrikulation in der Schweiz etc.) auf

Verordnungsstufe geregelt. Dies gilt auch für das Verfahren zur finanziellen Förderung technischer Neuerungen allgemein.

Absatz 5 legt neu fest, dass die Investitionsbeiträge für technische Neuerungen neu mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit bewilligt werden.

Art. 10a Investitionsbeiträge für klimafreundliche Fahrzeuge

Mit Einfügung des neuen Artikels 10a wird die Rechtsgrundlage geschaffen, dass der Bund Investitionen in klimafreundliche Fahrzeuge finanziell unterstützen kann. Dies betrifft Fahrzeuge des Gütertransports auf der Schiene und auf dem Wasser. Ziel der Förderung ist eine massgebliche Reduktion der Treibhausgasemissionen und Luftschadstoffe bei der Erbringung der Transportangebote. Mit *Absatz 2* wird festgehalten, dass für die Güterschifffahrt auf dem Rhein überdies auch Investitionsbeiträge an den Bau von für Niedrigwasser geeigneten Schiffen geleistet werden können.

Absatz 3 umfasst die Delegationsnorm an den Bundesrat. Auf Verordnungsstufe sind insbesondere die Voraussetzungen, Fristen, Verfahren und die Bemessung der Beiträge zu bestimmen. *Absatz 4* hält fest, dass auch die Investitionsbeiträge für technische Neuerungen neu mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit bewilligt werden.

Art. 11

Der 3. Abschnitt des GüTG und Art. 11 werden nach hinten, also anschliessend an den 4. Abschnitt verschoben. Dies ist durch die sachlogischen Zusammenhänge begründet, nach denen eine KV-Umschlagsanlage immer bahntechnisch und eisenbahnrechtlich ein Anschlussgleis umfasst. Die Bestimmungen zu KV-Umschlagsanlagen sind daher nach den Bestimmungen zu Anschlussgleisen aufzuführen.

Art. 12 Erschliessung

Artikel 12 wird um *Absatz 2* ergänzt, mit dem präzisiert wird, dass die Kantone die Massnahmen der Raumplanung, mit denen sie für die Erschliessung der Industrie- und Gewerbezone mit Anschlussgleisen sorgen, in den Richtplänen festzuhalten haben.

Art. 13 Baubewilligung, Betriebsbewilligung

In Absatz 2 erfolgt eine kleine redaktionelle Anpassung, da die Abkürzung BAV für Bundesamt für Verkehr bereits in Artikel 8 eingeführt wurde.

Art. 16 Eigentumsverhältnisse

Mit der Aufnahme von *Absatz 3* wird festgehalten, dass Anschlussvorrichtungen grundsätzlich im Eigentum der Infrastrukturbetreiberinnen sind. Es bleibt jedoch möglich, dass Anschliesser und Infrastrukturbetreiberin dies im Einzelfall vertraglich anders regeln. Dies soll Rechtsunsicherheiten ausräumen.

Als Anschliesser gilt, wer das Anschlussgleis tatsächlich betreibt. Im Zweifelsfalle gilt als Anschliesser der Eigentümer der Anlage. Ist der Anschliesser nicht der Eigentümer der Anlage, ist er angehalten, seine Beziehungen mit dem Eigentümer in einem schriftlichen Vertrag zu regeln.

Art. 19a

Der neue Artikel 19a – im neuen bzw. verschobenen Abschnitt 4a – entspricht dem bisherigen Artikel 11 GüTG einschliesslich verschiedener Ergänzungen: Mit dem neuen *Absatz 1* wird geklärt, dass der Bau und die Änderung von KV-Umschlagsanlagen und der zugehörigen Einrichtungen für den Güterumschlag einer Baubewilligung nach kantonalem Recht untersteht, solange diese Anlagen keine KV-Umschlagsanlage von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung darstellen. Diese Präzisierung dient der Klärung des anzuwendenden Verfahrens und der Zuständigkeiten.

Absatz 4 weist die Kantone an, für die Berücksichtigung des im Konzept ausgewiesenen Bedarfs an zusätzlichen oder zu erweiternden Umschlagsanlagen in der kantonalen Richtplanung zu sorgen.

Art. 22a Streitigkeiten über Leistungsvereinbarungen

Mit den neuen Instrumenten der Leistungsvereinbarungen gemäss Art. 8a und gemäss Art. 9a besteht auch der Bedarf nach einem Verfahren zur Klärung von Streitigkeiten. Der neue Artikel 22a lehnt sich in den Formulierungen an Art. 51a EBG an, indem das UVEK über allfällige Streitigkeiten entscheidet und gegen Verfügungen des UVEK wiederum Beschwerde geführt werden kann.

Art. 23 Weitere Streitigkeiten

Die Einführung von Artikel 22a hat die Anpassung des Titels von Art. 23 zur Folge. In *Absatz 3* werden die zusätzlichen Artikel, die eine finanzielle Förderung betreffen, ergänzt. In *Absatz 4* erfolgt eine redaktionelle Anpassung infolge der Umbenennung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr in Railcom.

Art. 27

Die Übergangsbestimmungen aus der Totalrevision des GüTG, die 2016 in Kraft trat, werden gestrichen.

Art. 28 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Befristung von Artikel 9 in *Absatz 3* wird gestrichen. Damit besteht für den Bund weiterhin die Möglichkeit, sich an Bestellungen von Güterverkehrsangeboten durch die Kantone zu beteiligen. Hingegen wird neu aufgenommen, dass Artikel 9a für 12 Jahre (gerechnet ab Inkrafttreten der Rechtsbestimmung) befristet sein soll.

5.2.2 Vorgeschlagene Änderungen gemäss Variante 2

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Wie in Variante 1

Art 1a Begriffe

Wie in Variante 1 wird neu zur Begriffsbestimmung und -klärung ein eigener Artikel zu den Begriffen eingeführt.

Art. 2 Grundsätze und Ziele

In *Absatz 1* wird die Aufzählung der Bereiche, für die der Bund Rahmenbedingungen setzt, um die Sicherstellung einer leistungsfähigen Hafeninfrastruktur für den Gütertransport auf dem Rhein ergänzt (Buchstabe b). Dies ist die Grundlage, dass der Bund entsprechende Massnahmen in diesem Bereich definieren kann. Entsprechend ist auch die Hafeninfrastruktur neu dem diskriminierungsfreien Zugang zu unterstellen. In Buchstabe d wird der neue Begriff der Umschlags- und Verladeanlagen eingeführt. In Buchstabe e wird präzisiert, dass der Bund für die Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Anschlussgleisen keine Vorgaben macht.

Absatz 2 listet die Tatbestände auf, in denen der Bund abweichend vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit finanzielle Unterstützung leisten kann. Selbstredend ist die hier benannte Eigenwirtschaftlichkeit keine Vorgabe an die Unternehmen im Gütertransport. Da neu auch finanzielle Unterstützung für die Rheinschifffahrt direkt oder indirekt möglich sein kann, wird auch der Gütertransport auf dem Wasser dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit unterstellt. Die Liste der Tatbestände wird entsprechend den Massnahmenvorschlägen zu Variante 2 um pauschale Beiträge für den Verlad von Gütern auf die Schiene und den Güterumschlag zwischen der Schiene und anderen Verkehrsträgern ergänzt. Die Möglichkeit, die Entwicklung von neuen Angeboten zu fördern wird hingegen gestrichen.

Art. 3 Konzept für den Gütertransport

Geltungsbereich und Umfang des Konzepts werden ausgeweitet, indem im Konzept auch die Grundlagen für die Entwicklung der Hafeninfrastruktur für den Gütertransport auf dem Rhein festgelegt werden können. Eine entsprechende Ergänzung wird in *Absatz 2* vorgenommen. Damit besteht die Möglichkeit, im Konzept auch Festlegungen zur Entwicklung der Rheinhäfen vorzunehmen.

Absatz 3 regelt heute die Abstimmung des Konzepts mit der Entwicklung der anderen Landverkehrsträger. Hier wird – wie in Variante 1 - neu auch der unterirdische Gütertransport aufgenommen.

In der Konsequenz wird auch die Bezeichnung des Artikels wie in Variante 1 angepasst.

Art. 4 Enteignung

Wie in Variante 1.

Art. 8 Investitionsbeiträge für Umschlags- und Verladeanlagen

Wie in Variante 1.

Art. 8a Förderung der Hafeninfrastuktur für den Gütertransport auf dem Rhein

Wie in Variante 1.

Art. 9 Betriebsbeiträge

Der Artikel entfällt, da mit Variante 2 weder die Möglichkeit des Bundes, sich an Bestellungen der Kantone zu beteiligen, noch die finanzielle Förderung neuer Angebote des Gütertransports auf der Schiene vorgesehen sind. Der Artikel ist in der aktuellen Fassung des GüTG bereits bis 2027 befristet.

Art. 9a Umschlags- und Verladebeiträge

Wie Artikel 9b in Variante 1.

Art. 10 Technische Neuerungen

Wie in Variante 1.

Art. 10a Investitionsbeiträge für klimafreundliche Fahrzeuge

Mit Einfügung des neuen Artikels 10a wird die Rechtsgrundlage geschaffen, dass der Bund Investitionen in Schiffe mit klimafreundlichen Antriebstechnologien finanziell unterstützen kann. Ziel der Förderung ist eine massgebliche Reduktion der Treibhausgasemissionen und Luftschadstoffe bei der Erbringung der Transportangebote. Mit *Absatz 2* wird festgehalten, dass für die Güterschifffahrt auf dem Rhein überdies auch Investitionsbeiträge an den Bau von für Niedrigwasser geeigneten Schiffen geleistet werden können

Art. 11

Wie in Variante 1 wird Artikel 11 aus sachlogischen Gründen nach hinten verschoben und neu als Artikel 19a geführt.

Art. 16 Eigentumsverhältnisse

Wie in Variante 1.

Art. 19a

Der neue Artikel 19a – im neuen bzw. verschobenen Abschnitt 4a – entspricht dem bisherigen Artikel 11 GüTG einschliesslich der Ergänzungen in Absatz 1: Mit dem neuen *Absatz 1* wird geklärt, dass der Bau und die Änderung von KV-Umschlagsanlagen und der zugehörigen Einrichtungen für den Güterumschlag einer Baubewilligung nach kantonalem Recht bedarf, solange diese Anlagen keine KV-Umschlagsanlage von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung darstellen. Diese Präzisierung dient der Klärung des anzuwendenden Verfahrens und der Zuständigkeiten.

Art. 22a Streitigkeiten über Leistungsvereinbarungen

Mit dem neuen Instrument der Leistungsvereinbarungen gemäss Art. 8a besteht auch der Bedarf nach einem Verfahren zur Klärung von Streitigkeiten. Der neue Artikel 22a lehnt sich in den Formulierungen an Art. 51a EBG an, indem das UVEK über allfällige Streitigkeiten entscheidet und gegen Verfügungen des UVEK wiederum Beschwerde geführt werden kann.

Art. 23 Weitere Streitigkeiten

Wie in Variante 1.

Art. 27 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen aus der Totalrevision des GüTG, die 2016 in Kraft trat, werden gestrichen.

Art. 28 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Befristung von Artikel 9 in *Absatz 3* wird aufgrund der Streichung von Artikel 9 ebenfalls gestrichen.

5.3 Eisenbahngesetz

Ergänzend zur Anpassung des GüTG werden kleinere Anpassungen im EBG, welche direkten Bezug zu den Anpassungen im GüTG haben, vorgeschlagen. Diese gelten für Variante 1 und 2.

Art. 40^{ter} Aufgaben

Art. 40^{ter} behandelt die Aufgaben der Railcom. In Absatz 1 Buchstabe d ist in Übereinstimmung mit entsprechenden Anpassungen im GüTG die Ergänzung um den Zugang zur Hafeninfrastuktur für den Gütertransport auf dem Rhein erforderlich, da der Zugang für Dritte auch für diese Anlagenelemente gilt und in der Folge die Railcom auch zuständig ist, wenn hierüber Streitigkeiten entstehen.

Art. 49 Grundsätze

Bei der Änderung des referenzierten Artikels von 9b auf 9c handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung bzw. Fehlerkorrektur in Absatz 1.

Art. 62 Umfang der Infrastruktur

Art. 62 definiert den Umfang der Infrastruktur. In Absatz 1 Buchstabe f wird für die Umschreibung der Freiverladeanlage bzw. öffentlicher Verladeanlagen der Zusatz «in denen selbstständig und unabhängig Güter umgeschlagen werden können» gestrichen. Dies ermöglicht der Infrastrukturbetreiberin, Freiverladeanlagen auch bedient anzubieten. Nur durch diese Anpassung wird es möglich, dass Freiverladeanlagen zukünftig auch die Funktionen multimodaler Umschlagsplattformen übernehmen können bzw. eine entsprechende Weiterentwicklung möglich ist, ohne dass eine Abtrennung dieser Anlagen von der Infrastruktur nötig ist. Der Zugang zur Freiverladeanlage als solcher ist weiterhin im Netzzugang möglich. Gewisse Dienstleistungen auf der Freiverladeanlage kann die Infrastruktur in Form von Serviceleistungen gemäss Art. 23 NZV erbringen. Die Infrastrukturbetreiberin hat gemäss den Anpassungen in Art. 8 GüTG zukünftig auch die Möglichkeit, Beiträge für zugehörige Einrichtungen für den Güterumschlag zu erhalten. In Absatz 2 Buchstabe g erfolgt eine redaktionelle Anpassung des Begriffs Freiverladeanlage.

5.4 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG)

Art. 18

Art. 18 Absatz 1 MinVG definiert als ein Verwendungszweck der zweckgebundenen Mineralölsteuer die Möglichkeit, Beiträge an die Kosten des Baus, der Erweiterung und der Erneuerung von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr auszurichten. Hier werden die Begriffe *Anschlussgleise und Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr* in Konsistenz mit dem GüTG durch *Umschlags- und Verladeanlagen* ersetzt. In Absatz 4 wird die Anwendbarkeit des GüTG den neu vorgeschlagenen Artikeln angepasst.

5.5 Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Einführung der digitalen, automatischen Kupplung im Gütertransport auf der Schiene

Art. 1

Der Bundesrat beantragt mit diesem Bundesbeschluss für die Jahre 2025-2030 einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Einführung der digitalen, automatischen Kupplung im Schienengüterverkehr. Je nach Variante ist ein unterschiedlicher Betrag vorgesehen, da von einem unterschiedlichen Fahrzeugpark auszugehen ist. Für Variante 1 werden 180 Millionen Franken für die Jahre 2025 bis 2030 beantragt. Bei Variante 2 sind es 150 Millionen Franken. Die Entrichtung der Beiträge erfolgt

entsprechend dem vorgeschlagenen neuen Absatz 2 in Artikel 10 GüTG mit pauschalen A-Fonds-perdu-Beiträgen je Fahrzeug gemäss dem in Ziffer 4.2.2.2 bzw. 4.3.3 beschriebenen Verfahren.

Art. 2

Die dem Umfang des Verpflichtungskredits zugrundeliegenden Teuerungsannahmen werden im Bundesbeschluss (Art. 2) ausgewiesen. Den Teuerungsannahmen liegt der Indexstand des Landesindex der Konsumentenpreise vom Dezember 20xx zugrunde. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

Art. 3

Kreditbeschlüsse sind einfache Bundesbeschlüsse und unterstehen als solche nicht dem Referendum.

5.6 Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Modernisierung und Aufrechterhaltung des Einzelwagenladungsverkehrs auf der Schiene

Dieser Bundesbeschluss ist nur Gegenstand von Variante 1.

Art. 1

Der Bundesrat beantragt mit diesem Bundesbeschluss für die Jahre 2025-2028 einen Verpflichtungskredit für die der Modernisierung und Aufrechterhaltung eines Netzwerkangebots im Schienengüterverkehr. Grundlage ist die gemäss Art. 9a GüTG geregelte Leistungsvereinbarung zwischen Bund und den Anbieterinnen im EWLK. Für die Finanzierung werden gemäss ersten Abschätzungen 300 Millionen Franken veranschlagt. Sie setzen sich aus Investitionsbeiträgen, die in Massnahmen zur Modernisierung des Angebots und der Produktion des Netzwerks eingesetzt werden, und Abgeltungen an den Betrieb zur Aufrechterhaltung des vereinbarten Angebots zusammen.

Art. 2

Die dem Umfang des Verpflichtungskredits zugrundeliegenden Teuerungsannahmen werden im Bundesbeschluss (Art. 2) ausgewiesen. Den Teuerungsannahmen liegt der Indexstand des Landesindex der Konsumentenpreise vom Dezember 20xx zugrunde. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

Art. 3

Kreditbeschlüsse sind einfache Bundesbeschlüsse und unterstehen als solche nicht dem Referendum.

6 Auswirkungen

Die verschiedenen Auswirkungen werden – soweit erforderlich – nach den beiden Varianten differenziert dargestellt.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit verschiedenen Massnahmen sind finanzielle Mehrausgaben für den Bund verbunden. Die Abschätzung der Höhe der zusätzlichen Ausgaben wurde in der Darstellung der jeweiligen Massnahmen zugeordnet. Aus heutiger Sicht ist mit folgender Mehrbelastung des Bundesbudgets zu rechnen (differenziert nach Varianten 1 und 2):

Massnahme	Variante 1		Variante 2	
	pro Jahr*	Kredit	pro Jahr*	Kredit
Investitionsbeiträge A-Fonds-perdu an die Migration zur DAK	30	180 <i>über 6 Jahre</i>	25	150 <i>über 6 Jahre</i>
Investitionsbeiträge und Abgeltungen zur Modernisierung und Aufrechterhaltung des EWLV	75	300 <i>über 4 Jahre</i>	-	-
Umschlags- und Verladebeiträge	25	25 <i>pro Jahr</i>	10	10 <i>pro Jahr</i>
Abgeltungen im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur	-	nn	-	nn
Investitionsbeiträge für klimaneutrale Antriebe:				
- Schienengütertransport	25	100 <i>über 4 Jahre</i>	-	-
- Güterschiffahrt	-	nn	-	nn
Beteiligung des Bundes an Bestellungen der Kantone	-	-	-6	-6 <i>pro Jahr</i>
<i>Total p.A.*</i>	155		29	

Tabelle 8

Die bestehenden Förderungen (Finanzierung Anschlussgleise und KV-Umschlagsanlagen) in der Höhe der Voranschlagskredite bleiben bestehen.

Die Finanzierung der vorgesehenen Massnahmen wird angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes bei der Erarbeitung der Botschaft vertieft zu prüfen sein.

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Die zusätzlichen Aufgaben des Bundes im Bereich des Gütertransports, eine angemessene Vertretung der Interessen des Gütertransports in den verkehrs- sowie klima- und umweltpolitischen Dossiers des Bundes und der steigende Koordinationsbedarf bringen einen personellen Mehraufwand mit sich. Die Anliegen des Güterverkehrs werden heute in der Bundesverwaltung mit wenigen Ressourcen bewältigt, was dazu führt, dass die Thematik des Güterverkehrs in vielen Dossiers nur ungenügend berücksichtigt wird. Nur durch einen zusätzlichen Ressourceneinsatz ist die notwendige Aufmerksamkeit für die Themen des Güterverkehrs innerhalb der Bundesverwaltung, gegenüber den Kantonen und im Austausch mit den verschiedenen Branchenakteuren gewährleistet.

Mit dieser Vorlage sollen sieben zusätzliche Stellen für das BAV beantragt werden. Dies für die folgenden Bereiche:

- Betreuung der mit den neuen und angepassten Fördermassnahmen im Schienengüterverkehr verbundenen Prozesse: Finanzielle Förderung Automatisierung/Migration zur digitalen, automatischen Kupplung, Leistungsvereinbarung mit Netzwerkanbieterin sowie Leistungsvereinbarung mit Hafeninfrastruktur unter Sicherstellung von Stellvertretungen und Funktionstrennungen in den Prozessen: 3 FTE (davon 1 FTE derzeit befristet in Form Projektleitung Automatisierung);
- Betreuung des mit der finanziellen Förderung der Güterschiffahrt (klimaneutrale Antriebe, für Niedrigwasser geeignete Schiffe) verbundenen Prozesses: Finanzierung der Umrüstung von

Güterschiffe, Finanzierung und Begleitung von Test- und Pilotbetrieben, Begleitung technischer Neuentwicklungen, Mitarbeit in internationalen Gremien zu diesen Fragen: 1 FTE;

- Bearbeitung des Projekts zur Weiterentwicklung der LSVa inkl. Implementierung: Das wichtige verkehrspolitische Dossier der LSVa wird derzeit über eine befristete Projektleitungsstelle betreut. Die konzeptionelle Weiterentwicklung der LSVa, die Begleitung der gesetzgeberischen Arbeiten, die Abstimmung mit EU-Entwicklungen müssen zukünftig als dauerhafte Aufgabe verstanden werden: 1 FTE (derzeit bis 2022 befristet);
- Verbesserung der Wahrnehmung der Interessen der Schweiz im internationalen Schienengüterverkehr, in bilateralen Gremien und in den multilateralen Gremien der europäischen Güterverkehrskorridore. Die Schweiz ist in zwei europäischen Güterverkehrskorridoren (Rhein-Alpen, Nordsee-Mittelmeer) vertreten. Für die damit anfallenden Aufgaben stehen innerhalb der Bundesverwaltung 0.5 FTE zur Verfügung. Damit kann die Vertretung der Schweiz in den verschiedenen Gremien der Korridore und auf gesamteuropäischer Ebene nur rudimentär wahrgenommen werden. Dies ist mit Blick auf die ambitionierte Verlagerungspolitik des Bundes und die erforderlichen Abstimmungen ungenügend. Für eine angemessene Vertretung sind weitere Ressourcen erforderlich. Für Aufgaben im Rahmen einer verstärkten Abstimmung zwischen Güterverkehrspolitik des Bundes, den Raumplanungsinstrumenten und der Güterverkehrspolitik der Kantone: Behandlung der verschiedenen Aspekte des Güterverkehrs in Sachplanung des Bundes, bei der Weiterentwicklung des Konzepts für den Gütertransport auf der Schiene gemäss Art. 3 GÜTG sowie gegenüber der Richtplanung der Kantone bzw. kantonalen Güterverkehrskonzepten, verbunden mit einer verstärkten Abstimmung des Bundes mit den Kantonen und der verstärkten Behandlung verkehrsträgerübergreifende Fragestellungen: 1 FTE.

Bei Umsetzung von Variante 2 kann auf zwei der beantragten zusätzlichen FTE verzichtet werden.

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

Eine gute verkehrliche Anbindung von Wirtschaftsräumen in der Schweiz sowohl auf der Strasse als auch der Schiene erhöht die Redundanz und damit deren Standortattraktivität, kann zur Ansiedlung von weiteren Unternehmen führen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhöhen. Daher kommt ein modernisierter und leistungsfähiger Schienengüterverkehr in der Fläche den Kantonen, die über ein Angebot im EWLv als Netzwerkverkehr oder über Ganzzugsangebote verfügen, direkt zugute. Mit der Vernehmlassungsvorlage bestehen damit zentrale Berührungspunkte zwischen Bund und Kantonen. Die Vernehmlassung zweier Varianten soll dazu dienen, die unterschiedlichen Auswirkungen der mit den Varianten verbundenen Stossrichtungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete zu schärfen und besser einschätzen zu können.

6.2.1 Variante 1

Variante 1 sieht den Bund in der Verantwortung, wenn es darum geht, eine weit gehende Erreichbarkeit der Regionen mittels Angeboten des Schienengüterverkehrs zu gewährleisten. Konkret sorgt der Bund für die Modernisierung und Aufrechterhaltung des EWLv als Netzwerkangebot und kümmert sich - gestützt auf Leitlinien der verladenden Wirtschaft - so um eine angemessene Bedienung der Anlagen der verladenden Wirtschaft in diesen Räumen. Durch ein funktionsfähiges Netzwerkangebot verfügt die Schweiz über ein hochwertiges Angebot im Schienengüterverkehr, das es erlaubt, auch kleine Losgrößen auf der Schiene zu transportieren. Hinzu kommt der Aufbau multimodaler Umschlagsplattformen und in der Folge multimodaler Logistikangebote, an denen der Schienengüterverkehr durch das dichtere Angebot wichtige Anteile haben kann. Agglomerationen und urbane Zentren werden so von Strassengüterverkehr entlastet. Mit neuen Angeboten in der City-Logistik und er damit verbundenen Bündelung der Verkehre besteht das Potenzial, die wichtigsten städtischen Ballungszentren vom Schwerverkehr zu entlasten. Dies insbesondere, wenn es gelingt, die Angebote auf Schiene, Strasse und zukünftig auch unterirdischem Gütertransport intelligent zu verknüpfen und abzustimmen.

Die Beteiligung des Bundes an Bestellungen von Güterverkehrsangeboten der Meterspurbahnen wird weitergeführt. Indem der Bund eine namhafte finanzielle Beteiligung vorsieht, bleibt die finanziellen

Belastung der Kantone gegenüber heute gleich. Es besteht so weiterhin die Möglichkeit, Rand- und Berggebiete angemessen mit Schienengüterverkehr zu bedienen.

Von den Kantonen wird erwartet, dass sie mit den Instrumenten der Raumplanung aktiv und gegenüber heute verstärkt an einer abgestimmten Güterverkehrspolitik beteiligen, indem die Entwicklung neuer Anlagen und die Erreichbarkeit bestehender und neuer Anlagen aus raumplanerischer Sicht unterstützt und gefördert wird. Die Kantone sind in der Verantwortung, dass die Flächen für diese Anlagen adäquat ausgewiesen und gesichert werden.

Mit dem Engagement des Bundes im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur entlastet der Bund gezielt die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, denen heute als Eigner- und Standortkantone allein die Steuerung der Entwicklung der Rheinhäfen obliegt.

6.2.2 Variante 2

Der Verzicht auf die finanzielle Förderung des Netzwerkangebots im EWLK hat für Kantone und Gemeinden, auf urbane Zentren und Agglomerationen zur Folge, dass kein Angebot im EWLK mehr gegeben ist. Der Transport kleinerer Losgrößen erfolgt so zukünftig auf der Strasse.

Es verbleibt ein Schienengüterverkehrsangebot mit Ganz- und Linienzügen von und zu den Logistikzentren und wichtigen Industriestandorten der Schweiz. Die Kantone sind von der Einstellung unterschiedlich betroffen. Ländliche Gebiete werden nicht mehr mit Schienengüterverkehr bedient. Das Potenzial, Agglomerationen mit den vorgeschlagenen Massnahmen vom Strassengüterverkehr zu entlasten, ist niedrig. Das Potenzial, neue multimodale Angebote unter Berücksichtigung der Schiene – auch für die City-Logistik – zu entwickeln, ist entsprechend geringer.

Die Beteiligung des Bundes an Bestellungen von Güterverkehrsangeboten der Meterspurbahnen wird nicht weitergeführt. Wollen die Kantone die Angebote weiterhin bestellen, müssen sie den heutigen Bundesanteil übernehmen, was eine Mehrbelastung der Kantone von maximal 6 Millionen Franken bedingt.

Die weiteren Wirkungen entsprechen Variante 1.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen und funktionierende Transportketten sind Voraussetzung für eine positive volkswirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. Die Schiene leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung von Wirtschaftsräumen – national wie international. Die Vernehmlassung zweier Varianten soll dazu dienen, die unterschiedlichen Auswirkungen der mit den Varianten verbundenen Stossrichtungen auf die Volkswirtschaft zu schärfen und besser einschätzen zu können.

6.3.1 Variante 1

Produktionsseitig schafft der Schienengüterverkehr heute Arbeitsplätze und Wertschöpfung und trägt damit direkt zum Bruttoinlandsprodukt der Schweiz bei. Der Anteil des Schienengüterverkehrs an der Wertschöpfung des Schienenverkehrs beträgt rund 20 bis 25 Prozent, also knapp zwei Milliarden Franken pro Jahr.⁸¹ Mit Variante 1 kann dieser Anteil aufrecht erhalten und mit zunehmenden Transportvolumen gesteigert werden.

Mit Variante 1 können sich die beiden Verkehrsträger Strasse und Schiene weiterhin ergänzen, um eine sichere und vorteilhafte Versorgung der Volkswirtschaft mit Gütern zu gewährleisten. Durch den Aufbau multimodaler Angebote wird die Integration im Strassen- und Schienengüterverkehr verbessert. Durch das dichte Schienenangebot ist die gute verkehrliche Anbindung der wichtigsten Wirtschaftsräume in der Schweiz sowohl auf der Strasse als auch der Schiene weiterhin gegeben und trägt zur Standortattraktivität für Unternehmen der verladenden Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bei. Mit der Automatisierung sind schnellere Abläufe und somit Zeitgewinne bei den Transporten möglich, die sich generell in eine Reduktion der Gestehungskosten der verschiedenen transportierten Güter niederschlägt. Hiervon profitieren letztendlich alle Produzenten und Konsumenten. Die

⁸¹ INFRAS 2020: Volkswirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Verkehrs, Hintergrundbericht, im Auftrag von litra und Swissrail, April 2020.

Möglichkeit, kleine Losgrößen innerhalb des EWLV als Netzwerkangebot zu transportieren, ermöglicht es, dass auch kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) Logistikangebote unter Einbezug des Schienengüterverkehrs aufbauen können, wenn dies für sie vorteilhaft ist.

Die verschiedenen, in Ziffer 1.3.2 dargestellten Faktoren, die zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz beitragen, können auf dieser Basis aufrecht erhalten und weiterentwickelt werden.

Mit der Migration zur DAK und der Modernisierung des Netzwerkangebots können auf dem Schweizer Arbeitsmarkt neue, hochwertige Logistiktätigkeiten angeboten werden, mit denen zugleich die Arbeitssicherheit durch den Wegfall der händischen Prozesse erhöht werden kann. Zudem kann die Schweiz einen Nutzen aus der zusätzlichen Wertschöpfung im Zuge der Automatisierung ziehen. Die Branche und die Zulieferbetriebe haben die Chance für einen Innovationsschub.

6.3.2 Variante 2

Die volkswirtschaftlichen Vorteile eines dichten Netzwerkangebots im EWLV entfallen mit Variante 2. Der Strassengüterverkehr oder später Angebote des unterirdischen Gütertransports müssen diese Lücke durch zusätzliche Angebote füllen. Dies führt auch mittel- bis langfristig zu einer zusätzlichen Belastung der Strasseninfrastrukturen.⁸² Der Marktanteil der Schiene würde schweizweit betrachtet voraussichtlich um 5 – 6 Prozentpunkte sinken, im Binnenverkehr um rund 15 Prozentpunkte.

Die Unternehmen der verladenden Wirtschaft – insbesondere KMU, die heute kleine Losgrößen transportieren – müssen neue Logistikketten aufbauen und die hierfür erforderlichen Investitionen vornehmen. Eine Abschätzung der damit verbundenen Kosten ist schwierig. Es müssen 400'000 Wagenladungen pro Jahr (entspricht ca. 650'000 Lastwagenfahrten, wovon 50'000 alpenquerend sind) neu organisiert werden. Dies löst einen hohen logistischen Organisationsaufwand aus.

Der Übergang zur Einstellung des EWLV muss daher geordnet erfolgen, sonst besteht eine grosse Gefahr, dass Versorgungsketten unterbrochen werden. Betroffen sind mehrere Branchen: Detailhandel, Bauwirtschaft, verarbeitende Industrie (Chemie, Zulieferindustrie Automobile) etc.

Die Einstellung des EWLV ist mit einem Verlust an Arbeitsplätzen verbunden: Die Transformationskosten zum Abbau der Leistungen und zur Reduktion des Personalbestands liegen bei SBB Cargo bei 190 Millionen Franken. Der Personalbestand würde von heute ca. 2'350 FTE auf 820 FTE reduziert (-65 Prozent).

Bei einer Einstellung werden zudem die verschiedenen, teils grossen Investitionen der verladenden Wirtschaft in private Bahnanlagen zum überwiegenden Teil nutz- und wertlos. Bei den Verladern fällt so ein finanzieller Schaden an, grob geschätzt mindestens 500 Millionen Fr.

Zugleich hat die Einstellung des EWLV auch Auswirkungen auf die Infrastrukturkapazitäten auf Strasse und Schiene. Die Schiene entlastet die Strasse und verbessert den Verkehrsfluss auf derselben. 2040 werden so jährlich mehr als 1 Million Lastwagenfahrten vermieden. Ohne den EWLV würden sich Stauhäufigkeit und -dauer auf der Strasse erhöhen.

Auf der anderen Seite kann die Zahl der für den Schienengüterverkehr vorgesehenen Trassen und spezifischen Güterverkehrsanlagen, die Teil der Bahninfrastruktur sind, reduziert werden. Dies ermöglicht das Potenzial von Arealentwicklungen, mit denen wieder eine volkswirtschaftliche Wertschöpfung verbunden ist.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ein leistungsfähiges und nachhaltiges Angebot im Schienengüterverkehr unterstützt den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Schweiz mittelbar: Eine nachhaltige Entwicklung des Güterverkehrs und das

⁸² Zusätzliche schwere Nutzfahrzeuge führen zu einer Erhöhung der Kosten aufgrund der Abnutzung der Strasseninfrastruktur. Eine genaue Quantifizierung dieses Effekts ist nicht möglich. Die Statistiken der Kosten und der Finanzierung des Verkehrs zeigen, dass die Infrastrukturkosten bezogen auf einen tkm auf der Strasse rund 1.8 Rp. höher liegen als auf der Schiene (BFS 2021b). Entsprechend wäre bei einer Verlagerung von Verkehren von der Schiene auf die Strasse in der beschriebenen Grössenordnung mit einer Erhöhung der Infrastrukturkosten von rund 10 Millionen Franken zu rechnen. Ein Ausbau von Infrastruktur ist hierbei noch nicht berücksichtigt.

effiziente Zusammenwirken der Verkehrsträger bei der Güterversorgung sind die Kernelemente dafür. Die beiden Varianten dieser Vernehmlassungsvorlage setzen dies in unterschiedlicher Weise um.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Förderung klimafreundlicher Fahrzeuge und Schiffe ermöglicht eine weitgehende Dekarbonisierung des Schienengüterverkehrs durch den Ersatz von dieselbetriebenen Rangierloks. Auch die Schifffahrt kann mit klimafreundlichen Antrieben ihre Umweltbilanz verbessern und einen Anteil an die Erreichung der Klimaziele leisten.

6.5.1 Variante 1

Mit den in Variante 1 definierten Förderinstrumenten für den Güterverkehr in der Fläche und dem damit angestrebten leistungsfähigen Angebot an Gütertransportleistungen auf der Schiene, insbesondere in Form eines weiterentwickelten Netzwerkangebots, wird ein ressourcenschonender, emissionsarmer und energieeffizienter Gütertransport in der Schweiz gestärkt. Der Beitrag des heutigen Schienengütertransports an den Umwelt- und Klimaschutz ist in Ziffer 1.3.2 beschrieben.

Hervorzuheben sind die Vorteile des Schienengüterverkehrs in Bezug auf die Treibhausgasemissionen (insbesondere CO₂). Kann der Anteil des Schienengüterverkehrs durch die definierten Förderinstrumente gehalten oder gesteigert werden, entlastet dies die Treibhausgasbilanz der Schweiz in einem nennenswerten Ausmass.

Durch den Aufbau multimodaler Transportketten wird zudem ein Beitrag an einen geringeren Flächenverbrauch des Gütertransports, insbesondere in den Agglomerationen und urbanen Gebieten, geleistet.

6.5.2 Variante 2

Die Umstellung eines grossen Teils der EWLK-Verkehre auf die Strasse ist mit zusätzlichen Umweltbelastungen verbunden. Rund 10 Prozent des Verkehrsaufkommens werden von der Schiene auf die Strasse verlagert. Eine Erhöhung von Schadstoff- und Treibhausgasemissionen kann nur vermieden werden, wenn der Strassengüterverkehr weitgehend dekarbonisiert abgewickelt werden kann, was für Transporte über längere Distanzen bis ins Jahr 2030 aufgrund der notwendigen Transformation der Flotten und der Ladeinfrastruktur aktuell fraglich ist. Die Strasse ist aktuell mit den verfügbaren Technologien noch nicht in der Lage, diese Mengen klimaneutral zu befördern. Stehen leistungsfähige Technologien zur Dekarbonisierung des Strassengüterverkehrs nicht zeitnah zur Verfügung, würde die CO₂-Bilanz der Schweiz durch die Marktanteilsverschiebung von der Schiene zur Strasse massgeblich verschlechtert.⁸³

Zudem ist unter heutigen Bedingungen der Flächenverbrauch für Logistikketten im Strassengüterverkehr höher als für die Schiene.

6.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage führt zu keinen wesentlichen Auswirkungen in anderen Bereichen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Gütertransport ist grundsätzlich eine privatwirtschaftliche Tätigkeit, die durch die Wirtschaftsfreiheit geschützt ist. Der Güterverkehr untersteht seit der Bahnreform im Gegensatz zur Personenbeförderung nicht mehr der Konzessionspflicht. Auch auf der Schiene ist er heute in der Schweiz weitgehend liberalisiert. Die beschriebenen Massnahmen zur finanziellen Unterstützung berühren einen Bereich, in welchem verschiedene Marktakteure im Wettbewerb zueinanderstehen. Die Begünstigung einzelner Marktangebote beeinflusst das Gebot der Wettbewerbsneutralität. Eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bedarf einer Verfassungsgrundlage (Art. 94 Abs. 4 BV). Diese besteht bereits und das Gütertransportgesetz nimmt auf diesen Bezug (Art. 81a und 87 BV). Es umfasst verschiedene

⁸³ Eine monetäre Quantifizierung der zusätzlichen externen Kosten dieser Verlagerung von ca. 5 – 6% Marktanteil Schiene auf die Strasse ist schwierig und mit hohen Unsicherheiten behaftet. Ersten provisorischen Abschätzungen zufolge werden volkswirtschaftliche Zusatzkosten in Form von Klima-, Unfall- und Umweltkosten in der Höhe von rund 17 – 20 Millionen Franken pro Jahr verursacht. Die voraussichtlich ebenfalls höheren Stauzeitkosten sind hierin nicht enthalten. Vgl. zu den Annahmen: [Kilometerkosten des motorisierten Verkehrs - 2010-2018 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(ad-min.ch\)](#)

Massnahmen, die den Schienengüterverkehr bzw. bestimmte Angebote begünstigen. Auch neue Förderatbestände basieren auf diesen Verfassungsartikeln. Die genannten Artikel der Bundesverfassung waren in der Vergangenheit bereits Grundlage für verschiedene Fördermassnahmen im Schienengüterverkehr, die zum Teil auch einzelne Produktionsformen wie den EWLV oder KV begünstigten.

Ziel der Massnahmen ist die Weiterentwicklung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz zu einem für die Kunden attraktiven Angebot. Auch die mit Variante 1 beschriebenen Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs haben keine grundsätzliche Abkehr von der Eigenwirtschaftlichkeit zur Folge. Die erforderliche Modernisierung und Weiterentwicklung des EWLV erfordert eine – wie hier vorgeschlagen befristete – Ausnahme von diesem Grundsatz.

Die vorgeschlagenen Massnahmen und damit auch die verschiedenen Förderungen haben somit zum Ziel, das Zusammenwirken der Verkehrsträger unter den aktuellen Herausforderungen von Umwelt- und Klimapolitik sowie Versorgungssicherheit neu «einzustellen». Auf ein Verlagerungsziel soll daher auch zukünftig verzichtet werden.

Für Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind somit neue Gesetzes-, nicht aber neue Verfassungsgrundlagen erforderlich (Art. 36 Abs. 1 BV). Für die Umsetzung der beschriebenen Fördermassnahmen sind im Gütertransportgesetz entsprechende Änderungen bei den Zielbestimmungen (Art. 2) und im Abschnitt zur finanziellen Förderung (2. Abschnitt) vorgesehen. Diese sind so gestaltet, dass die Förderung nicht exklusiv bestimmten Unternehmen zugutekommt, sondern den zukünftigen Anbieterinnen des EWLV bzw. allen Leistungserbringerinnen in diesem Netzwerk. Entsprechend ist sicherzustellen, dass zumindest potenziell allen Marktteilnehmern die Möglichkeit offensteht, unter gleichen Bedingungen Leistungen für den EWLV zu erbringen und dessen Angebote in Anspruch zu nehmen.

Die Schaffung des Instruments der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur rechtfertigt sich direkt durch Art. 81 BV, nachdem der Bund im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke errichten und betreiben oder ihre Errichtung unterstützen kann. Es ist im verkehrs- und versorgungspolitischen Interesse der Schweiz, dass der Bund im Rahmen von Vereinbarungen auf die Entwicklung der Rheinhäfen steuernd Einfluss nimmt.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen stehen im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich mit dem Landverkehrsabkommen⁸⁴ und dem allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS).⁸⁵ Gemäss Artikel 35 des Landverkehrsabkommens ist es der Schweiz erlaubt, finanzielle Unterstützungsmassnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs zu ergreifen. Die in dieser Vorlage beschriebenen finanziellen Förderinstrumente sind nichtdiskriminierend ausgestaltet und verursachen keine unverhältnismässigen Wettbewerbsverzerrungen.

7.3 Erlassform

Die mit dieser Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Massnahmen erfordern – für beide Varianten – den Erlass in rechtssetzenden Bestimmungen. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen sind gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Mit dieser Vorlage wird somit eine Änderung des Gütertransportgesetzes inklusive verschiedener Änderungen im EBG vorgenommen. Die Gesetzesanpassungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Der Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Einführung der digitalen, automatischen Kupplung im Gütertransport auf der Schiene und der Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Modernisierung und Aufrechterhaltung des Einzelwagenladungsverkehrs auf der Schiene sind nicht rechtsetzender Natur und unterstehen nicht dem Referendum.

⁸⁴ SR 0.740.72

⁸⁵ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/2117_2117_2117/de#lv1_u26/lv1_u1/lv1_u1

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen die Artikel 8, 8a, 9, 9a, 10 und 10a des Gütertransportgesetzes der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung eine einmalige Subvention von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Subventionen von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht. Ebenfalls der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen der Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Einführung der digitalen, automatischen Kupplung im Gütertransport auf der Schiene und der Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Modernisierung und Aufrechterhaltung des Einzelwagenladungsverkehr auf der Schiene, da diese einmalige Ausgaben von 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden mit der Vorlage nicht tangiert.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die mit den verschiedenen Massnahmen verbundenen finanziellen Mittel zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche stellen Subventionen dar. Aus diesem Grund sind die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁸⁶ anwendbar. Die vorgeschlagenen Massnahmen stehen mit diesem im Einklang.

7.7 Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Mit Variante 1 soll der Schienengütertransport auf der Schiene so gestärkt werden, dass er einen massgeblichen Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen leisten kann. Um dies zu erreichen, sind zusätzliche Fördermassnahmen nötig. Nur mit diesen kann der Schienengüterverkehr seinen heutigen Marktanteil halten und schrittweise ausweiten. Mit Variante 2 wird auf diese zusätzliche Zielsetzung verzichtet. Daher werden nur punktuell die Fördermassnahmen angepasst oder erweitert. Diese sollen ermöglichen, dass die Einstellung des EWLV so gut wie möglich abgedeckt werden kann, indem Ganzzugsangebote unter attraktiven Rahmenbedingungen angeboten werden können.

Das Ziel einer geordneten und zügigen Migration der Fahrzeuge des Schienengüterverkehrs zur DAK ist nur mittels einer finanziellen Unterstützung durch den Bund zu erreichen.

Materielle und finanzielle Steuerung

Die verschiedenen Förderungen erfolgen anhand objektiver Kriterien. Mit Blick auf den EWLV als Netzwerkangebot erfolgt die Stossrichtung der Förderung auch anhand von Branchenakteuren gemeinsam aufgestellten Leitlinien (Variante 1). Das Parlament steuert die für die Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel grossmehrheitlich mit verschiedenen Verpflichtungskrediten und beschliesst die jährlichen Kredite mit dem Voranschlag. Sämtliche Subventionsbestimmungen sind als Kann-Bestimmungen ausgestaltet und lassen dem Bund damit finanzpolitischen Spielraum.

Verfahren der Beitragsgewährung

Die Anpassungen bei der Gewährung von Investitionsbeiträgen für KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleise vereinfachen die administrativen Verfahren und erhöht die Transparenz der Beitragsgewährung. Für die neuen Subventionstatbestände, insbesondere die finanzielle Förderung der Migration zur DAK und die Entrichtung von Verlade- und Umschlagsbeiträgen, werden ebenfalls administrativ einfache und transparente Verfahren vorgeschlagen

Befristung

Artikel 9a (Förderung des EWLV, Variante 1) ist auf eine Dauer von zwölf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten GÜTG befristet. Damit soll verhindert werden, dass sich die Ausrichtung unabhängig

⁸⁶ SR 616.1

der Entwicklung des Bedarfs verstetigt und klare Anreize für eine gezielte Modernisierung des EWLV gesetzt werden, die Produktivitätsverbesserungen und ein attraktiveres Marktangebot zur Folge hat.

7.8 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf des revidierten GüTG Variante 1 enthält folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat:

- Art. 8 Bedingungen und Verfahren
- Art. 9*b* Bedingungen und Verfahren (in Variante 2 Art. 9*a*)
- Art. 10 Bedingungen und Verfahren
- Art. 10*a* Bedingungen und Verfahren

7.9 Datenschutz

Die Vorlage bedingt keine Bearbeitung von Personendaten oder andere Massnahmen, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben.

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BIF	Bahninfrastrukturfonds
DAK	digitale, automatische Kupplung
EBG	Eisenbahngesetz
EWLK	Einzelwagenladungsverkehr
FABI	Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur
GVVG	Güterverkehrsverlagerungsgesetz
GüTG	Gütertransportgesetz
KV	kombinierter Verkehr
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe
MODIG	Mobilitätsdateninfrastrukturgesetz
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur
SVAG	Schwerverkehrsabgabengesetz
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit – international standardisierte Einheit für 20-Fuss-Container
tkm	Tonnen-Kilometer (Transportleistung)
UKV	unbegleiteter kombinierter Verkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WLV	Wagenladungsverkehr

Glossar

A-Fonds-perdu-Beitrag	Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand, auf deren Rückzahlung von vornherein 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 der Regel in Privatbesitz
bimodal	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
Einzelwagenladungsverkehr (EWLV)	Produktionsform, mit der einzelne Wagen oder Wagengruppen in verschiedenen Anschlussgleisen und Freiverladeanlagen regional gesammelt, zu ganzen Zügen zusammengestellt und in Rangierbahnhöfe geführt werden, wo neue Züge je nach Bestimmungsregion zusammengestellt werden
Elektro-Hybridlokomotive	Elektrolokomotive welche zusätzlich über eine Batterie verfügt um auch auf nicht elektrifizierten Gleisen elektrisch verkehren zu können
Freiverlad	Verlademöglichkeit für Güter auf die Bahn ohne spezielle Verladevorrichtung wie einen Kran oder eine Horizontalumschlagseinrichtung; im Gegensatz zu Anschlussgleisen oder KV-Umschlagsanlagen Teil der öffentlich zugänglichen Eisenbahninfrastruktur
Güterverkehrsspezifische Anlagen der allgemeinen Eisenbahninfrastruktur	Rangierbahnhöfe, Rangieranlagen, Freiverladeanlagen, Einfahrgruppen
Horizontalumschlag	Umschlag von Gütern (im KV) zwischen Schiene und Strasse ohne Kran
Just-in-time-Produktion	Produktionsstrategie, welche die Schaffung durchgängiger Material- und Informationsflüsse entlang der Lieferkette anstrebt 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 Binnenverkehr) durch ein ausländisches Verkehrsunternehmen
Knoten	Bahnhof mit mindestens zwei, meist mehreren aufeinander abgestimmten Linien des Personenverkehrs
Kombinierter Verkehr (KV)	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 von Eisenbahn zu 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 Meterspurtreckennetz in der Schweiz ist dasjenige der Rhätischen Bahn und der Matterhorn Gotthard Bahn
Modalsplit	Verteilung des Verkehrsaufkommens (Tonnen) bzw. der Verkehrsleistung (Tonnen-Kilometer) auf die verschiedenen Verkehrsträger
Netzzugang	Benützung der Infrastruktur eines anderen Eisenbahnunternehmens durch ein Eisenbahnverkehrsunternehmen; Netzzugang (auch Open Access genannt) sichert auch den diskriminierungsfreien Zugang zu Infrastruktureinrichtungen, die ein sogenanntes 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
Rangierbahnhof	Rangierbahnhöfe sind die Zugbildungsbahnhöfe des Einzelwagenverkehrs; im Einzelwagenverkehr beförderte Güterwagen müssen für den Transport zu Zügen zusammengestellt, die Züge später wieder zerlegt werden; ein aufgegebenes Wagen wird in der Regel mehrere Male rangiert, und zwar in Abgangs- und Zielbahnhof sowie während des Laufweges in Rangierbahnhöfen
Sattelauflieger	Anhänger, der im Strassenverkehr einen Teil seines Gewichts auf die Achsen eines Zugfahrzeugs verlagert, mit bestimmten Vorrichtungen für die Kranbarkeit im KV einsetzbar
Terminal	siehe Umschlagsanlage für den kombinierten Verkehr
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	dient drei Verkehrsträgern (Strasse, Schiene, Schiff)
Umschlagsanlage für den kombinierten Verkehr (KV-Terminal, KV-Umschlagsanlage)	ortsfeste Einrichtung, die dem Umschlag von Transportbehältnissen (Container, Sattelauflieger, Wechselbrücken oder ganze LKW) von einem Verkehrsträger auf einen anderen dient
Verkehrsträger	Transportmittel oder -system (Schiene, Strasse, Wasser, Luft etc.)
Vertikalumschlag	Umlad eines Transportgefässes (im KV) mit Kranung des Gefässes
Wechselbehälter; Wechselbrücken	Container-ähnlicher, i.d.R. nicht stapelbarer Transportbehälter im KV