

07.047

Botschaft zur Güterverkehrsvorlage

vom 8. Juni 2007

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

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Güterverkehrsvorlage und die nachstehenden Erlassentwürfe mit dem Antrag auf Zustimmung:

- Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (GVVG),
- Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts (Mantelerlass),
- Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs,

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

8. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Güterverkehrsvorlage legt den Schwerpunkt auf die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Der Bundesrat erfüllt damit die Verpflichtung, dem Parlament eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung (sog. Alpenschutzartikel) zu unterbreiten. Weitere Themen der Vorlage sind die Anpassung des Transportrechts und der Anschlussgleis-Gesetzgebung an die Bedürfnisse des Marktes. Gleichzeitig wird die Haftpflicht im Eisenbahngesetz neu geregelt.

Ausgangslage

Das bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz gibt die Ziele für die Verlagerungspolitik der Schweiz vor. Spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, d.h. im Jahr 2009, sollen noch maximal 650 000 schwere Güterverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen auf den Transitstrassen durchqueren. Als Zwischenziel sieht das Verkehrsverlagerungsgesetz im Jahr 2004 eine Stabilisierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf dem Stand des Jahres 2000 vor.

Der Verlagerungsprozess befindet sich in vollem Gang. Die strassenseitigen Instrumente, wie die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), und die flankierenden Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs wirken: 2006 querten rund 16 Prozent weniger schwere Güterverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen als im Jahr 2000. Die Tendenz ist weiterhin sinkend, während der alpenquerende Schienengüterverkehr gleichzeitig grosse Wachstumsraten aufweist (2004 18 Prozent, 2005 8 Prozent, 2006 11 Prozent).

Das Ziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten ist aber trotz dieser positiven Entwicklung nicht bis 2009 erreichbar. Neben weiteren Produktivitätssteigerungen der Schiene sind deshalb zusätzliche Massnahmen notwendig.

Inhalt der Vorlage

Mit der Güterverkehrsvorlage wird grundsätzlich die Fortsetzung der bisherigen Verlagerungspolitik empfohlen. Am Verlagerungsziel von maximal 650 000 alpenquerenden LKW-Fahrten wird festgehalten. Es soll jedoch neu spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, d.h. voraussichtlich 2019, erreicht werden; dann werden die schienenseitigen Produktivitätsgewinne der NEAT voll zum Tragen kommen. Als Zwischenziel soll die Zahl der alpenquerenden LKW-Fahrten spätestens 2011 die Millionengrenze unterschreiten.

Die Verlagerung soll weiterhin in internationaler Zusammenarbeit angestrebt werden. Die Schweiz will dabei ihre Vorreiterrolle weiter behaupten und die notwendigen Impulse auf internationaler Ebene mit auslösen. Eine Verlagerung auf Kosten der Nachbarländer kann aber nicht im Interesse der Schweiz liegen, deshalb ist eine Abstimmung der Verlagerungspolitik innerhalb des Alpenbogens noch vermehrt anzustreben.

Die Verlagerungspolitik muss auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Die bisher ergriffenen Massnahmen haben sich als wirksam erwiesen. Sie sind weiterzuführen und – wo nötig und möglich – zu intensivieren. Das betrifft die strassen- wie die schienen-seitigen Massnahmen.

Zentrales neues Verlagerungsinstrument soll eine Alpentransitbörse sein. Diese ist ein innovatives Instrument zur marktwirtschaftlichen Steuerung des alpenquerenden Strassenverkehrs. Mit ihr würde für jede Alpenquerung eines schweren Güterfahrzeugs auf einer Transitstrasse ein Durchfahrtsrecht benötigt. Die Anzahl dieser Rechte für einen bestimmten Zeitraum würde limitiert. Die Börse stellt das institutionelle Forum für die effiziente Vergabe und den Handel der Durchfahrtsrechte dar. Kaufgegenstand ist ein Durchfahrtsrecht auf allen bezeichneten Alpenübergängen.

Mit der Güterverkehrsvorlage wird die gesetzliche Grundlage für die Einführung der Alpentransitbörse geschaffen. Das Gelingen der Einführung ist aber abhängig von Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft und den anderen Alpenländern. Nur eine international abgestimmte Einführung im gesamten Alpenbogen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der schweizerischen Transportbranche kann erfolgversprechend sein.

Bis durch eine Alpentransitbörse die Rahmenbedingungen zugunsten der Schiene geändert werden können, muss der Schienengüterverkehr weiterhin finanziell gefördert werden. Ein Verzicht auf diese Förderung würde bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen zu mehr Strassenverkehr führen und das Ziel von 650 000 Fahrten in weite Ferne rücken lassen.

Das Schwergewicht der Schienenförderung soll auch künftig auf dem unbegleiteten kombinierten Verkehr (Transport von Wechselbehältern und Containern) liegen. Im Hinblick auf die Schaffung günstiger Bedingungen für die Einführung einer Alpentransitbörse soll aber auch der Ausbau des begleiteten kombinierten Verkehrs (Transport ganzer Güterfahrzeuge, sog. Rollende Landstrasse) möglich sein. Mit der Inbetriebnahme der NEAT werden die dafür notwendigen Kapazitäten bereitgestellt. Die Rollende Landstrasse ist zwar unbestritten weniger effizient als der unbegleitete kombinierte Verkehr. Sie bedingt jedoch keine weitergehenden logistischen Umstellungen und kann aus dieser Sicht – obwohl auf der Schiene abgewickelt – als Strassentransport betrachtet werden. In Verbindung mit der Alpentransitbörse wird damit die freie Wahl der Verkehrsträger weiterhin gewährleistet, was die nationale und internationale Akzeptanz einer Alpentransitbörse deutlich erhöht.

Mit der Einführung einer Alpentransitbörse kann die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs schrittweise abgebaut werden, ohne dass dies mehr alpenquerende LKW-Fahrten nach sich zieht und die Erreichung des Ziels von 650 000 Fahrten gefährdet.

Für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs in den Jahren 2011 bis 2018 müssen Mittel in Höhe des heutigen Förderniveaus weiterhin eingesetzt werden. Wird jedoch die Alpentransitbörse vor 2018 eingeführt, so werden die vorgesehenen Mittel voraussichtlich nicht vollständig beansprucht.

Das Gütertransportrecht wird den geänderten Praktiken in einem liberalisierten Umfeld angepasst. Dies bedeutet insbesondere eine Stärkung der Vertragsfreiheit der Parteien und damit eine Angleichung an das allgemeine Vertragsrecht. Weiter wird auch eine weitgehende Übereinstimmung mit dem für internationale Transportbeziehungen gültigen Recht herbeigeführt.

In der Anschlussgleisgesetzgebung wird eine konzeptionelle Einbettung in die Bahnlandschaft nach der Bahnreform sowie eine Anpassung der Verantwortlichkeiten und Rechtsbeziehungen der Marktakteure gemäss den Bedürfnissen des Marktes vorgenommen.

Das geltende Eisenbahnhaftpflichtgesetz von 1905 wird aufgehoben und durch Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz ersetzt. Die Haftung für Eisenbahnen wird hinsichtlich der Genugtuung und der Sachschäden verschärft und an andere Haftungsbestimmungen angeglichen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4378
1 Grundzüge der Vorlage	4384
1.1 Ausgangslage	4384
1.2 Verkehrspolitische Einbettung der Vorlage	4386
1.2.1 Gesamtschweizerische Güterverkehrsleistung und alpenquerender Güterverkehr in der Schweiz	4386
1.2.2 Alpenschutzartikel	4390
1.2.3 FinöV-Vorlage	4390
1.2.4 Bahnreform	4392
1.2.5 Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft	4394
1.2.6 Verkehrsverlagerungsgesetz	4397
1.2.7 Sachplan Verkehr	4398
1.2.8 Strassenverkehrsmanagement im Nord-Süd-Korridor durch die Schweiz	4398
1.2.9 Vereinfachung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs	4399
1.2.10 Entwicklungen in der Europäischen Union	4400
1.2.11 Entwicklungen im Rahmen des Alpenschutzes	4402
1.3 Gegenstand und Zielsetzungen der Güterverkehrsvorlage	4404
1.3.1 Ziele der Güterverkehrsvorlage	4405
1.3.2 Güterverkehrsverlagerungsgesetz	4406
1.4 Bilanz der bisherigen Verlagerungspolitik bis 2006	4409
1.4.1 Zielsetzung	4409
1.4.2 Bisherige Massnahmen der Verlagerungspolitik	4409
1.4.3 Bestellungen von Angeboten im unbegleiteten kombinierten Verkehr und solchen der Rollenden Landstrasse	4414
1.4.4 Trassenpreisverbilligungen	4417
1.4.5 Terminalkapazitäten	4418
1.4.6 Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und Arbeitsbedingungen im Strassentransport	4418
1.4.7 Verkehrsmanagement	4419
1.4.8 Pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu Terminals im kombinierten Verkehr	4419
1.4.9 Verkehrsentwicklung im Zuge der Verlagerungspolitik	4419
1.4.10 Beurteilung der Entwicklung des Verlagerungsprozesses	4427
1.5 Güterverkehrsverlagerungsgesetz – Die beantragte Neuregelung	4432
1.5.1 Ziel der zukünftigen Verlagerungspolitik	4432
1.5.2 Zielgrösse des Güterverkehrsverlagerungsgesetz: 650 0000 alpenquerende Fahrten bis 2 Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels	4433
1.5.3 Begründung der Zielfestlegung	4435
1.5.4 Ergebnisse der Vernehmlassung zur Zielfestlegung	4437
1.5.5 Massnahmen der zukünftigen Verlagerungspolitik	4437
1.5.6 Das Verlagerungskonzept des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes	4438
1.5.7 Massnahmenbündel zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags	4439
1.5.8 Versteigerung von Durchfahrtsrechten – Alpentransitbörse	4441

1.5.9	Alpentransitabgabe und befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe	4447
1.5.10	Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr und Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen	4449
1.5.11	Wettbewerb und Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr	4450
1.5.12	Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse	4455
1.5.13	Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland	4461
1.5.14	Qualitätsmassnahmen	4461
1.5.15	Auswirkungen der Umsetzung der Verlagerungskonzeption des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes	4463
1.5.16	Monitoring der Massnahmen und Prüfung zusätzlicher Massnahmen	4468
1.5.17	Ergebnisse der Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Verlagerungskonzeptionen	4469
1.6	Gütertransportgesetz und Bundesgesetz über die Anschlussgleise – Die beantragte Neuregelung	4470
1.6.1	Ausgangslage	4470
1.6.2	Grundzüge des neuen Gütertransportrechts	4471
1.6.3	Bundesgesetz über die Anschlussgleise	4472
1.6.4	Ergebnisse der Vernehmlassung zu Themen des Gütertransportrechts und der Anschlussgleisgesetzgebung	4473
1.7	Inhalte der Revision des Eisenbahngesetzes (Haftungsbestimmungen)	4474
1.7.1	Ausgangslage	4474
1.7.2	Revisionsarbeiten	4478
1.7.3	Die beantragte Neuregelung	4479
1.7.4	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	4480
1.7.5	Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	4482
1.7.6	Ergebnisse der Vernehmlassung zu Fragen des Eisenbahnhaftpflichtrechts	4483
1.8	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	4484
2	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	4484
2.1	Systematische Einbettung der Vorlage	4484
2.2	Güterverkehrsverlagerungsgesetz	4485
2.3	Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts	4490
2.3.1	Eisenbahngesetz (EBG)	4490
2.3.2	Bundesgesetz über die Anschlussgleise	4496
2.3.3	Seilbahngesetz	4498
2.3.4	Personenbeförderungsgesetz (Art. 23)	4498
2.3.5	Binnenschiffahrtsgesetz	4499
2.3.6	Gütertransportgesetz	4499
2.4	Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs	4502
3	Auswirkungen	4503
3.1	Auswirkungen auf den Bund	4503
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	4503

3.1.2 Personelle Auswirkungen	4504
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	4504
3.2.1 Finanzielle Auswirkungen	4504
3.2.2 Personelle Auswirkungen	4505
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	4505
3.3.1 Auswirkungen auf den Schienenverkehr	4505
3.3.2 Auswirkungen auf den Strassenverkehr	4505
3.3.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	4506
3.3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Revision der Haftungsbestimmungen	4506
3.4 Andere Auswirkungen	4507
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	4507
5 Rechtliche Aspekte	4508
5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	4508
5.1.1 Zielsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes	4508
5.1.2 Alpentransitabgabe	4508
5.1.3 Alpentransitbörse	4509
5.1.4 Gütertransportrecht und Anschlussgleisgesetzgebung	4510
5.1.5 Eisenbahnhaftpflichtrecht	4510
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	4510
5.3 Erlassform	4510
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	4511
5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	4511
Literaturverzeichnis	4512
Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Entwurf)	4513
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs (Entwurf)	4517
Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts (Entwurf)	4519

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

Gegenstand der Vorlage sind die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs, das Transportrecht sowie die Regelung des Eisenbahnhaftpflichtrechts. Formell besteht die Vorlage aus dem Entwurf für ein neues Güterverkehrsverlagerungsgesetz, einer Totalrevision des Gütertransportgesetzes sowie einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise¹. Gleichzeitig werden das Bundesgesetz über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post² aufgehoben sowie die Haftungsbestimmungen mittels Teilrevision in das Eisenbahngesetz³ integriert.

1.1 Ausgangslage

Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs

Die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptanliegen der schweizerischen Verkehrspolitik. Das Schweizer Stimmvolk hat mit der Annahme des sogenannten Alpenschutzartikels (Art. 84 der Bundesverfassung⁴) den klaren Willen geäussert, den alpenquerenden Güterschwerverkehr so weit als möglich von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. In weiteren Abstimmungen hat es diesen Willen bekräftigt.

Das seit Anfang 2001 geltende Verkehrsverlagerungsgesetz⁵ gibt die Ziele vor. Es ist befristet bis zum 31. Dezember 2010 und verpflichtet den Bundesrat, der Bundesversammlung bis spätestens 2006 ein Ausführungsgesetz zum Alpenschutzartikel zu unterbreiten. Der Auftrag wird mit dieser Botschaft erfüllt. Als Verlagerungsziel legt das Verkehrsverlagerungsgesetz 650 000 alpenquerende Fahrten von schweren Güterfahrzeugen auf den Transitstrassen im Alpengebiet fest. Spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels (d.h. im Jahr 2009) soll das Ziel erreicht werden.

Seit Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Umsetzung der flankierenden Verlagerungsmassnahmen wurden die alpenquerenden Fahrten schwerer Güterfahrzeuge auf der Strasse gegenüber dem Referenzjahr 2000 per Ende 2006 um gut 16 % reduziert. Im gleichen Zeitraum legte der alpenquerende Schienengüterverkehr gesamthaft um 22 %, der kombinierte Verkehr um 66 % zu. 2006 wurden 66 % der Güter auf der Schiene, 34 % auf der Strasse durch die Alpen transportiert. Der Verlagerungsprozess ist in vollem Gange, die Erreichung des Verlagerungszieles erfordert aber zusätzliche Massnahmen und mehr Zeit.

Das neue Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll festlegen, welches Verlagerungsziel bis wann und auf welche Weise zu erreichen ist. Es soll den Fahrplan festschreiben und Grundstein für einen weiterhin erfolgreichen Verlagerungsprozess sein.

1 SR 742.141.5

2 SR 221.112.742

3 SR 742.101

4 SR 101

5 SR 740.1

Die drei hauptsächlichen Instrumente der schweizerischen Verlagerungspolitik sind bis anhin:

- die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA);
- die Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere die neuen NEAT-Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard);
- die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs und der damit eingeleitete Wettbewerb zwischen verschiedenen Güterbahnen mittels der Bahnreform.

Flankierend werden schienen- und strassenseitig verschiedene Massnahmen umgesetzt, um die Verlagerung zu unterstützen bzw. zu beschleunigen. Diese sind:

- Bestellung und Abgeltung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV);
- Bestellung der Rollende Landstrasse (Rola) Gotthard und Lötschberg-Simplon;
- Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland (Aufbau von Terminalkapazitäten);
- Trassenpreisverbilligungen;
- Produktivitätssteigerungen im Infrastruktur- und im Verkehrsbereich;
- pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu KV-Terminals;
- Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen zur Sicherstellung der Einhaltung der relevanten Strassenverkehrsvorschriften;
- Verkehrsmanagement zur Sicherstellung eines flüssigen Verkehrs auf der Strasse;
- Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen im Strassentransport.

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll die Grundlage geschaffen werden für die Weiterführung der bisherigen wirksamen Massnahmen sowie für zusätzliche Massnahmen, die für die Erreichung des Verlagerungsziels notwendig sind.

Anschlussgleisgesetzgebung

In der Anschlussgleisgesetzgebung sind eine konzeptionelle Einbettung in die Bahnlandschaft nach der Bahnreform sowie eine Anpassung und eindeutige Regelung der Verantwortlichkeiten und Rechtsbeziehungen der Marktakteure gemäss den Bedürfnissen des Marktes erforderlich.

Gütertransportrecht

Das Gütertransportrecht ist den geänderten Praktiken in einem liberalisierten Umfeld anzupassen. Dies bedeutet insbesondere eine Stärkung der Vertragsfreiheit der Parteien und damit eine Angleichung an das allgemeine Vertragsrecht. Weiter bedarf es einer weitgehenden Übereinstimmung mit dem für internationale Transportbeziehungen gültigem Recht.

Eisenbahnhaftpflichtrecht

Schliesslich ist die Haftung für Eisenbahnen hinsichtlich der Genugtuung und Sachschäden zu verschärfen und an andere Haftungsbestimmungen anzugleichen.

1.2

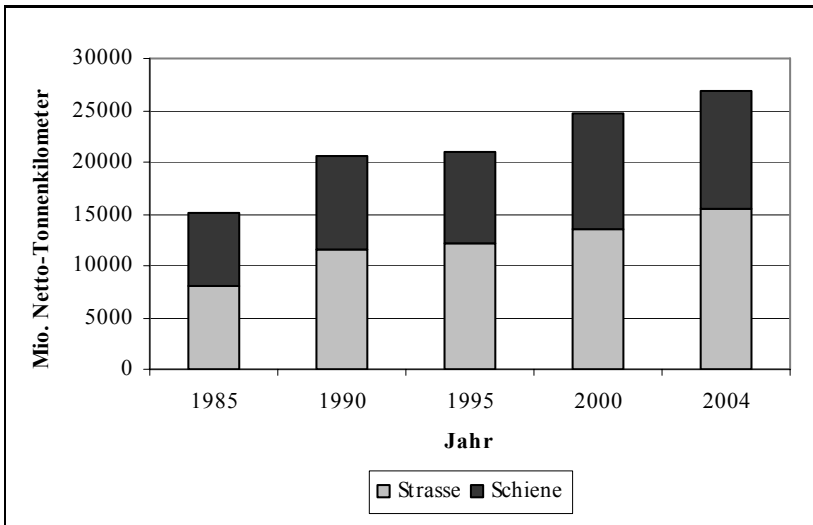
Verkehrspolitische Einbettung der Vorlage

Die Bedeutung des Güterverkehrs für die schweizerische Volkswirtschaft ist unbestritten. Der Transport von Gütern ermöglicht eine räumliche Arbeitsteilung und eine Ausschöpfung der verschiedenen Standortvorteile. Für deren Nutzung ausschlaggebend sind die technischen und politischen Rahmenbedingungen des Güterverkehrs.

1.2.1

Gesamtschweizerische Güterverkehrsleistung und alpenquerender Güterverkehr in der Schweiz

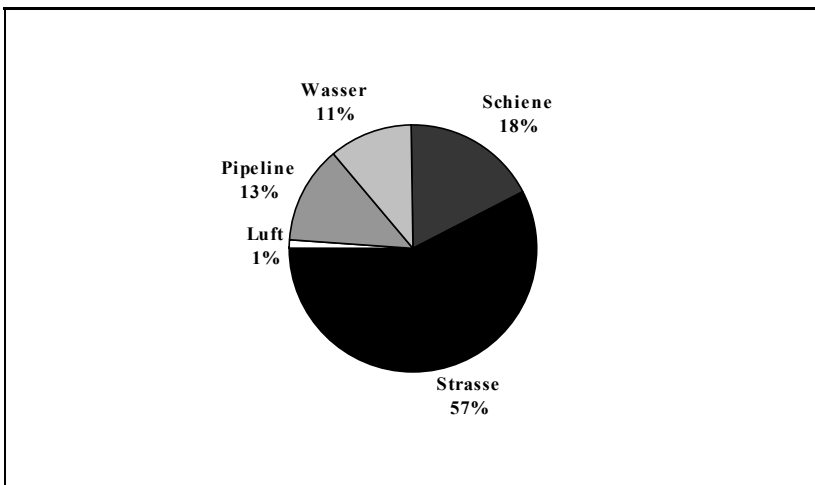
In der ganzen Schweiz ist der Güterverkehr sowohl auf der Strassen als auch auf der Schiene von grosser Bedeutung. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der gesamtschweizerischen Güterverkehrsleistung in den vergangenen zwanzig Jahren sowie die Entwicklung der Anteile des Strassen- und Schienengüterverkehrs (sog. Modal Split)⁶:



Grundsätzlich hat die schweizerische Verkehrsleistung über die vergangenen zwei Jahrzehnte hinweg stetig zugenommen. Der Modal Split zwischen Strasse und Schiene blieb weitgehend stabil. Der Anteil der Schiene schwankte zwischen 40 und 45 %. Der Anteil des Schienengüterverkehrs am reinen Binnenverkehr betrug in den vergangenen Jahren ungefähr 22–25 %.

⁶ BFS aktuell, Leistungen der Sachtransportfahrzeuge. Aktualisierte Zeitreihen bis 2005. November 2005.

Bezogen auf den Warenimport und -export, welche für die Aussenwirtschaft der Schweiz von besonderer Bedeutung sind, stellt sich die Rolle der verschiedenen Verkehrsträger anders dar. Hier nehmen – wie die folgende Abbildung zeigt – auch die Binnenschifffahrt und der Transport in Pipelines eine wichtige Rolle ein (Anteile in % der im- und exportierten Gütermenge)⁷. Dies betrifft vor allem Massengüter (Erdöl, Gase, Mineralölerzeugnisse etc.).

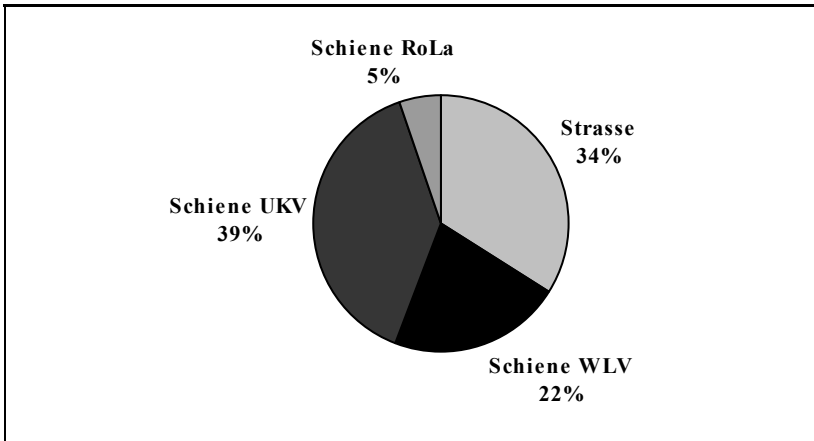


Die Abbildung zeigt auch, dass jeder Verkehrsträger für die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft eine bedeutende Stellung einnimmt und die Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern sehr differenziert ist. Zugleich besteht auch innerhalb der einzelnen Verkehrsträger ein Wettbewerb um die verschiedenen Gütergruppen.

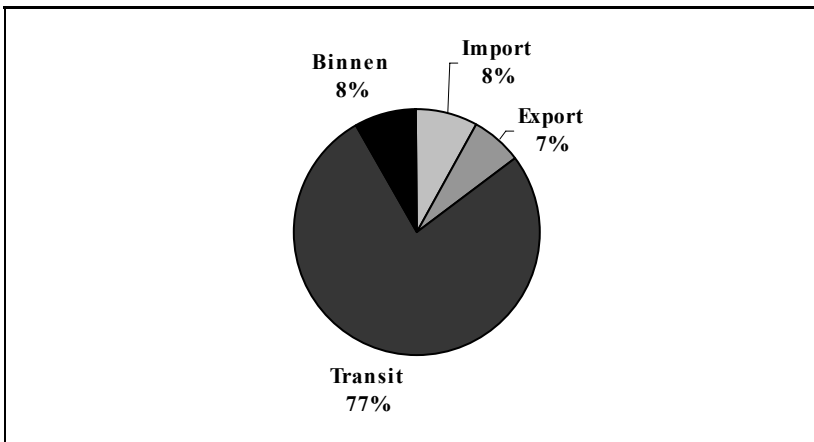
Auch im alpenquerenden Güterverkehr werden bedeutende Gütermengen transportiert. Dieser Verkehr ist von grosser Bedeutung für die erfolgreiche Arbeitsteilung innerhalb Europas. Er steht aufgrund des in der Verfassung begründeten Verlagerungsauftrags im Blickpunkt des verkehrspolitischen Interesses. Insbesondere richtet sich der Blick auf die Aufteilung des alpenquerenden Güterverkehrs nach Verkehrsträger. Im Jahr 2006 querten 1 180 000 schwere Güterfahrzeuge die Alpen auf den Transitstrassen; 2005 waren es noch 1 204 000 Fahrzeuge gewesen. Wie die folgende Abbildung deutlich macht, hatte der Strassenverkehr 2006 in Nettotonnen gemessen einen Anteil von 34 %. Im konventionellen Wagenladungsverkehr (WLV) wurden 22 %, im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) 40 % und mittels der Rollenden Landstrasse (Rola) 5 % der Nettotonnage durch die Alpen transportiert⁸:

⁷ Vgl. die Aussenhandelsstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung, Einfuhr/Ausfuhr nach Hauptgruppen (NST/R-Kapitel), <http://www.ezv.admin.ch>. Aufgrund des nur sehr kleinen Binnenwasserstrassennetzes der Schweiz ist der Anteil der Schifffahrt an der Verkehrsleistung vergleichsweise gering.

⁸ Bundesamt für Verkehr, Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 2006, Bern 2007.



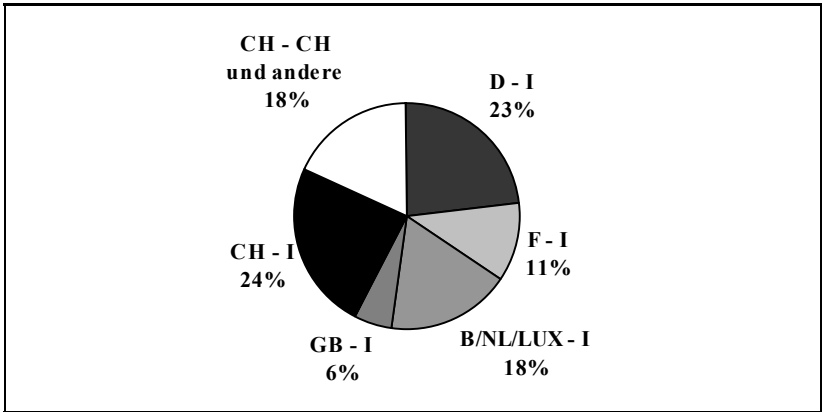
Nach Verkehrsarten teilte sich der alpenquerende Güterverkehr 2004 in folgender Weise auf⁹:



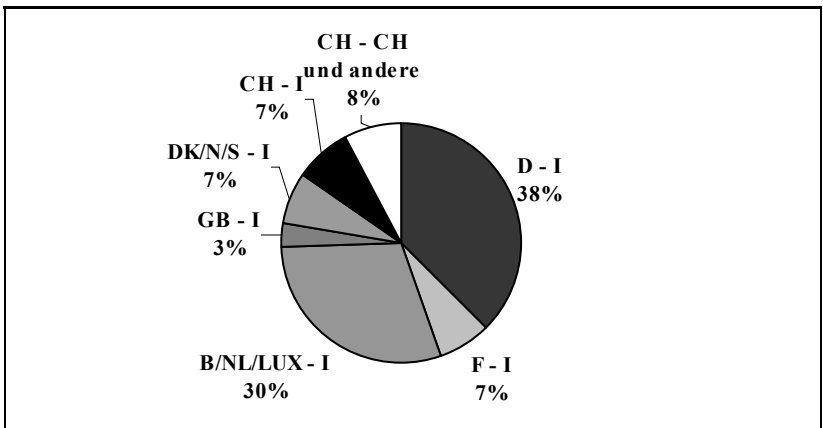
⁹ Bundesamt für Raumentwicklung, Alpenquerender Güterverkehr auf Strasse und Schiene 2004, Schlussbericht, Bern 2005.

Im Detail konnten 2004 folgende Güterströme, unterteilt nach den Verkehrsträgern Strasse und Schiene, festgestellt werden:

Strassengüterverkehr



Schiengüterverkehr



Der Vergleich der alpenquerenden Güterströme zeigt, dass die Transporte vor allem über lange Distanzen auf der Schiene abgewickelt werden. Die Verkehre zwischen Deutschland und Italien nehmen hierbei den grössten Anteil ein. Von grosser Bedeutung sind vor allem im Schienenverkehr auch die Güterströme zwischen den Benelux-Staaten und Italien. Alpenquerende Verkehre innerhalb der Schweiz und im Warenaustausch mit Italien werden hingegen zum grösseren Teil auf der Strasse abgewickelt.

1.2.2 Alpenschutzartikel

Mit Annahme des Alpenschutzartikels am 20. Februar 1994 ist der Bund verfassungsrechtlich verpflichtet worden, das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen. Die sog. Alpen-Initiative war vor dem Hintergrund des stetig wachsenden Strassengüterverkehrs durch die Schweizer Alpen – insbesondere durch den Gotthard – lanciert worden. Die Übergangsbestimmung zum Alpenschutzartikel (Art. 196 der Bundesverfassung) schreibt vor, dass die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene innerhalb von zehn Jahren zu bewerkstelligen ist.

Im April 1997 formulierte der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels mehrere Bedingungen, die bei der Umsetzung der Alpeninitiative zu berücksichtigen sind. Zentral ist die Beachtung des völkerrechtlichen Prinzips der Nichtdiskriminierung – in- und ausländische Lastwagen sind gleich zu behandeln. Die Initiative soll zudem nicht mit Verboten, sondern mit marktwirtschaftskonformen Instrumenten – insbesondere mit der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und einem attraktiveren Bahnangebot – umgesetzt werden.

1.2.3 FinöV-Vorlage

Am 29. November 1998 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) angenommen.¹⁰ Darin wird die Finanzierung der vier grossen Schienen-Infrastrukturvorhaben (BAHN 2000, NEAT Neue Eisenbahnalpentransversale mit Lötschberg- und Gotthard-Basistunnel, Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, Lärmsanierung der Schweizer Bahnen) geregelt.

Mit der Vorlage zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte (FINIS)¹¹, die das Parlament am 17. Juni 2005 angenommen hat, werden die Finanzierungsmechanismen des Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs angepasst. Einerseits werden den Bahnen zur Finanzierung der FinöV-Projekte keine neuen verzinslichen Darlehen mehr gewährt. Andererseits wurden die bereits gewährten verzinslichen FinöV-Darlehen per 1. Januar 2005 in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt. Die bestehende Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) wurde deshalb vorübergehend auf 8,6 Milliarden Franken angehoben.

Alle heute noch nicht im Bau stehenden oder fest beschlossenen FinöV-Projekte sollen im Rahmen einer Gesamtschau neu beurteilt werden, mit welcher das Parlament den Bundesrat 2005 beauftragte. In diese Gesamtschau sollen weitere, derzeit nicht finanzierte Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs einbezogen werden. Als Planungshorizont wurde das Jahr 2030 festgelegt. Die Vernehmlassung zur Gesamtschau FinöV wurde am 4. April 2007 vom Bundesrat eröffnet.

¹⁰ Vgl. Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehr, BBl 1996 IV 638.

¹¹ BBl 2004 5313

Bedeutung der NEAT für den Verlagerungsprozess

Mit den Eisenbahngrossprojekten lassen sich die Schieneninfrastrukturen bereitstellen, die für das Erreichen der Verlagerungsziele notwendig sind: Das Netz der BLS Lötschbergbahn AG wird 2007 durch den neuen Lötschberg-Basistunnel einschliesslich der Verknüpfungen an die Stammlinien erweitert. Das Netz der SBB soll um den Gotthard- sowie den Ceneri-Basistunnel einschliesslich der Verknüpfungen an die Stammlinien erweitert werden. Für die Achse Gotthard wird die kommerzielle Inbetriebnahme derzeit für das Jahr 2017 prognostiziert.

Die NEAT verbessert die Produktionsbedingungen für den Schienengüterverkehr insbesondere auf folgende Weise:

- Durchgängige und hochwertige Trassen mit kürzerer Fahrzeit ermöglichen den Eisenbahnverkehrsunternehmen den Einsatz von weniger Rollmaterial sowie geringere Personalleistungen.
- Auf der Gotthard-Achse können die Vorteile einer Flachbahn genutzt werden, es sind keine Traktionsmittel für Steigungen erforderlich. Auf der Lötschberg-Achse ist dieser Vorteil aufgrund der verbleibenden Steigungstrecken etwas geringer.
- Die moderne Infrastruktur trägt zur höheren Zuverlässigkeit der Verkehre bei, so dass Verspätungen reduziert werden können.

Qualitätsverbesserungen und Kostenreduktionen wirken sich positiv auf die Verlagerung aus:

- Bessere Transportleistungen können zu tieferen Preisen angeboten werden. Dank grösserer Spielräume bei der Preissetzung können Eisenbahnunternehmen den Verladern Anreize für Mehrverkehre bieten.
- Zuverlässig und rasch durchgeführte Transporte erfüllen die Anforderungen einer logistisch anspruchsvollen Arbeitsteilung (z.B. Just-in-time-Produktion). Bessere Trassen können zu einer erhöhten Zahlungsbereitschaft der Verloader führen. Überdies kann ein breiterer Kundenkreis mit verschiedenen logistischen Anforderungen angesprochen werden.

Allerdings sind Verfügbarkeit und Qualität der Trassen für den Güterverkehr stark vom gleichzeitigen Angebot des Personenverkehrs abhängig:

- Die Menge der verfügbaren Trassen ist begrenzt. Eine Verdichtung des Personenverkehrs beschränkt die Zahl der für den Güterverkehr zur Verfügung stehenden Trassen. Auf den wichtigen Transitachsen reduziert sie die Wachstumsmöglichkeiten des Güterverkehrs und so auch das Verlagerungspotenzial.
- Züge des Personenfernverkehrs und Güterverkehrszüge verkehren mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Diese Differenzen führen zu einer Reduktion der verfügbaren Trassenkapazität.

Die Lösung des Zielkonflikts hängt weitgehend von der Prioritätenordnung ab, wobei auf operativer Ebene der Spielraum für eine effiziente Lösung genutzt werden kann. Nach Artikel 9a Absatz 2 des Eisenbahngesetzes¹² hat der vertaktete Personenverkehr bei der Gewährung des Netzzugangs Vorrang, somit müssen seine

¹² SR 742.101

Bedürfnisse bei der Trassenplanung wie im betrieblichen Ablauf vorrangig berücksichtigt werden. Dieser Zielkonflikt im Rahmen der Fahrplangestaltung auf den Eisenbahn-Transitachsen durch eine integrierte Planung und eine flexible Handhabung der Prioritätenordnung durch die Infrastrukturbetreiberinnen gelöst.

1.2.4 Bahnreform

Inhalte

Die Bahnreform stellt ebenfalls einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Verkehrspolitik dar. Sie ist als Prozess zu verstehen und zielt darauf ab, die historisch gewachsenen Strukturen des Schienenverkehrs den heutigen Begebenheiten anzupassen. Sie soll die wichtigsten Voraussetzungen schaffen, damit der Schienenverkehr in der Schweiz Marktanteile gewinnen kann.

Die erste Stufe der Bahnreform trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Sie enthielt neben der rechnerischen und organisatorischen Trennung von Infrastruktur und Verkehr und der umfassenden Einführung des Bestellprinzips für Betriebsabteilungen auch Regelungen zum Netzzugang und die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs.

Weitere Reformschritte sind in den kommenden Jahren vorgesehen. Der Schienengüterverkehr ist davon in folgenden Bereichen betroffen:

- Das Transportgesetz¹³ wird zum Gütertransportgesetz (GüTG). Alle für den Personenverkehr relevanten Artikel werden in das Personenbeförderungsgesetz (PBG)¹⁴ verschoben. Materiell gibt es für den Güterverkehr nur geringfügige Änderungen. Der Bundesrat hat zuhanden der eidgenössischen Räte eine Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 verabschiedet¹⁵.
- Der diskriminierungsfreie Netzzugang soll weiterhin gewährleistet werden, damit der Schienengüterverkehr zwischen der Schweiz und den umliegenden Staaten möglichst ungehindert abgewickelt werden kann. Bis anhin wurde der diskriminierungsfreie Netzzugang über die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr durch eine unabhängige Schiedskommission sichergestellt.
- Das Eisenbahngesetz¹⁶ soll so angepasst werden, dass es mit den Interoperabilitätsrichtlinien der EU vereinbar ist. Die Züge sollen ohne Hindernisse an den Landesgrenzen verkehren können. Der Bau von Eisenbahnen und die Herstellung des dazugehörenden Materials sollen durch die Vereinheitlichung und gegenseitige Anerkennung der Prüfverfahren erleichtert werden.

Bedeutung der Öffnung des Schienengüterverkehrsmarktes für den Verlagerungsprozess ...

Mit der Liberalisierung wird der Schienengüterverkehr grundsätzlich den Kräften des Marktes überlassen. Dank freiem Netzzugang kann ein Bahnunternehmen das Schienennetz einer anderen Bahn benützen. Im Rahmen der Bestimmungen des

¹³ SR 742.40

¹⁴ SR 744.10

¹⁵ Vgl. BBl 2007 2681

¹⁶ SR 742.101

Landverkehrsabkommens ist der Netzzugang auch für ausländische Unternehmen möglich.

Die Marktöffnung ermöglicht den Marktteilnehmern die freie Wahl des Vertragspartners bei der Durchführung von Verkehren. Dies hat eine tiefgreifende Umstrukturierung und Konsolidierung des Schienengüterverkehrsmarktes ausgelöst. Sämtliche im Markt aktiven Unternehmen stehen unter dem Druck, die Effizienz zu steigern und Kosten zu senken. Dies führt zu Reorganisations- und Konzentrationsvorgängen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette im Transportwesen. Ziel ist einerseits eine Produktion zu niedrigeren Kosten. Damit können die Unternehmen ihre Leistungen preisgünstiger am Markt anbieten. Andererseits wächst damit der Druck auf die Verbesserung der Qualität (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit). Letztlich stärkt der Wettbewerb auf der Schiene die Bahnunternehmen im Wettbewerb mit der Strasse.

... im Nord-Süd-Transit

Im alpenquerenden Verkehr hat die Marktöffnung zu Änderungen in Marktstruktur und Marktverhalten geführt. Viele Marktteilnehmer wenden neue Geschäftsmodelle an:

- *Umfassende Logistikanbieter:* Umfassendes Logistik- und Transportangebot aus einer Hand über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg.
- *Einheitliches Traktionsangebot durch Allianzbildung:* Allianzbildung mit dem Ziel einer einheitlichen und abgestimmten Durchführung des Schienentransportes. Dies ermöglicht einen kostengünstigen Einsatz von Rollmaterial und Triebfahrzeugführern und -führerinnen. Im alpenquerenden Verkehr ist dies in der Regel mit einem einheitlichen Traktionsangebot auf der zentralen Achse zwischen Norditalien und dem Rhein-Ruhr-Gebiet bzw. den Nordseehäfen verbunden.
- *Neue Traktionsgesellschaften als Einzelstreckenanbieter:* Auch auf den alpenquerenden Achsen versuchen kleine Eisenbahnverkehrsunternehmen mit einzelnen Zügen Fuss zu fassen. Das Angebot dieser Unternehmen ist zumeist auf «einfach» bereitzustellende Ganzzüge oder KV-Shuttles beschränkt (regelmässige Verbindungen innerhalb eines Netzwerkes des kombinierten Verkehrs).

Konzentrations- und Reorganisationsprozesse im Schienengüterverkehr sind unvermeidlich zur Realisierung von Effizienzvorteilen. Dieser Prozess ist als notwendige Voraussetzung einer erfolgreichen Verlagerungspolitik zu betrachten und positiv zu bewerten. Es ist denkbar, dass bereits mittelfristig nur noch wenige Unternehmen erfolgreich im Markt operieren. Die Intensität des Wettbewerbs kann auch unter diesen wenigen Akteuren sehr hoch sein.

Das «alte» Modell einer aufeinanderfolgenden Frachtführerschaft, bei dem diese an der Grenze jeweils zum alteingesessenen nationalen Bahnunternehmen wechselte und damit auch verschiedene Vertragspartner für den Verloader mit sich brachte, wird schrittweise durch das «neue» Modell mit Hauptfrachtführerschaft und Unterakkordanz abgelöst. Dabei übernimmt ein Vertragspartner (eine Cargo-Bahn) die Verantwortung für den gesamten Transportweg und organisiert die erforderlichen Kunden- und Lieferantenbeziehungen. Letztlich entstehen dadurch mehr Konkurrenzbeziehungen zwischen verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, die auf den gleichen Strecken operieren.

Die aktuelle Situation im alpenquerenden Schienengüterverkehr durch die Schweiz zeigt, dass – gemessen an den Veränderungen der Marktanteile – bereits rege Konkurrenz herrscht. Im Jahr 2006 waren bereits sechs Traktionäre auf den schweizerischen alpenquerenden Bahnachsen aktiv. Diese sind in der Regel mit ausländischen Unternehmen in verschiedenen Allianzen verbunden (Ausnahme bildet das neue Modell der SBB Cargo: Produktion aus einer Hand gemeinsam mit ausländischen Tochterunternehmen).

... im Binnenverkehr

Grundsätzlich ist auch der Markt für den Wagenladungsverkehr (konventioneller Güterverkehr) für Dritte, d.h. Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz, geöffnet. Die Kostenvorteile durch die Bündelung dieses Verkehrs lassen indessen nicht erwarten, dass hier parallele Systeme im Wettbewerb zueinander bestehen können.

Kernstück des innerschweizerischen Schienengüterverkehrs ist der Wagenladungsverkehr, den SBB Cargo anbietet. Von den über 300 Güterzustellpunkten und den mit diesen Punkten verbundenen Anschlussgleisen werden die Güterwagen einzeln oder in Gruppen eingesammelt, in Rangierbahnhöfen gebündelt und den Bestimmungsorten zugeführt. Ein Grossteil des Verkehrs wird in der Nacht abgewickelt. Teilweise werden die Züge in Kooperation mit anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen geführt. Gemäss Artikel 6 Buchstabe b der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2007–2010¹⁷ erstellt SBB Cargo im Wagenladungsverkehr (WLV) im Rahmen eines eigenwirtschaftlichen Betriebs ein flächendeckendes Angebot.

Im sogenannten Ganzzugs- und Blockzugsverkehr stellt sich die Situation anders dar. Da vom Absender zum Empfänger ein ganzer Zug geführt wird, ist eine kostengünstige Produktion ohne Sammel- und Verteiltätigkeit möglich. Der Markteintritt ist somit relativ leicht möglich. Neben SBB Cargo sind im schweizerischen Binnenverkehr in diesem Marktsegment denn auch andere Unternehmen tätig.

1.2.5 Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse¹⁸ (Landverkehrsabkommen) wurde am 21. Juni 1999 abgeschlossen und trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Es sichert die schweizerische Verlagerungspolitik gegenüber der EU vertraglich ab. Auf diese Weise ermöglicht das Abkommen die Umsetzung des Alpenschutzartikels. Es bringt darüber hinaus einen verbesserten Marktzugang auf Schiene und Strasse und bildet die Grundlage für eine koordinierte Politik zum Schutz des Alpenraums. Die schrittweise Einführung der 40-Tonnen-Limite für Lastwagen im Verbund mit der Erhebung und schrittweisen Erhöhung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist wesentlicher Bestandteil des Landverkehrsabkommens.

¹⁷ BBI 2006 9827

¹⁸ SR 0.740.72

Das Landverkehrsabkommen beruht auf den allgemeinen Grundsätzen der Gegenseitigkeit, der freien Wahl des Verkehrsmittels und der Nichtdiskriminierung (Artikel 1). Hinzu kommt das Gebot der Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen. Gestaltungsspielräume in der Auslegung dieser Grundsätze ergeben sich aus den Bestimmungen zur Rechtsentwicklung (Art. 52).

Detaillierte Regelungen der LSWA

Im Landverkehrsabkommen wurden die Grundsätze der Bemessung der LSWA festgelegt. Abgestuft wurde die ab 2001 eingeführte LSWA nach den damaligen drei Emissionskategorien (EURO 0, EURO 1, EURO 2/3). Die Vertragsparteien legten die Tarife anhand von Referenzstrecken (alpenquerende Strecke von 300 km / Basel–Chiasso) für 34-Tonnen-Fahrzeuge für die Jahre 2001–2004 und für 40-Tonnen-Fahrzeuge ab 2005 wie folgt fest:

Abgabekategorie	Tarif bis 31.12.2004		Tarif ab 1.1.2005	
	EURO-Klasse	Rp. je t / Km	EURO-Klasse	Rp. je t / Km
I	0	2.0	0 und 1	2.88
II	1	1.68	2	2.52
III	2, 3 oder später	1.42	3, 4 oder später	2.15

Folgende Werte wurden für die Referenzstrecken festgelegt:

Abgabekategorie	Tarif bis 31.12.2004		Tarif ab 1.1.2005	
	EURO-Klasse	Preis für Referenzstrecke in CHF	EURO-Klasse	Preis für Referenzstrecke in CHF
I	0	205	0 und 1	346
II	1	172	2	302
III	2, 3 oder später	145	3, 4 oder später	258

Als Basis für die Festlegung der Sätze der dritten Stufe der LSWA ab Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, aber spätestens ab 2008, ist ein gewichteter Durchschnitt von 325 Franken für ein 40-Tonnen-Fahrzeug auf einer Strecke von 300 km bei einem Maximum von 380 Franken (für die Abgabekategorie I) vorgesehen. Die konkrete Zuteilung soll bis Mitte 2007 gemeinsam mit der EU vorgenommen werden.

Das Landverkehrsabkommen sieht die Möglichkeit vor, einen Teil der schweizerischen Benutzungsgebühren für den Strassengüterverkehr als Mauten für die Benutzung alpiner Infrastrukturen zu erheben (Art. 40 Abs. 5). Für die Referenzstrecke dürfte sich dabei der Gesamtpreis allerdings nicht erhöhen. Auf die Einführung einer derartigen Maut oder Alpentransitabgabe wurde deshalb vorderhand verzichtet. Bei einer allfälligen Erhebung einer Alpentransitabgabe müsste die flächendeckende LSWA gemäss dem Abkommen entsprechend reduziert werden, so dass keine zusätzliche Verlagerungswirkung entsteht. Eine befristete Erhöhung der genannten Höchstsätze ist allenfalls für die Realisierung der einseitigen Schutzmassnahmen gemäss Artikel 46 des Abkommens denkbar. Hierfür fehlt bisher jedoch eine nationale gesetzliche Grundlage. Mit dieser Vorlage soll diese geschaffen werden.

Normen und Zulassungsbedingungen im Strassenverkehr

Ein Kernpunkt des Abkommens ist die Harmonisierung des Strassenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU. Normen und Zulassungsbedingungen werden angeglichen. Zum Beispiel wurde die Gewichtslimite für Lastwagen in der Schweiz im Jahr 2001 auf 34 Tonnen und auf Anfang 2005 auf 40 Tonnen angehoben.

In der Übergangszeit von 2001 bis 2004 gewährte die Schweiz der EU bereits (entgeltliche) Kontingente für 40-Tonnen-Fahrzeuge. Die Schweizer Transporteure erhielten grundsätzlich die gleiche Anzahl an 40-Tonnen-Kontingenten. Im Binnenverkehr galt eine spezielle Kontingentsregelung.

Mit Artikel 15 des Abkommens werden die schweizerischen Regelungen zum Nacht- und Sonntagsfahrverbot durch die EG anerkannt.

Flankierende Massnahmen

Mit dem Landverkehrsabkommen wurde die Verlagerungspolitik zugleich mit flankierenden Massnahmen international abgesichert. Zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Bahnangebots – insbesondere des kombinierten Verkehrs – sind nach Artikel 35 des Abkommens Subventionen für die Bahninfrastruktur, Terminals und Rollmaterial des kombinierten Verkehrs sowie Beiträge für ungedeckte Betriebskosten des alpenquerenden kombinierten Verkehrs möglich.

Auswirkung des Landverkehrsabkommens auf die Verkehrsverlagerung

Die Umsetzung der Forderung nach «gleich langen Spiessen» im Wettbewerb zwischen Strasse und Schiene soll eine ausgewogene Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern bewirken. Die schweizerische Verkehrspolitik setzt die LSVA in diesem Sinne ein. Die Zielsetzung dieser Politik ist somit im Landverkehrsabkommen verankert und von der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich akzeptiert.

Mit der LSVA zahlt der Schwerverkehr die Kosten, die er tatsächlich verursacht. Wer viel fährt, bezahlt eine höhere Abgabe, wer umweltbelastendere Fahrzeuge benutzt, bezahlt ebenfalls eine höhere Abgabe. Durch die markante Verteuerung des Strassentransports werden marktwirtschaftliche Anreize zur Verlagerung des Güterschwerverkehrs auf die Schiene geschaffen. Die LSVA wird flächendeckend erhoben und ist nicht diskriminierend; sie ist sowohl für schweizerische als auch für ausländische Fahrzeuge zu bezahlen.

Mit der LSVA werden noch nicht alle externen Kosten internalisiert. Die auf allen Strassen in gleicher Höhe erhobene LSVA trägt insbesondere der Sensibilität des Alpenraums und der damit verbundenen höheren Belastung durch den Strassengüterverkehr nur teilweise Rechnung.

In Bezug auf Marktzugang und internationale Harmonisierung weichen die Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr und den Strassengüterverkehr noch in vielen Fällen voneinander ab. Mit dem Landverkehrsabkommen wurden Schritte für eine weitere Angleichung eingeleitet, indem der Marktzugang im Strassengüterverkehr harmonisiert wurde. Daneben wurde auch die Marktöffnung im Schienengüterverkehr eingeleitet.

Mit der Einführung und Anhebung der LSVA wurde auch die Gewichtslimite schrittweise auf 40 Tonnen angehoben. Hiermit sind verschiedene produktionsseitige Reaktionen im Strassengüterverkehr verbunden: Die Erhöhung der Gewichtslimite führt durch den vermehrten Einsatz von 34- und 40-Tonnen-Fahrzeugen zu einem Produk-

tivitätseffekt bzw. zu einer Erhöhung der Nettotonnage. Unterstützt wird dieser Effekt durch die Erhöhung der LSVA, was den Anreiz zu einer erhöhten Auslastung verstärkt. Die gleiche Verkehrsleistung wird so mit weniger Fahrten erbracht.

1.2.6 Verkehrsverlagerungsgesetz

Das Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz) wurde am 8. Oktober 1999 verabschiedet¹⁹. In diesem Gesetz wurde das im Alpenschutzartikel formulierte Verlagerungsziel präzisiert: Zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, spätestens aber 2009, sollen noch 650 000 LKW die Schweizer Alpen auf der Strasse queren.

Als Hauptinstrumente der Verlagerung stehen zur Verfügung:

- die flächendeckende leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) nach dem Schwerverkehrsabgabegesetz²⁰;
- die Modernisierung der Bahninfrastruktur, insbesondere der Bau der beiden NEAT-Basistunnel an Gotthard und Lötschberg gemäss der FinöV-Vorlage;
- die Bahnreform.

Diesen Instrumenten wurden im Verkehrsverlagerungsgesetz flankierende Massnahmen für Strasse und Schiene zur Stützung des Verlagerungsprozesses zur Seite gestellt. Die Massnahmen haben eine vierfache Stossrichtung:

- konsequentere Durchsetzung der (Sicherheits-)Vorschriften auf der Strasse;
- bessere Rahmenbedingungen für die Bahnen;
- Produktivitätssteigerungen der Bahnen;
- Verstärkung der Verlagerung während der Übergangszeit bis zur Einführung der vollen LSVA bzw. bis zur Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels.

Ihre Finanzierung von 2001 bis 2010 wurde mittels Bundesbeschluss vom 28. September 1999 über den Zahlungsrahmen von insgesamt 2,85 Milliarden Franken für die Förderung des Schienengüterverkehrs sichergestellt. Im Rahmen des Bundesbeschlusses wurde festgelegt, dass mit Inkrafttreten der LSVA und Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels sowie bei Erreichen des Verlagerungsziels der jährliche Beitrag wieder schrittweise auf den Stand vor Inkrafttreten des Verkehrsverlagerungsgesetzes gesenkt wird.

Artikel 7 des Verkehrsverlagerungsgesetzes verpflichtet den Bundesrat, dem Parlament bis spätestens 2006 ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 BV zu unterbreiten. Mit dem vorliegenden Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll dieser Auftrag erfüllt und das bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz abgelöst werden.

¹⁹ SR 740.1. Die Botschaft vom 23. Juni 1999 zum Verkehrsverlagerungsgesetz ist Bestandteil der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG BBl 1999 6128. Vgl. insbesondere 6305 ff.

²⁰ SR 641.81

1.2.7 Sachplan Verkehr

Der Bund ist nach Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)²¹ verpflichtet, seine Tätigkeiten mit Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu planen und abzustimmen. Instrument hierfür ist der Sachplan nach Artikel 13 RPG. Der Sachplan Verkehr²², der am 26. April 2006 vom Bundesrat gutgeheissen wurde, zeigt auf, nach welchen übergeordneten Zielen, Grundsätzen und Prioritäten der Bundesrat bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben im Verkehrsbereich handelt und welche Folgerungen sich daraus für die Planung der Verkehrsträger ergeben. Ziele sind eine nachhaltige Infrastrukturpolitik im Bereich des Schienenverkehrs, des öffentlichen Verkehrs und des Strassenverkehrs sowie die Festlegung der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Angebotskonzepte im öffentlichen Verkehr und die Weiterentwicklung des Strassennetzes. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ist derzeit mit der Umsetzung beauftragt.

1.2.8 Strassenverkehrsmanagement im Nord-Süd-Korridor durch die Schweiz

Am 24. Oktober 2001 wurde der Gotthardstrassentunnel gesperrt, nachdem ein schwerer LKW-Unfall einen Brand ausgelöst und 11 Menschenleben gefordert hatte. Seit der Wiedereröffnung gilt für die Gotthard-Achse aus Sicherheitsgründen ein besonderes Verkehrsregime. Von Januar bis September 2002 galt am Gotthard und am San Bernardino ein Dosiersystem (alternierender Einbahnverkehr, Mindestabstand). Dieses wurde per Ende September 2002 durch das Tropfenzählersystem abgelöst, das Gegenverkehr zulässt: Im Tropfenzählersystem wird jeder Lastwagen einzeln in den Tunnel geschickt. Die Anzahl der Lastwagen, die den Gotthardtunnel passieren, wird in einer Bandbreite von 60 bis 150 Fahrzeugen pro Richtung und Stunde flexibel gehandhabt und richtet sich nach dem Personenwagen-Aufkommen. Die Menge des gesamten Verkehrs ist pro Richtung und Stunde auf 1000 Personenwageneinheiten beschränkt, wobei ein Lastwagen 3 Personenwageneinheiten entspricht.

Als ergänzendes Instrument kann die «Phase Rot» bestimmt werden. Bei Überschreitung der mit Blick auf die Sicherheit festgelegten maximalen Tageskapazität und bei Überfüllung der Stauräume wird der Verkehr bereits an der Grenze angehalten oder auf alternative Routen gelenkt. Mit der Wiederzulassung des Gegenverkehrs im Gotthardtunnel wurden für die spezifischen Bedürfnisse der Südschweiz Erleichterungen für Teile des innerschweizerischen Schwerverkehrs eingeführt (Vorzug für alpenquerende Binnentransporte, sog. «S»-Verkehre).

Der Unfall und die ergriffenen Massnahmen verdeutlichen, dass der Sicherheit auf den alpenquerenden Achsen eine grosse Bedeutung zukommt. Die Erhöhung der Sicherheit dient dem Schutz von Menschenleben, aber auch der Aufrechterhaltung eines funktionierenden Transitverkehrs. Eine weitere Verbesserung und Optimie-

²¹ SR 700

²² http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/attachments/4837/8415/2523/Sachplan_d.pdf

zung des Kapazitätsmanagements zur Gewährleistung von Sicherheitsstandards ist daher unausweichlich und mit den strassenseitigen Massnahmen der Verlagerungspolitik systematisch weiterzuverfolgen.

1.2.9 Vereinfachung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs

Ein sehr grosser Teil der in der Schweiz erbrachten Schienenverkehrsleistungen sind Import-, Export- oder Transitverkehr. Die reibungslose Abwicklung dieser grenzüberschreitenden Verkehre ist für die Funktionsfähigkeit des Schienengüterverkehrs entscheidend. In betrieblicher, organisatorischer und technischer Hinsicht spielen die nationalen Grenzen immer noch eine bedeutende Rolle. Die Vereinfachung von Abläufen und die Verringerung der Schnittstellen zwischen Infrastrukturbetreiberinnen und unterschiedlichen technischen Eisenbahnsystemen ist damit eine Notwendigkeit zur Umsetzung einer erfolgreichen Verlagerungspolitik.

Mit der Übernahme der Interoperabilitätsrichtlinie der EU im Rahmen der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen des Bahnmarktes werden auf technischer Ebene die Voraussetzungen für eine leistungsfähige Nutzung der schweizerischen Bahnstrecken geschaffen.

Im Bereich der Abwicklung grenzüberschreitender Verkehre gibt es internationale Bemühungen für eine Verbesserung der Qualität. Gestützt auf eine Analyse der grössten Schwachstellen im Nord-Süd-Güterverkehrskorridor erfolgt die Umsetzung eines Massnahmepakets in enger Zusammenarbeit Deutschlands, Italiens, der Niederlande und der Schweiz. Sie umfasst unter anderem auch eine Vereinfachung der Zollformalitäten und eine Reduktion der Grenzaufenthalte. Die Zollverwaltungen der vier Länder haben sich auf ein neues Transitverfahren geeinigt, das den Bedürfnissen des liberalisierten Schienenverkehrs für den direkten Transit von Gemeinschaftswaren durch die Schweiz besser Rechnung trägt. Die einheitliche Behandlung aller Transitverkehre durch die Zollbehörden ist damit gewährleistet. Daneben wird vor allem eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordination der Infrastrukturbetreiberinnen der verschiedenen Länder bei der Fahrplanerstellung und bei den geplanten Kapazitätsausbauten sowie ein abgestimmtes Programm zur Verbesserung der Pünktlichkeit im internationalen Güterverkehr angestrebt. Ebenso haben im Zuge dieser Massnahmen die Verkehrsminister der vier Länder eine Absichtserklärung unterzeichnet, in welcher sie den Willen bekräftigen, den Güterverkehrskorridor zwischen Rotterdam und Genua mit dem Zugsteuerungssystem ETCS auszurüsten. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer Harmonisierung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs. Darüber hinaus wurde eine solche Absichtserklärung von den Verkehrsministern Belgiens, Luxemburgs, Frankreichs und der Schweiz auch für den Korridor Antwerpen–Basel/Lyon unterzeichnet.

Mit den Änderungen des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF), vor allem mit den Rechtsvorschriften für die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (ER CIM), werden die internationalen Bestimmungen den Erfordernissen der Marktöffnung angepasst und mit den Rechtsvorschriften der EG harmonisiert. Die Anwendung der CIM-Rechtsvorschriften ist zwingend für alle Verträge über eine entgeltliche Güterbeförderung auf der Schiene, wenn der Ort der Übernahme und der Ort der Ablieferung in verschiedenen OTIF-Mitgliedstaaten

liegen. Das neue Übereinkommen trat nach der Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten am 1. Juli 2006 in Kraft. Die Schweiz hat bereits am 7. Mai 2002 ratifiziert.

1.2.10 Entwicklungen in der Europäischen Union

Anlastung der Wegekosten

Für den Güterverkehr auf der Strasse ist die Richtlinie 1999/62/EG²³ über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge relevant. Sie erlaubt den Mitgliedstaaten, für die Benutzung der Autobahnen und anderer mehrspuriger Strassen oder von Brücken, Tunnels und Gebirgspässen Maut- oder Benutzungsgebühren beizubehalten oder einzuführen. Die durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich an den Kosten für den Bau, Betrieb und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren, wobei eine Differenzierung nach Fahrzeug-Emissionsklassen oder Tageszeiten zulässig ist.

Der Verkehrsministerrat beschloss am 27. März 2006 eine Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge²⁴. Die neue Richtlinie wird ab 2012, vorbehaltlich einiger Ausnahmen, auch für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht zwischen 3,5 und 12 Tonnen gelten (die bestehende Richtlinie gilt nur für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 12 Tonnen). Die Mitgliedstaaten müssen ihr innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten nachkommen.

Die neue Richtlinie legt einheitliche Regeln für die Berechnung von Maut- und Benutzungsgebühren für die Verkehrswege des transeuropäischen Netzes fest. Ferner sieht sie vor, dass die Mitgliedstaaten auf Strassen, die nicht Teil des transeuropäischen Strassennetzes sind, beispielsweise auf parallel verlaufenden Strassen, Maut- und Benutzungsgebühren zur Regelung des Verkehrsaufkommens erheben können. Zudem stellt sie es den Mitgliedstaaten frei, Maut- oder Benutzungsgebühren nur auf Teilen des transeuropäischen Strassennetzes bzw. überhaupt keine Maut- oder Benutzungsgebühren zu erheben.

Die neue Richtlinie bietet den Mitgliedstaaten überdies Möglichkeiten, zur Verringerung der Verkehrsüberlastung und der Umweltschäden die Mautgebühren nach der Emissionsklasse des Fahrzeugs, den an den Strecken verursachten Schäden, dem Ort, der Tageszeit und der Verkehrsüberlastung zu differenzieren. Ferner ermöglicht sie den Mitgliedstaaten, bei spezifischen Verkehrswegen in Bergregionen einen Mautaufschlag für Strassen zu erheben, wobei die Einnahmen dieses Mautaufschlags zur Finanzierung von alternativer Infrastruktur verwendet werden.

Die Richtlinie enthält schliesslich eine neue Begriffsbestimmung für «Baukosten», die bei der Berechnung der Mautgebühren zu berücksichtigen sind, sowie Klarstellungen zum Ausmass der Gebührenermassigungen für häufige Nutzung (Rabatte).

Insgesamt beschreibt die neue Richtlinie die Handlungsspielräume der benachbarten EU-Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung spezieller strassenseitiger Massnahmen. Sie umfasst zugleich wichtige Elemente der schweizerischen Verkehrspolitik (dis-

²³ ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42.

²⁴ ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 8.

tanzabhängige Mautgebühren, Internalisierung externer Kosten, flächendeckende Einführung, Querfinanzierung der Infrastrukturen umweltfreundlicherer Verkehrsträger).

Arbeitsteilung der Verkehrsträger

Im Weissbuch «Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft»²⁵ hat die EU-Kommission im Jahr 2001 die Neugewichtung der Rolle der Verkehrsträger, die Bekämpfung der Infrastrukturengpässe, die Nutzerperspektive als Mittelpunkt der Verkehrspolitik sowie die Berücksichtigung der Effekte der Globalisierung als verkehrspolitische Schwerpunkte definiert. Die Ziele sollen mit rund 60 Einzelmassnahmen erreicht werden. Einige dieser Massnahmen haben für die Schweiz einen sehr hohen Stellenwert, weil sie in dieselbe Richtung wie unsere verkehrspolitischen Zielsetzungen zeigen: die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsträger, die Annäherung an die Kostenwahrheit, die Einführung gebietsbezogener Abgabeargumente mit der Möglichkeit, die Erträge in die Infrastruktur anderer Verkehrsträger zu investieren, sowie die weitere Liberalisierung im Eisenbahnbereich mit der Schaffung eines prioritären Güternetzes zur verstärkten Verlagerung von der Strasse auf die Schiene.

Im Jahr 2006 hat die EU-Kommission die sogenannte Halbzeitrevision «Für ein mobiles Europa. Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent»²⁶ mit einer Bilanz des bisher Erreichten und einer Anpassung der weiteren Massnahmen vorgestellt. Die Erfahrung seit 2001 hat gezeigt, dass die ambitionierten verkehrspolitischen Ziele nicht auf einfachem Weg erreicht werden können. Aus diesem Grund müssen die Instrumente zur Zielerreichung differenziert werden. Hierzu sollen alle Verkehrsträger ihre Kapazitäten zum Zweck einer möglichst wirtschaftlichen, umweltfreundlichen und sozialen Nachhaltigkeit voll ausschöpfen können. Im Bereich der Logistik wird unter anderem von Ko-Modalität gesprochen, was als Intermodalität gemäss den jeweiligen Vorteilen eines Verkehrsträgers zu verstehen ist. Von den ursprünglichen Zielsetzungen wird nicht abgewichen. Aus der Erkenntnis, dass die Zielsetzungen von 2001 sehr ambitioniert sind, hat sich die Folgerung herauskristallisiert, dass die Instrumente zur Zielerreichung breiter abgestützt werden müssen. Durch die EU-Erweiterung erhält die Verkehrspolitik eine kontinentale Dimension. Es entstehen mehr und neue Korridore. Der Fokus liegt nicht mehr nur auf der Nord-Süd-Achse, sondern auch auf dem Ost-West-Verkehr.

In ökologisch empfindlichen Gebieten sollen neben einer Tarifierung nach dem Grundsatz der Wegekostenanlastung andere Formen der Kapazitätszuweisung (Intelligente Entgeltsysteme) genutzt werden. Explizit wird hier der Marktaustausch von Transitrechten in Anlehnung an die Alpentransitbörse (vgl. Ziff. 1.5.8) erwähnt.

Strassenseitige Massnahmen

Die Einführung von Mautgebühren leistet einen Beitrag zur Kostenwahrheit im Verkehr und stellt damit ein wirksames Instrument zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen unter den verschiedenen Verkehrsträgern dar. Eine solche Angleichung unterstützt die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf andere Verkehrsträger. Verschiedene Nachbarländer wie Deutschland und Öster-

²⁵ http://ec.europa.eu/transport/white_paper/documents/doc/lb_texte_complet_de.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/transport/transport_policy_review/doc/2006_3167_brochure_de.pdf

reich haben die Möglichkeit zur Preiserhebung für die Nutzung der Strasseninfrastruktur durch den Schwerverkehr in den letzten Jahren genutzt. Sie folgen hierbei den Prinzipien der Wegekostenanlastung innerhalb der EU.

Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs

Mit der Verabschiedung des zweiten und der Vorbereitung des dritten Eisenbahnpakets stehen für den Güterverkehr relevante Themen wie die vollständige Öffnung der Märkte (Kabotage), die Harmonisierung von Sicherheitsvorschriften und Zertifizierungen sowie Qualitätsanforderungen im Zentrum. Eine allfällige Übernahme der Inhalte neuer EU-Eisenbahnpakete durch die Schweiz wird jeweils durch den gemischten Ausschuss des Landverkehrsabkommens vorbereitet.

Die Förderung des kombinierten Verkehrs war und ist Gegenstand verschiedener Förderprogramme. Anfang 2007 startete das Programm «Marco Polo II», mit dem 400 Millionen Euro für den Zeitraum 2007–2013 zur Verfügung stehen (im Vergleich dazu: für Marco Polo I 2003–2006 betrug der Finanzrahmen 115 Millionen Euro). Ziel von Marco Polo II ist es, den Zuwachs des internationalen Strassengüterverkehrs auf alternative Verkehrsträger zu verlagern und wenn möglich sogar zu verringern. Gefördert werden sollen Aktionen, die strukturelle Hemmnisse im Güterverkehrsmarkt überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene oder der Binnenschifffahrt verbessern. Förderfähig sind auch «Aktionen zur Verkehrsverlagerung», mit denen Güterverkehrsaufkommen von der Strasse auf umweltfreundlichere Verkehrsträger verlagert wird. Projekten in sensibleren Gebieten soll besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden²⁷.

In den Nachbarländern der Schweiz, die ebenfalls vom alpenquerenden Güterverkehr betroffen sind, verstärken sich die Tendenzen zur Förderung des Schienengüterverkehrs durch zusätzliche Infrastrukturmassnahmen und Subventionsprogramme. Rechtsgrundlage für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs ist die Verordnung 1107/70/EWG über Beihilfen im Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehr. Der Spielraum der Mitgliedstaaten für Subventionsmöglichkeiten wird darüber hinaus grundsätzlich durch die Beihilferegeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (vor allem Art. 73 und 87–89) beschrieben.

1.2.11 Entwicklungen im Rahmen des Alpenschutzes

Alpenkonvention

Die Alpenkonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, der Schweiz, Slowenien sowie der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz des besonders sensiblen und verwundbaren Ökosystems und zur nachhaltigen Nutzung des Alpenraums. Die Alpenkonvention fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Anliegen und Probleme sowie die alpenweite Harmonisierung des Schutzniveaus. Konkrete Schritte, Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, aber

²⁷ Vgl. die Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 vom 24. Oktober 2006 zur Aufstellung des zweiten «Marco Polo»-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems («Marco Polo II») und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003.

auch Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung werden in den Durchführungsprotokollen geregelt.

Die Schweiz hat die Alpenkonvention am 28. Januar 1999 ratifiziert. Diese ist seither für die Schweiz völkerrechtlich verbindlich. Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2001 die Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention²⁸ zuhanden des Parlaments verabschiedet. Der Ständerat hat als Erstrat am 15. Juni 2004 der Ratifizierung von drei Protokollen, darunter dem Verkehrsprotokoll, zugestimmt.

Das Verkehrsprotokoll war im Rahmen der VI. Alpenkonferenz in Luzern Ende Oktober 2000 von den Umweltministern angenommen worden. Die Vertragsparteien haben sich darin verpflichtet, eine Reihe von spezifischen Massnahmen zu ergreifen. Dazu gehören die rationelle und sichere Verkehrsabwicklung, Zweckmässigkeitsprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen bei grossen Neubauten oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen, die Konsultation der Vertragsparteien bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen, die bessere Nutzung der Eisenbahn zur Bewältigung des Langstreckenverkehrs und für die wirtschaftliche und touristische Erschliessung des Alpenraums. Sie umfassen weiter den Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Strassen für den alpenquerenden Verkehr, die Anwendung des Verursacherprinzips und die Einführung eines Systems zur Ermittlung der Wegekosten und der externen Kosten. So können schrittweise Abgaben eingeführt werden, welche die wahren Kosten des Verkehrs decken. Festgelegt werden schliesslich Umweltqualitätsziele für die Nachhaltigkeit im Verkehr, damit die Vertragsparteien über Standards und Indikatoren verfügen, die den spezifischen Verhältnissen des Alpenraums angepasst sind.

An der VIII. Alpenkonferenz im November 2004 in Garmisch-Partenkirchen haben die Umweltminister der Alpenländer die Aussagen des Verkehrsprotokolls bestätigt und sich für eine Reduktion des alpenquerenden Güterverkehrs und für dessen Verlagerung von der Strasse auf die Schiene ausgesprochen. Daneben sprachen sich die Minister auch für eine besser konzentrierte Tarifpolitik für den Strassenverkehr aus. Eine solche soll insbesondere auch die externen Kosten des Verkehrs im Alpenraum vermehrt berücksichtigen.

Im Güterschwerverkehr verfolgt die schweizerische Verkehrspolitik dieselben Ziele wie das Verkehrsprotokoll. Dessen Ziele wurden auch von der schweizerischen Bevölkerung mehrfach bestätigt, so dass das schweizerische Recht weitgehend mit den im Protokoll festgehaltenen Verpflichtungen übereinstimmt.

«Suivi de Zurich»: Verbesserung der Strassenverkehrssicherheit

Als Reaktion auf die Brandkatastrophe im Gotthard-Strassentunnel vereinbarten die Verkehrsminister der Alpenländer am 30. November 2001 in Zürich folgende Massnahmen, um die Sicherheit des Strassenverkehrs – insbesondere in Tunnels im Alpengebiet – zu verbessern:

- Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und der Sicherheit der Strasseninfrastrukturen durch angemessene Massnahmen für mehr Tunnelsicherheit auf Ebene der Infrastruktur, der Ausrüstung und des Rettungsdienstes;

²⁸ BBl 2002 2922

- Begünstigung der Verlagerung des Fernverkehrs auf besser angepasste Beförderungsarten als die Strasse zur Entlastung der bestehenden Strasseninfrastrukturen;
- strikte Anwendung der geltenden Gesetzgebung und Verschärfung der Kontrolle;
- Erarbeitung von Verkehrsregeln für die Alpenregion und Verbesserung der Verkehrslenkung;
- Massnahmen zur Förderung der Verlagerung auf die Schiene.

In Folgetreffen in den Jahren 2004, 2005 und 2006 zeigte sich, dass der im November 2001 eingeleitete Prozess erste Ergebnisse gebracht hat. Damit ist es der Schweiz gelungen, ihre besonderen Anliegen in einem Gremium der Alpenländer einzubringen und über dieses Gremium die Koordination im Bereich des alpenquerenden Schwerverkehrs einzuleiten. Die EU-Kommission nimmt in diesem Gremium die Rolle einer Beobachterin ein.

Im Folgetreffen von 2006 wurde beschlossen, eine gemeinsame Studie über die Möglichkeiten und Bedingungen für die Einführung neuer Regulierungssysteme im Strassentransitverkehr zu erarbeiten. Diese neuen Systeme basieren auf der Idee einer Alpentransitbörse, an der Durchfahrtsrechte gehandelt werden. Dadurch kann der Güterverkehr besser auf die verschiedenen Transitachsen verteilt und die Mobilität besser bewältigt werden. Der Verkehr wird flüssiger und sicherer, die Anwohnerinnen und Anwohner leiden weniger unter Lärm und anderen Immissionen. Die EU begrüsst die Ausarbeitung dieser Studie und wird diese finanziell unterstützen. Die Verkehrsminister bekräftigten zudem ihren Willen, die Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen zu verstärken. Sie beschlossen, die gegenseitige Information und Koordination im Falle von Streckenunterbrüchen oder Unfällen zu verbessern.

1.3 Gegenstand und Zielsetzungen der Güterverkehrsvorlage

Aufgrund der Dynamik der europäischen Volkswirtschaften und der in der Verkehrswirtschaft zu beobachtenden Wachstumsprozesse ist die Verlagerung des alpenquerenden schweren Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene als dauerhafter Prozess zu verstehen. Die Veränderungen haben nicht nur Relevanz für den alpenquerenden Verkehr, sondern auch für den allgemeinen nationalen und internationalen Schienengüterverkehr. Daher umfasst diese Vorlage folgende Anpassungen:

- Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG);
- Entwurf eines Bundesgesetzes über Änderungen des Transportrechts. Der Mantelerlass umfasst die Aufhebung des Bundesgesetzes vom 28. März 1905²⁹ über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmen und der Schweizerischen Post (EHG) und die Integration der Vorschriften des EHG in das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957³⁰, die

²⁹ SR 221.112.742

³⁰ SR 740.101

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990³¹ und die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen.

1.3.1 Ziele der Güterverkehrsvorlage

Oberstes verkehrspolitisches Ziel der Vorlage zur Gesetzgebung für den Güterverkehr ist die Sicherung und Förderung eines attraktiven und leistungsfähigen Schienengüterverkehrs in der Schweiz. Dies betrifft sowohl den alpenquerenden Verkehr als auch den übrigen Schienenverkehr.

Der erfolgreich eingeleitete Prozess der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist fortzusetzen. Die Marktbedingungen für den alpenquerenden Strassen- und Schienengüterverkehr sind einander anzugleichen und die Kostenwahrheit soll ermöglicht werden. Mit Blick auf weitere erforderliche Verlagerungsmassnahmen spielt diese Option insbesondere im alpenquerenden Verkehr eine wichtige Rolle. Da in den sensiblen Berggebieten die negativen Wirkungen des Strassengüterverkehrs besondere Konsequenzen haben, ist langfristig eine differenzierte Berücksichtigung und gegebenenfalls eine Korrektur in den Preisverhältnissen zwischen Strassen- und Schienengüterverkehr erforderlich. Die nationalen Rechtsgrundlagen für die Einführung entsprechender Instrumente (Alpentransitbörse, Alpentransitabgabe) werden mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz geschaffen.

Letztlich muss ein ökologisch und ökonomisch sinnvolles Verhältnis der Verkehrsträger erreicht werden. Dies gilt für den schweizerischen Güterverkehr in der Fläche wie auch für den alpenquerenden Güterverkehr. Der Liberalisierung und Marktöffnung ist ebenso Rechnung zu tragen wie den veränderten internationalen Rahmenbedingungen. Die Beziehungen zwischen den Marktakteuren sind unter diesen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Wirtschafts- und Vertragsfreiheit neu zu ordnen. Transportrechtliche Bestimmungen, die derzeit im Transportgesetz³² und ab Inkrafttreten der geplanten Gesetzesvorlagen zum Bahnmarkt im Gütertransportgesetz³³ geregelt sind, werden mit der Güterverkehrsvorlage revidiert und den Bedürfnissen des Marktes angepasst.

Eisenbahnhaftpflichtrecht

Die Haftung in Bezug auf Eisenbahnen wird heute hauptsächlich durch das Bundesgesetz vom 28. März 1905 über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschifffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post (EHG) geregelt. Dieses sieht eine Haftung ohne Verschulden (Gefährdungshaftung) vor. Für die Zusprechung einer Genugtuung muss die geschädigte Person ein Verschulden auf Seiten des Bahnunternehmens nachweisen. Dasselbe gilt für den Ersatz von Sachschäden, sofern die Person, in deren Obhut sich die Sache befand, nicht getötet oder verletzt wurde. Diese Regelung ist stossend und findet sich bei keiner anderen Gefährdungshaftung. Opfer von Bahnunfällen sind dadurch schlechter gestellt als andere Unfall-

31 SR 742.141.5

32 SR 742.40

33 SR-Nummer wird noch zugeteilt.

opfer. Deshalb wird das Haftpflichtrecht im Bahnbereich anderen Bereichen angepasst.

1.3.2 Güterverkehrsverlagerungsgesetz

Im Mittelpunkt der Vorlage steht das Güterverkehrsverlagerungsgesetz als Ausführungsgesetz zu Artikel 84 BV. Die Stossrichtung und die Inhalte des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes stehen in Kontinuität zur bisherigen Umsetzung. Diese wurde bereits mit dem Verkehrsverlagerungsgesetz vom 8. Oktober 1999, in Ausführung des Landverkehrsabkommens, eingeleitet.

Der Verfassungsauftrag

Der am 20. Februar 1994 angenommene Artikel 84 BV über den alpenquerenden Transitverkehr lautet:

¹ Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist.

² Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Sie müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³ Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten³⁴.

Nach Artikel 196 der Übergangsbestimmung zu Artikel 84 (Alpenquerender Transitverkehr) muss die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene zehn Jahre nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr abgeschlossen sein.

Die Umsetzungsfrist ist 2004 abgelaufen. Der Bundesrat ist sich der Tatsache bewusst, dass das Verfassungsziel in der Frist nicht erreicht werden konnte.

Der gesetzliche Auftrag

Gestützt auf Artikel 84 der Bundesverfassung und in Ausführung des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse wurde das Verkehrsverlagerungsgesetz³⁵ erlassen. Das Verkehrsverlage-

³⁴ Der Vollzug von Artikel 36^{sexies} Absatz 3 aBV über die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet wird im Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG, SR 725.14) geregelt. In diesem Gesetz wird festgehalten, welche Transitstrassen im Alpengebiet ausschliesslich gelten (Art. 2 STVG):

- a. auf der San Bernadineroute: die Strecke Thusis–Bellinzona Nord;
- b. Gotthardroute: die Strecke Amsteg–Göschenen–Airolo–Bellinzona Nord;
- c. Simplonroute: die Strecke Brig–Gondo/Zwischenbergen (Landesgrenze);
- d. Grosse St. Bernhardroute: die Strecke Sembracher–Nordportal des Tunnels.

³⁵ Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene vom 8. Oktober 1999 (Verkehrsverlagerungsgesetz, SR 740.1).

rungsgesetz ist befristet und gilt nach Artikel 7 bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 84 der Bundesverfassung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010. Der Bundesrat hat sodann den Auftrag, der Bundesversammlung spätestens im Jahre 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung zu unterbreiten. In der Botschaft zum Verkehrsverlagerungsgesetz³⁶ wird ausdrücklich davon gesprochen, mit dem *Ausführungsgesetz* auch die Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe zu schaffen.

Verfassung und Verkehrsverlagerungsgesetz erteilen dem Bundesrat somit folgende Aufträge:

- der Bundesversammlung spätestens 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung zu unterbreiten (Art. 7 Abs. 3 Verkehrsverlagerungsgesetz),
- Massnahmen auf dem Verordnungsweg zu erlassen (Art. 84 Abs. 2 zweiter Satz BV),
- Ausnahmen in einem Gesetz vorzulegen (Art. 84 Abs. 2 vierter Satz BV).

In der ursprünglichen Verfassungsbestimmung des Alpenschutzartikels (Art. 36^{quater} aBV) hiess es, der Bundesrat regle die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Mit der aktuellen Formulierung in Artikel 84 BV hat sich materiell keine Änderung ergeben.

Sutter-Somm nennt im Kommentar zur BV als Beispiel Artikel 84 Absatz 2 BV, welcher dem Bundesrat auch ein selbstständiges Ordnungsrecht zum Erlass der notwendigen Massnahmen bezüglich des alpenquerenden Transitverkehrs gebe. Damit werde bei diesen selbstständigen Verordnungen der Exekutive das Parlament als Teilorgan des formellen Gesetzgebers ausgeschaltet. Von der Doktrin sei deshalb zu Recht immer wieder gefordert worden, dass das Überspringen einer Stufe der Norm- und Kompetenzhierarchie bei der Rechtsetzung triftige Gründe haben und auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben müsse³⁷.

Der Bundesrat erachtete es in der Botschaft zur Volksinitiative «zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» vom 12. Februar 1992³⁸ rechtssetzungspolitisch als inopportun, dass einschneidende Massnahmen aufgrund direkt anwendbarer Verfassungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg, die Ausnahmen dazu jedoch auf dem Gesetzesweg eingeführt werden sollten. Er merkte an, dass damit offenbar ermöglicht werden solle, die notwendigen Massnahmen unverzüglich in die Tat umzusetzen³⁹.

Der Bundesrat bevorzugt es weiterhin, die Ziele und Massnahmen der Verkehrsverlagerungspolitik einheitlich auf Gesetzesstufe zu unterbreiten, und verzichtet damit auf den parallelen Erlass von Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen.

Auslegung des Begriffs «Transitverkehr»

Absatz 1 von Artikel 84 BV erfasst den alpenquerenden Transitverkehr generell, d.h. auf Strasse und Schiene. In Absatz 2 wird die Vorgabe formuliert, dass der alpen-

³⁶ BBl 1999 6307

³⁷ Sutter-Somm, St. Galler Kommentar zu Art. 182, RZ 4.

³⁸ BBl 1992 II 877

³⁹ BBl 1992 II 900 f.

querende *Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze*, auf der Schiene zu erfolgen hat. Hier wird der Verkehr mit Ziel und Quelle im Alpengebiet nicht näher erwähnt.

In seiner Botschaft zur Volksinitiative erläuterte der Bundesrat, dass unter «alpenquerendem Verkehr» üblicherweise aller Verkehr verstanden werde, der die Übergänge des Alpenraums zwischen Mont Cenis/Fréjus in Frankreich, den schweizerischen Übergängen und dem Brenner in Österreich überquere. Dieser Verkehr umfasse mehr als nur den *Transitverkehr*. Er schliesse auch Import-/Exportverkehre und in der Schweiz zudem den Binnenverkehr zwischen der Nordschweiz und hauptsächlich dem Tessin ein⁴⁰.

Es ist offensichtlich, dass der generelle Schutzgedanke des in Absatz 1 formulierten Zwecks jeglichen Verkehr erfasst – also auch Ziel- und Quellverkehr, soweit dieser das Alpengebiet als Transitverkehr berührt.

In der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999 wurde in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die angestrebte Verkehrsverlagerung nicht durch Zwangsmassnahmen, sondern durch ein Bündel von *nichtdiskriminierenden*, marktwirtschaftlichen Instrumenten erreicht werden solle. Die Zielerreichung werde an jenem Verkehr gemessen, der auf den im Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (SR 725.14) definierten alpenquerenden Transitstrassen verbleibe⁴¹. Die im Verkehrsverlagerungsgesetz enthaltene Fahrtenzahl von 650 000 alpenquerenden Fahrten über die vier zentralen Strassenübergänge (Gr. St. Bernhard, Simplon, Gotthard, San Bernardino) schliesst damit auch den Binnen-, Import- und Exportverkehr mit Quell- und Zielgebiet der Alpen mit ein.

In der vorliegenden Botschaft sind dementsprechend alle Verkehre, d.h. Transit-, Binnen-, Import- und Exportverkehre im Begriff des «alpenquerenden Verkehrs» enthalten. Die Interpretation gemäss Verkehrsverlagerungsgesetz wird somit beibehalten.

Abgrenzung zur Auslegung des alpenquerenden Verkehrs gemäss Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet

Von der Umsetzung des Artikels 84 Absatz 2 BV ist der *gesamte alpenquerende* Güterverkehr betroffen. Daher muss in dieser Vorlage eine umfassendere Definition des Transitverkehrs erfolgen, als dies im Kontext des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG)⁴² der Fall war. Dort war die Strasseninfrastruktur betroffen, weshalb damals eine andere Definition des Transitverkehrs (Ausgangs- und Zielort im Ausland) angezeigt war.

Vorlage auf Gesetzesebene

Es trifft zwar zu, dass der Bundesrat durch Artikel 84 Absatz 2 Satz 2 BV direkt zum Erlass von selbstständigem Ordnungsrecht in der Verfassung aufgefordert wird. Das Ausschöpfen dieser Kompetenz muss jedoch im Gesamtzusammenhang mit den zu regelnden Themenbereichen gesehen werden.

Mit Einführung einer Alpentransitbörse werden die alpenquerenden Fahrten mit schweren Güterverkehrsfahrzeugen kontingentiert. Indem diese Massnahme auf

⁴⁰ BBl 1992 II 883 f.

⁴¹ BBl 1999 6305

⁴² SR 725.14

Gesetzesebene eingeführt wird, wird der Grundsatz respektiert, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind (Art. 164 Abs. 1 BV). Die in der Vernehmlassung vorgebrachten Anträge, wonach der Bundesrat auf Verordnungsebene eine Alpen transitbörse einführen solle, sind deshalb abzulehnen.

1.4 Bilanz der bisherigen Verlagerungspolitik bis 2006

1.4.1 Zielsetzung

Im Verkehrsverlagerungsgesetz (in Kraft seit 1. Jan. 2001) wurde das in Artikel 84 der Bundesverfassung⁴³ (Alpenschutzartikel) formulierte Verlagerungsziel präzisiert mittels der Definition eines Fahrtenziels: Der alpenquerende Güterschwerverkehr über die vier zentralen Strassenübergänge (Grand St. Bernard, Simplon, Gotthard, San Bernardino) soll danach auf rund 650 000 Fahrten pro Jahr reduziert werden. Dieses Ziel soll spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels erreicht werden, d.h. im Jahre 2009. Als Zwischenziel für die erste Zweijahresperiode nach Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse sollte gemäss Verkehrsverlagerungsgesetz eine Stabilisierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf dem Stand des Referenzjahres 2000 erreicht werden. Danach soll die Anzahl alpenquerender Güterverkehrsfahrten auf der Strasse sukzessive reduziert werden.

1.4.2 Bisherige Massnahmen der Verlagerungspolitik

Die mit dem Verkehrsverlagerungsgesetz formulierte Verlagerungskonzeption besteht aus einem Bündel von weit reichenden Instrumenten und Massnahmen.

Die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Modernisierung der Schieneninfrastruktur (insbesondere die NEAT) sowie die Öffnung des Bahnmarktes sind die hauptsächlichen Instrumente der schweizerischen Verlagerungspolitik. Diese Instrumente sind nicht im Verkehrsverlagerungsgesetz geregelt und sollen auch durch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz keine Änderung erfahren. Diese Verlagerungsinstrumente sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollständig wirksam. Für sie bestehen eigene Gesetzesgrundlagen. Allgemeine verkehrspolitische Rahmenbedingungen wie die Bestellung und Finanzierung von Schieneninfrastruktur sowie die im Landverkehrsabkommen Schweiz – EG international abgestützten Regelungen wie Nachfahrverbot und Gewichtslimite stützen den Verlagerungsprozess ab.

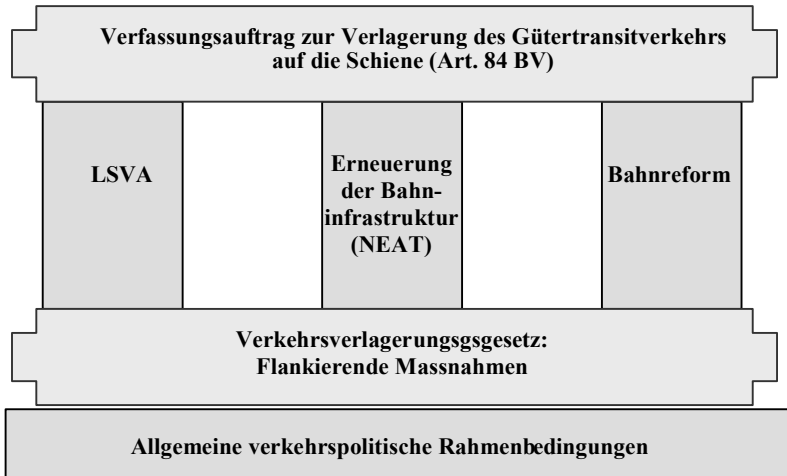
Um die Verlagerung wirkungsvoll zu unterstützen, hat das Parlament im befristeten Verkehrsverlagerungsgesetz flankierende Massnahmen beschlossen. Diese sind in der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG qualitativ beschrieben⁴⁴. Hierbei handelt es sich um *marktwirtschaft-*

⁴³ SR 101

⁴⁴ BBl 1999 6293 ff.

liche Anreize zur Benutzung der Bahn. Massnahmen mit dieser Zielsetzung liegen im Gestaltungsspielraum des Landverkehrsabkommens.

Die mit dem Verkehrsverlagerungsgesetz formulierte Verlagerungskonzeption kann stilisiert in der folgenden Abbildung dargestellt werden:



Die verschiedenen beschlossenen flankierenden Massnahmen haben innerhalb der Verlagerungskonzeption einen unterschiedlichen Stellenwert und erfüllen differenzierte Aufgaben. Der Bundesrat hat über die Bedeutung und Wirkungsweise in zwei Verlagerungsberichten Rechenschaft abgelegt⁴⁵. Die folgende Tabelle gibt – geordnet nach der Bedeutung der Massnahmen – einen Überblick über die umgesetzten flankierenden Massnahmen:

Instrument/Massnahme	Beschreibung	Bisheriger Stellenwert
Schienenseitige Massnahmen		
Bestellungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV)	Bestellung und Abgeltung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV)	Zentrale Verlagerungsmassnahme (seit 2000), macht ca. 1/3 des alpenquerenden Güterverkehrs aus
Rola Gotthard und Lötschberg-Simplon	Bestellung von kurzfristig verfügbaren Kapazitäten im «Huckepack-Verkehr»	Wichtige Ergänzungsmassnahme zur Verlagerung strassengebundener Transporte
Terminalkapazitäten	Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland (Terminals)	Terminalkapazitäten sind Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung des kombinierten Verkehrs

⁴⁵ Bericht über die Verkehrsverlagerung vom 27. März 2002 sowie Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004, Berichte des Bundesrates an die parlamentarischen Kommissionen.

Instrument/Massnahme	Beschreibung	Bisheriger Stellenwert
Trassenpreisverbilligungen	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs	Flankierende Massnahme zur Förderung des Schienengüterverkehrs, im Wagenladungsverkehr befristet bis 2007
Produktivitätssteigerungen	Monitoring der Produktivitätsverbesserungen im Infrastruktur- und im Verkehrsbereich	Produktivitätssteigerung der «Schiene» ist notwendig zu Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit
Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs	Verbesserung der Qualität und der Wettbewerbsbedingungen im internationalen Schienengüterverkehr	Zentrale Massnahme in Hinblick auf die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse
Strassenseitige Massnahmen		
Schwerverkehrskontrollen	Sicherstellung der Einhaltung der relevanten Strassenverkehrsvorschriften	Zentrale strassenseitige Massnahme zur Steigerung der Sicherheit im Strassenverkehr und Angleichung der Wettbewerbsbedingungen Schiene/Strasse
Verkehrsmanagement	Sicherstellen eines flüssigen Verkehrs auf der Strasse	Zentrale Massnahme bei Verkehrsstörungen
Arbeitsbedingungen im Strassentransport	Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen	Angleichung der Wettbewerbsbedingungen Strasse/Schiene
Pauschale Rückerstattung der LSVÄ im Vor- und Nachlauf zu KV-Terminals	Vergünstigung der Transportkette im kombinierten Verkehr	Flankierende Massnahme im Inland zur Förderung des kombinierten Verkehrs

Diese flankierenden, strassen- und schienenseitigen Kontroll- und Fördermassnahmen werden zum Teil über den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs vom 28. September 1999 finanziert, mit welchem das Parlament für den Zeitraum 2000 bis 2010 Mittel von insgesamt 2,85 Milliarden Franken zur Verfügung gestellt hat. Bestandteil des Zahlungsrahmens sind die Abgeltungen für den kombinierten Verkehr und die Trassenpreisverbilligungen für den kombinierten Verkehr sowie für den Wagenladungsverkehr.

Übersicht über die aufgewendeten Bundesmittel für die flankierenden Massnahmen:

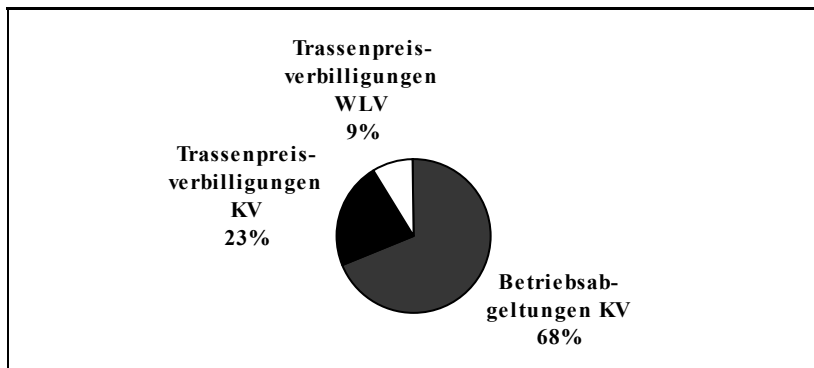
Massnahme	Rubrik	Rechnung 2000 (CHF Mio.)	Rechnung 2001 (CHF Mio.)	Rechnung 2002 (CHF Mio.)	Rechnung 2003 (CHF Mio.)	Rechnung 2004 (CHF Mio.)	Rechnung 2005 (CHF Mio.)	Rechnung 2006 (CHF Mio.)	Insgesamt 2000–2006 (CHF Mio.)
Abteilung kombinierter Verkehr (Bestellungen KV und Trassenpreis- verbilligung KV einschliesslich Rola)	802.3600.004	148	182	202	189	203	215	214	1353
	802.3600.204	–	67	65	64	66	58	20	340
Trassenpreisverbilligung für Wagen- ladungsverkehr									
Investitionsbeiträge an Terminals	802.4200.202	8	9	25	74	49	12	13	190
	und 802.4600.402								
Intensivierung Schwerverkehrskontrollen	806.3600.007	–	9	19	17	20	17	20	102
	806.3600.009	–	–	24	13	29	28	13	114
(Anschlussleise)	802.4600.401	15	13	15	20	18	20	22	123
Total		171	280	350	377	385	350	302	2222

Nach dem Entlastungsprogramm 03 (Kürzung um 20 Mio. Fr.) beträgt der Zahlungsrahmen für die Verlagerung 2,830 Milliarden Franken. Davon sind per Ende 2006 1,719 Milliarden in Anspruch genommen worden; bis 2010 stehen noch 1,111 Milliarden zur Verfügung. Dem Zahlungsrahmen unterliegen nicht die Investitionsbeiträge an Terminals, Beiträge an die Erstellung privater Anschlussgleise sowie die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen.

Für die Jahre bis 2010 sind – nach heutiger Planung – für die flankierenden Massnahmen folgende Bundesmittel vorgesehen:

Massnahme	Rubrik	Budget 2007 (CHF Mio.)	Finanzplan 2008 (CHF Mio.)	Finanzplan 2009 (CHF Mio.)	Finanzplan 2010 (CHF Mio.)
Abgeltung kombinierter Verkehr (Bestellungen KV und Trassenpreis- verbilligung KV einschliesslich Rola)	A 2310.0214	218	223	227	227
Trassenpreisverbilligung für Wagen- ladungsverkehr	A 2310.0217	20	0	0	0
Investitionsbeiträge an Terminals	A 4200.0115 und A 4300.0122	40	41	41	41
Intensivierung Schwerverkehrskontrollen	A 2310.0230	20	23	25	28
Schwerverkehrsmanagement	A 2310.0228	20	20	20	20
(Anschlussgleise)	A 4300.0121	21	21	22	22
Total		339	328	335	338

Im Jahr 2006 wurden insgesamt 234 Millionen Franken aus dem Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs eingesetzt. Davon entfallen 20 Millionen (9 %) auf die Rubrik Trassenpreisverbilligung Wagenladungsverkehr und 214 Millionen auf die Rubrik Abgeltung kombinierter Verkehr (Betriebsabteilungen KV 68 % und Trassenpreisverbilligungen KV 23 %).



1.4.3 Bestellungen von Angeboten im unbegleiteten kombinierten Verkehr und solchen der Rollenden Landstrasse

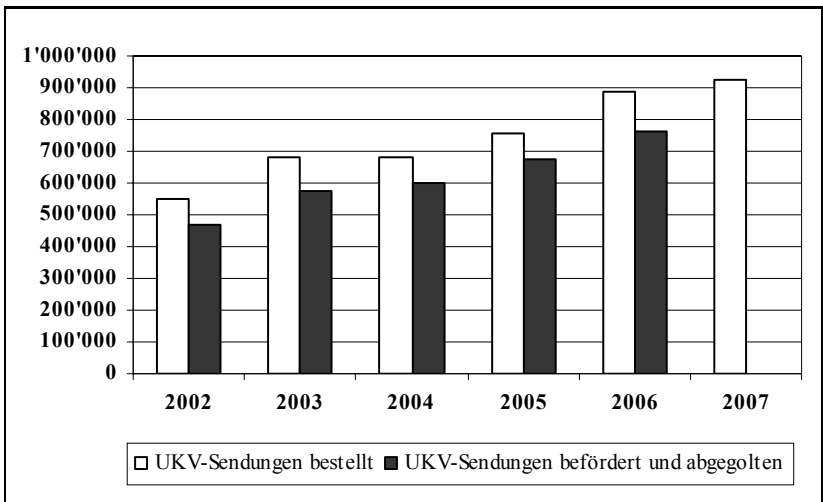
Bestellungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr

Der Grossteil der finanziellen Mittel für die Verlagerungspolitik wird für Bestellungen und Abgeltungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) eingesetzt. Seit dem Jahr 2000 werden diese Subventionen mittels Bestellungen von Verkehren an die sogenannten Operateure, welche die Dienstleistungen im Markt anbieten und das kommerzielle Risiko tragen, ausgerichtet. Der Bund bestellt ein bestimmtes Angebot des kombinierten Verkehrs (an Zügen und Sendungen) jeweils für ein Jahr. Die Operateure müssen dazu eine Planrechnung für die von ihnen angebotenen Züge unter Angabe der geplanten ungedeckten Kosten einreichen. In einer Vereinbarung werden alle wichtigen Parameter (Anzahl Züge und Sendungen, Subvention pro Relation) festgelegt⁴⁶. Das Verfahren der Bestellung und Abgeltung wurde den veränderten Umfeldbedingungen angepasst: Bis 2004 richtete sich die Höhe der Abgeltungen nach den ungedeckten, zu erwartenden Kosten der einzelnen Unternehmen. Wegen der unterschiedlichen Kostenstrukturen und Ertragslage wurden mit den einzelnen Operateuren deshalb individuelle Angebotsvereinbarungen abgeschlossen. Seit 2005 gelten für alle Operateure im kombinierten Verkehr die gleichen Rahmenbedingungen. Differenziert nach Ziel- und Abfahrtsgebiet werden pro verlagerte Sendung einheitliche maximale Abgeltungssätze ausgerichtet. Damit können die nach wie vor bestehenden Kostennachteile der Schiene gegenüber der Strasse weiter ausgeglichen werden unter gleichzeitiger Schaffung transparenterer Strukturen.

⁴⁶ Daneben müssen die Operateure dem Bund quartalsweise Daten zur Qualität und Pünktlichkeit der transportierten Sendungen und gefahrenen Züge melden.

Im Jahr 2007 werden über 1 250 000 Sendungen des unbegleiteten kombinierten Verkehrs durch den Bund bestellt, davon über 900 000 Sendungen im alpenquerenden Verkehr. Damit ist die Zahl der durch den Bund geförderten Verkehre gegenüber dem Jahr 2000 um mehr als 50 % gestiegen. Dieses Volumen verdeutlicht die Bedeutung dieser Massnahme für den Verlagerungsprozess, da die Gesamtheit dieser Verkehre ohne die Fördermassnahmen des Bundes prinzipiell nicht wirtschaftlich betrieben werden könnte. Im unbegleiteten kombinierten Verkehr querten 2006 mehr Güter die schweizerischen Alpen als auf der Strasse. Die Bestellungen des Bundes im UKV betreffen mithin *nahezu 40 % des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs*.

Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der bestellten Sendungen im alpenquerenden UKV⁴⁷:



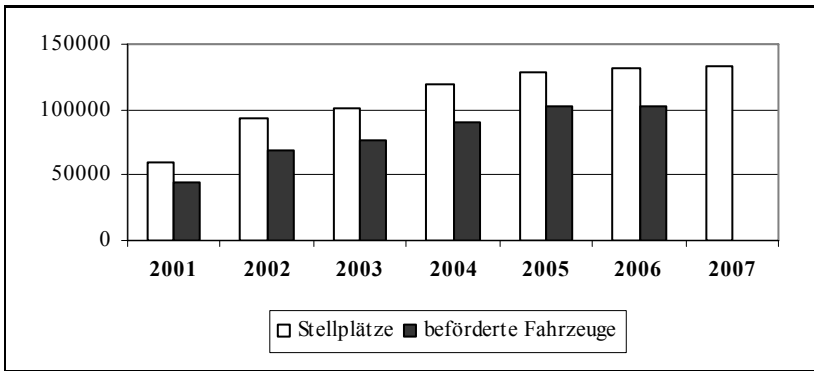
Neben dem alpenquerenden unbegleiteten kombinierten Verkehr wird auch der nicht alpenquerende kombinierte Verkehr im Binnen- wie im Import-/Exporttransport gefördert (ca. 350 000 Sendungen im Jahr 2007). Diese Förderung stärkt das System des kombinierten Verkehrs als intermodale Transportform und entlastet die schweizerischen Strassen, da bedeutende Verkehrsströme auf der Schiene anstatt auf der Strasse abgewickelt werden. Die Förderung ermöglicht einen Transport auf der Schiene ab den See- und Binnenhäfen wie auch ab anderen Wirtschaftszentren bis zum Anschlussgleis des Verladers oder Terminals in der Schweiz.

⁴⁷ Zwischen den vom Bund bestellten Sendungen und den tatsächlich beförderten und abgegolten Sendungen besteht eine Differenz, da die Abgeltungsvereinbarungen zwischen Bund und KV-Operateuren auf Basis von Plangrössen abgeschlossen werden. Die Marktentwicklung und die Marktrisiken führen dazu, dass nicht alle Verkehre wie geplant realisiert werden können.

Bestellung von Angeboten der Rollenden Landstrasse Gotthard und Lötschberg-Simplon

Die Rollende Landstrasse (Rola) transportiert LKW auf verschiedenen Transitrouten auf der Schiene und trägt so zur Verlagerung und zur Schonung der Umwelt bei. Der Bund bestellt bei den Operateuren der Rola die Leistungen und finanziert die geplanten ungedeckten Kosten. Hierbei gelten dieselben Abgeltungsgrundsätze wie für den unbegleiteten kombinierten Verkehr, wobei die besonderen Produktionsbedingungen der Rola berücksichtigt werden. Die Zahl der 2006 mit der Rola transportierten Fahrzeuge betrug 102 000 schwere Güterfahrzeuge und hat sich so seit 2001 mehr als verdoppelt. Im Jahr 2007 werden auf der Lötschberg-Simplon-Achse und auf der Gotthard-Achse insgesamt 133 000 Stellplätze angeboten.

Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Stellplätze und tatsächlich beförderten Lastwagen bei den verschiedenen Relationen der Rola durch die Schweiz:



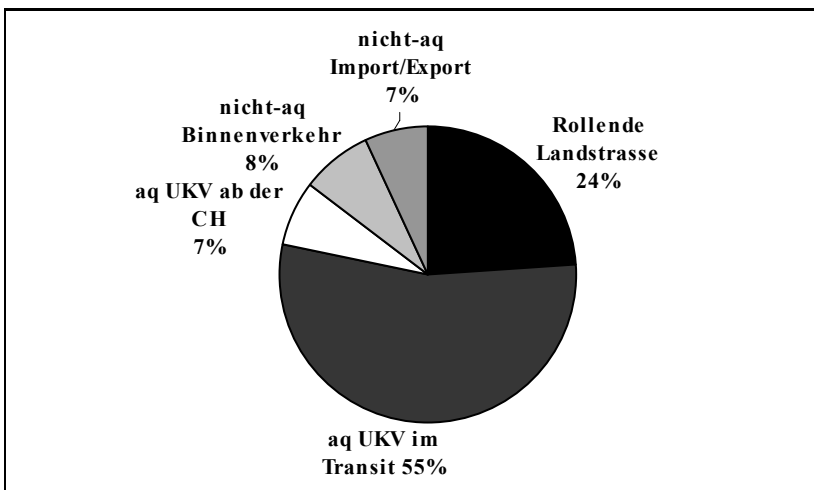
Entwicklung der Abgeltungen für den kombinierten Verkehr

Die Abgeltungssätze für den UKV und die Rola werden auf Grund des Produktivitätsgewinns im Schienengüterverkehr sowie der zu erwartenden Verkehrszunahme jährlich gesenkt. Nebst den alpenquerenden Verkehren profitieren in geringem Ausmass auch die Import/Export- sowie die Binnenverkehre im UKV von den Betriebsabgeltungen, jedoch sind die maximalen Abgeltungssätze für diese Verkehre bedeutend tiefer.

Die nachfolgende Abbildung zeigt am Beispiel des Jahres 2006, wie sich die für Betriebsabgeltungen im KV eingesetzten Mittel (insgesamt 160 Millionen Franken ohne Trassenpreissubventionen für den KV) auf die verschiedenen Verkehrsrelationen verteilen⁴⁸. Dabei wird unterschieden zwischen der Rollenden Landstrasse, dem alpenquerenden (aq) UKV im Transit durch die Schweiz, dem alpenquerenden UKV von der Schweiz ins Tessin oder nach Italien, dem nicht alpenquerenden Binnenver-

⁴⁸ Die Abgeltungen für alle verschiedenen Verkehrsarten des kombinierten Verkehrs werden aus der Rubrik Abgeltung kombinierter Verkehr, A 2310.0214 entrichtet.

kehr und dem nicht alpenquerenden Verkehr im Import nach und Export aus der Schweiz⁴⁹.



Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen im kombinierten Verkehr haben es ermöglicht, dass seit Ausweitung der Förderung des kombinierten Verkehr im Jahr 2001 die Subventionen pro beförderte Sendung kontinuierlich abgesenkt werden konnten. Das Niveau der Abgeltungen für die einzelne Sendung betrug somit 2006 nur noch durchschnittlich 70 % der Abgeltungshöhe im Jahr 2002. Diese Entwicklung betrifft UKV und Rollende Landstrasse gleichermaßen. Diese Abgeltungspolitik der schrittweisen Reduktion soll gemäss den erzielbaren Produktivitätsfortschritten auch in den kommenden Jahren weitergeführt werden, ohne das Wachstumspotenzial des Marktes zu schmälern.

1.4.4 Trassenpreisverbilligungen

Der Bund verbilligt die Trassenpreise nicht diskriminierend für den gesamten Güterverkehr, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zu verbessern. Die Subvention deckt für den kombinierten Verkehr zwei Drittel der Infrastrukturkosten in Zusammenhang mit dem Unterhalt (Mindestpreis) sowie den gesamten Deckungsbeitrag. Beim Wagenladungsverkehr decken die Subventionen nur den Deckungsbeitrag und sollen schrittweise bis 2008 (volle Erhebung LSWA) abgebaut werden. Subventionsempfänger sind die Infrastrukturbetreiberinnen, die den Bahnverkehrsunternehmen ein geringeres Trassenentgelt verrechnen.

⁴⁹ Sendungen des kombinierten Verkehrs, die ab / bis Basel via Rheinschiffahrt transportiert werden, erhalten gemäss ihrer Entlastung des schweizerischen Strassennetzes Abgeltungen für den Vor- bzw. Nachlauf auf der Schiene. Handelt es sich um Sendungen, die auf der Schiene alpenquerend weitertransportiert werden, erhalten sie die gleichen Abgeltungen wie alpenquerende Sendungen ab der Schweiz.

1.4.5 Terminalkapazitäten

Der Bund beteiligt sich am Bau zusätzlicher Umschlagterminals für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland, um die Voraussetzungen für ein weiteres Wachstum des UKV zu schaffen und Engpässe zu beseitigen. Terminalbetreiber als Antragssteller reichen ein Mitfinanzierungsgesuch ein. Das Projekt wird sodann nach klaren Kriterien auf seine Förderwürdigkeit hin geprüft (Kosten-Nutzen- und Bedarf-Analyse, alpenquerender Verlagerungseffekt, Langfristigkeit, Ausbaufähigkeit).

Verschiedene Neu- und Ausbauten von Terminals wurden in den vergangenen Jahren durch die finanzielle Unterstützung des Bundes ermöglicht. Im Fokus der Förderung stehen Projekte entlang der Nord-Süd-Achse. Mit den Fördermitteln des Bundes wurde so in den vergangenen Jahren der Aufbau von Kapazitäten für den zusätzlichen Umschlag von ca. 750 000 Sendungen im Jahr unterstützt. Die geförderten Anlagen befinden sich schwerpunktmässig zum einen in Basel (Rheinhäfen) und dem Schweizer Mittelland (z.B. Wiler, Birr) und zum anderen auf der Südseite der Alpen im Piemont (Domodossola) und im Raum Mailand (z.B. Busto Arsizio, Gallarate, Melzo).

1.4.6 Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und Arbeitsbedingungen im Strassentransport

Im Rahmen der Schwerverkehrskontrollen werden die Strassenverkehrsvorschriften (u.a. Lenk- und Ruhezeiten, Höchstgewicht und Höchstgeschwindigkeit) konsequenter durchgesetzt. Im gleichen Zuge wird so die Einhaltung der Arbeitsbedingungen im Strassentransport angestrebt. Zu diesem Zweck wurde die Kontrolltätigkeit auf der Strasse und in den Betrieben durch die Kantone deutlich gesteigert. Diese zusätzliche Kontrolltätigkeit ist Gegenstand von Leistungsvereinbarungen des Bundes mit 23 Kantonen. Daneben wird ein Netz von voraussichtlich 13 Kontrollzentren im ganzen Land aufgebaut. Bis Ende 2007 sollen prioritär fünf Zentren errichtet werden. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit auf der Strasse.

Gemäss Angaben der Kantone, die eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund geschlossen haben, betrug die Anzahl der kontrollierten Fahrzeuge 2005 insgesamt über 100 000 Lastwagen, davon 57 % in der Schweiz immatrikulierte Fahrzeuge und 42 % im Ausland registrierte Fahrzeuge. Insgesamt gab es 22 600 Beanstandungen. Die Arten der Beanstandungen waren vielfältig: Die Nichteinhaltung technischer Anforderungen, Verstösse gegen Gewichtsvorschriften, Nichteinhaltung der Vorschriften zur Arbeits- und Ruhezeit (ARV) nahmen die grössten Anteile ein. Im Rahmen von Schwerverkehrskontrollen wurden so rein statistisch 37 % der in der Schweiz verkehrenden schweren Güterfahrzeuge kontrolliert. Seit dem Beginn der intensivierten Schwerverkehrskontrollen im Jahr 2001 konnte die Anzahl der kontrollierten Fahrzeuge um über 52,5 % gesteigert werden⁵⁰.

⁵⁰ Vgl. auch die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Leuenberger Ernst «Schwerverkehrskontrollen für mehr Sicherheit im Verkehr. Resultate», Geschäfts-Nr. 06.3277.

Im Bereich der Arbeitsbedingungen im Strassenverkehr wurden im Rahmen des Vollzugs des Landverkehrsabkommens die entsprechenden EG-Regelungen (Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften, Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals, Zulassung als Strassentransportunternehmung) in das schweizerische Recht aufgenommen.

1.4.7 Verkehrsmanagement

Der Bundesrat verfügt über die Kompetenz, in gewissen Fällen Lenkungsmaßnahmen im Strassengüterverkehr anzuordnen. Das Tropfenzählersystem und das ergänzende Instrument der «Phase Rot» sind bedeutende Massnahmen der Verkehrslenkung zur Gewährleistung der Sicherheit auf den wichtigen alpenquerenden Transitstrassen. Weitere Massnahmen zum Schwerverkehrsmanagement auf der Nord-Süd-Achse sind in Erarbeitung.

1.4.8 Pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu Terminals im kombinierten Verkehr

Der Schwerverkehr erhält seit dem 1. Januar 2001 für den Vor- und Nachlauf beim KV (Transporte zu und von den Verladeterminals) eine Rückvergütung der LSVA. Die Vergütung ist pauschal und hängt nicht von der effektiv zurückgelegten Strecke ab. Damit begünstigt sie kurze Strecken von und zu Terminals.

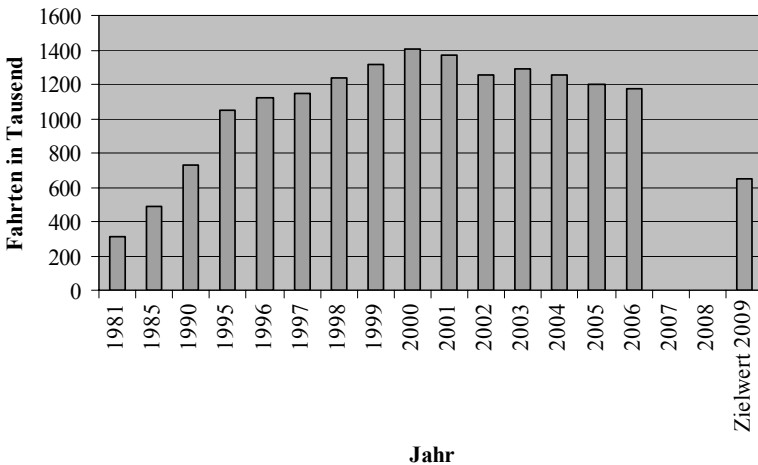
1.4.9 Verkehrsentwicklung im Zuge der Verlagerungspolitik

Entwicklung der Fahrtzahlen bis 2006

Die Zahl alpenquerender schwerer Güterfahrzeuge hat sich zwischen 1981 mit Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels und dem Jahr 2000 beinahe versechsfacht. Eine detaillierte Betrachtung für die Zeit nach Einführung der LSVA sowie der flankierenden Massnahmen zeigt folgende Entwicklung: Im Jahr 2000 waren 1,404 Millionen Fahrten schwerer Nutzfahrzeuge zu verzeichnen, 2001 waren es 1,371 Millionen, 2002 1,250 Millionen und 2003 1,292 Millionen Fahrzeuge. Im 2004 ist die Fahrtzahl auf 1,255 Millionen, im Jahr 2005 auf 1,204 Millionen und im Jahr 2006 auf 1,180 Millionen gesunken. Gegenüber dem Referenzjahr 2000 entspricht dies einer Abnahme um 16 %.

Die gesamte Entwicklung an den Alpenübergängen zwischen 1981 (Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels) und 2006 sowie der aktuelle Zielwert im Jahr 2009 präsentieren sich wie folgt:

Entwicklung alpenquerende Güterverkehrsfahrten



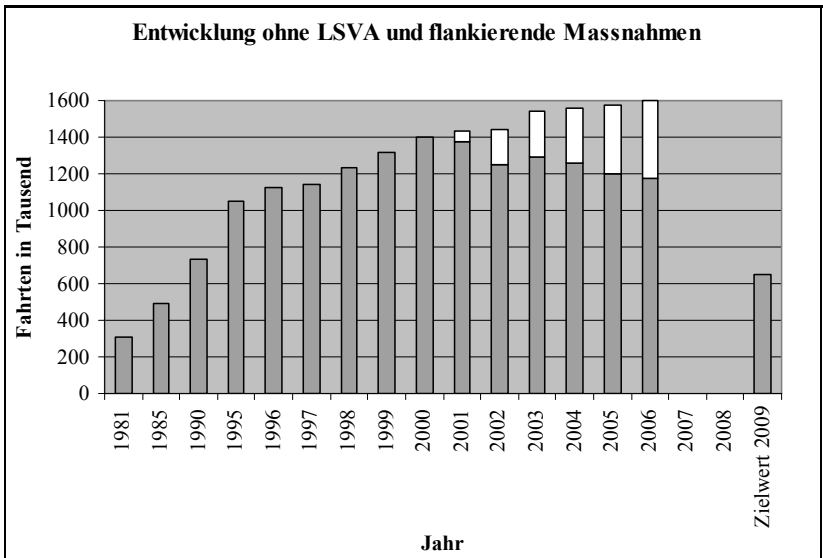
Eine Zäsur in der Entwicklung war 2002 in der Folge des Unfalls im Gotthard-Strassentunnel und des eingeführten (Einbahn-)Regimes zur Verkehrslenkung am Gotthard und San Bernardino festzustellen.

Die in den Folgejahren eingetretene Reduktion ist demgegenüber hauptsächlich auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- die LSVA (erste und zweite Stufe), verbunden mit der Erhöhung der Gewichtslimite auf 34 bzw. 40 Tonnen;
- den durch die Bahnreform eingeleiteten Liberalisierungsprozess im Schienengüterverkehr;
- die flankierenden Massnahmen, im Besonderen die Bestellung und Förderung von Angeboten im unbegleiteten und begleiteten kombinierten Verkehr;
- nicht oder nur eingeschränkt beeinflussbare Faktoren wie beispielsweise die Verkehrspolitik der schweizerischen Nachbarländer sowie die allgemeine Wirtschaftsentwicklung entlang der Achsen und in den Quell- und Zielgebieten der Verkehre. Hier gilt allerdings festzustellen, dass das transportierte Volumen des alpenquerenden Güterverkehrs seit dem Referenzjahr 2000 gesamthaft stark gewachsen ist, sich dieses Wachstum allerdings nicht in der Anzahl Fahrten schwerer Güterfahrzeuge niedergeschlagen hat.

Eine Expertise über die Wirkung der mit dem Landverkehrsabkommen und dem Verkehrsverlagerungsgesetz ergriffenen Instrumente und Massnahmen führte zu folgendem Ergebnis: Wären keine Massnahmen ergriffen worden, müsste man heute mit einem Aufkommen an den Alpenübergängen von ca. 1,55–1,65 Millionen schweren Güterfahrzeuge rechnen. Damit ist gegenüber diesen Prognosen heute

bereits eine Differenz von 300 000–400 000 Fahrten festzustellen. Folgende Darstellung skizziert die Entwicklung, die ohne den Wechsel im Verkehrsregime eingetreten wäre:

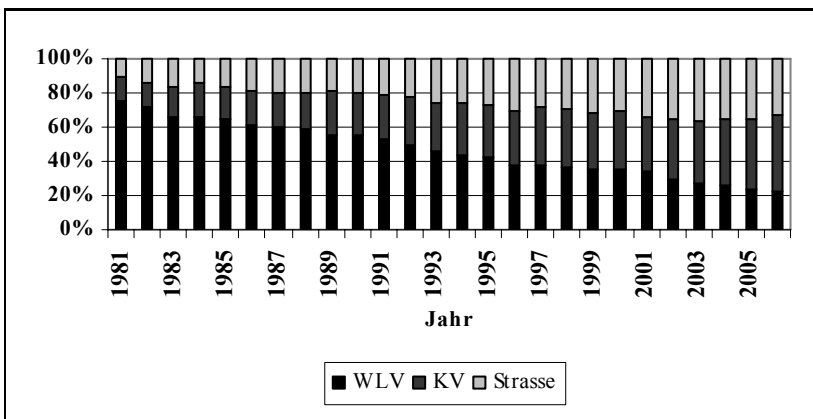
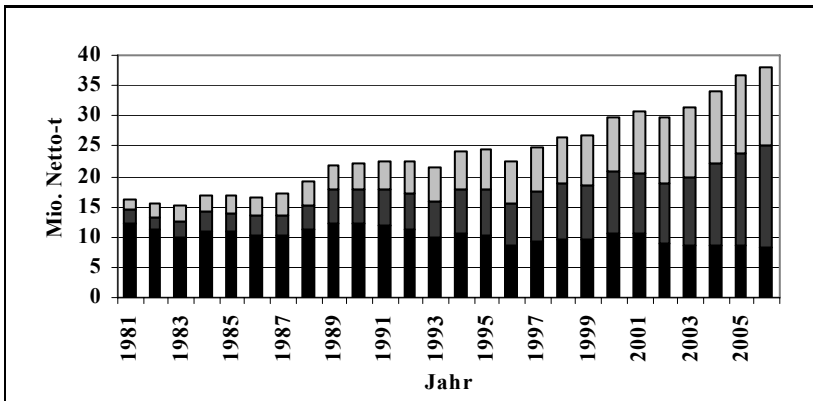


Entwicklung der Verkehrsmengen bis 2006

Zur Verdeutlichung der Entwicklung auf Strasse und Schiene ist neben der Untersuchung der Fahrtenzahl auch der Blick auf die Verkehrsmengen der alpenquerend transportierten Güter (in Nettotonnen) und den hierbei sich ergebenden Modal Split sinnvoll:

Die Entwicklung der Tonnagen im alpenquerenden Güterverkehr zeigt mehr als eine Verdoppelung der Gesamtmenge der alpenquerend transportierten Güter zwischen 1981 (Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels) und 2006. Seit dem Jahr 2000, also dem Beginn der Umsetzung der Verlagerungspolitik, sind die alpenquerend transportierten Mengen von 29,6 Millionen Tonnen auf 38,1 Millionen Tonnen um 29 % gestiegen. Die Fahrten allerdings haben – wie erwähnt – um 16 % abgenommen.

Ein Grossteil dieses Mengenwachstums wurde durch die Strasse übernommen, indem durch den Strassengüterverkehr 2006 gegenüber dem Jahr 2000 43 % mehr und gegenüber dem Jahr 1981 750 % mehr transportiert wurde. Der Schienengüterverkehr hat in diesen Zeiträumen ebenfalls die Leistungsfähigkeit gesteigert. Im alpenquerenden Schienengüterverkehr wurden im Jahr 2006 gegenüber dem Jahr 2000 22 % mehr transportiert, verglichen mit dem Jahr 1981 ist dies eine um 72 % höhere Gütermenge.



Der Modal Split als prozentualer Anteil der Verkehrsträger an der Gütermenge hat sich in den vergangenen Jahren insgesamt zugunsten der Strasse entwickelt. Die seit 1980 feststellbare Tendenz, dass die Strasse gegenüber der Schiene kontinuierlich an Marktanteilen gewonnen hat, hat sich seit 2001 aber zunächst verlangsamt. Im Jahr 2004 konnte die Schiene dann mit zwei Prozentpunkten erstmals seit längerem wieder deutlich Marktanteile gewinnen. Dieser Marktanteil wurde im Jahr 2005 stabilisiert. Im Jahr 2006 konnte die Schiene nochmals einen Prozentpunkt hinzugewinnen, so dass der Anteil der Schiene derzeit bei 66 % liegt.

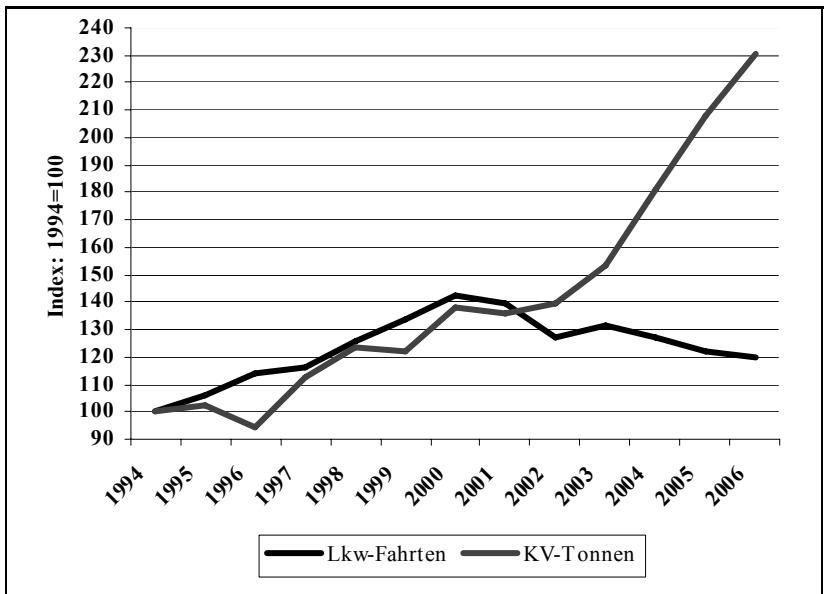
Innerhalb des Verkehrsträgers Schiene hat eine deutliche Verschiebung vom «konventionellen» Wagenladungsverkehr zum kombinierten Verkehr stattgefunden. Gemäss dem langjährigen Trend des Güterstruktureffekts (Änderung der Produktionsstruktur in den westeuropäischen Ländern) sind im gesamten Verkehrsbereich schwere Güter (Steine, Erden, Erze, mineralische Brennstoffe) von abnehmender Bedeutung. Das Aufkommen bei leichten Gütern (vor allem Halb- und Fertigerzeugnisse) steigt demgegenüber. Vor allem für den Transport schwerer Güter kommt bis heute zum grossen Teil nur der Verkehrsträger Schiene in Frage. Als Form des Bahnverkehrs, mit dem effektiv von der Strasse «verlagerte» Verkehre transportiert

werden, kommt aufgrund der Produktionsbedingungen schwergewichtig der unbeleitete und begleitete kombinierte Verkehr in Frage. Die Stärkung des kombinierten Verkehrs im Rahmen der flankierenden Massnahmen ist aus diesen Gründen eine der wirksamsten Massnahmen zur Unterstützung des Verlagerungsprozesses.

Die Entwicklung des Modal Splits lässt auf den ersten Blick keine eindeutige Wirkung der Verlagerungspolitik erkennen. Dieser Eindruck täuscht: Der beobachtete Effekt, dass mit einer geringeren Menge an alpenquerenden Fahrten eine grössere Transportmenge auf der Strasse bewältigt werden kann, ist eine beabsichtigte Folge der mit dem Landverkehrsabkommen vorgesehenen Instrumente der LSWA und stufenweisen Erhöhung der Gewichtslimite. Die mit diesen Instrumenten möglichen Effizienzsteigerungen des Verkehrsträgers Strasse sind im Zuge des Verlagerungsprozesses gewünscht und zielführend.

Die Entwicklung des Modal Splits zeigt demgegenüber auch, dass als Folge der ergriffenen Massnahmen die Schiene in der Lage ist, einen grossen Teil des Wachstums der Transportmengen zu übernehmen.

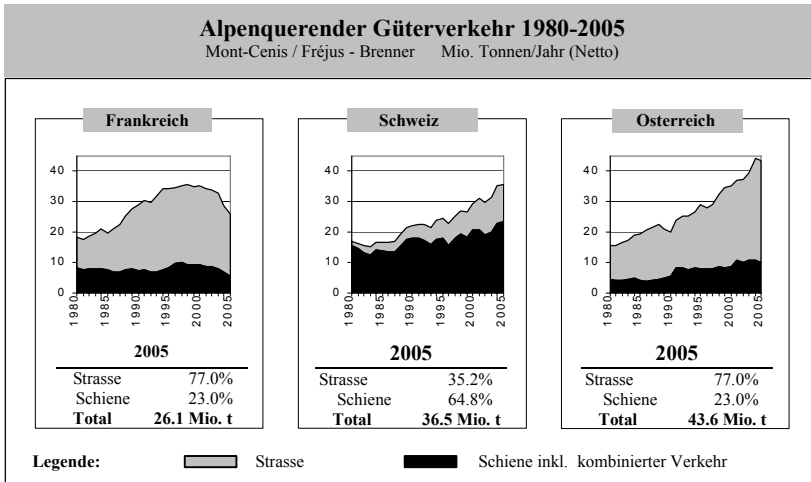
Vergleicht man die indizierte Wachstumsentwicklung der Anzahl alpenquerender schwerer Strassengüterfahrzeuge und des kombinierten Verkehrs über die Alpen, so zeigt sich folgendes Bild für die vergangenen Jahre:



Entwicklung im ausländischen alpenquerenden Verkehr bis 2005

Im internationalen Vergleich ist über den gesamten Alpenbogen ein hohes Wachstum des alpenquerenden Güterverkehrs zu verzeichnen. Die Schweiz weist hierbei im Kontrast zu Österreich und Frankreich einen sehr hohen Schienenanteil im alpenquerenden Güterverkehr auf. Diese gegenläufigen Entwicklungen in der Schweiz sind eindeutig als Erfolg der ergriffenen Massnahmen zu werten.

Die Entwicklung präsentiert sich per Ende 2005 wie folgt⁵¹:



Im Jahr 2005 wurden auf Schiene und Strasse 106,3 Millionen Tonnen Güter über den inneren Alpenbogen transportiert. Im Vergleich zu 50,7 Millionen Tonnen im Jahr 1980 bedeutet dies mehr als eine Verdoppelung innerhalb der letzten 25 Jahre.

Der Schienenanteil am gesamten alpenquerenden Güterverkehr auf dem inneren Alpenbogen betrug im Jahr 2004 37,2 %. Der Schienenanteil lag bei 23,0 % in Frankreich, 64,8 % in der Schweiz und 23,0 % in Österreich. Der Anteil des Transitverkehrs am gesamten alpenquerenden Verkehr beläuft sich auf 68,6 %. Der entsprechende Anteil beträgt in Frankreich 21,8 %, in der Schweiz 78,7 % und in Österreich 88,1 %. Der Schienenanteil im Transitverkehr 2003 liegt bei den schweizerischen Alpenübergängen bei 71,5 %, in Frankreich liegt er bei 8,8 % und in Österreich bei 23,3 %.

Erwartete Verkehrsentwicklung 2007–2020

Sämtliche Prognosen über das künftige Verkehrsaufkommen an den Alpenübergängen sind mit einer hohen Unsicherheit belastet. Ebenso wenig können die mengenmässigen Wirkungen der verschiedenen für die Verlagerung eingesetzten Massnahmen exakt bestimmt werden.

Eine verkehrsmodellierende Abschätzung der allgemeinen Entwicklung des alpenquerenden Strassen- und Schienengüterverkehrs sowie der spezifischen Wirkung der verschiedenen Verlagerungsmassnahmen (finanzielle Förderung, Produktivitätsfortschritte) zeigt für die Jahre bis 2017 (geplante Eröffnung des Gotthard-Basistunnels) eine Entwicklung entsprechend der nachfolgenden Abbildung. Diese Schätzung basiert auf den aktuellen Prognosen des UVEK für die Entwicklung des Güterverkehrs bis 2030 und zieht spezifische Schlüsse für den alpenquerenden Güterverkehr im Rahmen verschiedener Umfeld- und Verlagerungsszenarien. Es handelt sich

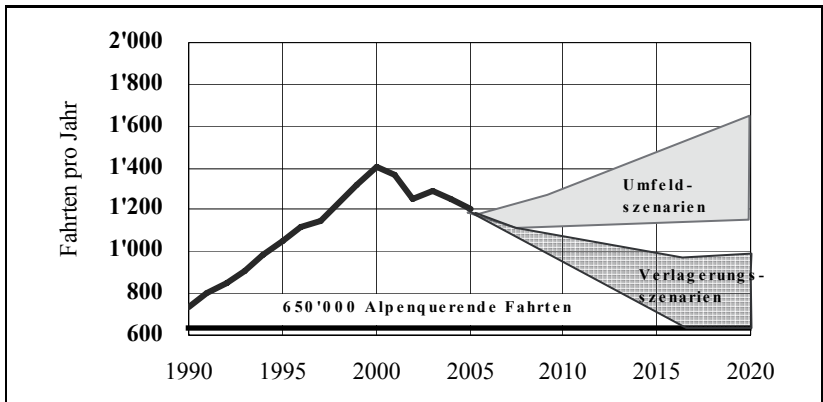
⁵¹ Vgl. Bundesamt für Verkehr: Alpinfo 2005. Alpenquerender Güterverkehr auf Strasse und Schiene. Daten für 2006 liegen noch nicht vor.

dabei um Bandbreiten, innerhalb welcher die Entwicklung des alpenquerenden Verkehrs zu erwarten ist.

Folgende grobe Verkehrsmengenentwicklung kann in Eckszenarien prognostiziert werden. Der aus verlagerungspolitischer Sicht pessimistischsten Entwicklung liegt dabei ein Umfeldszenario «Stagnation und schwache Bahn» zugrunde, bei welchem den Bahnen der Durchbruch in Europa nicht gelingt. Die optimistischste Entwicklung geht von einem Verlagerungsszenario mit günstigen Umfeldentwicklungen und zusätzlichen Massnahmen bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels aus (z.B. Einführung einer Alpentransitbörse). Folgende Bandbreiten sind daher möglich:

Jahr	Total Mio. Tonnen	Modal Split Schiene
2006	38,1	65 %
2010	39,0–41,9	57–70 %
2018	44,9–49,3	59–78 %
2020	47,5–53,6	59–79 %

Die prognostizierten Verkehrsmengen lassen in Zahl alpenquerender Fahrten schwerer Güterfahrzeuge für die verschiedenen Szenarien folgende Entwicklung erwarten, wobei jeweils Bandbreiten angegeben werden:



Bei der Ermittlung der Fahrtenzahl wird einerseits in jedem Szenario von einer Fortsetzung der bisherigen verlagerungswirksamen Massnahmen ausgegangen. Die absolute Obergrenze der erwarteten Fahrtenentwicklung stellt in der Abbildung die obere Linie der Bandbreite Umfeldszenarien dar. Andererseits kann mit der Illustration verschiedener Verlagerungsszenarien auch die Umsetzung neuer Massnahmen und deren Auswirkung auf die Fahrtenzahl abgebildet werden. Die absolute Untergrenze entspricht der unteren Begrenzungslinie der dargestellten Bandbreite der Verlagerungsszenarien.

In qualitativer Hinsicht ist folgende mit den Umfeldszenarien verbundene Entwicklung absehbar: Für das Jahr 2007 ist mit einer Stagnation der Fahrzeugzahlen zu rechnen. Eine weitere Senkung ist 2008 mit der vollständigen Erhebung der LSVA

zu erwarten. Positiven Einfluss auf die Verlagerung haben die Inbetriebnahmen der Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard und die damit verbundenen erwarteten Produktivitätsfortschritte im Schienengüterverkehr. Dies führt zu einer zusätzlichen Reduktion der Fahrten in den Jahren 2008 und 2017/2018. Unterstützend wirken die flankierenden Kontroll- und Fördermassnahmen im Rahmen der Verlagerungspolitik. Der Verkehr wird jedoch weiter wachsen. Die erwarteten allgemeinen Wachstumsraten des Strassenverkehrs lassen sich aus dem allgemeinen Wirtschaftswachstum ableiten und unterscheiden sich je nach betrachtetem Umfeldszenario. Werden keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen, setzt sich mittel- und langfristig wieder der Wachstumstrend des Verkehrs durch. Ein Teil des allgemeinen Wachstums des Strassenverkehrs kann bei Beibehaltung der heutigen flankierenden Massnahmen unter Verwendung der hierfür vorgesehenen finanziellen Mittel auf die Schiene verlagert werden. Dies ist jedoch nicht unbeschränkt möglich. In den Jahren ohne speziellen LSVA- oder Produktivitätseffekt ist mit einem stärkeren Wachstum des Strassenverkehrs zu rechnen. Würden die bereits ergriffenen Verlagerungsmassnahmen eingestellt, wäre bereits im Jahr 2009 wieder mit über 1,4 Millionen alpenquerenden Fahrten zu rechnen.

Die beschriebene Entwicklung kann durch den Einsatz unterschiedlicher Verlagerungsinstrumente zusätzlich beeinflusst werden (Verlagerungsszenarien). Diese Verlagerungsszenarien sind als Zielszenarien zu verstehen, bei welchen gegenüber heute zusätzliche Massnahmen umgesetzt werden können. Der mögliche Zeitpunkt einer Einführung zusätzlicher Instrumente hängt aber unmittelbar mit der Frage der internationalen Koordination und der innenpolitischen Akzeptanz neuer Massnahmen zusammen (vgl. zum Ganzen ausführlich Ziff. 1.5.6).

Voraussichtliche Fahrtenzahlen bis 2009

Die Einschätzung der verkehrlichen Entwicklung zeigt, dass gemäss heutigem Kenntnisstand ohne *zusätzliche Massnahmen* das Verlagerungsziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten im Jahr 2009 nicht erreicht werden kann.

In der *Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG*⁵² war von der in folgender Tabelle dargestellten Entwicklung im alpenquerenden Güterschwerverkehr ausgegangen worden (zweite und dritte Spalte von links). Der Zielwert von 650 000 Fahrten bedeutete den Tiefstwert in einem Szenario, bei welchem auch die Europäische Gemeinschaft den Bahngüterverkehr zusätzlich fördert und ebenfalls strassenseitige Massnahmen wie distanzabhängige Abgaben einführt. Dies ist bekanntlich nicht in gewünschtem Umfang eingetreten. In der rechten Spalte der Tabelle werden die aktualisierten Schätzungen (in Abhängigkeit von den Umfeldszenarien) gegenübergestellt:

⁵² BBl 1999 6128

Jahr	Hypothetisches Fahrtenaufkommen Strasse mit Landverkehrsabkommen gemäss Botschaft zu den sektoriellen Abkommen	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr mit Bahnreform, Bahnmodernisierung und flankierenden Massnahmen gemäss Botschaft zu den sektoriellen Abkommen	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr mit LSVA, Limitenerhöhung, Bahnreform, Bahnmodernisierung und flankierenden Massnahmen gemäss Einschätzung 2006 (modellmässige Abschätzung)
2004	1 650 000–1 850 000	1 200 000–1 550 000	1 255 000 (Ist)
2005	1 300 000–1 500 000	700 000–1 050 000	1 204 000 (Ist)
2006			1 180 000 (Ist)
ab 2008	1 400 000–1 600 000	650 000– 950 000	1 000 000–1 300 000

1.4.10 Beurteilung der Entwicklung des Verlagerungsprozesses

Folgende Gründe sind massgebend für die aktualisierte Beurteilung der Entwicklung, welche zeigt, dass das Ziel von 650 000 Fahrten bis 2009 nicht erreicht werden kann:

Preisverhältnis Strasse – Schiene

Die Zielsetzung des Verkehrsverlagerungsgesetzes von 650 000 alpenquerenden Fahrten spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels ist zweifellos ein äusserst ambitioniertes Ziel. Die im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zum Verkehrsverlagerungsgesetz beschlossene Vorverschiebung des Verlagerungsziels von der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnel auf diejenige des Lötschberg-Basistunnels hat sich als nicht realistisch erwiesen. Die Lenkungswirkung des mit dem Landverkehrsabkommen und dem Verkehrsverlagerungsgesetz veränderten Preisverhältnisses zwischen Strasse und Schiene ist aufgrund der nationalen und internationalen Entwicklung nicht ausreichend, um einen Verlagerungseffekt in der angestrebten Grössenordnung zu bewirken. Die vorgesehene Korrektur des umfassend verstandenen Preisverhältnisses durch Preissteigerungen auf der Strasse (LSVA) und Preissenkungen auf der Schiene (flankierende Massnahmen und Produktivitätssteigerungen) ist für den massgebenden Zeitraum zu gering.

Erhöhte Strassenfiskalität durch die LSVA

Die LSVA wird proportional zum zugelassenen Gesamtgewicht, in Abhängigkeit der gefahrenen Kilometerleistung und differenziert nach EURO-Emissionstypen der Nutzfahrzeuge erhoben. Die Abgabe bewirkt somit flächendeckend eine allgemeine Erhöhung der Transportkosten. Der alpenquerende Verkehr wird proportional zum gesamten Güterschwerverkehr verteuert. Die LSVA fokussiert damit nicht nur auf den alpenquerenden Verkehr.

Die mit der LSVA eingeleitete Senkung der Zahl alpenquerender Fahrten weist allgemein darauf hin, dass die LSVA als zentrales Verlagerungsinstrument wirkt. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die durch die LSVA bewirkten und noch erfolgenden Preissteigerungen nicht ausreichen werden, um den notwendigen Mengeneffekt in Bezug auf den alpenquerenden Verkehr zu erzielen. Die LSVA stellt für langläufige internationale Transporte weiterhin nur einen sehr geringen

Kostenbestandteil dar. Zugleich sind durch die fortschreitende internationale Marktöffnung im Strassengüterverkehr und die verschärfte Konkurrenzsituation die weiteren Kosten des Strassentransports (v.a. die Personalkosten) tendenziell eher gesunken.

Da die LSVA auf dem zugelassenen Gesamtgewicht, nicht aber auf dem transportierten Gewicht berechnet wird, entsteht der Anreiz zu einer möglichst hohen Auslastung der Fahrzeuge. Der damit verbundene Produktivitätseffekt wird durch die Erhöhung der Gewichtslimite von 28 Tonnen auf 34 Tonnen und ab 2005 auf 40 Tonnen noch deutlich verstärkt. Die Entwicklung deutet darauf hin, dass diese Produktivitätseffekte durch den Strassengüterverkehr vollständig realisiert werden und sich dementsprechend in einer Reduktion der Fahrtzahl niederschlagen.

Eine über das angekündigte Mass hinausgehende Anhebung der LSVA-Sätze, die eine Verdrängung der alpenquerenden Fahrten im gewünschten Ausmass herbeiführen könnte, ist mit den bestehenden internationalen Vereinbarungen der Schweiz, namentlich dem Landverkehrsabkommen mit der EU, grundsätzlich nicht vereinbar. Sie würde zudem auch den nicht alpenquerenden Verkehr betreffen. Spielräume bei der Anhebung der Strassenbenutzungsgebühren können nur in gegenseitigem Einvernehmen mit der EU ausgeschöpft werden und sollten sich auf den ökologisch sensiblen Alpenraum konzentrieren. Darüber hinaus ist auch die Wirtschaftsverträglichkeit und innenpolitische Akzeptanz einer weiteren globalen Erhöhung der Strassengebühren offen.

Nachhaltigkeit der Verlagerung und verzögerte Wirkung des gewählten Instrumentariums

Auf der Basis des Landverkehrsabkommens wurde im Rahmen der flankierenden Massnahmen eine umfassende Förderung des kombinierten Verkehrs angestrebt. Diese soll ein beschleunigtes Wachstum und eine höhere Leistungsfähigkeit des Marktes für kombinierten Verkehr ermöglichen und somit die Verlagerung von Transportmengen auf die Schiene fördern. Im Sinne einer nachhaltigen Verlagerung wurde hierbei der unbegleitete kombinierte Verkehr als schienenseitiges Standbein der Verlagerung hervorgehoben, während der begleitete kombinierte Verkehr (Rollende Landstrasse) als wichtiges Ergänzungsangebot einzuordnen ist. Im unbegleiteten kombinierten Verkehr werden Güter transportiert, die auf langen Distanzen sowohl auf der Schiene als auch der Strasse transportiert werden können. Für die Feinverteilung ist aber ein Transport auf der Strasse zwingend. Begleiteter kombinierter Verkehr hingegen ist aus logistischer Sicht Strassentransport und ist als Schienentransport wesentlich weniger produktiv als unbegleiteter kombinierter Verkehr. Die Transporte der Rollenden Landstrasse sollten sich daher auf «strassenaffine» Produkte beschränken, für die aufgrund der geringen Losgrösse oder der erwarteten schnellen Lieferzeit ein Strassentransport in jedem Fall günstiger ist. Der UKV ist im Sinne der Verlagerung die nachhaltigste Transportform, da mit ihm eine konsequente Umstellung der Transportkette bei Verladern und Spediteuren verbunden ist und die Strasse als zusätzliche Option für den Transport über weite Distanzen nachrangig wird. Bei einem umfassenden Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse bleibt der reine Strassentransport weiterhin eine gleichwertige Option, die nur dann nicht gewählt wird, wenn die Rollende Landstrasse preislich und qualitativ besser abschneidet. Die Produktionsweise der verladenden Wirtschaft stützt sich in der Folge weiterhin auf die logistischen Prozesse des Strassengüterverkehrs. Die Nutzung der Rollenden Landstrasse ist somit zwingend von der Beibehaltung

der strassenseitigen Rahmenbedingungen (LSVA, Nachfahrverbot) und von der finanziellen Förderung des Bahnangebots abhängig.

Eine nachhaltige und möglichst über den ganzen Transporthauptlauf stattfindende Verlagerung setzt eine verbesserte Produktivität über die ganze Wertschöpfungskette und vom Quell- bis zum Zielgebiet voraus. Diese Entwicklungen benötigen jedoch einen längeren Zeitraum und sind bis 2009 noch nicht abgeschlossen. Folgende Punkte veranschaulichen diese Entwicklung:

Umstrukturierung der Logistikbranche

Eine nachhaltige Verlagerung des schweren Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene erfordert längerfristige Umstrukturierungsprozesse in der Logistik- und Verkehrswirtschaft wie auch bei der verladenden Wirtschaft. Ein Zeitraum von neun Jahren (2000–2009) ist für die vollständige Abwicklung einer solchen Neuorientierung zu kurz. Er berücksichtigt weder den Zeithorizont für die betrieblichen Mittelfristpläne noch die Lebensdauer für relevante Anlagen, Fahrzeuge und Transportbehälter. Die von der Verlagerungspolitik unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen werden bis 2009 teilweise in einen Verkehrsträgerwechsel eingestiegen sein, werden ihn aber nicht vollständig vollzogen haben.

Gestiegene Anforderungen der verladenden Wirtschaft

Gegenwärtig findet eine grundlegende Umstellung der Logistikwirtschaft statt. Um den veränderten Nachfragebedürfnissen zu entsprechen und Produktivitäts- und Kostensenkungspotenziale auszuschöpfen, haben sich Speditions-Netzwerke für die optimierte Abwicklung der Sammel-, Transport- und Verteilvorgänge gebildet. Die geänderte Verkehrsnachfrage ist bedingt durch eine steigende räumliche Arbeitsteilung, verbunden mit immer grösseren Transportdistanzen und immer kleineren Transportmengen für die einzelnen Adressaten. Die zunehmende Bedeutung von rationalisierten Produktionskonzepten (z.B. just in time) erfordert störungsfreie Transportabläufe bei hoher Zuverlässigkeit. Die Kombination von produktions-synchronen Anlieferungen und fehlenden Eingangslagern erhöht daher die Zahl der notwendigen Fahrten.

Diese neuen Anforderungen an die Transportwirtschaft wurden in den vergangenen Jahren vor allem von einer auf die Strasse orientierten Speditionswirtschaft geleistet. Dies auch darum, weil in der Feinverteilung am Anfang und Ende der Transportkette auf einen Einbezug der Strasse oftmals nicht verzichtet werden kann. Aus diesen Gründen erfordert die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene vermehrt eine intermodale Transportkette, wobei der Verkehrsträger Schiene zumindest im Hauptlauf und an den Schnittstellen zu den anderen Verkehrsträgern den geänderten Nachfrageanforderungen entsprechen muss. Der Schienengüterverkehr kann am allgemeinen Mengenwachstum nur partizipieren und Transportmengen von der Strasse übernehmen, wenn den entsprechenden Verladieranforderungen (Planbarkeit und Pünktlichkeit) entsprochen werden kann. Die Umstrukturierung des Bahnsektors in Bezug auf diese Anforderungen ist bei weitem noch nicht abgeschlossen, wie auch die Konsolidierungsprozesse und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Schienengüterverkehrsmarkt zeigen.

Finanzielle Förderung und Qualitätsanforderungen

Die Unterstützung des Verlagerungsprozesses durch die finanzielle Förderung der Schiene kann den Verlagerungsprozess erleichtern und beschleunigen, aber nicht zum angestrebten Ziel führen. Die erforderliche Orientierung an den Nachfragebedürfnissen findet nur statt, wenn sich die Unternehmen des Schienengüterverkehrs einem Druck zu Qualitätssteigerungen ausgesetzt sehen. Die Subventionierung beeinflusst zwar den relativen Preis zwischen Strasse und Schiene zugunsten der Schiene, aber eine finanzielle Förderung kann Mängel und eine fehlende Qualität in den Produktionsabläufen nicht beheben, so dass Vorbehalte für einen Umstieg auf die Schiene bei den Verladern bestehen bleiben können.

Dies deutet darauf hin, dass auch eine Aufstockung der finanziellen Mittel bis 2009 (z.B. durch Erhöhung des Zahlungsrahmens und der Einzelrubriken) keine Beschleunigung des Verlagerungsprozesses bewirken würde. Die notwendige Umstrukturierung der Logistikbranche und die Qualitätsverbesserungen in den Produktionsabläufen des Schienengüterverkehrs stellen in zeitlicher Hinsicht die kritischen Grössen für die Zielerreichung dar. Der zusätzliche Nutzen eines Einsatzes von weiteren finanziellen Fördermitteln wäre unter diesen Bedingungen nicht optimal, da die Verlagerung zusätzlicher Verkehre gegenüber bereits verlagerten Verkehren mit deutlich überproportional hohen Kosten verbunden wäre.

Entwicklung des Marktes für den kombinierten Verkehr

Im Rahmen des bisherigen Verlagerungskonzepts nimmt der kombinierte Verkehr eine zentrale Rolle ein. Über die Umstellung auf intermodale Transportketten, die in ihrer Leistungsqualität den gestiegenen Anforderungen der verladenden Wirtschaft entsprechen, wird der wesentlichste Teil des Verlagerungsprozesses getragen. Entsprechend ist der Förderung des kombinierten Verkehrs auch der grösste Teil der für die Verlagerung vorgesehenen Mittel gewidmet.

Die hohen Zuwachsraten des alpenquerenden kombinierten Verkehrs bei Sendungen zeigen, dass durch die finanzielle Förderung des kombinierten Verkehrs die nötige Stärkung dieses Marktes im transalpinen Segment gelungen ist. Zwischen 2001 und 2006 ist die Zahl der transportierten Sendungen im UKV um über 70 % gestiegen. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Stellplätze der Rollenden Landstrasse um ca. 100 %.

Mit der verstärkten Förderung sind auch neue Anbieter auf den Markt gekommen und haben den Wettbewerb sowohl unter den Operateuren als auch unter den Eisenbahnverkehrsunternehmen intensiviert. Ein funktionierender Wettbewerb ist entscheidende Voraussetzung für die Realisierung der für die Verlagerung erforderlichen Produktivitätspotenziale des kombinierten Verkehrs. Zugleich entwickelte sich die Qualität noch nicht im erforderlichen Mass. Noch immer mangelt es einer namhaften Zahl der Verkehre an Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit (Nur etwa 60 % aller Züge sind pünktlich, d.h. weniger als 30 Minuten verspätet).

Seit Beginn der verstärkten Förderung des kombinierten Verkehrs im Rahmen der flankierenden Massnahmen konnte zugleich die Subventionseffizienz – wie unter Ziffer 3.3.2.1 aufgezeigt wurde – kontinuierlich gesteigert werden. Die aufgewendeten Förderbeiträge je verlagerten Transport nahmen im Zeitablauf schrittweise ab. Eine Förderung auf höherem Niveau würde dagegen eine ineffiziente Verlagerung mit fehlender Nachhaltigkeit bewirken. Mit dem gegenwärtig angewandten Verfahren der Bestellung und Abgeltung des kombinierten Verkehrs werden die Abgeltun-

gen je Zug und verlagerte Sendung in kleinen Schritten gemäss den in den Betriebsabläufen realisierten Produktivitätsfortschritten gesenkt.

Fehlender Spielraum für Produktivitätsverbesserungen bei der Nutzung der Schieneninfrastruktur

Die bis 2009 vorhandene nationale und internationale Schieneninfrastruktur auf den alpenquerenden Achsen und deren Zuläufen ist noch nicht ausreichend, um grosse Produktivitätsfortschritte durch kürzere Transportzeiten und eine den Bedürfnissen entsprechende zeitliche Lage der Güterverkehrs-Trassen gewährleisten zu können.

Nach heutigen Erkenntnissen erlaubt die Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels – im Vergleich zum Gotthard-Basistunnel – den Cargo-Bahnen keine grossen Produktivitätsfortschritte. Die Lötschberg-Simplon-Achse stellt auch nach Eröffnung des Basistunnels keine Flachbahn dar, so dass nur beschränkte Einsparungen bei den Traktionsmitteln möglich sind. Die für die Zeit nach Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels vorgesehenen Betriebskonzepte ermöglichen zudem keine grossen Fahrzeitverkürzungen, so dass die Einsparungen an Rollmaterial und Personaleinsatz in Folge optimierter Zugumläufe ebenfalls beschränkt sind. Dies folgt aus einer den Personen- und Güterverkehr integrierenden Fahrplangestaltung. Sie ist die Konsequenz steigender Anforderungen und verdichteter Angebote im Personenfernverkehr, welche einer optimalen Nutzung des Basistunnels durch den Güterverkehr entgegenstehen.

Eine Schieneninfrastruktur, welche die Realisierung grosser Produktivitätsfortschritte zulässt, wird erst später zur Verfügung stehen. Dies gilt für die inländische Infrastruktur, wo auf der Hauptverkehrsachse der Gotthard-Basistunnel (mit seinen Vorteilen als «Flachbahn») voraussichtlich erst 2017 in Betrieb genommen werden kann. Auch die ausländische Schieneninfrastruktur auf den Zulaufstrecken muss indessen noch verbessert werden.

Für internationale Schienentransporte, vor allem für den UKV, eröffnen sich aber auch mit Eröffnung der NEAT keine sprunghaften Produktivitätsfortschritte, wenn nicht auch international entlang des gesamten Transportwegs deutliche Verbesserungen erzielt werden. Die in der Schweiz mit Inbetriebnahme der NEAT vorhandene Qualität der Schienenprodukte erlaubt eine Abwicklung der Verkehre auf der Schiene mit hoher Qualität (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit), spielt aber auf den meisten internationalen Transportwegen nur eine untergeordnete Rolle. Der Erfolg der Verlagerungspolitik ist daher auch von Produktivitäts- und Qualitätsverbesserungen auf den ausländischen Zulaufstrecken abhängig.

Weitere Gründe

Infrastrukturseitig bestehen sowohl im In- als auch im Ausland Zielkonflikte mit anderen Anliegen des öffentlichen Verkehrs (v.a. Personenverkehr) bei der Trassenvergabe. Diese schlagen sich vorab in den gültigen Prioritätenregelungen nieder, aber auch in der Frage der grundsätzlichen Kapazitätsaufteilung der Schieneninfrastruktur für die verschiedenen Verkehrsarten.

Aufgrund der nur zögerlichen Umsetzung der Bahnreformen in anderen Ländern entwickelte der Schienengüterverkehr auf der gesamten Transportkette zwischen Quell- und Zielgebiet die erwarteten und erforderlichen Produktivitätsfortschritte nicht im genügenden Ausmass. Aufgrund fehlenden Wettbewerbsdrucks werden eingesessenen Bahnunternehmen in verschiedenen Ländern noch Privilegien eingeräumt.

1.5 Güterverkehrsverlagerungsgesetz – Die beantragte Neuregelung

1.5.1 Ziel der zukünftigen Verlagerungspolitik

Anforderungen aus verlagerungspolitischer Sicht

Verkehrsverlagerung kann allgemein als eine Veränderung der «Arbeitsteilung» zwischen Verkehrsträgern verstanden werden, welche über unterschiedliche infrastrukturelle Kapazitätsreserven verfügen und die Umwelt unterschiedlich stark beeinträchtigen. Der verkehrspolitische Wille zur Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene wurde in der Schweiz durch Volk und Stände mehrfach bestätigt. Mit dem Verkehrsverlagerungsgesetz⁵³ hat das Parlament eine Zielgrösse von 650 000 alpenquerenden Strassenfahrten fixiert. Diese Zahl entsprach dem erwarteten Binnen-, Import- und Exportverkehr auf den vier zentralen Alpenübergängen im Jahr 1999. Es wurde somit jene Fahrtenzahl angestrebt, die hypothetisch verbleiben würde, wenn – wie in der Verfassung vorgesehen – kein alpenquerender Transitverkehr mehr auf der Strasse abgewickelt würde. Diese Zielgrösse entsprach einer Halbierung der Gesamtzahl an alpenquerenden Fahrten im Jahr 1999.

Die mit dem Verkehrsverlagerungsgesetz gewählte Zielgrösse soll durch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz nochmals plausibilisiert und bewertet werden.

Ein Gütertransport sollte grundsätzlich auf der geeignetsten Route und dem vorteilhaftesten Verkehrsträger durchgeführt werden, und zwar in technischer, geographischer, ökologischer wie auch ökonomischer Sicht. Dies bedingt:

- die Verfügbarkeit leistungsfähiger Verkehrsträger auf den alpenquerenden Achsen;
- eine nicht diskriminierende Inanspruchnahme der vorhandenen und zur Verfügung stehenden Infrastrukturkapazitäten;
- die Zurechnung sämtlicher durch den Güterschwerverkehr verursachten Kosten, insbesondere der Staukosten, der Umweltkosten (unter besonderer Beachtung der Sensibilität des Alpenraumes) sowie der Unfallkosten (unter besonderer Beachtung der Sicherheitsanforderungen von Strassentunnels und gefährlichen Strassenabschnitten im Alpengebiet).

Bei der Umsetzung von Artikel 84 BV und der Übergangsbestimmung zu Artikel 84 sind selbstverständlich die anderen Grundsätze der schweizerischen Verfassung sowie auch die Inhalte der international geltenden Vereinbarungen in der Zielfestlegung allgemein und verhältnismässig zu berücksichtigen.

Die Festlegung des Verlagerungsziels für den Alpenschutz im Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll die Kontinuität der schweizerischen Verlagerungspolitik garantieren.

Grundsätzliche Zielsetzungsmöglichkeiten

Aufgrund der vielschichtigen Dimensionen des Alpenschutzes im Zusammenhang mit dem Strassengüterverkehr hat der Bundesrat in der Erarbeitung der Gesetzgebungsvorlage eine Vielzahl von Zielsetzungsmöglichkeiten analysiert und in Bezug

⁵³ SR 740.1

auf die verfassungsmässigen Vorgaben geprüft. Ebenso wurden in der Vernehmlassung verschiedene Zielvarianten unterbreitet. Neben einem Fahrtenziel in Analogie zur bisherigen Formulierung wurden im Vorfeld auch Marktanteils- oder Mengenziele sowie Umweltziele geprüft. Jede Zielsetzungsvariante hat dabei grundsätzlichen Einfluss auf die Zahl und Art der Instrumente, die für die Zielerreichung geeignet sind und zur Verfügung stehen.

Mit einem Mengenziel würden in Bezug auf Schiene, Strasse oder auch die Verkehrsträger übergreifend bestimmte Transportmengen oder Wachstumsraten als Verlagerungsziel angestrebt. Als Bemessungsgrundlage könnten die alpenquerend transportierten Verkehrsmengen (z.B. in Netto-Tonnen) herangezogen werden. Verkehrsträgerübergreifende Zielsetzungen würden Strasse und Schiene zueinander in Verhältnis stellen und bestimmte Marktanteile der Verkehrsträger im alpenquerenden Güterverkehrsmarkt/Modal Split anpeilen.

Im Fokus eines Umweltziels würden die künftigen, durch den alpenquerenden Strassengüterverkehr verursachten Umweltbelastungen im Alpenraum stehen. Als Zielgrösse könnten bestimmte Emissionsmengen oder deren Veränderungsraten für verschiedene Schadstoffe auf den alpenquerenden Transitstrecken definiert werden.

Diese verschiedenen Zielvarianten würden sich grundsätzlich kombinieren lassen, so dass entweder alle kombinierten Ziele erreicht werden müssten oder aber Zielalternativen zur Auswahl stehen. Bei der Wahl eines Fahrtenziels wäre auch eine Anpassung (Anhebung) der bisherigen Zielgrösse möglich.

Gemeinsam mit der Zielgrösse ist der zeitliche Horizont der Zielerreichung zu definieren. Als Termin für die Zielerreichung ist ein Datum festzulegen, welches unter Einsatz der möglichen Massnahmen als ehrgeizig, aber realistisch erscheint.

1.5.2 Zielgrösse des Güterverkehrsverlagerungsgesetz: 650 000 alpenquerende Fahrten bis 2 Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels

Festhalten am Fahrtenziel

Analog zum bisherigen Ziel der 650 000 alpenquerenden Fahrten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt schlägt der Bundesrat mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vor, auch weiterhin ein Fahrtenziel anzustreben. Für den auf den Transitstrassen im Alpengebiet verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehr soll somit weiterhin die Zielgrösse von 650 000 Fahrten pro Jahr gelten. Dies steht in Kontinuität zur bisherigen Verlagerungspolitik und dem Anliegen der Alpeninitiative.

In der Vernehmlassung zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und im Verkehrsverlagerungsziel wurde die Zielsetzung von Artikel 84 der Bundesverfassung⁵⁴ eindeutig als Reduktion des Fahrtenaufkommens interpretiert. Dies entsprach auch dem Anliegen der Initianten, die insbesondere auf eine Senkung der Strassenfahrten zielten. Gleichzeitig wurde vom Bundesrat betont, dass diese Zielsetzung auf nicht diskriminierende Weise und mittels marktwirtschaftskonformer Instrumente erreicht

werden soll. Eine solche Festlegung eines Fahrtenziels schliesst eine rein grammatikalische Auslegung eines Verlagerungsauftrages des «Transitverkehrs von Grenze zu Grenze» aus.

Den Ersatz oder die Ergänzung durch Marktanteils- oder Emissionsziele lehnt der Bundesrat ab, da diese nicht in Kontinuität zur bisherigen Verlagerungspolitik stehen, die Komplexität des Zielkatalogs der Verlagerungspolitik erhöhen und zumeist keine ausreichende Gewissheit über die tatsächliche Verlagerung von Verkehren geben.

Anpassung des Zeitpunkts der Zielerreichung

Eine unveränderte Übernahme des Ziels des Verkehrsverlagerungsgesetzes in das Güterverkehrsverlagerungsgesetz würde die Zielerreichung bereits zum Inkrafttreten des Gesetzes massiv in Frage stellen. Der Bundesrat spricht sich deshalb für eine Anpassung des Zielerreichungszeitpunktes aus. Für die Zielrealisierung wird gegenüber dem Verkehrsverlagerungsgesetz eine zeitliche Erstreckung vorgenommen. Die beschriebene Zielgrösse von 650 000 alpenquerenden Fahrten soll möglichst rasch erreicht werden, spätestens aber zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, die für ca. 2017 vorgesehen ist. Mit der Inbetriebnahme stehen weitere Kapazitäten für den Güterverkehr zur Verfügung und für den Schienengüterverkehr können weitere wesentliche Produktivitätsgewinne realisiert werden.

Festlegung eines Zwischenziels

Für die Zeit ab Inkrafttreten des Gesetzes bis zum Zeitpunkt der Zielerreichung wird im Güterverkehrsverlagerungsgesetz ein Zwischenziel festgelegt. Die Definition eines Zwischenziels erhöht die Transparenz und lässt eine Erfolgskontrolle der vollzogenen Massnahmen zu.

Die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagenen Massnahmen sollen für das Jahr 2011 zu einem Unterschreiten der Millionengrenze für die Zahl alpenquerender Fahrten führen. Die Zielgrösse von einer Million Fahrten wird daher als Zwischenziel zeitlich fixiert. Für die Folgejahre wird eine weitere sukzessive Senkung der Fahrtenzahl angestrebt.

Ergänzend dazu legt der Bundesrat im Sinne einer rollenden Planung weitere Zwischenschritte fest. Da das Reduktionspotenzial der alpenquerenden Fahrten von den jeweiligen verkehrspolitischen Spielräumen und den erwarteten Umsetzungszeitpunkten der verschiedenen Massnahmen abhängig ist, ist es erforderlich, dass jeweils flexibel darauf reagiert werden kann.

Stabilisierung der Zielgrösse

Das mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz angestrebte Fahrtenziel soll nach der Zielerreichung grundsätzlich auf dem vorgegebenen Niveau stabilisiert werden.

Für die Zielgrösse von 650 000 alpenquerenden Fahrten pro Jahr ist ein Zielkorridor vorgesehen. Eine punktgenaue Erreichung der angestrebten Zielwerte ist nicht in jedem Fall erforderlich und möglich. Abweichungen sind in einem gewissen Ausmass zulässig. Diese sollten etwa 5 % der Bezugsgrösse nicht überschreiten.

1.5.3

Begründung der Zielfestlegung

Die Zielgrösse von 650 000 alpenquerenden Fahrten stellt durch ihre Bestätigung im Rahmen der Gesetzgebung zum Verkehrsverlagerungsgesetz das politisch gewollte und tolerierte Niveau an Strassengüterverkehr im Alpenraum dar. Sie ist damit auch Massstab für den Stellenwert des Alpenschutzes im Verkehrsbereich. Für eine Anpassung dieses Niveaus besteht aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht kein Anlass. Die Verfassungskonformität der Zielgrösse ist gegeben. Daher dient der Wert auch weiterhin als Richtmass. Diese Zielgrösse ist klar und eindeutig. Die Messbarkeit der Fahrtenzahl ist auf der bisherigen Basis sichergestellt.

An der Zielgrösse von 650 000 Fahrten wird somit in dieser Vorlage trotz des wahrscheinlichen Nichterreichens im Jahr 2009 festgehalten. Sie wird allerdings an Bedingungen im Bereich der Verfügbarkeit verschiedener Verlagerungsmassnahmen geknüpft. Die Analyse der Gründe für die Zielverfehlung für das Jahr 2009 hat gezeigt, dass vor allem der dem Verlagerungsprozess zugemessene Zeitraum zu kurz war und die Qualitätsverbesserungen und Effizienzsteigerungen auf internationaler Ebene noch nicht die gewünschten Fortschritte zeigten. Das Erreichen dieser Zielgrösse zu einem späteren Zeitpunkt ist zwar nach wie vor sehr ehrgeizig, aber nicht unrealistisch. Die bisherigen Massnahmen – vor allem auch bei Fortführung der Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs – sollen hierfür fortgesetzt und intensiviert werden. Auch sind der Rückgriff auf die Produktionsvorteile der fertig gestellten NEAT und die Ausnutzung der Potenziale einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum in Verbindung mit der Perspektive der Einführung neuer strassenseitiger Massnahmen wie der Alpentransitbörse erforderlich.

In Bezug auf die Verfügbarkeit zusätzlicher Massnahmen und die finanzpolitischen Restriktionen ist diese Zielgrösse jedoch relativ zu betrachten: Die genannte Zielgrösse kann bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels nur erreicht werden, wenn neben oder anstelle zusätzlicher strassenseitiger Massnahmen auch die notwendigen finanziellen Mittel zur fortgeführten und intensivierten Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs bereit stehen. Das mit dieser Zielgrösse von 650 000 Fahrten bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels verbundene Massnahmenpaket wird unter Ziffer 1.5.5 vorgestellt.

Eine weitere Verschiebung des Zeitpunkts der Zielerreichung wäre somit für den Fall nötig, in welchem die nötigen Mittel für eine Fortführung und Intensivierung der finanziellen Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs nicht zur Verfügung stünden.

Eine wesentliche Änderung gegenüber dem Verkehrsverlagerungsgesetz ist die zeitliche Erstreckung der Zielerreichung bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels. Diese Erstreckung ändert nichts an der Notwendigkeit der Erreichung des Fahrtenziels zum frühest möglichen Zeitpunkt. Sie trägt aber den verantwortlichen Faktoren für einen weiterhin erfolgreichen Verlagerungsprozess in ausreichender Weise Rechnung.

Zu Beginn der konsequenten Umsetzung der schweizerischen Verlagerungspolitik im Jahr 2000 war die Wirksamkeit der verschiedenen für den Verlagerungsprozess relevanten Faktoren nur schwer abschätzbar. Die Botschaft des Bundesrats zum Verkehrsverlagerungsgesetz⁵⁵ sah für die Zielerreichung ursprünglich den Zeitpunkt

⁵⁵ BBl 1999 6305

«spätestens ein Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels» vor. Im Rahmen der Beratungen der Bundesversammlung war die Frist auf zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels vorverschoben worden. Diese Frist wird gemäss heutigen Erkenntnissen für die Zielerreichung nicht ausreichen. Auch mit der konsequenten Fortsetzung der Verlagerungspolitik im Rahmen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes sind Aussagen über die Dauer des Verlagerungsprozesses schwierig. Die mit diesem Gesetz angestrebte Zielerreichung bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels ist weiterhin eine grosse Herausforderung, die weitreichender Anstrengungen und des intensivierten Einsatzes der bisherigen Massnahmen bzw. neuer Instrumente bedarf.

Mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels stehen die modernen Infrastrukturkapazitäten auf den Transitachsen voll zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt kann der Schienengüterverkehr mit kürzeren Fahrzeiten und mit den Vorteilen einer Flachbahn wesentliche Produktivitätsfortschritte erzielen. Dies sind die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Verlagerung.

Gleichzeitig wird mit der Erstreckung des Verlagerungsziels der Logistikbranche die Möglichkeit zur Fortsetzung des Umstrukturierungsprozesses gegeben. Daneben ist die Möglichkeit zu weiteren Qualitätssteigerungen und Produktivitätsfortschritten der Bahn – insbesondere auf internationaler Seite – gegeben. Damit wird den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft in Bezug auf Kosten und Qualität des Schienengüterverkehrs besser entsprochen.

Neben diesen grundlegenden für den Schienengüterverkehr verbesserten Rahmenbedingungen bedarf es einer aktiven Fortsetzung der Verlagerungspolitik. Die finanziellen Massnahmen zur Förderung der Schiene müssen fortgesetzt und optimiert werden. Neue, vor allem strassenseitig ansetzende Instrumente müssen entwickelt und eingesetzt werden. Grundsätzlich ist hierbei das zur Verfügung stehende Instrumentenspektrum für strassenseitige Verlagerungsanreize begrenzt. Es bedarf längerfristig der Einführung neuer Massnahmen wie der Alpen transitbörse, die das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene beeinflussen und auf diesem Weg einen zusätzlichen Beitrag zur Reduktion der Fahrtenzahlen herbeiführen. Mit den mit dieser Vorlage geprüften Massnahmen wird das gesamte Spektrum der für die Verlagerung wirkungsvollen Instrumente und Massnahmen abgedeckt.

Die zeitliche Erstreckung schafft den für die Umsetzung neuer, vor allem strassenseitig wirkender Massnahmen notwendigen zeitlichen Spielraum. Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft und eine Koordination der Verkehrspolitik mit den anderen vom alpenquerenden Strassengüterverkehr betroffenen Nationen sind hierzu nötig. Die gültigen internationalen Rahmenbedingungen ermöglichen strassenseitig eine Intensivierung einzelner Massnahmen, aber nicht die Einführung neuer Instrumente.

Die Stabilisierung der Zielgrösse nach der Zielerreichung ist Ausdruck der Kontinuität der Verlagerungspolitik. Die durch die Reduktion der Fahrtenzahl gewonnenen Verbesserungen für Umwelt und Gesundheit sollen dauerhaft bewahrt werden. Eine dauerhafte Stabilisierung des Fahrtenziels bedeutet, dass im alpenquerenden Güterverkehr künftig das gesamte Wachstum durch den Verkehrsträger Schiene aufgefangen werden muss. Dabei werden auch sehr strassenaffine Güter verlagert werden müssen. Da Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung ständig konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind, soll eine Überschreitung der zulässigen Fahrten-

zahl in einzelnen Jahren mit besonders starkem Wirtschafts- und Verkehrswachstum zulässig sein. Diese Überschreitung darf allerdings nicht dauerhaft sein.

1.5.4 Ergebnisse der Vernehmlassung zur Zielfestlegung

Der Grossteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung sprach sich für ein Festhalten an einem Fahrtenziel und der Zielgrösse von 650 000 alpenquerenden Fahrten schwerer Güterfahrzeuge aus. Einzelne Stellungnahmen verlangten eine Dynamisierung und somit letztlich eine Abkehr von einer definierten Zielsetzung. Teilweise wurde auch an der generellen Erreichbarkeit der Zielgrösse 650 000 Fahrten gezweifelt. Verschiedentlich gefordert wurde ein Festhalten am Zeitpunkt 2009 in Verbindung mit der Einführung von geeigneten Massnahmen durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg. Fast geschlossen abgelehnt wurden Marktanteils- oder Umweltziele.

1.5.5 Massnahmen der zukünftigen Verlagerungspolitik

Spektrum der möglichen Massnahmen der Verlagerung

In Kontinuität zur bisherigen Verlagerungspolitik der Schweiz sollen die Rahmenbedingungen für den Güterverkehr so ausgestaltet sein, dass die Leistungsfähigkeit der Güterverkehrsdienstleistungen erhöht bzw. langfristig auf hohem Niveau sichergestellt und eine Reduktion der Fahrtenzahl im alpenquerenden Strassengüterverkehr direkt ermöglicht werden kann. Die Verlagerung wird auch weiterhin nicht mit Zwangsmassnahmen wie Fahrverboten usw., sondern mit marktwirtschaftskonformen Instrumenten angestrebt. Dabei muss ein hohes Mass an verkehrspolitischer Koordination mit anderen vom (alpenquerenden) Güterverkehr betroffenen Ländern und dem europäischen Umfeld angestrebt werden.

Für einen weiterhin erfolgreichen Verlagerungsprozess sind auch künftig strassen- wie schienenseitige Massnahmen notwendig. Der Bundesrat hat im Verlagerungsbericht 2004 eine breite Auslegeordnung aller möglichen Verlagerungsmassnahmen vorgestellt⁵⁶. Auf Basis dieser Erkenntnisse wurde zur Umsetzung der Zielsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes ein Massnahmenpaket geschnürt, welches die Kontinuität der bisherigen Verlagerungspolitik gewährleistet, aber auch neue Akzente setzt. Strassen- und schienenseitige Massnahmen ergänzen sich in weiten Teilen. Zugleich ist aber auch von Bedeutung, dass schienenseitige Massnahmen wie die finanzielle Förderung des kombinierten Verkehrs so lange ein grösseres Gewicht innerhalb der zukünftigen Verlagerungskonzeption besitzen, wie die Abklärungen einer koordinierten Verkehrspolitik mit den anderen Alpenländern und der Europäischen Gemeinschaft eine Einführung neuer strassenseitiger Verlagerungsinstrumente nicht zulassen.

Gestaltung der strassenseitigen Rahmenbedingungen

Mit der LSVA und den Vorschriften zum Marktzugang im Strassengüterverkehr sind die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für den Strassengüterverkehr in der

⁵⁶ Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004, Bericht des Bundesrats an die parlamentarischen Kommissionen, 82 ff und Anhang XVI.

Schweiz im Rahmen des Abkommens über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse zwischen der Schweiz und der EG⁵⁷ festgelegt. Hier besteht kein Änderungsbedarf.

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll jedoch die nationale Rechtsgrundlage für Massnahmen geschaffen werden, mit welchen das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene für den Güterverkehr im Alpenraum korrigiert werden kann. Es handelt sich vorrangig um das Instrument der Alpentransitbörse. Mit diesem Instrument wird der besonderen Sensibilität des Alpenraums gegenüber dem schweren Strassengüterverkehr, den damit verbundenen ausserordentlichen externen Kosten sowie der Notwendigkeit einer erhöhten Sicherheit Rechnung getragen. Mit der Schaffung von Rechtsgrundlagen ist noch kein Entscheid über die Einführung dieser Massnahme getroffen. Die konkrete Einführung wird abhängig sein von den Abklärungen und Ergebnissen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum und der Einbindung solch regulierender Instrumente in die europäische Verkehrspolitik.

Gestaltung der schienenseitigen Rahmenbedingungen

Schienenseitig ist die Steigerung der Produktivität und der Qualität des Schienenverkehrs weiterhin das Hauptziel der Verlagerungspolitik. Ziel ist die Bereitstellung von Transportkapazitäten, die in Umfang, Qualität und Preis mit jenen der Strasse vergleichbar sind und eine Verlagerung auf die Schiene ohne Qualitätseinbussen oder höhere Kosten ermöglichen.

Zunächst muss die Durchsetzung des Wettbewerbs im Schienengüterverkehrsmarkt weiter vorangetrieben werden. Neue Infrastrukturkapazitäten auf den Transitachsen müssen zur Verfügung stehen. Die Massnahmen zur finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs müssen fortgesetzt und entsprechend den Produktivitätsfortschritten angepasst werden.

1.5.6 Das Verlagerungskonzept des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes

Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die verschiedenen geprüften strassen- und schienenseitigen Verlagerungsmassnahmen:

Massnahme	Beschreibung und Stellenwert	Mögliche Arten der Umsetzung
Strassenseitig		
Alpentransitbörse: Versteigerung von Durchfahrtsrechten	Versteigerung und Handel mit für die Alpenquerung notwendigen Durchfahrtsrechten für den Strassengüterverkehr	Einführung im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen bei entsprechender Anpassung der Abkommen mit der EU
Alpentransitabgabe und befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe	Besondere Abgabe des Strassengüterverkehrs für die Alpenquerung	Schaffung der Rechtsgrundlage unter Beachtung der Vorgaben des Landverkehrsabkommens, keine Umsetzung

⁵⁷ SR 0.740.72

Massnahme	Beschreibung und Stellenwert	Mögliche Arten der Umsetzung
Anpassung der LSVA	schrittweise Anhebung der allgemeinen leistungsabhängigen Strassenbenutzungsgebühren für den Schwerverkehr	Mögliche Umsetzung bei entsprechender Anpassung der Abkommen mit der EU; nicht Gegenstand der Güterverkehrsvorlage
Arbeitsbedingungen im Strassenverkehr	Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen	Fortsetzung
Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen	Sicherstellung der Einhaltung der relevanten Strassen-Verkehrsvorschriften	Intensivierte Fortsetzung, koordiniertes Vorgehen der Kantone
Schienseitig		
Abgaltungen im alpenquerenden Verkehr	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Marktpotenziale des Schienengüterverkehrs	Fortsetzung unter Einbezug der Produktivitätsfortschritt und Konzentration auf Neuverkehre; Reduktion mit Inbetriebnahme der NEAT und Einführung einer Alpen-transitbörse
Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse	Erhöhung der Stellplatzkapazitäten der Rollenden Landstrasse; Ausschreibung eines substantiellen Angebots	beschleunigte Fortsetzung als Flankierung einer Alpen-transitbörse
Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland	Finanzielle Förderung von Investitionen in Terminalanlagen im In- und Ausland	Fortsetzung
Qualitätsmassnahmen, internationale Förderung des Schienengüterverkehrs	Verbesserung der Qualität im nationalen und internationalen Schienengüterverkehr	Fortsetzung

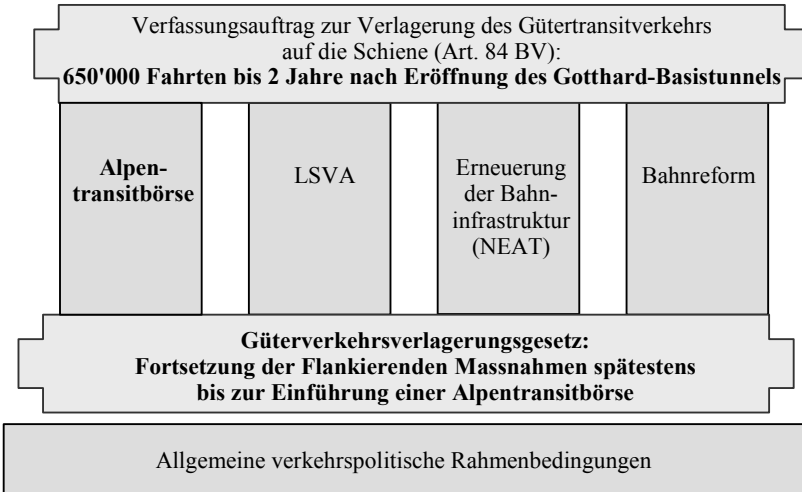
Daneben stellen weiterhin die Modernisierung der Bahninfrastruktur und die Fortführung der Liberalisierung des Schienengüterverkehrs, für die unter anderem die Übernahme der Eisenbahnpakete und der Interoperabilitätsrichtlinien der EU wichtige Elemente sind, die zentralen Verlagerungsinstrumente dar. Der Fortbestand allgemeiner Rahmenbedingungen wie des Nachtfahrverbots und die Beibehaltung der geltenden Gewichtslimiten werden vorausgesetzt.

1.5.7 Massnahmenbündel zur Umsetzung des Verlagerungsauftrags

Der Bundesrat hat aus den oben angeführten Instrumenten und Massnahmen in Vorbereitung der Vernehmlassung verschiedene Massnahmenbündel zusammengefügt und im Rahmen der Vernehmlassung in verschiedenen Varianten vorgeschlagen. Die Massnahmen unterschieden sich wesentlich in der Intensität der finanziellen Förderung des Schienengüterverkehrs sowie in den Schwerpunkten der schienseitigen Flankierung des Verlagerungsprozesses.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Vernehmlassung und der während der Vernehmlassung weitergeführten Vertiefungsarbeiten unterbreitet der Bundesrat eine

Verlagerungskonzeption, die unter dem Primat der Umsetzung des bisherigen Verlagerungsauftrages zur Zielerreichung von 650 000 Fahrten erarbeitet wurde. Stiliert (in Anlehnung an Ziff. 1.4.2) kann diese Verlagerungskonzeption in folgender Weise dargestellt werden:



Das zukünftige Verlagerungskonzept soll weiterhin auf einer Vielzahl an verschiedenen Einzelmassnahmen beruhen, die in ihrem Zusammenspiel eine Fortsetzung des erfolgreich eingeleiteten Verlagerungsprozesses gewährleisten. Zum bisherigen Massnahmenpaket kommen neue innovative Instrumente hinzu. Je nach Ergebnissen der internationalen Abstimmung können neue Schwerpunkte gesetzt werden. Die Fokussierung auf singuläre Massnahmen birgt aber ein zu grosses Risiko, falls diese Massnahmen nicht greifen oder nicht planmässig umgesetzt werden können.

Die in dieser Verlagerungskonzeption vorgeschlagene künftige Verlagerungspolitik sieht so kurz- und mittelfristig eine Fortsetzung der bisherigen flankierenden Massnahmen vor. Deren Wirkung auf den Verlagerungsprozess ist bedeutend und unbestritten. Die Fördermassnahmen im Bereich des unbegleiteten und begleiteten kombinierten Verkehrs sollen daher in Züge der erweiterten und verbesserten Schienen-Kapazitäten mit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels fortgesetzt und intensiviert werden. Die Fortsetzung der Förderung des Schienengüterverkehrs ist bis zur Einführung der Alpentransitbörse zur Abstützung des Verlagerungsprozesses zwingend erforderlich. Langfristig müssen jedoch die Potenziale einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum intensiv genutzt werden. Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz werden daher die Rechtsgrundlagen für die Einführung einer Alpentransitbörse mit der Möglichkeit der Einführung von Durchfahrtsrechten für die Alpenquerung und deren Versteigerung geschaffen werden. Die Einführung der Alpentransitbörse soll jedoch koordiniert mit den Alpenländern und in Absprache mit der EU erfolgen. Zur Flankierung dieser strassenseitigen Massnahmen kann auch der Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse bei Nutzung der erhöhten Schienenkapazitäten der NEAT dienen. Auch die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung einer Alpentransitabgabe, wie sie auch im Landver-

kehrsabkommen vorgesehen ist, sollen mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz geschaffen werden; die Abgabe soll aber vorderhand nicht eingeführt werden.

Im Folgenden werden die wesentlichen Einzelmassnahmen kurz dargestellt und begründet.

1.5.8 Versteigerung von Durchfahrtsrechten – Alpentransitbörse

Allgemeines

Die Versteigerung von Durchfahrtsrechten ist ein innovatives, in der jüngsten Vergangenheit vermehrt diskutiertes Instrument zur mengenmässigen Steuerung des alpenquerenden Schwerverkehrs. Mit der Implementierung eines solchen marktwirtschaftskonformen Instruments würde für jede Alpenquerung mit einem schweren Güterfahrzeug ein Durchfahrtsrecht benötigt. Die Anzahl der Berechtigungen für einen bestimmten Zeitraum müsste limitiert werden. Die Börse («Alpentransitbörse») stellt das institutionelle Forum für eine effiziente Vergabe und Weiterveräusserung der Durchfahrtsrechte dar. Kaufgegenstand ist ein Durchfahrtsrecht auf einem bestimmten Übergang oder Korridor. Einem Transporteur bzw. Fahrzeug ohne Durchfahrtsrecht müsste die Fahrt auf dem Korridor verweigert werden.

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll die Rechtsgrundlage für die Versteigerung von Durchfahrtsrechten in Form einer sogenannten «Alpentransitbörse» geschaffen werden. Die Massnahme der Alpentransitbörse ist in den Schlussfolgerungen des Treffens der Verkehrsminister der Alpenländer vom 11. Mai 2004 in Regensburg als zu prüfende Massnahme genannt und wird in den Arbeiten zu «Suivi de Zurich» behandelt.

Die institutionalisierte Versteigerung von Durchfahrtsrechten im Rahmen der Alpentransitbörse ist besonders geeignet, die Zielsetzungen von Verkehrsverlagerung und Strassenverkehrssicherheit in einer Massnahme zu vereinen. In Bezug auf das Fahrtenziel des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes ist die Festlegung und Versteigerung von Durchfahrtsrechten sehr zweckhaft. Entsprechend der Zielsetzung für den Alpenschutz kann eine schrittweise Plafonierung auf das Niveau von 650 000 Fahrten vorgenommen werden, sofern internationale Vereinbarungen den notwendigen Gestaltungsspielraum zulassen.

Die Alpentransitbörse kann mit ihrer Einführung ein Substitut der finanziellen Förderung des Schienengüterverkehrs werden, da mit ihrer Hilfe für den alpenquerenden Verkehr weitgehende Kostenwahrheit hergestellt werden kann und das relative Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene im notwendigen Ausmass korrigiert wird. Für einen Übergangszeitraum kann es erforderlich sein, beide Massnahmen nebeneinander weiterzuführen, um den Aufbau der Beförderungskapazitäten uneingeschränkt fortzuführen.

Die grundlegenden Elemente der Alpentransitbörse sind:

- *Plafonierung*: Die erlaubten Fahrten schwerer Güterfahrzeuge durch die Alpen werden mit der Definition einer bestimmten Zahl an Durchfahrtsrechten limitiert. Dieser Plafond wird schrittweise auf das politisch gewünschte Maximalniveau an zugelassenen alpenquerenden Fahrten gesenkt.

- *Verteilung:* Die Zahl der erlaubten Fahrten wird auf die Zeiträume (Kalenderjahr) verteilt. Fahrten sind auf allen bezeichneten Alpenübergängen möglich; es erfolgt jedoch keine Verkehrslenkung zwischen den Alpenrouten.
- *Versteigerung:* Die Durchfahrtsrechte werden im Rahmen der Erstvergabe vom Bund oder von einer vom Bund benannten Stelle versteigert. Die festgelegte Zahl an gleichartigen Durchfahrtsrechten wird zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. in einer Bietperiode an den oder die Meistbietenden versteigert. Die Versteigerung steht grundsätzlich allen offen. Alle Teilnehmer müssen sich vorgängig registriert haben und eine gültige nationale oder internationale Zahlungsadresse angegeben haben.
- *Sekundärhandel:* Ein Handel mit den in der Auktion erworbenen Durchfahrtsrechten soll grundsätzlich möglich sein. Der Sekundärhandel kann über das internetgestützte Bietforum, die eigentliche Börse, oder direkt zwischen den beteiligten Unternehmen stattfinden.

Bei der Ausgestaltung der Börse ist die diskriminierungsfreie Vergabe sicherzustellen und der Missbrauch von Marktmacht zu verhindern.

Verhältnis zu LSVA und Massnahmen des Kapazitätsmanagements

Der Erwerb von Durchfahrtsrechten für die Alpenübergänge ist unabhängig von der Zahlung der LSVA. Der Preis für ein Durchfahrtsrecht fällt also zusätzlich zur LSVA an. Das an der Alpentransitbörse erworbene Durchfahrtsrecht garantiert nicht, dass der gewählte Korridor zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne Wartezeit durchquert werden kann. Die Wartezeit hängt weiterhin von den Rahmenbedingungen des Kapazitätsmanagements und des jeweiligen Verkehrsaufkommens ab. Besondere Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit sind zur Feinsteuerung des Verkehrs weiterhin erforderlich.

Machbarkeit

Die technische Machbarkeit einer Alpentransitbörse wurde in verschiedenen Varianten im Rahmen diverser Studien bzw. Projekte geprüft⁵⁸. Die Umsetzung verschiedener Ausprägungen der oben genannten Grobstruktur der Alpentransitbörse ist grundsätzlich möglich und wurde im Rahmen von Expertenberichten als praxistauglich eingestuft. Die tatsächliche Einführung in der Schweiz müsste natürlich noch in verschiedener Hinsicht vorbereitet werden (z.B. Einrichtung eines elektronischen Abbuchungs- und Kontrollsystems).

Verhältnis zum Landverkehrsabkommen

Im Landverkehrsabkommen ist die Massnahme der Alpentransitbörse nicht vorgesehen. Die Einführung und Ausgestaltung der Alpentransitbörse hat jedoch in jedem Fall in Konformität zu den internationalen Bestimmungen und in Koordination mit den anderen Alpenländern und der Europäischen Gemeinschaft zu erfolgen.

Kurzfristig kann das Instrument der Versteigerung von Durchfahrtsrechten im Rahmen der Verlagerungspolitik nicht umgesetzt werden. Das Landverkehrsabkommen

⁵⁸ Ecoplan/RappTrans, Alpentransitbörse. Abschätzung der Machbarkeit verschiedener Modelle einer Alpentransitbörse für den Schwerverkehr. Bern/Basel 2004, sowie Ecoplan/RappTrans/Moll, Alpentransitbörse: Untersuchung der Praxistauglichkeit. Bern, Basel 2007.

steht in verschiedenen Aspekten einer unflankierten und nicht im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik mit der EG koordinierten Umsetzung dieses Instruments entgegen. Verschiedene offene Punkte müssen vorgängig zu einer Einführung mit der EG geklärt werden. Die Versteigerung von Durchfahrtsrechten hat hierbei folgende Berührungspunkte mit den Regelungen des Landverkehrsabkommens:

- Das Landverkehrsabkommen verbietet die Einführung mengenmässiger Beschränkungen des Strassengüterverkehrs, der grenzüberschreitend unter Einschluss von Leerfahrten liberalisiert ist (vgl. die Art. 8 und 32 des Landverkehrsabkommens). Die Plafonierung der alpenquerenden Fahrten im Strassengüterverkehr stellt eine Kontingentierung im formellen Sinn dar, da eine unmittelbare Einflussnahme auf die Gesamtkapazität im alpenquerenden Güterverkehr vorliegt. Insofern aber zwingende Erfordernisse des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vorliegen, kann jedoch ein Rechtfertigungsgrund für eine mengenmässige Beschränkung gegeben sein. Dies setzt allerdings voraus, dass die Massnahme als verhältnismässig beurteilt werden kann.
- Sämtliche Grundsätze des Landverkehrsabkommens werden in Artikel 32 genannt. Es sind dies unter anderem der Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers und der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung. Gestützt auf diese Grundsätze wurde das geltende Verkehrsregime vereinbart. Der Umfang dieser Grundsätze bestimmt sich im Rahmen der Auslegung der betroffenen Grundrechte. Die Einschränkungen dieser Grundsätze müssen grundsätzlich im öffentlichen Interesse sowie verhältnismässig sein. Die Einschränkungen durch die Alpentransitbörse sind als nicht besonders schwerwiegend zu betrachten, da aufgrund der Handelbarkeit die Durchfahrtsrechte immer zur Verfügung stehen, der Marktzugang im Grundsatz immer möglich bleibt. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wird durch die Alpentransitbörse in jedem Fall gewahrt, da sie bei der Zuteilung der Durchfahrtsrechte in keiner Weise auf die Staatsangehörigkeit des Transportunternehmens oder des Zulassungsortes des Fahrzeugs abstellt.
- Die geltenden Gebührenregelungen des Landverkehrsabkommens stehen einer Einführung und Versteigerung von Durchfahrtsrechten entgegen. Die im Gebührenregime des Abkommens festgelegten Höchstsätze sind zum jetzigen Zeitpunkt absolut zu verstehen: Ausser Motorfahrzeug- und Mineralölsteuern sind neben der LSVA keine weiteren Abgaben zulässig (Art. 38 Abs. 2 des Landverkehrsabkommens). Die veräusserten Durchfahrtsrechte dürften demnach analog zur Alpentransitabgabe nicht zu einem höheren Anteil an den Gesamtabgaben für den Transit durch die Schweiz führen. Auch wenn eine entgeltliche Erstzuteilung der Durchfahrtsrechte mit dem im Landverkehrsabkommen vereinbarten Gebührenregime nicht vereinbar ist, kann der Gemischte Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 52 Absatz 4 zweiter Spiegelstrich des Landverkehrsabkommens im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien beschliessen, die Gebühren anzupassen.

In der langfristigen Ausrichtung der Verlagerungspolitik wirkt der Bundesrat im Rahmen einer koordinierten Verlagerungspolitik darauf hin, eine zwischen den Ländern des gesamten Alpenbogens abgestimmte Alpentransitbörse einzuführen. Die Alpentransitbörse ist geeignet, die Verkehrsströme sinnvoll zu steuern, sofern sie den gesamten Alpenbogen übergreifend, nicht diskriminierend und harmonisiert eingesetzt wird. Die Festlegung der Fahrten auf den einzelnen nationalen Achsen

muss dabei abgestimmt werden. Daneben ist auch eine Koordination mit der Europäischen Gemeinschaft zwingend erforderlich.

Dem Bundesrat wird in der Gesetzesvorlage nicht nur die Pflicht zur internationalen Koordination betreffend die Einführung einer Alpentransitbörse auferlegt. Gleichzeitig wird dem Bundesrat mit Schaffung der Rechtsgrundlage für die Alpentransitbörse im Güterverkehrsverlagerungsgesetz die erforderliche Kompetenz zum Abschluss der für die koordinierte Einführung einer Alpentransitbörse erforderlichen internationalen Übereinkommen erteilt. Damit wird insbesondere auch zum Ausdruck gebracht, dass eine einseitige oder unabgestimmte Einführung nicht in Frage kommt.

Die Einführung einer Alpentransitbörse soll keine Einschränkungen der gesamten alpenquerenden Transportkapazitäten mit sich bringen. Diese Restriktionen würden die räumliche Arbeitsteilung behindern. Die Einführung einer Alpentransitbörse soll flankiert werden durch die Bereit- bzw. Sicherstellung ausreichender Kapazitäten im unbegleiteten und begleiteten kombinierten Verkehr. Mit der Inanspruchnahme der Kapazitäten des Lötschberg- und des Gotthard-Basistunnels und der Bereitstellung eines leistungsfähigen Angebots der Rollenden Landstrasse wird vor allem eine Verschiebung der Kapazitäten von der Strasse auf die Schiene bewirkt. Logistische Umstellungen sowie Einbussen in Qualität und Fahrzeit müssen hingegen nicht hingenommen werden. Die Einzelheiten einer solchen Flankierung werden im Rahmen der Massnahmen der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs und des Ausbaus des Angebots der Rollenden Landstrasse (vgl. Ziff. 1.5.12) beschrieben. Der Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers, wie er im Landverkehrsabkommen formuliert wird, steht dem jedenfalls nicht entgegen.

Die Weiterentwicklung der Verkehrspolitik in der EU und mögliche Schritte zu einer koordinierten Einführung von Durchfahrtsrechten im gesamten Alpenbogen müssen sorgfältig aufeinander abgestimmt sein. Eine solche Abstimmung kann formell u.a. in den Gremien des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz und im Rahmen des Leitorgans «Verkehrssicherheit und Mobilität im Alpenraum» («Suivi de Zurich») erfolgen. Aufbauend auf die Errungenschaften der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU soll die Aufgabe der Verkehrsverlagerung auch weiterhin in internationaler Zusammenarbeit gelöst werden. Die Frage der Einführung einer Alpentransitbörse ist gemeinsam mit den Alpenländern und der EU zu prüfen. Die im Güterverkehrsverlagerungsgesetz verankerte Staatsvertragskompetenz des Bundesrats zur Anpassung bzw. zum Abschluss der für eine Alpentransitbörse erforderlichen Abkommen verleiht dieser Aufgabe ein zusätzliches Gewicht. Über die konkrete Einführung der Alpentransitbörse in der Schweiz kann der Bundesrat dann entscheiden, wenn die nötigen internationalen Vereinbarungen abgeschlossen oder angepasst sind.

Kompensationsmassnahmen für den Lokal- und Kurzstreckenverkehr

Eine Gleichbehandlung des Lokal- und Kurzstreckenverkehrs mit allen anderen Verkehren im Rahmen der Alpentransitbörse würde zu einer überproportionalen Verteuerung der Transportkosten führen, da die Alpenquerung für eine kurze Fahrt prozentual stärker verteuert wird als für einen Langstreckenverkehr. Somit besteht die Gefahr, dass die Alpentransitbörse zu einer Zerschneidung von kleinräumigen und wirtschaftlich stark verflochtenen Gebieten an den Alpenübergängen führt. Eine

solche Zerschneidung wäre unabhängig von den bestehenden Staatsgrenzen aus wirtschaft- und regionalpolitischer Sicht nicht wünschenswert⁵⁹.

Mit Einführung der Alpen transitbörse soll der Lokal- und Kurzstreckenverkehr nicht von der absehbaren Verteuerung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs angenommen werden. Jedoch sollen Lokal- und Kurzstreckenverkehr nicht überproportional verteuert werden (z.B. in Bezug auf den einzelnen Fahrzeug-Kilometer). Entsprechend können mit Einführung der Alpen transitbörse Kompensationsmassnahmen für den Lokal- und Kurzstreckenverkehr vorgesehen werden. Diese können Sonderkontingente oder einen verbilligten Bezug von Durchfahrtsrechten für Lokal- und Kurzstreckenverkehre gegenüber anderen Verkehren implizieren. Die Regelungen der Sonderbehandlung des Lokal- und Kurzstreckenverkehrs würden an Quelle und Ziel der Ladung anknüpfen, welche in nahe beieinander liegenden Wirtschaftsräumen dies- und jenseits der Alpenübergänge liegen müssen. Das Immatikulationsland der Fahrzeuge ist hierbei nicht ausschlaggebend, vielmehr ist eine differenzierte Behandlung sachlich gerechtfertigt, so dass die Diskriminierungsfreiheit grundsätzlich gewahrt bliebe. Über die konkrete Ausgestaltung dieser Kompensationsmassnahmen hat der Bundesrat – auch unter Rücksichtnahme auf die Ergebnisse der internationalen Koordination – zu entscheiden.

Ein flankierendes Angebot im Schienengüterverkehr für den Lokal- und Kurzstreckenverkehr (z.B. eine Kurzstrecken-Rola für den Binnenverkehr) wäre nicht konkurrenzfähig und würde die vorhandenen Schienenkapazitäten – zumindest bis zur Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels und der Verfügbarkeit der Bergstrecke – sehr stark in Anspruch nehmen, so dass diese wiederum für die Transitverkehre nicht mehr zur Verfügung stehen würden.

Da schienenseitige Alternativen somit nicht in der erforderlichen Weise zur Verfügung gestellt werden können, rechtfertigt dies gleichzeitig die Notwendigkeit von Kompensationsmassnahmen für Lokal- und Kurzstreckenverkehre bei der Ausgestaltung der Alpen transitbörse. Grundsätzlich erscheint die Privilegierung des Lokal- und Kurzstreckenverkehrs unter dem Landverkehrsabkommen möglich, insofern sie angemessen erscheint und dem Diskriminierungsverbot standhält.

Detailregelungen

Das für die Versteigerung vorgesehene Auktionsverfahren ist im Detail vom Bundesrat bzw. von den beteiligten Regierungen festzulegen. Folgende Grobstruktur könnte – in Anlehnung an die Ergebnisse der Vertiefungsarbeiten während der Vernehmlassung – skizziert werden:

- *Definition Durchfahrtsrecht:* Für die praktische Umsetzung ist eine Unterscheidung zwischen dem in der Versteigerung erworbenen Recht, der sog. «Alpen transiteinheit», und dem eigentlichen Durchfahrtsrecht erforderlich. Alle schweren Güterfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t müssen für die Fahrt über einen Alpenübergang ein Alpen transitrecht

⁵⁹ Kurze Fahrten unter 100 km Distanz nahmen 2004 mit 0,4 % einen sehr kleinen Anteil am gesamten alpenquerenden Verkehr über die vier wichtigsten Übergänge der Schweiz ein. Ungefähr 8 % der alpenquerenden LKW-Fahrten über einen der vier Alpenübergänge der Schweiz hatten eine Distanz von unter 200 km. Zwischen einzelnen Kantonen der Deutschschweiz und dem Tessin ergibt sich dabei folgende gerundete Anzahl Fahrten pro Jahr: Uri–Tessin: 5000 Fahrten; Schwyz–Tessin: 6000 Fahrten; Luzern–Tessin: 26 000 Fahrten; Zürich–Tessin: 35 000 Fahrten.

vorweisen. Die für ein Durchfahrtsrecht zu entrichtende Anzahl an Alpentransiteinheiten kann vom Fahrzeugtyp abhängig gemacht werden (z.B. Emissionskategorie). Der Lokal- und Kurzstreckenverkehr kann bezüglich der Anzahl erforderlicher Alpentransiteinheiten gesondert behandelt werden, so dass auf diesem Wege eine Kompensation für den Lokal- und Kurzstreckenverkehr erfolgen kann.

- *Gültigkeitsdauer*: Alpentransiteinheiten gelten für eine definierte Zeitperiode (z.B. 15 Monate). Die Gültigkeitsdauern zeitlich aufeinander folgender Alpentransiteinheiten weisen eine Überlappung (z.B. von 3 Monaten) auf. Die Durchfahrtsrechte weisen dieselbe Gültigkeitsdauer auf wie die Alpentransiteinheiten. Im Falle schwerwiegender und lange anhaltender Störungen des Systems kann die Gültigkeitsdauer verlängert werden. Um die Zielgenauigkeit des Systems und die Planbarkeit für Transporteure sicherzustellen, soll die Gültigkeitsdauer von Alpentransiteinheiten auf 12 plus 3 Monate beschränkt werden. Mit der Überlappung von 3 Monaten zwischen Einheiten unterschiedlicher Jahre werden Preisschwankungen am Ende der Gültigkeitsdauer vermieden.
- *Räumliche Abgrenzung*: Durchfahrtsrechte können für alle Alpenübergänge innerhalb eines Landes benützt werden. Mit der Alpentransitbörse wird keine Verkehrslenkung zwischen den Alpenrouten angestrebt. Bei schwerwiegenden und lange anhaltenden Störungen des Verkehrssystems kann international vereinbart werden, dass Durchfahrtsrechte vorübergehend auch auf ausländischen Alpenübergängen eingesetzt werden können.
- *Aufsichtsfunktion*: Der Bund sorgt dafür, dass die für den Betrieb der Alpentransitbörse nötigen Funktionen auf geeignete Weise wahrgenommen werden. Ihm obliegt die Aufsicht über das Gesamtsystem. Bei ernsthaften Störungen des Systems kann der Bund geeignete Massnahmen treffen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit.
- *Zuteilung von Alpentransiteinheiten*: Die Einheiten werden im Rahmen von Auktionen in regelmässigen Abständen versteigert. Ein einzelner Marktteilnehmer darf pro Auktion nicht mehr als einen zu definierenden prozentualen Anteil aller Einheiten erwerben. Bei der Versteigerung werden sowohl Alpentransiteinheiten des laufenden Jahres als auch in Zukunft geltende Alpentransiteinheiten zeitlich gestaffelt auf den Markt gebracht. Die Auktion ist der beste Zuteilungsmechanismus: Sie ist einfach umsetzbar, garantiert ein effizientes Resultat und setzt die richtigen Anreize. Die Auktion soll einmal pro Jahr veranstaltet werden, eine häufigere Durchführung ist nicht notwendig. An den Auktionen sollen Alpentransiteinheiten des aktuellen Jahres versteigert werden und solche, welche erst in Zukunft eingesetzt werden können. Dieses Prinzip ermöglicht es den Marktteilnehmern, längerfristige Strategien zu entwickeln und anhand der Marktpreise für zukünftige Alpentransiteinheiten zu beurteilen. An der Auktion dürfen sowohl Transportunternehmer als auch Finanzinstitute und Intermediäre teilnehmen.
- *Handel von Alpentransiteinheiten*: Die Einheiten dürfen frei erworben und frei gehandelt werden. Sie existieren nur in elektronischer Form in einem eigens eingerichteten Register. Einem Fahrzeug zugewiesene Alpentransitrechte sind nicht handelbar. Durchfahrtsrechte können jedoch jederzeit wieder in Alpentransiteinheiten umgewandelt werden. Der Handel der Einheiten

ist nicht an eine zentrale Plattform gebunden. Alpentransiteinheiten werden in der Regel ausserbörslich gehandelt. Transportunternehmen, Finanzinstitute und Intermediäre können Alpentransiteinheiten direkt untereinander handeln.

- *Aufbau und Betrieb des Systems:* Die Entwertung der Durchfahrtsrechte erfolgt elektronisch im freien Verkehrsfluss und ohne Anhalten des Fahrzeugs. Die Mitführung einer On-Board Unit (OBU) mit Nahbereichsfunk ist obligatorisch. Fahrzeuglenker und Fahrzeughalter haben eine Mitwirkungspflicht. Sie müssen dafür sorgen, dass vor der Alpenpassage das Fahrzeug mit einer funktionstüchtigen OBU versehen ist und dass das Fahrzeug über ein Durchfahrtsrecht verfügt.

Abschätzung des Preises für ein Durchfahrtsrecht

Die mengenmässige Beschränkung von Durchfahrtsrechten und deren Veräusserung hat infolge der Verknappung einen verteuernenden Effekt. Nach Festlegung der Menge an Durchfahrtsrechten resp. Alpentransiteinheiten (in Höhe eines bestimmten Fahrtenziels) wird der Preis durch ein Auktionsverfahren ermittelt.

Bei einer Limitierung der Zahl der Durchfahrtsrechte auf 650 000 wäre zum heutigen Zeitpunkt in Verbindung mit den genannten strassenseitigen Massnahmen (Arbeitsbedingungen, Intensivierung der Strassenverkehrskontrollen) je nach Flankierung durch zusätzliche Kapazitäten auf der Schiene von einem durchschnittlichen Preis in der Höhe von 100 bis 200 Schweizer Franken (zusätzlich zum ab 2008 gültigen Niveau der LSVA) für das einzelne Durchfahrtsrecht auszugehen. Eine Flankierung durch attraktive Schienenangebote reduziert den erwarteten Preis, da preislich und qualitativ attraktive Alternativen zur Verfügung stehen.

1.5.9 Alpentransitabgabe und befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe

In der Botschaft zum Landverkehrsabkommen und zum Verkehrsverlagerungsgesetz war bereits angekündigt worden, im Rahmen des Ausführungsgesetzes zu Artikel 84 der Bundesverfassung eine Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe zu schaffen. Gemäss Landverkehrsabkommen kann so die Schweiz auch spezielle Abgaben für die Alpenquerung durch schwere Güterverkehrsfahrzeuge erheben. Möglich sind die Erhebung einer Alpentransitabgabe und im Sinne einer Schutzklausel die befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe (also der Abgaben für eine alpenquerende Transitfahrt, zusammengesetzt aus der LSVA und einer allfälligen Alpentransitabgabe) über die im Landverkehrsabkommen vorgesehenen Höchstsätze hinaus.

Alpentransitabgabe

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll die Rechtsgrundlage für eine sogenannte Alpentransitabgabe geschaffen werden. Und zwar so, wie sie entsprechend den Regelungen des Landverkehrsabkommens möglich ist. Die Ermöglichung der Alpentransitabgabe war in der Botschaft zum Landverkehrsabkommen angekündigt worden. Eine Einführung ist aber vorderhand nicht vorgesehen.

Für die Benutzung der besonderen Infrastrukturen kann eine Alpentransitabgabe erhoben werden, die nicht mehr als 15 % der im Landverkehrsabkommen⁶⁰ vorgesehenen Gesamtabgabe betragen darf (Art. 40 Abs. 5 Landverkehrsabkommen). Das heisst, dass 15 % des für die alpenquerende Fahrt im Landverkehrsabkommen festgelegten Referenzpreises als spezielle Alpentransitabgabe erhoben werden können, die bei der Traversierung eines der Alpenübergänge anfällt. Bei einem ab 2008 gültigen Referenzpreis von 325 Franken (gewichteter Durchschnitt) würde dies eine Abgabe in Höhe von 48,75 Franken ermöglichen, während die flächendeckend erhobene LSVA für die Referenzstrecke nur noch 276,25 Franken im gewichteten Durchschnitt betragen dürfte. Der Maximaltarif je Tonnen-Kilometer könnte also nur noch 2,30 Rappen betragen. Dies hätte gegenüber den erwarteten Abgabesätzen eine Reduktion der allgemeinen LSVA zur Folge (im gewichteten Durchschnitt um 0,13 Rp. je tkm gegenüber den Sätzen ab 2005 und um 0,40 Rp. je tkm gegenüber den erwarteten, gemäss Landverkehrsabkommen vorgesehenen Sätzen ab 2008).

Befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe

Zugleich wird mit dem Landverkehrsabkommen eine zeitweilige Erhöhung der im Abkommen vorgesehenen Gesamtabgabe im Rahmen von Korrektiv- und einseitigen Schutzmassnahmen ermöglicht. Diese Gesamtabgabe setzt sich als Gesamttransitabgabe aus der LSVA und einer gegebenenfalls zusätzlich erhobenen Alpentransitabgabe zusammen. Diese Schutzmassnahmen können bei schwerwiegender Störung des geregelten Verkehrsablaufs im alpenquerenden Güterverkehr und nach Beratung im Gemischten Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz ergriffen werden und sind in ihrem Anwendungsbereich und ihrer Dauer auf das für die Behebung der Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Mass zu beschränken (Art. 46 Landverkehrsabkommen).

Die Abgabenhöhe für eine alpenquerende Fahrt könnte dann um maximal 12,5 % des gewichteten Höchstsatzes erhöht werden. Diese Erhöhung würde als zusätzliche Abgabe für die Alpenquerung bei den Transporteuren erhoben und wäre auf eine Dauer von sechs Monaten beschränkt, wobei eine einmalige Verlängerung möglich ist. Nach zwölf Monaten dürfte sie ein nächstes Mal angewendet werden, sofern die vorherige Erhöhung nicht länger als sechs Monate gedauert hat. Die Massnahme ist maximal zwei Mal innerhalb von fünf Jahren anwendbar. Sofern beide Vertragsparteien einverstanden sind, ist eine Verlängerung möglich. Bedingung für das einseitige Auslösen dieser Schutzmassnahme ist die Unterschreitung einer minimalen Auslastung von 66 % der Bahnkapazitäten während zehn Wochen. Vor Ergreifen der Schutzmassnahme bedarf es der Beratung im Gemischten Ausschuss, wobei die fehlende Auslastung durch die Verkehrsbeobachtungsstelle des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/ Schweiz, die 2007 ihre Arbeit aufnehmen soll, geprüft wird.

Die zusätzlichen Einnahmen aus der befristeten Erhöhung der Gesamttransitabgabe kämen gemäss Artikel 46 Absatz 1 Landverkehrsabkommen in ihrer Gesamtheit dem Eisenbahnverkehr und dem kombinierten Verkehr zugute, um so die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Strassengüterverkehr zu steigern.

Für diese Formen der besonderen Abgaben für die Alpenquerung soll mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz die schweizerische Rechtsgrundlage geschaffen werden, da das Landverkehrsabkommen eine nationale Rechtsgrundlage nicht

⁶⁰ SR 0.740.72

ersetzt. Die Einführung solcher Abgaben ist derzeit aber im Rahmen des zukünftigen Verlagerungskonzepts nicht beabsichtigt und zwar aus folgenden Gründen:

Mit der gemäss Landverkehrsabkommen zugelassenen Ausprägung der Alpentransitabgabe kann keine zusätzliche Verlagerungswirkung erzielt werden. Die für die Alpenquerung gemäss Referenzstrecke zugelassenen Höchstsätze bleiben sich gleich, egal ob für Alpenquerung und Güterverkehr in der Fläche unterschiedliche Abgabesätze erhoben werden oder die LSWA alpenquerend und nicht alpenquerend zu einem einheitlichen Satz erhoben wird.

Die geltenden Regelungen des Landverkehrsabkommens grenzen somit das Verlagerungspotenzial einer Alpentransitabgabe deutlich ein. Die im Abkommen festgelegten Höchstsätze sind in absoluter und abschliessender Weise zu verstehen: Ausser Motorfahrzeug- und Mineralölsteuern sind neben der LSWA keine weiteren Abgaben zulässig (Art. 38 Abs. 2 des Landverkehrsabkommens). Der Erhebung einer (hinreichend hohen) Alpentransitabgabe als Hauptinstrument des Verlagerungsprozesses zum Erreichen des Fahrtenziels ist daher nicht mit dem Landverkehrsabkommen vereinbar.

Einer Einführung der Alpentransitabgabe als 15-prozentiger Bestandteil der Gesamtabgabe stünde zudem die Notwendigkeit einer Senkung des flächendeckend erhobenen LSWA-Satzes entgegen. Die prognostizierte Entwicklung des Strassengüterverkehrs und von dessen Emissionen lässt ein Absinken der externen Kosten des Strassengüterverkehrs als Referenzgrösse der LSWA indessen nicht erwarten. Ebenso bestehen aus finanzpolitischer Sicht Vorbehalte gegen eine allfällige LSWA-Absenkung. Zwei Drittel der LSWA-Einnahmen fliessen in den FinöV-Fonds zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte. Eine Reduktion der LSWA wäre mit erheblichen Einnahmeausfällen für den Fonds verbunden.

Verhältnis zu LSWA und Massnahmen des Kapazitätsmanagements

Das Gebührensystem der LSWA wurde so festgelegt, dass in einem späteren Stadium eine Alpentransitabgabe eingebaut bzw. hinzugefügt werden kann. Dies, damit der Verkehr im ökologisch und gesundheitspolitisch sensiblen Alpenraum gesteuert werden kann. Eine Differenzierung der Abgabe nach Kriterien wie Route, Tageszeit oder Stau ist nicht vorgesehen. Sie könnte aber in Verbindung mit den Erfordernissen des sicherheitsbedingten Kapazitätsmanagements und mit Massnahmen der Verkehrlenkung auch Differenzierungen enthalten, die eine Feinsteuerung nach Routen, Tageszeiten und Verkehrsaufkommen ermöglichen.

1.5.10 Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr und Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

Das Prinzip der gleich langen Spiesse zwischen Strassen- und Schienengüterverkehr ist auch bei den Arbeitsbedingungen für den Strassengüterverkehr weiterzuverfolgen: Im Bereich der Arbeitsbedingungen beabsichtigt die Schweiz, die Richtlinie 2003/59/EG vom 15. Juli 2003 über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenverkehr und zur Änderung der Verordnung 3820/85/EWG und der Richtlinie 91/439/EWG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 76/914/EWG zu übernehmen. Kernmassnahme ist, dass sich ab 2009 alle Lastwagenfahrer im Zeitraum von fünf Jahren 35 Stunden weiterbilden müssen (jährlich einen Tag). Zudem wird die Ausbildung für Personen, die

nicht eine Lastwagenführerlehre absolviert haben, intensiviert. Die rechtlichen Bestimmungen hierzu werden in selbständigen Vorlagen ausserhalb dieser Güterverkehrsvorlage erarbeitet und voraussichtlich 2008 in Kraft gesetzt. Daneben plant die Europäische Gemeinschaft eine Weiterentwicklung des Marktzugangs als Strassentransportunternehmung. Die Schweiz wird die Umsetzung in nationales Recht prüfen.

Intensive Kontrollen sind eine dauerhafte Aufgabe zur Erhöhung der Sicherheit auf den alpenquerenden Transitstrassen. Die Einführungs- und Umsetzungsphase der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird abgeschlossen, indem das Netz von Kontrollzentren im ganzen Land vervollständigt wird. Mit der Inbetriebnahme der Schwerverkehrkontrollzentren ist eine weitergehende Intensivierung der Kontrollen, aber auch eine Einführung bzw. verstärkte Durchsetzung von weiteren Sanktionen (z.B. Abladen, Umladen, Umkehren usw.) möglich.

Daneben ist eine Harmonisierung des Strafniveaus anzustreben. Das Bussenniveau soll gemeinsam mit einer erhöhten Kontrollwahrscheinlichkeit weiterhin eine abschreckende Wirkung entfalten. Auf diese Weise steigen die Kosten des Schwerverkehrs indirekt an, indem die eigentlich selbstverständliche Einhaltung der gültigen Vorschriften in erhöhtem Masse sichergestellt wird. Dies verursacht Kosten und sichert wiederum ein Stück der «gleich langen Spiesse» im Wettbewerb zwischen Strasse und Schiene.

Die kantonsübergreifende Koordination der Sanktionen bei Verstössen gegen geltende Bestimmungen sollte verbessert werden. In Bezug auf eine Einführung von verschärften Sanktionen bestehen jedoch noch Vorbehalte gegenüber einer zentralisierten Koordination: Ausserhalb des Ordnungsbussenbereichs obliegt die strafrechtliche Ahndung den jeweiligen kantonalen Strafprozessrechten.

1.5.11 Wettbewerb und Abgeltungen im alpenquerenden Verkehr

Allgemeines

Mit dem Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens und des Verkehrsverlagerungsgesetzes wurde die Beitragsgewährung zur Förderung des kombinierten Verkehrs grundlegend neu gestaltet, indem eine Verbilligung der Trassenpreise für den kombinierten Verkehr vorgenommen wurde und die Betriebsabgeltungen mittels Bestellungen bei den Kombiverkehrsoperatoren ausgerichtet werden. Das Verfahren der Abgeltung wurde optimiert und den geänderten Verhältnissen angepasst. Inzwischen gelten für alle Operateure, welche Züge des kombinierten Verkehrs zwischen den gleichen Wirtschaftsgebieten betreiben, einheitliche maximale Abgeltungssätze. Diese werden im Zeitablauf unter Einbezug der erzielbaren Produktivitätsfortschritte schrittweise reduziert. Auf diese Weise ist ein unbehinderter Wettbewerb zwischen Operateuren des kombinierten Verkehrs und zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen, die ihre Leistungen im Auftrag der Operateure erbringen, sichergestellt.

Die Unterstützung des Marktes für kombinierten Verkehr ist die bedeutendste schienenseitige Komponente des Verlagerungsprozesses. Sie wird auch nach dem Inkrafttreten des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes noch notwendig sein. Die Fortführung der Betriebsabgeltungen steht weiterhin im Mittelpunkt der schienenseitigen Verlagerungsmassnahmen, die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz weitergeführt

und intensiviert werden. Für die zukünftige Ausgestaltung muss ein schrittweiser Abbau der Förderung im Zeitablauf möglich sein. Das Ausmass dieses Abbaus hängt insbesondere auch von der Einführung anderer Massnahmen ab, welche als Gegenstück der Schienenförderung die Strasse verteuern.

Stärkung des Marktes für kombinierten Verkehr durch finanzielle Förderung

Die finanzielle Förderung zur Stärkung und zum beschleunigten Wachstum des Kombiverkehrs-Marktes wird fortgeführt. Eine nachhaltige Verbesserung des Preisverhältnisses zwischen Strasse und Schiene ist bis zur Einführung einer Alpentransitbörse nur möglich, wenn durch die Beibehaltung und teilweise Intensivierung der Betriebsabteilungen eine Senkung des Preises für Schienengüterverkehr erreicht werden kann. Die durch die verbesserte Schieneninfrastruktur möglichen Produktivitätsgewinne können zwar teilweise bereits für eine schrittweise Reduktion der Abteilungen abgeschöpft werden. Die Produktivitätsgewinne sollen aber teilweise auch bei den Akteuren des Schienengüterverkehrs verbleiben, damit frei werdende Mittel in Investitionen und Angebote zur Verlagerung weiterer Verkehre eingesetzt werden können. Daneben sind Betriebsabteilungen zur Gewinnung von Neuverkehren einzusetzen, die direkt von der Strasse verlagert werden. Bevor sich der Strassengüterverkehr nicht verteuert, ist ein vollständiger Abbau der Abteilungen zunächst nicht möglich, ohne dass dies massive Auswirkungen auf die verlagerten Verkehre hätte. In jeden Fall soll aber die Förderung des kombinierten Verkehrs weiterhin als Übergangsmassnahme betrachtet werden, für welche längerfristig ein Abbaupfad festzulegen ist. Mit Einführung von Durchfahrtsrechten auf der Strasse kann der schrittweise Abbau der Förderung beschleunigt eingeleitet werden.

Die finanzielle Förderung umfasst weiterhin sowohl den unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) als auch die Rollende Landstrasse, auch der Schwerpunkt der Förderung liegt weiterhin beim unbegleiteten kombinierten Verkehr. Bereits heute werden mehr Güter im UKV über die Alpen transportiert als auf der Strasse. Allein um die bestehenden Transporte des UKV weiterhin auf der Schiene zu halten und die Wachstumspotentiale des UKV zugunsten der Verlagerung auszuschöpfen, ist eine generelle Umschichtung der Mittel vom UKV zur Rollenden Landstrasse nicht möglich. Der Rollenden Landstrasse wird aber innerhalb des zukünftigen Verlagerungskonzepts – wie unter Ziffer 1.5.12 dargestellt wird – eine gegenüber heute bedeutendere Rolle zukommen.

Wirkungsweise der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs

Die finanzielle Förderung des Betriebs des kombinierten Verkehrs erhöht die Konkurrenzfähigkeit des Kombiverkehrs-Marktes gegenüber dem Strassenverkehr. Im Vergleich zum Strassentransport hat der kombinierte Verkehr zusätzliche Produktionsschritte, die zusätzliche Kosten verursachen (Umschlag, Rangieren, aufwendigere Transportlogistik etc.). Durch die Realisierung von Produktivitäts- und Qualitätsfortschritten im auf der Schiene abgewickelten Hauptlauf wird es aber längerfristig möglich sein, dass Transporte im alpenquerenden kombinierten Verkehr zu geringeren Kosten durchgeführt werden können als im alpenquerenden Strassenverkehr.

Bei den Angeboten für von Verladern gewünschte Transporte stehen die Operateure des kombinierten Verkehrs im direkten Wettbewerb mit den Transporteuren des Strassengüterverkehrs. Erst die Abteilungen des Bundes ermöglichen es, eine mit der Strasse wettbewerbsfähige Offerte zu machen. Er erhält so den Zuschlag für

einen Transport, weil er ein zu den tatsächlichen Kosten günstigeres Angebot einreichen kann. Auf diesem Weg führt die Betriebsabteilung des Bundes zu einer erfolgreichen Verlagerung und zu einer indirekten Weitergabe der Subventionen an den Verlagerer.

Die Förderung des kombinierten Verkehrs in Form von Bestellungen bei den Operateuren des kombinierten Verkehrs erfolgt in nicht diskriminierender Weise. Für Relationen zwischen bestimmten Wirtschaftsgebieten gelten einheitliche maximale Abgeltungssätze. Fortschritte in der Produktivität führen im Zeitablauf zu einer stufenweisen Absenkung der Abgeltungssätze. Neuverkehre bedürfen regelmässig einer höheren Abgeltung als bestehende Verkehre, da für sie aufgrund des ungünstigen Preisverhältnisses ein Transport auf der Schiene bisher nicht in Frage kam. Dieser Sachverhalt ist zukünftig bei der Bestimmung der durchschnittlichen Abgeltungshöhe vermehrt zu berücksichtigen. Die Abgeltungen für die Rollende Landstrasse können demgegenüber durch verbesserte Zugumläufe und damit verbundene Produktionsoptimierungen voraussichtlich überproportional reduziert werden. Spezielle Trassenpreissubventionen für den kombinierten Verkehr sind spätestens ab Inkraftsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes nicht mehr vorgesehen.

Um die Effizienz der Fortführung dieser Förderpraxis sicher zu stellen, wurde auf Anregung der Eidgenössischen Finanzkontrolle hin eine unabhängige Evaluation des Abgeltungsverfahrens im kombinierten Verkehr durchgeführt. Die Evaluation kommt zu folgendem Schluss: «Das Bestellverfahren im KV – so das Fazit – erfüllt die gestellten Anforderungen nach den verschiedenen Anpassungen der letzten Jahre sehr weitgehend. Insbesondere wurden beim Hauptziel, die Kräfte des Marktes durch die Subventionen so wenig wie möglich zu verzerren, grosse Fortschritte erzielt.»⁶¹

Abschätzung der Höhe der Abgeltungen für den alpenquerenden kombinierten Verkehr

Gemäss Modellrechnungen können für das Erzielen einer maximalen Verlagerungswirkung die in der Summe eingesetzten Mittel für die Förderung des kombinierten Verkehrs bis 2017 nur leicht gesenkt werden. Es sind Bundesmittel für Betriebsabteilungen von 180 bis 220 Mio. Franken pro Jahr notwendig. Dies ist nicht durch ein Gleichbleiben der Abgeltungssätze je verlagerte Sendung bedingt, sondern aufgrund des vielfach grösseren Volumens an finanziell geförderten Transporten. Mit Einführung der Alpen transitbörse ist eine deutliche Reduktion dieser Fördermittel vorgesehen.

Im Detail heisst dies, dass im Rahmen des dargelegten Verlagerungskonzepts bis 2018 – auch ohne Einführung einer Alpen transitbörse – mit jährlich maximal 220 Millionen Franken die Verlagerung von 1 150 000 bis 1 400 000 Sendungen im alpenquerenden Schienengüterverkehr ermöglicht werden sollen, während dank einer Fördersumme von 215 Millionen Franken im Jahr 2005 rund 780 000 alpenquerende Sendungen im kombinierten Verkehr (UKV und Rola) transportiert werden konnten. Im Durchschnitt wird bis 2018 so die einzelne verlagerte Sendung durchschnittlich mit nur noch höchstens 60 % des heutigen Abgeltungsniveaus gefördert werden, obwohl ein grosser Teil der geförderten Verkehre Neuverkehre sind, die einer tendenziell höheren Abgeltung bedürfen. Gegenüber dem Jahr 2002

⁶¹ Interface Institut für Politikstudien/RappTrans. Evaluation Bestellverfahren im kombinierten Verkehr, Schlussbericht, Luzern/Zürich 2006, 1.

bedeutet dies eine Verringerung der Abgeltung um über 60 %. Die Absenkung des Abgeltungsniveaus soll kontinuierlich in kleinen Schritten erfolgen. Einzelne maritime Verkehre von und zu den Nordseehäfen werden bis 2018 eigenwirtschaftlich ohne Abgeltungen des Bundes geführt werden können. Die schrittweise Reduktion muss über Produktivitätsfortschritte auf Seiten der Akteure im kombinierten Verkehr kompensiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neu von der Strasse verlagerte Sendungen tendenziell eine höhere Abgeltung benötigen als Sendungen, die aufgrund der bestehenden Förderung bereits intermodal transportiert werden. Eine über die allgemeine Produktivitätsentwicklung hinausgehende Absenkung würde mit der Gefahr der Rückverlagerung dieser Verkehre auf die Strasse einhergehen.

Eine deutlichere Reduktion der Abgeltungen wäre nur mit Einführung einer Alpentransitbörse möglich, ohne dass mit einer Rückverlagerung zu rechnen ist. Mit Einführung der Alpentransitbörse werden die Kapazitäten im alpenquerenden Strassengüterverkehr verknappt. Die Transporteure sind in der Folge auf die Nutzung der Schienenkapazitäten angewiesen. Das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene verschiebt sich deutlich zugunsten des Schienengüterverkehrs. Diese Verbesserungen müssen zum schrittweisen Abbau der Betriebsabgeltungen für den begleiteten wie unbegleiteten kombinierten Verkehr genutzt werden.

Konventioneller Schienengüterverkehr, Wagenladungsverkehr

Grundsätzlich weist der alpenquerende Wagenladungsverkehr eine höhere Rentabilität auf als der kombinierte Verkehr. Mit konventionellen Güterzügen werden Güter (vorwiegend Massengüter) transportiert, die weniger als die kombiniert transportierten Güter in einer unmittelbaren Konkurrenz zu Strassentransporten stehen. Der Rückgang des Anteils dieser Verkehre am Gesamtvolumen des alpenquerenden Verkehrs ist vorwiegend durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und die konjunkturelle Situation bedingt. Die Grundstoffproduktion, deren Güter traditionell im Wagenladungsverkehr transportiert werden, spielt eine immer kleinere Rolle: Investitionsgüter und hochwertige Konsumgüter hingegen treten in den Vordergrund. Diese Gütergruppen werden zumeist im kombinierten Verkehr befördert.

In geringer Weise hat die Erhöhung der generellen Gewichtslimite auf der Strasse dazu beigetragen, dass die Erträge des Wagenladungsverkehrs im alpenquerenden Transport gesunken sind. Dieser Prozess wurde durch die Verbilligung der Trassenpreise für den Wagenladungsverkehr abgefedert. Daher muss im Rahmen der Förderung des Schienengüterverkehrs auch die Frage beantwortet werden, ob der alpenquerende Wagenladungsverkehr finanziell unterstützt werden soll. Eine gezielte Förderung des alpenquerenden Wagenladungsverkehrs ist wie bisher nicht vorgesehen. Der konventionelle Schienengüterverkehr ist aus logistischer Sicht nicht in der Lage, bedeutende zusätzliche Verlagerungs-Kapazitäten aufzubauen. Hierfür sind intermodale Transportketten erforderlich.

Allerdings würde es der Zielsetzung der Verlagerungspolitik in jedem Fall widersprechen, wenn aufgrund der beschriebenen Förderung des kombinierten Verkehrs Transporte vom Wagenladungsverkehr auf den kombinierten Verkehr verlagert – bildlich gesprochen «kannibalisiert» – würden. Im Rahmen einer Studie wurde daher die Frage, ob die flankierenden Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs zu einer «Kannibalisierung» von alpenquerendem Wagenladungsverkehr führen, mit verschiedenen, voneinander unabhängigen Methoden und Ansätzen untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die seit 2000 erfolgte Intensivierung der

Abteilungen für den kombinierten Verkehr zu keiner spürbaren «Kannibalisierung» des Wagenladungsverkehrs durch den kombinierten Verkehr geführt hat⁶².

Es sind keine weiteren Massnahmen vorgesehen, welche den alpenquerenden Wagenladungsverkehr ertragsseitig besonderem Druck aussetzen würden. Der Prozess der Erhöhung der Gewichtslimiten wurde durch die Massnahme der Trassenpreissubventionen abgedeckt und ist bis 2008 abgeschlossen. Die Erhöhung der LSWA und bereits realisierte Produktivitätsfortschritte ermöglichen dem Wagenladungsverkehr seine Bedeutung im alpenquerenden Bereich zu behaupten. Eine Fortführung bzw. Wiedereinführung der Trassenpreissubventionen für den Wagenladungsverkehr ist als Verlagerungsmassnahme daher nicht vorgesehen.

Binnenschifffahrt und kombinierter Verkehr

Im Güterverkehr stehen vor allem auf den Zulaufstrecken nördlich der Schweiz die Verkehrsträger Strasse, Schiene und Binnenschifffahrt in enger Konkurrenz zueinander. Die Wasserwege sind «natürliche» Infrastrukturkapazitäten, auf denen ein umweltfreundlicher Transport, vor allem von Massengütern und maritimen Containerverkehren, möglich ist. Die Vorteile der Binnenschifffahrt sollen daher in der Arbeitsteilung der Verkehrsträger im Rahmen des Verlagerungsprozesses genutzt werden⁶³.

Im Rahmen der Förderung des kombinierten Verkehrs sind Wettbewerbsverzerrungen zwischen Verkehren, welche auf dem Binnenschiff die Schweiz erreichen oder verlassen, und Verkehren, die die Schweiz allein auf der Schiene transitieren, zu vermeiden. In Kontinuität zur heutigen Praxis werden dabei auch Sendungen des kombinierten Verkehrs, die ab / bis Basel via Rheinschifffahrt transportiert werden, für den Weitertransport auf der Schiene abgegolten. Bemessungsgrundlage für die Förderung ist dabei die Alpenquerung auf der Schiene sowie die Entlastung des schweizerischen Strassennetzes. Die direkte finanzielle Förderung und Bestellung von Verkehren bei Reedereien und Schifffahrtsunternehmen ist somit ausgeschlossen, da keine konkrete Entlastung des schweizerischen Strassennetzes gegeben ist.

Trassenpreise für den Schienengüterverkehr

Die Trassenpreise für den Güterverkehr stellen – wie auch die Verfügbarkeit von Trassenkapazitäten – eine wichtige Rahmenbedingung für den Schienengüterverkehr dar. Die politische Diskussion über eine allfällig notwendige Anpassung der Trassenpreise an veränderte intra- und intermodale Marktverhältnisse muss im Rahmen der Vorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Bahnmarkt geführt werden.

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass das Trassenpreinsniveau nicht aufgrund politischer Erwägungen definiert werden soll, sondern sowohl technische Bedingungen als auch marktliche Erfordernisse reflektieren muss. Zudem betreffen Anpassungen beim Trassenpreinsniveau immer das Gesamtgefüge der Bahninfrastrukturfinanzierung. Sie können daher nicht Gegenstand einer Vorlage zum Güterverkehr sein.

⁶² Ecoplan/MDS Transmodal/ProgTrans, Kannibalisierungseffekt WLV-UKV, Bern/Basel 2006.

⁶³ Der Bundesrat erstellt nach Annahme des Postulats Fetz «Förderung der Schifffahrt» (Geschäfts-Nr. 06.3541) derzeit einen separaten Bericht zur Schifffahrtspolitik.

Marktkonforme Trassenpreise sind eine wichtige Voraussetzung der Verlagerungspolitik. Der Bundesrat strebt deswegen an, im Zuge der weiteren Schritte der Bahnreform mit Blick auf die Neugestaltung der Infrastrukturfinanzierung die Trassenpreise vertieft auf Anreizstrukturen zu prüfen.

1.5.12 Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse

Allgemeines

Die Bestellung von Angeboten der Rollenden Landstrasse (Rola) wurde im Rahmen der bisherigen Verlagerungspolitik als Ergänzungsmassnahme umgesetzt. Der Hauptfokus der Verlagerungsmassnahmen lag indessen klar auf einer Stärkung des Marktes für unbegleiteten kombinierten Verkehr.

Mit der Güterverkehrsvorlage wird auch der Stellenwert der Rollenden Landstrasse neu bestimmt. Rola und UKV sollen auch zukünftig gemäss ihrer jeweiligen Vorteile als schienenseitige Verlagerungsinstrumente dienen. Der Rola kommt aber als Flankierungsinstrument zur Alpentransitbörse eine besondere Bedeutung zu. Sie kann jedoch niemals den unbegleiteten kombinierten Verkehr und dessen Förderung ersetzen. Solange eine Alpentransitbörse nicht umgesetzt ist, bleibt die Rola so – mit Blick auf das Volumen der verlagerten Verkehre – ein nachgeordnetes Verlagerungsinstrument. Ein schrittweiser Ausbau unter Realisierung von Effizienzgewinnen soll aber in jedem Fall angestrebt werden.

Grundlegend hat die Rollende Landstrasse einerseits den Nachteil, dass mit ihr die vorhandene Schieneninfrastruktur ineffizient genutzt wird, da komplette Lastwagen bzw. Sattelzüge inklusive Chauffeur (im Begleitwagen) auf der Schiene und somit im Vergleich zum UKV unproduktive Massen befördert werden. Andererseits besitzt die Rollende Landstrasse das Potential für eine geeignete schienenseitige Flankierung der Alpentransitbörse, da für die Spediteure und Logistikunternehmen keine tief greifende logistische Umstellung erforderlich ist. Es sind keine speziellen Anforderungen und Investitionen beim Strassentransporteur notwendig. Aufgrund des Ausbaus der Lötschberg-Achse und neuer Entwicklungen beim Rollmaterial der Rollenden Landstrasse ist es mittlerweile möglich, schwere Nutzfahrzeuge mit einer Eckhöhe von 4 Metern zu transportieren. Damit kann ein sehr hoher Anteil des europäischen Wagenparks mit der Rollenden Landstrasse transportiert werden. Durch einen Ausbau des Angebots der Rollenden Landstrasse würde so die Gesamtkapazität für alpenquerende Lastwagenfahrten nicht beschnitten, sondern ohne logistische Abstriche auf die Schiene verlagert werden. Dieser Sachverhalt kann auch im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum als Argument in die Verhandlungen um die Einführung einer Alpentransitbörse eingebracht werden.

Machbarkeit eines Angebots der Rollenden Landstrasse von Grenze zu Grenze

Der Bundesrat hatte mit der Vernehmlassung zur Güterverkehrsvorlage als eine mögliche Verlagerungskonzeption ein Massnahmenbündel vorgeschlagen, in dessen Mittelpunkt schienenseitig der substanzielle Ausbau der Rollenden Landstrasse stand. Ziel wäre ein beschleunigter Aufbau einer qualitativ und quantitativ hochwertigen Rollenden Landstrasse von Grenze zu Grenze per Ausschreibung (z.B. 400 000 Stellplätze, Verkehr im Stundentakt). Der Bundesrat hatte zugleich angekündigt, die Frage der Realisierbarkeit und Wirtschaftlichkeit eines solchen Rola-Angebots vertieft zu prüfen.

Eine im Vorfeld der Güterverkehrsvorlage erstellte Konzeptstudie zu einem Betriebskostenvergleich von Rola-Systemen⁶⁴ kam zum Schluss, dass – unter bestimmten Rahmenbedingungen – ein substanziiell ausgebautes Angebot rentabel betrieben werden kann. Für die Umsetzung einer solchen eigenwirtschaftlichen Rola rückt somit die Frage der Realisierbarkeit der für die Rola erforderlichen technischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt. Die Frage nach den umsetzbaren Rahmenbedingungen für eine solche Rola wurden während der Dauer der Vernehmlassung vertieft abgeklärt⁶⁵:

- *Trassenverfügbarkeit und mögliches Stellplatzangebot auf der Lötschberg-Simplon-Achse*: Die Trassenverfügbarkeit für eine Rollende Landstrasse von Grenze zu Grenze ist grundsätzlich gegeben. Ein Angebot von maximal 430 000 Stellplätzen ist auf der Lötschberg-Achse ohne Einschränkung im Personenverkehrsangebot möglich. Die möglichen Fahrzeiten betragen bei einer beschleunigten Trassierung für die Rola auf der Lötschberg-Simplon-Achse von Basel nach Domodossola etwa 4 Stunden zuzüglich einer Terminalzeit von zwei Stunden. Auf der Achse Basel–Domodossola werden hierbei bei einem substanziiell ausgebauten Angebot alle verfügbaren grossprofiligen Trassen (48 sog. SIM-Trassen) durch die Rola besetzt werden. Andere grossprofilige Güterverkehre des UKV könnten in der Folge nicht mehr auf der Schiene durch die Schweiz geführt werden.
- *Trassenverfügbarkeit und mögliches Stellplatzangebot auf der Gotthard-Achse*: Alternativ könnte auf der Gotthard-Achse zwischen Basel und Chiasso ein Angebot mit einer vergleichbaren Stellplatzzahl bereitgestellt werden. Die Gotthard-Achse steht jedoch wegen der begrenzten Eckhöhe für Lastwagen bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels als Alternative für alle Strassentransporte und zur Flankierung der Alpentransitbörse – auch bei Verwendung neuen Rollmaterials – nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Das Angebot auf der Gotthard-Achse ist somit bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels gegenüber einer Rola auf der Lötschberg-Simplon-Achse immer mit höheren Kosten verbunden.
- *Vertaktetes Angebot*: Die Rollende Landstrasse kann mit einem vertakteten Angebot betrieben werden. Dies schliesst Wartezeiten an den Terminals aus und ermöglicht den Transportunternehmungen Planungssicherheit. Das Angebot umfasst eine stündliche Abfahrt jeweils am nördlichen und südlichen Terminal, in der Regel an jedem Tag und rund um die Uhr. Die Züge können bis zu 32 Stellplätze anbieten.
- *Terminalstandorte*: Standorte für neue Terminalanlagen für die Rollende Landstrasse stehen wegen der Anforderungen an Flächenzuschnitt und -grösse nur bedingt zur Verfügung⁶⁶. Mögliche Standorte an der Nordgrenze

⁶⁴ Ecoplan, Betriebs- und Investitionskostenvergleich zweier RoLa-Systeme. Bern 2003.

⁶⁵ Rapplnfa, Raumplanerische und verkehrstechnische Machbarkeit von leistungsfähigen RoLa-Terminals im Raum Basel und Domodossola/Chiasso, Basel 2006 sowie Ecoplan, Betriebs-/Investitionskostenvergleich der RoLa, Stand 2006. Aktualisierung der Ecoplan-Studie «Betriebs- und Investitionskostenvergleich zweier RoLa-Systeme» aus dem Jahre 2003, Bern 2007.

⁶⁶ Terminalstandorte wurden sowohl für das Rola-System von Bombardier als auch für das sog. Modalohr-System untersucht. Der Flächenverbrauch eines Terminals für das Modalohr-System ist höher, so dass hierfür im Tessin kein geeigneter Standort gefunden werden konnte.

der Schweiz wurden in Basel-Nord (Bereich Güterbahnhof Badischer Bahnhof), Weil Nord (Deutschland) sowie St. Louis (Frankreich) lokalisiert. Im Süden der Transitachsen wären Flächen für Terminals in Domodossola und Chiasso-Smistamento gegeben.

- *Umsetzungszeitraum und Umsetzungsrisiken:* Als frühestmöglicher Zeitpunkt für die Umsetzung einer Rola mit einem substanziiell ausgeweiteten Stellplatzangebot kann die Mitte der kommenden Dekade (ca. 2015) genannt werden (zuzüglich Einführungsphase der Rola). Neben der Beschaffung des nötigen Lokomotiv- und Wagenmaterials nehmen vor allem die erforderlichen Bewilligungsverfahren erhebliche Zeit in Anspruch (mindestens zwei Jahre). Die Bauzeit für Terminals ist von untergeordneter Bedeutung (ca. ein Jahr). Daneben liegen erhebliche Umsetzungsrisiken bei den Entscheidungen der politisch zuständigen lokalen Behörden. Aufgrund des Flächenverbrauchs und der lokalen strassen- wie schienenseitigen Verkehrsbelastung sind neue Terminals politisch voraussichtlich sehr schwer durchzusetzen. Die Umsetzungsrisiken liegen aufgrund des lokalen Widerstands bei Standorten im Ausland eindeutig höher als bei Standorten in der Schweiz. Vor allem der Standort Domodossola dürfte so nur schwer realisierbar sein. Verschiedene Bemühungen in den vergangenen Jahren, bereits heute eine Relation der Rollenden Landstrasse bis Domodossola anzubieten, sind bisher nur am örtlichen Widerstand gescheitert. Ein solcher Rola-Terminal wird derzeit von italienischer Seite aufgrund der hohen Schwerverkehrsbelastung für das Valle d'Ossola und Teile des Piemonts und der Lombardei noch kategorisch abgelehnt.
- *Rentabilität ohne Alpentransitbörse:* Die Vertiefungsarbeiten kommen zu dem klaren Ergebnis, dass eine Rollende Landstrasse von Grenze zu Grenze – bei sonst gegenüber heute gleichen preislichen Rahmenbedingungen – ohne Alpentransitbörse aus unternehmerischer Sicht im betrachteten Horizont bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels nicht eigenwirtschaftlich betrieben werden kann. Der Preis für die Rola-Nutzung und die erzielbare Auslastung beeinflussen wesentlich die Wirtschaftlichkeit des Angebots. Die Preissetzung für die Rola-Stellplätze hängt von vielen Faktoren ab. Neben der LSVA kann ein Transporteur bei Benützung der Rola auch die Treibstoffkosten und andere variable Kosten einsparen. Hieran bemisst sich die Zahlungsbereitschaft der Kunden. Da der Rola-Betreiber das Risiko der Auslastung tragen muss, müsste für die Realisierung eines eigenwirtschaftlichen Betriebs beinahe eine vollständige Rola-Auslastung erreicht werden. Dies ist aber aufgrund von Nachfrageschwankungen im Tages-, Wochen- und Jahresverlauf nicht möglich. Ausser Frage steht jedoch, dass ein so ausgebautes Angebot der Rollenden Landstrasse aufgrund der optimierten Umläufe und verkürzten Relationen gegenüber heute mit einem deutlich geringeren Abgeltungsbedarf auskommen kann (bis zu ca. einem Drittel des heutigen Bedarfs und im Niveau mit den Subventionen für eine Sendung des unbegleiteten kombinierten Verkehrs vergleichbar).
- *Rentabilität mit Alpentransitbörse:* Bei Einführung einer Alpentransitbörse kann der Rola-Betreiber auch den Preis für ein Durchfahrtsrecht bei der Preissetzung für einen Stellplatz der Rollenden Landstrasse berücksichtigen. Umgekehrt hätte eine Rola mit einem Angebot von 400 000 Stellplätzen auch einen Einfluss auf den Preis für ein Durchfahrtsrecht, da das schienen-

seitige Angebot als Alternative zur Nutzung der Strasse attraktiv ist. Bereits ab einem durchschnittlichen Preis von etwa 100 Schweizer Franken kann aber eine Grenze-zu-Grenze-Rola mit bis zu 430 000 Stellplätzen (Lötschberg-Simplon- oder Gotthard-Achse) eigenwirtschaftlich und ohne Subventionen betrieben werden.

Angebotsgestaltung zur Flankierung der Alpentransitbörse

Der Bundesrat strebt an, die Potenziale der Rollenden Landstrasse zur Flankierung der Alpentransitbörse für die Verlagerung so weit als möglich auszuschöpfen. Das Angebot der Rollenden Landstrasse soll im Zusammenhang mit den internationalen Verhandlungen zur Einführung der Alpentransitbörse so ausgebaut werden, dass ausreichende Kapazitäten für den notwendigen Verlagerungsprozess bestehen. Langfristig muss das Angebot so «gross» und qualitativ so «gut» sein, dass eine Alpentransitbörse in geeigneter Weise flankiert werden kann. Aufgrund dieser anspruchsvollen Anforderungen an die Rola ist die Einführung eines ausgebauten Angebots nur zeitnah zur Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels anstrebbbar.

Zur Flankierung der Alpentransitbörse müsste das Angebot an Stellplätzen so weit ausgebaut werden, dass damit die Differenz zwischen der Zahl der bei Einführung der Alpentransitbörse gegebenen Fahrten schwerer Güterverkehrsfahrzeuge und der Zahl der definierten Durchfahrtsrechte abgedeckt werden kann. Gemäss den erwarteten Prognosen wäre dafür ab dem Jahr 2013 ein Stellplatzangebot von ca. 350 000 Plätzen erforderlich. Die Möglichkeit, Fahrzeuge mit einer Eckhöhe von 4 m zu transportieren, erschliesst als Kunden prinzipiell den gesamten Wagenpark, der gemäss den relevanten Vorschriften zur Fahrzeughöhe⁶⁷ schweizerische Strassen benutzen darf. Eine Änderung der logistischen und produktionstechnischen Abläufe ist für die Kunden in keiner Weise notwendig, wenn für die Fahrt durch die Schweiz keine Einbussen in Preis, Kapazität und Qualität hingenommen werden müssen. Der Grundsatz der Wahlfreiheit des Verkehrsträgers bliebe so gewahrt. Die alpenquerenden Strassentransporte, die mit Einführung der Alpentransitbörse über keine Durchfahrtsrechte mehr verfügen, können so vollständig mit der Rollenden Landstrasse transportiert werden. Die konkreten Ausbauschritte sollen hierbei abgestimmt mit den konkreten Fortschritten bei der Verhandlung der Alpentransitbörse mit den anderen Ländern im Alpenbogen und der EU vorgenommen werden.

Die Ausgestaltung soll sich in Bezug auf Stellplatzkapazitäten, Fahrzeiten und Vertaktung an dem skizzierten Angebot orientieren, wie es im Rahmen der Vertiefungsarbeiten zur Rollenden Landstrasse erarbeitet wurde. Für dieses ausgebauter Angebot müssen die Produktivitätseffekte durch die Eröffnung der NEAT-Basistunnel gezielt zum Tragen kommen.

Folgende Faktoren sind von besonderer Bedeutung und bedürfen einer ausreichenden Berücksichtigung:

- Das Angebot zur Flankierung der Alpentransitbörse muss gegenüber heute schnellere Verbindungen und ein weitgehend vertaktetes Angebot beinhalten. Stündliche Abfahrten sollen möglich sein (ggf. von unterschiedlichen Abfahrtspunkten).
- Das Rola-Angebot sollte für möglichst alle für den Strassengütertransport zugelassenen Fahrzeuge zugänglich sein. Bis zur Eröffnung des Gotthard-

⁶⁷ Vgl. Artikel 66 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962, SR 741.11.

Basistunnels ist ein solches Angebot auf der Gotthard-Achse aufgrund der beschränkten Eckhöhe nicht möglich, so dass zunächst nur die Lötschberg-Simplon-Achse für eine hochwertige Rola als Flankierung der Alpentransitbörse genutzt werden kann.

- Im Vordergrund für eine die Alpentransitbörse flankierende Rola steht ein Angebot von Grenze zu Grenze. Aber auch ein differenziertes Angebot mit mehreren Abfahrts- und Endpunkten (z.B. Basel und Freiburg im Breisgau im Norden, Domodossola und Novara im Süden) kann als vollwertige Flankierung der Alpentransitbörse betrachtet werden. Es sind daher mehrere Terminalstandorte (mit jeweils entsprechend geringerem Flächenbedarf) denkbar.
- Für einen Ausbau der Rollenden Landstrasse auf der Lötschberg-Simplon-Achse stellt sich zuvorderst die Problematik eines Terminalstandorts in Domodossola. Er ist derzeit in keiner Weise gesichert. Der Bundesrat wird gemeinsam mit der italienischen Regierung und den Behörden prüfen, inwiefern ein Terminal für den Lastwagenverlad an diesem Standort in den kommenden Jahren möglich ist. Kann Domodossola als Terminalstandort nicht realisiert werden, müssen andere Standorte in Italien (z.B. Novara) oder ein Angebot auf der Gotthard-Achse nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels in Betracht gezogen werden.
- Der Ausbau der Rollenden Landstrasse ist im Vergleich zu den anderen Güterverkehren auf der Schiene mit einem hohen Verbrauch an Trassenkapazitäten verbunden. Mit der Rola können mit einem Zug im Durchschnitt nur drei Viertel der Nutzmasse des unbegleiteten kombinierten Verkehrs transportiert werden⁶⁸. Daneben können durch die Inanspruchnahme der hochprofiligen Trassen auf der Lötschberg-Achse bestimmte Verkehre des UKV nicht mehr auf der Schiene durch die Schweiz befördert werden. Da die vorgesehenen Kapazitäten auf der Lötschberg-Achse schon bald vom Güterverkehr in Anspruch genommen werden, würde der Ausbau der Rollenden Landstrasse so zu einem Verdrängungseffekt bei anderen, schon auf die Schiene verlagerten Verkehren führen. Dies würde bis zu 26 tägliche Güterzugstrassen und somit eine erhebliche Menge an Sendungen des UKV auf den sog. SIM-Trassen (>75 000 Sendungen pro Jahr) betreffen. Nur wenn die Kapazitäten des Gotthard-Basistunnels zur Verfügung stehen, kann eine Verdrängung dieser Verkehre vermieden werden.

Aufgrund dieser Anforderungen und Sachverhalte sind der Aufbau und die Einführung eines ausgebauten Rola-Angebots frühestens mit oder zeitnah zur Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels möglich und sinnvoll. Der Bundesrat wird sich dezidiert dafür einsetzen, die für den Ausbau der Rollenden Landstrasse notwendigen Voraussetzungen – namentlich in Abstimmung mit der EU den Bau der notwendigen Terminalanlagen in Grenznähe sowie die für einen rentablen Betrieb notwendigen Trassenkapazitäten und Umlaufzeiten – zu schaffen. Sollten die Verhandlungen zur Alpentransitbörse im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum den Aufbau dieses Angebots zu einem früheren Zeitpunkt erfordern, wird der Bundesrat die nötigen Schritte in die Wege leiten.

⁶⁸ Ein beispielhafter Güterzug mit 1600 Tonnen Bruttogewicht befördert durchschnittlich im Wagenladungsverkehr 850 Tonnen Nutzlast (sog. Nettotonnetto-Tonnen), im UKV 680 Tonnen und bei der Rola 480 Tonnen Nutzlast.

Ausschreibung des Angebots der Rollenden Landstrasse ab 2011

Der Bund bereitet eine internationale Ausschreibung der Rollenden Landstrasse ab 2011 vor und führt diese Ausschreibung spätestens im Jahr 2009 durch. Das bisherige Angebot der Rollenden Landstrasse auf der Lötschberg-Simplon-Achse war Gegenstand einer Ausschreibung aus dem Jahr 1998. Der Auftrag zur Bereitstellung des ausgeschriebenen Angebots erfolgte im Jahr 2001 auf Basis einer auf 10 Jahre befristeten Rahmenvereinbarung mit dem Betreiberkonsortium. Für den Betrieb der Rola ab dem Jahr 2011 ist somit eine neuerliche Ausschreibung erforderlich. Der Bundesrat wird im Rahmen der neuen Ausschreibung auch Offerten über den substanziellen Ausbau mit einem Stellplatzangebot mit mehr als 150 000 Stellplätzen einholen. Gestaffelte Angebote sind möglich. Die genauen Anforderungen an die Ausgestaltung des Angebots sollen insbesondere im Lichte einer Flankierung des Instruments der Alpentransitbörse konkretisiert werden.

Gegenstand der Ausschreibung sind die Höhe und Art des Stellplatzangebots und der Fahrplan (jeweils in verschiedenen Varianten). Die notwendigen Voraussetzungen wird der Bundesrat mit den Infrastrukturbetreiberinnen prüfen. Gegebenenfalls benennt der Bund auch die Abfahrtsorte und nimmt in Bezug auf die Bereitstellung von Terminalanlagen eine organisatorisch unterstützende Funktion wahr (vor allem in Bezug auf Terminals im Ausland).

Grundsätzlich soll der konkrete Betrieb in der Verantwortung der Operateure liegen. Das Angebot wird bei ihnen bestellt und, falls erforderlich, abgegolten. In der Gestaltung der Preishöhe und der Tarifstruktur sind die Bieter frei. Die Preisgestaltung liegt in der unternehmerischen Verantwortung und wird sich unmittelbar an den Kosten des konkurrierenden Strassentransports orientieren. Entsprechend ist die Erlösabschätzung im Rahmen des Ausschreibungs- und Bietverfahrens Teil des Unternehmensrisikos. Kostenseitig sind nicht nur die unmittelbaren Betriebskosten (Traktion, Rollmaterialunterhalt) Gegenstand des Gebots, sondern auch die beim Anbieter anfallenden Kosten für die Terminalerstellung und die Beschaffung des Rollmaterials. Das unternehmerische Risiko des Angebots liegt so bei den Betreibern. Der Bund übernimmt im Rahmen der Vergabe keine Garantien für die unternehmerischen Risiken der Betreiber infolge von Kostenfehleinschätzungen oder Ertragseinbussen.

Die Ausschreibung wird einen Zeitraum von ca. 10 Jahren umfassen. Für diesen Zeitraum wird jenes Unternehmen den Zuschlag für den exklusiven Betrieb erhalten, welches das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bietet und die geringsten Abgeltungen je Stellplatz bzw. Sendung benötigt. Für den Fall eines kostendeckenden und ohne Abgeltungen realisierbaren Gebots wird in jedem Fall eine Auftragsvergabe vorgenommen. Eine Zusicherung von Abgeltungen ist entsprechend dem vorgesehenen Zahlungsrahmen nur bis 2018 möglich. Eine Ausweitung der finanziellen Förderung der Rola gegenüber heute ist nur vorgesehen, wenn die für die Rola erforderliche Abgeltung pro Sendung nachhaltig tiefer ist als jene für den UKV. Ab dem Zeitpunkt, zu welchem die Alpentransitbörse voll eingeführt ist, wird das Angebot der Rollenden Landstrasse nicht mehr abgegolten.

Da die Rola nicht von einem Tag auf den anderen in Betrieb genommen werden kann, kann auch der sukzessive Aufbau des Angebots innerhalb von beispielsweise drei Jahren Gegenstand der Ausschreibung sein. Die konkreten Ausbauschritte sind Gegenstand der Offerte.

1.5.13

Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland

Die Stärkung des kombinierten Verkehrs muss auch zukünftig im Vordergrund stehen. Damit dieser weiter wachsen kann, müssen ausreichende und qualitativ attraktive Umschlagsanlagen zur Verfügung stehen. Entlang der alpenquerenden Transitachsen und in den relevanten ausländischen Quell- und Zielgebieten, insbesondere in Norditalien, wie auch für den Umschlag Schiff/Schiene bestehen im Zuge des starken Wachstums des Kombiverkehrs-Marktes weiterhin Engpässe. Diese müssen für eine erfolgreiche Fortsetzung des Verlagerungsprozesses beseitigt werden. Die Förderung des Baus wichtiger Terminals in der Schweiz und im grenznahen Ausland durch den Bund ist daher fortzusetzen.

Den Rahmen für diese Förderung von Terminalkapazitäten bilden Mehrjahresprogramme. Im Rahmen der Gesuchsbehandlung wird die Förderwürdigkeit nach detaillierten Kriterien beurteilt. Nur Projekte, denen eine wichtige Bedeutung für die Engpassbeseitigung der Umschlagkapazitäten des kombinierten Verkehrs zukommt, können gefördert werden. Die Fortführung der Förderung im Rahmen des Verlagerungsprozesses ist notwendig. Jedoch soll im Rahmen der rollenden Planung und des laufenden Monitorings eine Überprüfung der erforderlichen Mittel vorgenommen werden. Ab 2014 sollte eine Reduktion der eingesetzten Mittel möglich sein, da in der Schweiz und im grenznahen Ausland die wichtigsten Terminalkapazitäten erstellt sind und in der Folge eine Steuerung der Investitionen in vielen Fällen auf indirektem Weg über die Betriebsabteilungen erfolgen kann.

Der Bund macht im Bereich des UKV keine Terminalplanung. Private Investoren erhalten nach Prüfung des Antrags eine Anschubfinanzierung, wobei jeder Investor mindestens 20 % Eigenmittel einbringen muss. Der Förderbeitrag des Bundes hängt von der Bewertung eines Projekts im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse ab. Hierbei sind der konkrete Bedarf für Investitionen und die erreichbare Verlagerungswirkung zentrale Kriterien. Die Mittel für Terminalneu- und -ausbauten werden nur gewährt, wenn die Projekte ohne Bundessubvention nicht realisiert würden, eine möglichst grosse alpenquerende Verlagerung bewirken und unter Berücksichtigung der Investitionsbeiträge des Bundes innerhalb von 10 Betriebsjahren die Gewinnschwelle erreichen können. Daneben wird ein Teil der Fördermittel in Form von Darlehen auch für andere Investitionen des kombinierten Verkehrs eingesetzt (z.B. Beschaffung von für den intermodalen Umschlag geeigneten Behältern).

1.5.14

Qualitätsmassnahmen

Qualitätssteigerungen bei Infrastruktur und Bahnbetrieb sind eine zentrale Voraussetzung für Produktivitätsfortschritte. Schritte, die nötig sind für die Stärkung der Wettbewerbsstellung des Schienengüterverkehrs gegenüber der Strasse. Vor allem bei grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrsdiensten sind Pünktlichkeit und Transportzeit oftmals noch ungenügend. Im Rahmen der Verlagerungspolitik strebt der Bundesrat eine deutliche Verbesserung der Qualität des nationalen und internationalen Güterverkehrs durch die Schweiz an.

Grundlegend für die Verbesserung der Qualität ist nach wie vor der funktionierende intensive Wettbewerb zwischen den Unternehmen des Schienengüterverkehrs ent-

lang der Güterverkehrsachsen. Um Kundenbeziehungen erfolgreich pflegen und ausbauen zu können, müssen die Unternehmen Produkte mit ausreichender Qualität anbieten. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Allianzbildung sowie mit neuen Geschäftsmodellen der verschiedenen Bahnen wurden in der Vergangenheit bereits Fortschritte in der Qualität – vor allem der Pünktlichkeit – erzielt. Weitere Verbesserungen sind aufgrund neuer Geschäftsmodelle zu erwarten. Sämtliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität, sei es auf staatlicher Seite (Rahmenbedingungen), sei es durch internationale Koordination der verkehrspolitischen Massnahmen oder sei es auf unternehmerischer Seite (neue Betriebskonzepte), sind weiterzuführen und zu intensivieren.

Die Bemühungen sämtlicher Beteiligten um eine Verbesserung der Qualität im Schienengüterverkehr sind verstärkt fortzusetzen. Die Marktöffnung und die damit einhergehende Intensivierung des Wettbewerbs setzen hierzu die geeigneten Anreize. Die Qualitätsverbesserung lässt sich zunächst durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Infrastrukturbetreiberinnen im Rahmen der Optimierung der betrieblichen Abläufe erreichen. Die kontinuierliche Verbesserung der Qualität (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Flexibilität) ist so unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der Verlagerung. Die Staaten und die Infrastrukturbetreiberinnen müssen zudem auch in internationalen Gremien auf eine Qualitätsverbesserung hinarbeiten werden. Zu diesem Zweck sind grenzüberschreitende Programme zur Qualitätsverbesserung umzusetzen. Diese betreffen vor allem Massnahmen zur Beseitigung der noch vorhandenen Schnittstellen zwischen den verschiedenen nationalen Netzen zur Verbesserung der Interoperabilität. Hier sind einheitliche Zugsicherungssysteme, aber auch die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen für das Rollmaterial und das Personal zu nennen.

Die Anforderungen an die Qualität sind je nach zu erbringender Transportleistung unterschiedlich. Die Sicherstellung der Qualität ist mit Kosten verbunden. Es erscheint daher nicht angezeigt, einheitliche Qualitätsstandards für alle Bahngüterverkehre festzulegen. Dies würde insbesondere auch zu einer Ungleichbehandlung gegenüber der Strasse führen. Vielmehr sollen Qualitätsmerkmale der zu erbringenden Leistungen in den Vereinbarungen zwischen Verladern bzw. Operateuren und Eisenbahnverkehrsunternehmen wie auch in den Vereinbarungen zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiberinnen berücksichtigt werden. Es müssen auch vertragliche Regelungen getroffen werden über Vorgehen und Sanktionen bei Qualitätsmängeln. Die Grundlage hierfür ist mit den Regelungen der Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) und der Revision der Regelungen des Gütertransportgesetzes (für nationale Verkehre) im Rahmen dieser Vorlage sichergestellt. Daneben sind im Rahmen der Abgeltungsvereinbarungen zur Förderung des kombinierten Verkehrs verstärkt Anreize für eine Qualitätsverbesserung zu setzen. Die erforderliche Rechtsgrundlage ist in der Revision zum Gütertransportgesetz (Art. 3) enthalten.

Es sollen daher keine Mindeststandards oder detaillierte Grundsätze der Entschädigung festgelegt werden. Die Qualitätsentwicklung im grenzüberschreitenden Güterverkehr wird aber weiterhin beobachtet (Fortführung des im Bereich des Monitorings der flankierenden Massnahmen des Verlagerungsprozesses entwickelten Qualitätsmonitorings). Im Falle einer gravierenden Verschlechterung der Qualität müssten in Übereinstimmung mit den international gültigen Bestimmungen (COTIF, Massnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Eisenbahnpakete) gegebenenfalls Mindestanforderungen festgelegt und Regelungen für die Nichterfüllung

lung der im Beförderungsvertrag vereinbarten Qualitätsanforderungen getroffen werden.

Die gültige Prioritätenregelung mit Vorrang für Personenverkehre kann bei starrer Handhabung eine optimale Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten (v.a. im Bereich des Rollmaterials) und deutliche Verbesserungen in der Qualität des Schienengüterverkehrs erschweren. Der Bundesrat setzt sich daher für eine flexible Handhabung der geltenden Prioritätenordnung ein, so dass eine integrierte Fahrplannerstellung sowie eine pragmatische Betriebsführung eine verbesserte Qualität der Verkehre ermöglichen. Besonderes Gewicht ist auch auf eine grenzüberschreitende Trassenplanung zu legen.

1.5.15 **Auswirkungen der Umsetzung der Verlagerungskonzeption des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes**

Gesamtbewertung

Das vorgeschlagene Bündel an Verlagerungsmassnahmen ermöglicht eine Kontinuität in der Verlagerungspolitik. Neuakzentuierungen und Intensivierungen einzelner Massnahmen ermöglichen, dass der Verlagerungsprozess erfolgreich fortgesetzt werden kann und eine Zielerreichung zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels wahrscheinlich ist. Die Einführung einer den Alpenbogen übergreifenden Alpentransitbörse unter Ausschöpfung der Potenziale einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum würde diesen Prozess nachhaltig stützen. Solange diese aber aufgrund der notwendigen internationalen Abstimmung nicht eingeführt werden kann, bedarf es der Fortführung und Optimierung der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs, um den Verlagerungsprozess erfolgreich fortzusetzen.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die wichtigsten erwarteten Entwicklungen in der Periode bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels:

Auswirkungen der Verlagerungskonzeption des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes

Zielerreichung	Verlagerungspotenzial Fahrten	Erreichen des Ziels von 650 000 Fahrten bis 2 Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels bei positiver Bahnentwicklung möglich (bei Einführung der Alpentransitbörse mit einem Plafond von 650 000 Fahrten ist die Zielerreichung gesichert) Stabilisierung der Fahrtenzahl ist abhängig von der Möglichkeit die Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenbogen einzuführen.
Finanzielle Rahmenbedingungen	Einnahmen	Im Rahmen der Versteigerung von Durchfahrtsrechten, wenn die Massnahme der Alpentransitbörse eingeführt werden kann. Die Mittel sollen zweckgebunden in Investitionen für Schieneninfrastrukturen eingesetzt werden. (LSVA-Einnahmen)

Finanzieller Bedarf	bis zur Einführung der Alpentransitbörse jährlich ca. 180 – 220 Mio. Franken zur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs jährlich insgesamt ca. 40 Mio. Franken für Terminalförderung (bisheriger Rahmen), ab 2014 Reduktion möglich jährlich ca. 30 Mio. Franken für die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen (bisheriger Rahmen)
Zahlungsrahmen 2011–2018	Bundesbeschluss zur Förderung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs für die Jahre 2011–2018 (ohne Terminalförderung und Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen)

Entwicklung der alpenquerenden Fahrten und der verlagerten Verkehre

Mit der Umsetzung des beschriebenen Massnahmenbündels ist eine Reduktion der Zahl der alpenquerenden Fahrten im folgenden Ausmass möglich:

Jahr	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr bei Umsetzung der Verlagerungskonzeption des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes
2006 (Ist)	1 180 000
2007–2010	950 000–1 200 000
2011–2015	900 000– 950 000
2016–2018	750 000– 950 000
2019	650 000– 850 000*
2020 ff.	650 000– 850 000*

* Stabilisierung ab 2018 ist abhängig von der Einführung der Alpentransitbörse.

Gemäss den durchgeführten Modellrechnungen ist bis 2008 bei Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels eine Reduktion auf 1 100 000 alpenquerende Fahrten zu erwarten. Eine bereits zu diesem Zeitpunkt einsetzende Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und die Verfügbarkeit zusätzlicher Schienenkapazitäten mit Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels lassen in den Folgejahren in einem positiven Umfeld sogar eine Absenkung in den Bereich von knapp unter einer Million Fahrten möglich erscheinen. Ab dem Jahr 2011 kann mit einer dauerhaften Unterschreitung der Millionengrenze gerechnet werden. Dies schlägt sich auch in der Zwischenzielsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes nieder. Eine nächste grosse Fahrtenabnahme sollte nach der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels (ca. 2017) eintreten, indem für den Schienengüterverkehr bedeutende Produktionsvorteile realisiert werden können und weitere Rola-Kapazitäten zur Flankierung einer zukünftigen Alpentransitbörse als erfolgreiche Folge der Ausschreibung bereits aufgebaut werden können.

Die Einführung einer Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik kann je nach Zahl der definierten Durchfahrtsrechte eine schnellere und sicherere Reduktion der Fahrten ermöglichen. Mit Einführung einer Alpentransitbörse und der Festlegung von 650 000 Durchfahrtsrechten pro Jahr würde auch eine Stabilisierung der Fahrtenzahl nach 2018 gesichert.

Die mittels kombinierten Verkehr (UKV und Rola) transportierten alpenquerenden Sendungen präsentieren sich bei Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels wie folgt (Wagenladungsverkehr ist nicht berücksichtigt):

Jahr	Transportierte Sendungen im kombinierten Schienengüterverkehr (UKV und Rola)
2006 (Ist)	868 000
2007–2010	900 000–1 100 000
2011–2015	1 000 000–1 350 000
2016–2018	1 150 000–1 450 000
2019	1 250 000–1 550 000
2020 ff.	1 400 000–1 700 000

Der kontinuierlichen Abnahme der alpenquerenden Fahrten schwerer Nutzfahrzeuge steht somit eine deutliche Steigerung der verlagerten alpenquerenden Sendungen des kombinierten Verkehrs durch die Schweiz in den kommenden Jahren gegenüber.

Anforderungen an die Schienenkapazitäten

Der mit Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels erwartete Trassenbedarf für den Schienengüterverkehr wurde im Rahmen der Arbeiten zur Vorlage «Gesamtschau FinöV», welche auch die vorgesehenen Massnahmen für die zukünftige Entwicklung der Bahnprojekte (ZEB) enthält, sowie im Rahmen der Vertiefungsarbeiten während der Vernehmlassung eingehend geprüft. Grundlage waren die Prognosen für den alpenquerenden Güterverkehr mit verschiedenen Entwicklungsszenarien, wie sie unter Ziffer 1.4.9 vorgestellt wurden. Die Option der Flankierung der Alpentransitbörse durch eine substanziiell ausgebaut Rollende Landstrasse wurde ebenfalls berücksichtigt.

Das Ergebnis der Arbeiten zeigt, dass mit den auf der Lötschberg-Simplon- und der Gotthard-Achse verfügbaren Güterverkehrs-Trassen die bahnseitige Kapazität für die Umsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes bereitgestellt wird. Auch die für eine Rola mit 400 000 Stellplätzen erforderlichen Kapazitäten sind vorhanden, wobei bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels ein Angebot mit hoher Stellplatzzahl eine erhebliche Verdrängung von hochprofiligen Verkehren mit sich bringt, für die auf den Bahnachsen durch die Schweiz keine Alternative zur Verfügung gestellt werden kann.

Für eine möglichst effiziente Trassennutzung ist eine Glättung der Tages- und Wochenganglinie herbeizuführen. Dies kann zum Beispiel mittels gezielten Anreizen bei den Trassenpreisen erreicht werden. Auch die Führung von Zügen mit höherer Anhängelast führt zu einer effizienteren Inanspruchnahme der vorhandenen Güterverkehrs-Trassen. Diese Trassen sind in hoher Qualität bereitzustellen, indem kurze Fahrzeiten und eine Vertaktung der Verkehre möglich werden. Dazu sind sie hauptsächlich auf die neuen Basisstrecken zu legen. Der konkrete Trassenbedarf ist in Zusammenarbeit mit den Infrastrukturbetreiberinnen, den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Operateuren im begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr zu bestimmen.

Die Bereitstellung ausreichender Schienenkapazitäten auch nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels ist für den Erfolg des Verlagerungsprozesses substanziell. Dank eines neuen Unterhaltskonzepts für den Gotthard- und den Ceneri-Basistunnel (konzentrierte Durchführung des Unterhalts während verkehrsschwacher Zeiten am Wochenende) ist eine Erhöhung von 220 Trassen (gemäss FinöV-Botschaft⁶⁹) auf 260 Trassen pro Tag möglich. Um diese langfristig aus Verlagerungssicht erforderliche Trassenerhöhung nutzen zu können, soll mit ZEB eine Leistungssteigerung auf der Zufahrt zum Gotthard-Basistunnel mittels Verkürzung der Zugfolgezeiten erfolgen. Dadurch kann die Kapazität für den Güterverkehr ohne nachteilige Auswirkungen auf die Angebote im Fern- und Regionalverkehr erhöht werden. Im Weiteren werden auf der Strecke Richtung Mailand via Luino die Voraussetzungen dafür geschaffen, die maximale Güterzuglänge um 100 Meter auf 650 Meter zu erhöhen. Auch werden zusätzliche Trassen auf der Luino-Linie geschaffen, um das prognostizierte Verkehrswachstum in den Terminals im Raum nordwestlich von Mailand abwickeln zu können.

Mit ZEB sollen so die Kapazitäten für die Umsetzung des Verlagerungsauftrags langfristig gesichert werden. Auf der Nord-Süd-Achse ermöglichen die vorgesehenen Infrastrukturmassnahmen zusätzliche Trassen und Fahrzeitverkürzungen.

Finanzbedarf

Der Finanzbedarf für die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagene Ausgestaltung der zukünftigen Verlagerungspolitik ist – bis zur Einführung einer Alpentransitbörse – vorwiegend durch die Fortsetzung der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs bedingt. Der Höhe der Voranschlagskredite für Abgeltungen im kombinierten Verkehr muss in den kommenden Jahren auf dem heutigen Niveau weitergeführt werden. Mit Zunahme der Anzahl der geförderten verlagerten Sendungen im alpenquerenden UKV und bei der Rollenden Landstrasse ist ab 2011 eine Verstetigung der eingesetzten Bundesmittel auf durchschnittlich 200 Millionen Franken erforderlich. Der Abbau der Gesamtsumme an Fördermittel für den alpenquerenden Verkehr in kleinen Schritten ist vorgesehen. Bei stetiger Optimierung des Einsatzes der Abgeltungsmittel ergibt sich für die Jahre 2011–2018 ein für die Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs erforderlicher Zahlungsrahmen von 1,6 Milliarden Franken. Bei Einführung der Alpentransitbörse vor 2018 kann bereits ein zusätzlicher und deutlicher Abbau der jährlich für die Förderung des Schienengüterverkehrs eingesetzten Mittel eingeleitet und vorzeitig auf die volle Ausschöpfung des Zahlungsrahmens verzichtet werden.

Daneben müssen die Investitionsbeiträge an Terminalanlagen und die Beiträge für die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und das Schwerverkehrsmanagement (in gleicher Höhe) fortgeführt werden.

⁶⁹ Vgl. Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, BBl 1996 IV 638.

Im Überblick ergibt sich folgender Bedarf für einen Finanzrahmen:

Massnahme	Budget 2011 (CHF Mio.)	Budget 2012 (CHF Mio.)	Budget 2013 (CHF Mio.)	Budget 2014 (CHF Mio.)	Budget 2015 (CHF Mio.)	Budget 2016 (CHF Mio.)	Budget 2017 (CHF Mio.)	Budget 2018 (CHF Mio.)
Abteilung alpenquerschnittlicher Verkehr (Bestellungen KV einschliesslich Rola)	220	220	210	200	200	190	180	180
Investitionsbeiträge an Terminals	40	40	40	Überprüfung im Zuge der rollenden Planung				
Intensivierung Schwerverkehrskontrollen	31	31	31	31	31	31	31	31
Schwerverkehrsmanagement	20	20	20	20	20	20	20	20
(Anschlussgleise)	21	21	22	22	22	22	22	22

Wie beim Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs vom 28. September 1999 basieren die Investitionsbeiträge an Terminals wie auch an die Anschlussgleise auf eigenen Finanzierungsgrundlagen (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG⁷⁰) und sind nicht Gegenstand des Zahlungsrahmens. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird weiterhin aus den LSVA-Einnahmen finanziert.

1.5.16 Monitoring der Massnahmen und Prüfung zusätzlicher Massnahmen

In Kontinuität zum bisherigen «Monitoring der flankierenden Massnahmen» (MFM) legt der Bundesrat den zuständigen parlamentarischen Kommissionen in der Phase bis zur Erreichung sämtlicher im Güterverkehrsverlagerungsgesetz festgelegten Zielgrössen alle zwei Jahre einen Bericht über die Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs vor. Darin sind der Stand und die Entwicklung des Angebots und der Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen, die Entwicklung der Angebote und der Nutzung der Güterverkehrsleistungen und die Reduktion der Umweltbelastungen aufzuzeigen. Von besonderer Bedeutung ist auch die Dokumentation der Fortschritte der internationalen Verhandlungen zur Alpentransitbörse im Rahmen einer im Alpenbogen koordinierten Verkehrspolitik.

Die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen muss fortlaufend geprüft werden, und es müssen nötigenfalls weitere Zwischenschritte festgelegt werden. Nach Erreichen der festgelegten Zielgrössen, voraussichtlich zwei Jahre nach Eröffnung des Gottard-Basistunnels, wird noch dreijährlich Bericht erstattet.

Sollte die Massnahmenprüfung und die Beurteilung der Entwicklung zeigen, dass das Erreichen der Zielgrössen der alpenquerenden Fahrten gefährdet erscheint oder zwischen den verschiedenen Massnahmen eine Neugewichtung vorgenommen werden muss, kann der Bund im Sinne einer rollenden Planung weitere Massnahmen prüfen und der Bundesversammlung beantragen oder, soweit in seiner Kompetenz, selber einführen. Im Zusammenhang mit der Vorlage zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz wurde das gesamte für die Verlagerungspolitik einsetzbare Massnahmenspektrum eingehend geprüft. Das Potenzial an weiteren Handlungsmöglichkeiten ist gering und ohne bedeutende Auswirkungen auf die Verlagerung.

Gegebenenfalls wird zu prüfen sein, ob eine Veränderung der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen – neben den Verhandlungen zur Alpentransitbörse – eine Ausweitung der Handlungsspielräume der Verlagerungspolitik und eine Korrektur der Massnahmen nötig und möglich erscheinen lässt. Zugleich sollen auch alle im Zuge der rollenden Planung erkennbaren Potenziale für Subventionsreduktionen, welche dem Verlagerungsprozess nicht entgegenstehen, umgehend genutzt werden, um im Rahmen des Monitoring auch den haushaltspolitischen Anliegen das nötige Gewicht zu verleihen.

⁷⁰ SR 725.116.2

1.5.17

Ergebnisse der Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Verlagerungskonzeptionen

Der Bundesrat hatte in der Vernehmlassung zur Güterverkehrsvorlage verschiedene Varianten der zukünftigen Verlagerungskonzeption in die Vernehmlassung gegeben. Da zum Zeitpunkt der Vernehmlassung noch von einer Eröffnung des Gotthard-Basistunnels bis zum Jahr 2015/16 ausgegangen worden war, waren als Zeitraum für den Zahlungsrahmen die Jahre 2011 - 2017 vorgesehen.

Variante 1: Umsetzung des Verlagerungsauftrags bis 2 Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels

Die erste Variante schlug vor, das vom Parlament definierte Verlagerungsziel von maximal 650 000 alpenquerenden LKW-Fahrten beizubehalten, aber zeitlich bis zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels zu verschieben. Die bisherigen Massnahmen seien weiterzuführen und – wo nötig und möglich – zu intensivieren. Das betrifft einerseits die Massnahmen auf der Strasse (z.B. verstärkte Kontrollen des Schwerverkehrs). Andererseits muss auch der Schienengüterverkehr weiterhin finanziell gefördert werden. Für den Zeitraum von 2011–2017 sind für diese Massnahmen 285 Millionen Franken pro Jahr einzusetzen.

Variante 2: Anpassung des Verlagerungsauftrags

Als zweite Variante schickte der Bundesrat den Vorschlag in die Vernehmlassung, die Mittel für die Förderung des Schienengüterverkehrs im Zeitraum von 2011–2017 aus finanzpolitischen Gründen auf 1 Milliarde Franken zu begrenzen. Dies entspricht 140 Millionen Franken pro Jahr. Mit diesen reduzierten Mitteln ist es jedoch nicht möglich, in absehbarer Zeit das Verlagerungsziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten pro Jahr zu erreichen. Der Zielwert müsste deshalb auf 1 Million Fahrten angehoben werden. Das neue Verlagerungsziel von 1 Million Fahrten sollte mit dieser Variante bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erreicht werden.

Variante 3: Ausschreibung einer eigenwirtschaftlichen Rola

Als dritte Variante wurde ein substanzieller Ausbau der Rollenden Landstrasse (Rola) in die Vernehmlassung geschickt. Dabei würde ein hochwertiges Angebot im Huckepackverkehr von Grenze zu Grenze ausgeschrieben, das eigenwirtschaftlich betrieben werden müsste. Vorstellbar wären beispielsweise 400 000 Stellplätze und ein Stundentakt. Diese Variante wurde als eine zu den ersten beiden Varianten komplementäre Variante vorgestellt.

Alpentransitbörse

Alle drei Varianten der Vernehmlassung sahen die Einführung einer Alpentransitbörse vor, also eines Instruments zur marktwirtschaftlichen Steuerung des alpenquerenden Strassenverkehrs.

Das Instrument der Alpentransitbörse (Ausprägung Plafonierung) war in den Stellungnahmen zur Vernehmlassung in besonderer Weise umstritten. Es wurde von verschiedenen Parteien befürwortet. Eine Partei lehnte es hingegen kategorisch ab. Für eine Partei war es zu wenig konkret, um dem Bundesrat einen «Blanko-Scheck» hierfür zu geben. Eine andere Partei befürwortete internationale Verhandlungen, wollte die Thematik aus der Güterverkehrsvorlage aber ausklammern. Vertreter von

Wirtschafts- und Verladeseite zeigten Sympathien für dieses neue Instrument, verdeutlichten aber auch ihre Sorge um eine mögliche Neuverhandlung des gesamten Landverkehrsabkommens und den Verlust von dort enthaltenen Errungenschaften. Diese Befürchtung äusserten auch andere Teilnehmer. Daneben bestanden Einwände in Bezug auf Nachteile für den Binnenverkehr und die innerschweizerische Versorgung bei Lokal- und Kurzstreckenverkehren. Die Strassenverbände lehnten jede weitere finanzielle Belastung des Strassengüterverkehrs ab.

Zur Alpentransitabgabe, für die in der Vernehmlassung die Schaffung einer Rechtsgrundlage (ohne konkrete Einführung) vorgeschlagen wurde, gingen wenige Stellungnahmen ein. Diese forderten unter anderem den Verzicht auf die Alpentransitabgabe, um eine LSVA-Senkung in der Fläche zu vermeiden und die FinöV-Einnahmen sicherzustellen.

Eine Mehrheit der Stellungnahmen sprach sich in der Vernehmlassung für Variante 1 und eine Fortführung der Förderung aus. Eine dauerhafte Subventionierung wurde jedoch mehrheitlich ausgeschlossen. Auch die Bedeutung von komplementären Produktivitäts- und Qualitätssteigerungen wurde betont. Im Sinne der Kostenvorteilhaftigkeit wurde zum Teil eine Verteuerung des Strassengüterverkehrs gegenüber einer Verbilligung und Subventionierung des Schienengüterverkehrs bevorzugt. Die Stossrichtung mit dem Schwerpunkt der Förderung des unbegleiteten kombinierten Verkehrs wurde vielfach begrüsst. Ein substanzieller Ausbau der Rollenden Landstrasse wurde in der Vernehmlassung jedoch deutlich abgelehnt. Die Option der Flankierung der Alpentransitbörse durch die Rollende Landstrasse wurde nur in wenigen Stellungnahmen thematisiert, die Rolle der Rollenden Landstrasse als Ergänzungsmassnahme jedoch anerkannt.

1.6 Gütertransportgesetz und Bundesgesetz über die Anschlussgleise – Die beantragte Neuregelung

1.6.1 Ausgangslage

Unter geltendem Recht finden sich die Bestimmungen für den Transport von Gütern durch die Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zusammen mit den Bestimmungen für den Transport von Personen und Gepäck im Transportgesetz (TG)⁷¹.

Im Rahmen der geplanten Gesetzesvorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Bahnmarkt werden alle den Personenverkehr betreffenden Artikel ins Personenbeförderungsgesetz⁷² übertragen. Dadurch wird das Transportgesetz auf die für den Güterverkehr geltenden Bestimmungen reduziert. Es wird deshalb in Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (Gütertransportgesetz, GüTG) umbenannt.

Das Gütertransportgesetz enthält die rechtlichen Rahmenbedingungen, die beim Transport von Gütern im nationalen Verkehr gelten.

⁷¹ SR 742.40

⁷² SR 744.10

Für die Revision des Gütertransportrechts sind zwei Aspekte zu beachten:

- Die verbleibenden Artikel des vormaligen Transportgesetzes sind infolge der tatsächlichen Entwicklung, die seit der ersten Stufe der Bahnreform eingesetzt hat, teilweise veraltet. Die Geschäftspraktiken und Modalitäten bei der Abwicklung des Gütertransports haben sich gewandelt.
- Daneben hat sich das internationale rechtliche Umfeld verändert. Das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF)⁷³ ist durch das Protokoll von Vilnius vom 3. Juni 1999⁷⁴ revidiert worden. Mit ihm sind auch die einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM) geändert worden. Das Protokoll ist von der Schweiz bereits vor längerer Zeit ratifiziert worden. Für grenzüberschreitende Transporte im Verkehr mit der Schweiz gelten seit dem 1. Juli 2006 die revidierten CIM. Sie tragen den veränderten geschäftlichen Gepflogenheiten Rechnung. Weil sie für die internationalen Beförderungen Lösungen bereithalten, die auch für nationale Transporte sinnvoll sind, liegt es auf der Hand, sie auch im nationalen Bereich anzuwenden. Das ist insbesondere von den grossen im Güterverkehr tätigen Bahnen wie auch von der verladenden Industrie gewünscht worden, um nicht zwei unterschiedlichen Rechtsordnungen zu unterstehen.

Die hauptsächlichen Neuerungen der CIM, die somit auch für das schweizerische Recht gelten, sind:

- Der Vertrag über die Güterbeförderung stellt neu einen Konsensualvertrag dar. Formelle Anforderungen müssen nicht mehr eingehalten werden und die Übergabe des Frachtbriefes ist nicht mehr notwendig. Der Frachtbrief ist nicht mehr Gültigkeitserfordernis, sondern hat lediglich Beweisfunktion.
- Die Beförderungspflicht wird aufgehoben.
- Die Pflicht zur Veröffentlichung von Tarifen wird aufgehoben.

Das revidierte Transportrecht muss den seit der ersten Stufe der Bahnreform eingetretenen Veränderungen in der Bahnlandschaft Rechnung tragen. Die Bestimmungen müssen die Geschäftsabläufe und -praktiken regeln, die in der Realität vorkommen. Es muss ein modernes, dem heutigen Güterverkehr angepasstes Regelwerk zur Verfügung gestellt werden.

1.6.2 Grundzüge des neuen Gütertransportrechts

Die folgenden Elemente sind für das mit der Güterverkehrsvorlage vorgeschlagene Transportrecht kennzeichnend:

Transport- und Tarifpflicht

Die Transportpflicht ist grundsätzlich ein Relikt aus der früheren Güterverkehrslandschaft und steht im Zusammenhang mit der Tarifpflicht. In einer grundsätzlich liberalisierten Güterverkehrslandschaft und einer zugrunde liegenden freien Preisbildung besteht für eine gesetzliche Transport- und Tarifpflicht kein Platz bzw.

⁷³ SR 0.742.403.1

⁷⁴ SR 0.742.403.12

Bedürfnis mehr. Wo Bund, Kantone oder Gemeinden mit den Gütertransportunternehmen bestimmte Leistungen vereinbaren und ihnen entsprechende finanzielle Mittel zukommen lassen, kann indessen die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen Einschränkungen unterliegen. Anstatt gesetzlicher Transport- und Tarifpflichten sind in diesen Bereich indessen vertragliche Regelungen zwischen Besteller und Unternehmen vorzusehen. In den übrigen Bereichen gilt vollumfänglich die unternehmerische Freiheit.

Beförderungsvertrag

Der Vertrag zur Beförderung von Gütern (bisher als Frachtvertrag bezeichnet) kam nach altem Recht dadurch zustande, dass das Unternehmen das Gut zum Transport entgegennahm und eine Transporturkunde verfasst wurde. Beide Elemente waren konstitutiv für das Zustandekommen des Vertrages. Neu wird der Beförderungsvertrag wie in den CIM als Konsensualvertrag ausgestaltet. Die Gültigkeit des Vertrages soll nicht mehr länger abhängig sein von der Annahme des Gutes und des Frachtbriefes. Keiner ausdrücklichen Erwähnung bedarf die Möglichkeit des elektronischen Frachtbriefes. Da keine Formvorschriften mehr aufgestellt werden, ist es damit implizit auch möglich, den Vertrag in Form eines Frachtbriefes abzuschliessen, der elektronisch übermittelt wird.

Keine finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche

Für den Güterverkehr in der Fläche besteht kein Verlagerungsauftrag, der eine gezielte Förderung des Angebots des Schienengüterverkehrs in der Fläche notwendig macht. Ebenso besteht auch kein Service-Public-Auftrag zur flächendeckenden Versorgung mit Schienengüterverkehr. Diese Sichtweise wurde durch das Parlament mit der Ablehnung der Motion Gentil «Für Güter die Bahn»⁷⁵, bestätigt. Diese sollte den Bundesrat beauftragen, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, welche sicherstellt, dass die Verlagerung der Güter auf die Schiene im Binnenverkehr flächendeckend gewährleistet wird.

Der Bundesrat ist in Übereinstimmung mit diesen Rahmenbedingungen grundsätzlich der Meinung, dass auch künftig ein flächendeckendes System Wagenladungsverkehr eigenwirtschaftlich aufrechterhalten werden soll. Aus diesen Gründen wird keine Rechtsgrundlage für eine Bestellung von Leistungen des Schienengüterverkehrs und die Gewährung von Investitionsbeiträgen im Schienengüterverkehr durch die öffentliche Hand im Gütertransportgesetz geschaffen.

1.6.3 Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Die Anschlussgleis-Gesetzgebung regelt die vertraglichen Beziehungen zwischen den Anschliessern (den Inhabern des dinglichen Rechts an einem Anschlussgleis) und den Bahnen, die entweder als Infrastrukturbetreiberin das verbindende Schienennetz betreiben oder als Eisenbahnverkehrsunternehmen des Güterverkehrs Wagen für das Anschlussgleis zustellen oder abholen. Darüber hinaus sind die Beziehungen zu Mitbenützern des Anschlussgleises und der Bau und Betrieb von Anschlussgleisen Gegenstand des Gesetzes.

⁷⁵ Geschäfts-Nr. 05.3845

Im Rahmen der Erarbeitung der Güterverkehrsvorlage wurde auch die Anschlussgleis-Gesetzgebung geprüft. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die gegenwärtige Fassung des Gesetzes den Anforderungen eines liberalisierten Schienenverkehrsmarktes grundsätzlich entspricht. Einige der vorgenommenen Änderungen betreffen daher nur terminologische Präzisierungen, um jeweils klarzustellen, ob Infrastrukturbetreiberin oder Bahnverkehrsunternehmen in den verschiedenen Regelungen betroffen sind. Beide Parteien waren bislang unter dem Begriff der «Bahn» zusammengefasst. Die Rechtssicherheit wird dadurch erhöht.

Im Bereich der Sicherheitsaufsicht besteht auf konzeptioneller Ebene Koordinations- und Harmonisierungsbedarf (intra- und intermodal). So soll die Aufsicht über sämtliche Anschlussgleise zukünftig dem Bundesamt für Verkehr übertragen werden. Trotzdem finden sich im Gesetz bisher noch (historisch gewachsene) hoheitliche Aufgaben der Infrastrukturbetreiberin. Dies vermag nicht zu überzeugen, weshalb ihre Befugnisse angepasst werden.

Anstatt verbindlich die grundsätzliche Anwendbarkeit der eisenbahnrechtlichen Sicherheitsvorschriften auf den Bereich der Anschlussgleise gesetzlich vorzuschreiben (vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise⁷⁶), ist ein kohärentes Sicherheitskonzept für die Aufsicht über die Anschlussgleise zu erarbeiten, welches einerseits die risikogerechte Sicherheitsaufsicht bei den verschiedenen Anschlussgleisanlagen umfasst. Andererseits ist auch sicherzustellen, dass gegenüber vergleichbaren Bereichen anderer Verkehrsträger (vgl. z.B. Werkhof/Strasse) keine überhöhten Sicherheitsanforderungen gestellt werden. Andernfalls könnte dadurch die Kostensituation und damit die Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern beeinträchtigt werden.

1.6.4 Ergebnisse der Vernehmlassung zu Themen des Gütertransportrechts und der Anschlussgleisgesetzgebung

Die Stossrichtung der in der Vernehmlassung zur Güterverkehrsvorlage vorgeschlagenen Änderungen wurde in den allermeisten Stellungnahmen zur Vernehmlassung begrüsst. In Bezug auf Formulierungen wurden noch einzelne Inkonsistenzen bemängelt.

Auch wurde von Seiten der Bahnen sowie der Verladerverbände der Wunsch geäußert, eine noch striktere Angleichung an die für internationale Transporte geltenden Rechtsbestimmungen vorzunehmen. Diesem Wunsch wurde bei der Erarbeitung der Botschaft in enger Absprache mit Bahnen und Vertretern der Verladenseite entsprochen, indem ein direkter Bezug zu den wichtigsten Rechtsvorschriften des COTIF für den Güterverkehr hergestellt wurde.

⁷⁶ SR 742.141.5

1.7

Inhalte der Revision des Eisenbahngesetzes (Haftungsbestimmungen)

Das Eisenbahnhaftpflichtgesetz von 1905 wird aufgehoben und durch Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz ersetzt. Die Gefährdungshaftung soll auch bezüglich der Genugtuung und grundsätzlich für Sachschäden gelten. Ausnahmen sind nur für transportierte Sachen vorgesehen. Für Handgepäck gilt wie bisher in gewissen Fällen eine Verschuldenshaftung, aber das Eisenbahnunternehmen muss beweisen, dass es kein Verschulden trifft. Für Reisegepäck und Frachtgut gilt wie bisher eine vertragliche Haftung ohne Verschulden mit Entlastungsmöglichkeiten.

Neu soll das Eisenbahnunternehmen in keinem Fall von Selbsttötung haften. Eine andere Neuerung betrifft den Fall, wo verschiedene Eisenbahnunternehmen eine Infrastruktur betreiben und benützen. Hier sollen beide Unternehmen solidarisch haften. Im Übrigen unterstehen die Einzelheiten der Haftung fast vollständig dem Obligationenrecht.

Die Regelung gilt nicht nur für Eisenbahnen, sondern für alle konzessionierten Transportunternehmungen, ferner für alle Seilbahnen und Skilifte.

1.7.1

Ausgangslage

Geltendes Recht

Die Haftung in Bezug auf Eisenbahnen wird heute hauptsächlich durch das Bundesgesetz vom 28. März 1905⁷⁷ über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiff-fahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post (EHG) geregelt. Es sieht eine sogenannte Gefährdungshaftung des Inhabers des Eisenbahnunternehmens vor. Die blossе Verursachung des Schadens durch den Betrieb oder den Bau der Eisenbahn löst die Schadenersatzpflicht aus (Art. 1). Weder ein Verschulden noch eine Ordnungswidrigkeit ist Voraussetzung der Haftung. Der Betrieb der Eisenbahn wird als so gefährlich angesehen, dass er für sich allein die Haftung rechtfertigt. Die Gefährdungshaftung ist eine Kausalhaftung; so werden die Haftungen genannt, die kein Verschulden voraussetzen. Sie ist eine ausservertragliche Haftung, denn sie gilt auch dann, wenn kein Vertragsverhältnis zwischen Schädiger und Geschädigtem besteht.

Das EHG ist eines der ältesten Bundesgesetze, die eine Gefährdungshaftung vorsehen. Dies erklärt, weshalb die *Gefährdungshaftung nur in beschränktem Ausmass* gilt. Ein Verschulden ist erforderlich für die Genugtuung, d.h. die Entschädigung für seelische Unbill (Art. 8), sowie für den Ersatz von Sachschäden, sofern sie nicht mit Tod oder Körperverletzung im Zusammenhang stehen: Nur für Schäden an Sachen in der Obhut einer Person, die bei einem Unfall getötet oder verletzt wurde, gilt die Gefährdungshaftung (Art. 11).

Die *Haftung ist ausgeschlossen*, wenn der Unfall durch höhere Gewalt, Verschulden Dritter oder des Geschädigten verursacht worden ist (Art. 1 Abs. 2) oder wenn der Geschädigte sich durch eine verbrecherische oder unredliche Handlung mit der Eisenbahn in Berührung gebracht hat (Art. 6); der Inhaber der Eisenbahnunternehmung kann ganz oder teilweise von der Haftung befreit werden, wenn sich der

⁷⁷ SR 221.112.742

Geschädigte durch wissentliche Übertretung polizeilicher Vorschriften mit der Eisenbahn in Berührung gebracht hat (Art. 7).

Das EHG regelt ausführlich die *Einzelheiten* der Haftung:

- die Berechnung des Schadens bei Tod (Art. 2), Körperverletzung (Art. 3 und 10), Sachschaden (Art. 12) sowie im Fall, wo die haftbare Eisenbahnunternehmung Prämien für eine Unfallversicherung des Geschädigten bezahlt hat (Art. 13).
- die Art des Schadenersatzes (Kapital oder Rente, Art. 9); die Ermässigung des Schadenersatzes bei ungewöhnlich hohem Erwerb des Geschädigten (Art. 4) oder wenn den Geschädigten einen Teil der Schuld am Unfall trifft (Art. 5).
- die Verjährung (Art. 14). Die Ansprüche verjähren in zwei Jahren vom Tag des Unfalls an gerechnet.
- das Verbot der Abtretung von Ersatzansprüchen der Arbeiter und Angestellten der Unternehmung (Art. 15) sowie des Ausschlusses oder der Beschränkung der Haftung durch Reglemente, Bekanntmachungen oder Vereinbarung (Art. 16); die Möglichkeit, Entschädigungsvereinbarungen anzufechten (Art. 17)
- den Rückgriff der Eisenbahnunternehmung auf Dritte (Art. 18)
- die freie Beweiswürdigung (Art. 20).

Schliesslich wird festgelegt, dass eine Eisenbahnunternehmung, welche die Infrastruktur einer anderen Unternehmung benützt, ausschliesslich haftet (Art. 25).

Entsprechend seinem Titel ist das EHG auch auf Dampfschiffahrtsunternehmungen und die Post anwendbar (Art. 24 EHG). Der *Anwendungsbereich* wird heute aber durch Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1993⁷⁸ über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (PBG) umschrieben: Demnach sind neben der Schweizerischen Post alle eidgenössisch konzessionierten Unternehmungen dem EHG unterstellt; dazu gehören einerseits die konzessionierten Schiffahrtsunternehmungen, andererseits die konzessionierten Luftseilbahnen. Für Motorfahrzeuge gelten demgegenüber nach Artikel 5 Absatz 2 PBG die Haftpflichtbestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958⁷⁹ (SVG). Deshalb fallen heute praktisch alle von der Post durchgeführten Personentransporte unter das SVG. Im Rahmen anderer Vorlagen zum Bahnmarkt ist vorgesehen, Artikel 5 PBG in das neue Bundesgesetz über die Personenbeförderung zu überführen.

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz) vom 22. Dezember 2004⁸⁰ wird vorgeschlagen, grundsätzlich alle Seilbahnen und Skilifte, die der Personenbeförderung dienen, dem EHG zu unterstellen.

Soweit sich beim Betrieb der Eisenbahn eine besondere Gefahr für die Umwelt verwirklicht (insbesondere, wenn transportierte umweltgefährliche Güter den Boden, die Luft oder das Wasser verunreinigen) gilt die Gefährdungshaftung nach Arti-

78 SR 744.10

79 SR 741.0

80 BBl 2005 895

kel 59a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983⁸¹ über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG). Diese gilt für alle Arten von Schäden.

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985⁸² über den Transport im öffentlichen Verkehr (*Transportgesetz*, TG) regelt die vertragliche Haftung der eidgenössisch konzessionierten Transportunternehmungen. Die Regelung für Handgepäck (Art. 19 TG) entspricht jener des EHG. Für Reisegepäck (Art. 23 TG) und für Frachtgut (Art. 39 TG) gilt eine Kausalhaftung mit Entlastungsbeweis: Die Unternehmung haftet nicht, wenn sie beweist, dass der Schaden auf Verschulden des Geschädigten oder auf Umstände zurückzuführen ist, die sie nicht vermeiden oder deren Folgen sie nicht abwenden konnte. Die Verursachung des Schadens durch den Transport wird vermutet. Die Haftung ist summenmässig begrenzt (Art. 41 TG, Art. 12, 34, 37 der Verordnung vom 5. November 1986⁸³ über den Transport im öffentlichen Verkehr). Im Rahmen der Fortentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schienenmarkt ist vorgesehen, die Bestimmungen des Transportgesetzes über den Transport von Personen und Reisegepäck in das neue Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Bestimmungen über Frachtgut in das neue Gütertransportgesetz zu überführen.

Das *Übereinkommen vom 9. Mai 1980*⁸⁴ über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) enthält in Anhang A Einheitliche Rechtsvorschriften über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (CIV). Die Haftung entspricht weitgehend jener des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes und des Transportgesetzes, ist aber auch für Personenschäden summenmässig beschränkt. Anhang B enthält Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM). Die Haftung entspricht weitgehend jener des Transportgesetzes.

Probleme im Rahmen der Beschränkung der Gefährdungshaftung

Die geschilderte Beschränkung der Gefährdungshaftung durch das Erfordernis eines Verschuldens im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Genugtuung und mit Sachschäden steht heute im schweizerischen Haftpflichtrecht isoliert da. Alle übrigen Bundesgesetze, die eine Gefährdungshaftung vorsehen, kennen keine solchen Beschränkungen. Gefährdungshaftungen sind heute ausser bei den Eisenbahnen für folgende Gefahrenquellen vorgesehen:

- umweltgefährliche Betriebe oder Anlagen⁸⁵;
- Stromleitungen⁸⁶, Rohrleitungen⁸⁷, Kernanlagen⁸⁸;
- Motorfahrzeuge⁸⁹, Luftfahrzeuge⁹⁰;

81 SR **814.01**

82 SR **742.40**

83 SR **742.401**

84 SR **0.742.403.1**

85 Umweltschutzgesetz, SR **814.01**; USG.

86 BG vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz; SR **734.0**; EleG).

87 BG vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (SR **746.1**; RLG).

88 Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (SR **732.44**; KHG).

89 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Strassenverkehrsgesetz; SR **741.01**; SVG).

90 BG über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR **748.0**; LFG).

- Sprengmittel⁹¹;
- gentechnisch veränderte⁹² und pathogene⁹³ Organismen;
- Jagd⁹⁴.

Alle diese Gesetze verweisen bezüglich der Genugtuung auf die Bestimmungen des Obligationenrechts⁹⁵. Dieses verlangt seit der Revision von 1983 kein Verschulden als Voraussetzung der Genugtuung (Art. 47 und 49 OR). Der Richter muss bei Tod oder Körperverletzung lediglich die «besonderen Umstände» würdigen (Art. 47 OR). Auch bezüglich der Sachschäden setzen sie kein Verschulden voraus.

Diese Unterschiede zwischen dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz und den übrigen Gefährdungshaftungen führen zu Rechtsungleichheit: Opfer von Eisenbahnunfällen sind schlechter gestellt als andere Unfallopfer. Wenn ein Fussgänger von einem Auto angefahren und schwer verletzt wird, hat er Anspruch auf Genugtuung, auch wenn den Autolenker kein Verschulden trifft. Wenn dagegen ein Fussgänger auf einem unbewachten Bahnübergang von einem Eisenbahnzug angefahren und schwer verletzt wird, hat er nur dann Anspruch auf Genugtuung, wenn die Eisenbahnunternehmung am Unfall ein Verschulden trifft. Genugtuungssummen können Beträge von über 100 000 Franken erreichen. Dieselbe Rechtsungleichheit besteht bei Sachschäden: Wenn ein Lastwagen in ein Haus rast und dieses beschädigt, so haftet der Halter des Lastwagens ohne Verschulden (kausal). Wenn dagegen mit Benzin beladene Güterwagen wegen einer Entgleisung umkippen, das ausfliessende Benzin in Brand gerät und das Feuer auf benachbarte Häuser übergreift, so haftet die Eisenbahnunternehmung nur, wenn sie ein Verschulden trifft. Dieser Fall ist am 8. März 1994 in Zürich-Affoltern eingetreten. Die Entgleisung war auf den technischen Defekt eines Güterwagens zurückzuführen. Ein Verschulden lag nicht vor. Die SBB übernahmen damals freiwillig die Haftung. In diesem Fall war auch die Gefährdungshaftung nach dem Umweltschutzgesetz nicht anwendbar. Diese gilt nur bei Einwirkungen auf die Umwelt, nicht bei Feuer- oder Explosionsschäden.

Stossend ist die Situation auch bei einer Kollision zwischen Motorfahrzeug und Zug: Wenn der Lenker nicht getötet oder verletzt ist, muss das Eisenbahnunternehmen den Schaden am Motorfahrzeug nur bei Verschulden ersetzen⁹⁶, wogegen der Motorfahrzeughalter den am Eisenbahnzug verursachten Schaden ohne Verschulden zu ersetzen hätte. Das Bundesgericht hat jedoch eine unechte Gesetzeslücke bejaht und den Motorfahrzeughalter wie bei einer Kollision von Motorfahrzeugen (Art. 61 Abs. 2 SVG) nur für Verschulden, vorübergehende Urteilsunfähigkeit oder fehlerhafte Beschaffenheit des Fahrzeugs haften lassen (BGE 93 II 111 ff., 125/26). Wenn ein Auto von einem anderen Motorfahrzeug gerammt wird, so haftet dessen Halter allen Insassen kausal für Schäden an Sachen in ihrer Obhut. Wenn dagegen ein Auto von einem Eisenbahnzug gerammt wird, so haftet der Inhaber des Eisenbahnunternehmens nur kausal für Schäden an Sachen in der Obhut von Insassen, die getötet oder verletzt wurden.

⁹¹ BG vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SR **941.41**; SprstG).

⁹² Gesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG, SR **814.91**).

⁹³ USG.

⁹⁴ BG vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz; SR **922.0**; JSG).

⁹⁵ SR **220**

⁹⁶ BGE **56** II 63 ff., 64 f., wo die Regelung von Art. 11 EHG als «bizarr» bezeichnet wird.

Unnötige Regelungen

Viele Regelungen des EHG sind nicht mehr gerechtfertigt. Zum einen betrifft dies Regelungen, die den gleichen Inhalt haben wie jene des Obligationenrechts (z.B. Schadensberechnung bei Tod und Körperverletzung, Art. 2, 3 und 10 EHG entsprechen Art. 45 und 46 OR). Zum anderen betrifft dies Regelungen, die von jenen des Obligationenrechts und neuerer Haftpflichtgesetze abweichen, ohne dass ein sachlicher Grund dies rechtfertigen würde. Eine solche Regelung ist z.B. die Haftungsbefreiung bei Übertretung polizeilicher Vorschriften oder anderem unzulässigem Verhalten, auch wenn der Geschädigte den Unfall nicht selbst verschuldet hat (Art. 6/7 EHG), wogegen Artikel 44 OR die Haftungsbefreiung nur bei Selbstverschulden oder anderen Umständen auf Seiten des Geschädigten vorsieht, die zur Entstehung des Schadens beigetragen haben. Eine ungerechtfertigte Regelung ist auch die kurze Verjährungsfrist von zwei Jahren (Art. 14 EHG), wogegen Artikel 60 OR eine einjährige Frist seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen und eine zehnjährige Frist seit der schädigenden Handlung vorsieht.

1.7.2 Revisionsarbeiten

Im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Vereinheitlichung des schweizerischen Haftpflichtrechts wurden auch Vorschläge zur Revision der Eisenbahn-Haftpflicht unterbreitet. 1967 befasste sich der Schweizerische Juristentag mit der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts⁹⁷. 1991 legte die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts einen Bericht mit Vorschlägen in Thesenform vor. Sie nannte die Revision des EHG als ein Vorhaben, das vor der Gesamtrevision verwirklicht werden könne⁹⁸. Gestützt auf den Bericht der Studienkommission arbeiteten die Professoren Pierre Widmer und Pierre Wessner einen Vorentwurf aus (Vorentwurf Widmer/Wessner)⁹⁹. Über diesen wurde in den Jahren 2000/2001 eine Vernehmlassung durchgeführt.

Der Vorentwurf sah die Schaffung eines Allgemeinen Teils des Haftpflichtrechts im Obligationenrecht und die Anpassung der haftpflichtrechtlichen Spezialgesetze an den Allgemeinen Teil vor. Das EHG sollte aufgehoben werden. Stattdessen wurde eine Norm über Gefährdungshaftung im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957¹⁰⁰ (Art. 40b Vorentwurf-EBG) vorgesehen. Danach haftete der Betreiber einer Eisenbahn-, Seilbahn oder Skiliftunternehmung für den Schaden, der aus der Verwirklichung der charakteristischen Risiken entsteht, die seinen Tätigkeiten innewohnen. Die Gefährdungshaftung galt für alle Sachschäden und für die Genugtuung. Verschiedene im EHG geregelte Fragen wurden neu im Allgemeinen Teil des Haftpflichtrechts geregelt, so dass die entsprechenden Bestimmungen des EHG aufgehoben werden konnten. Der Vorentwurf sah vor, dass die ausservertragliche Gefährdungshaftung auch die Schädigung unter Vertragspartnern (positive Vertragsverletzung) regelt. Dementsprechend wurde im Transportgesetz nur eine Regelung für Schäden beibehalten, die nicht auf die charakteristischen Risiken des

⁹⁷ Stark 1 ff.

⁹⁸ Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts, S. 197.

⁹⁹ Siehe Literaturverzeichnis.

¹⁰⁰ SR 742.101

Eisenbahnbetriebs zurückzuführen sind (Art. 40b Abs. 3 Vorentwurf-EBG, Art. 19, 23, 39 VE-TG).

Die Vernehmlassungen zum Vorentwurf als Ganzes waren kontrovers. Zwar wurde das Anliegen der Vereinheitlichung mehrheitlich begrüsst. Doch viele Stellungnahmen erachteten den Vorentwurf als zu geschädigtenfreundlich. Die Ausdehnung der ausservertraglichen Haftung auf die positive Vertragsverletzung wurde fast einhellig abgelehnt. Zur Eisenbahnhaftpflicht und zur Änderung des Transportgesetzes äusseren sich nur die Verbände der Verkehrsbetriebe (Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenvirtschaft, SVS; ferner gemeinsame Stellungnahme des Verbands öffentlicher Verkehr, VöV, mit Seilbahnen Schweiz und Verband Schweizerischer Schifffahrtsunternehmungen) und der Schweizerische Anwaltsverband (SAV). Während der SAV und SVS die Änderungen befürworteten, lehnte der VöV die Verschärfung der Haftung für transportierte Sachen (Handgepäck, Reisegepäck, Frachtgut) ab, da sie dem internationalen Eisenbahntransportrecht widersprächen. Da der öffentliche Verkehr eine Vorzugsstellung verdiene, verlangte der VöV die Beibehaltung der Verschuldenshaftung für Sachschäden und Genugtuung sowie ein volles Regressrecht der Eisenbahnunternehmung gegen alle Haftpflichtigen, die nicht dem Eisenbahngesetz unterstehen. Zum Allgemeinen Teil (Art. 47a Vorentwurf-OR) beantragte der VöV, dass bei bekannten und vermeidbaren Gefahren leichte Fahrlässigkeit zur Unterbrechung der Kausalität genügen solle. Als Beispiel wurde namentlich ein gestresster Reisender genannt, dessen Kaffeebecher bei der Kurvenfahrt umkippt und sich über seinen Laptop ergiesst.

1.7.3 Die beantragte Neuregelung

Die Neuregelung folgt weitgehend dem Vorentwurf Widmer/Wessner. Das *Eisenbahnhaftpflichtgesetz* wird aufgehoben und durch *Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz* und eine Verweisung auf das Obligationenrecht ersetzt. Die *Haftung knüpft* nicht mehr an den Bau und Betrieb der Eisenbahn an, sondern *an die Verwirklichung der mit dem Betrieb der Eisenbahn verbundenen charakteristischen Risiken* (Art. 40b Abs. 1). Solche Risiken sind die Fortbewegung, die verwendete Energie und die transportierten gefährlichen Güter¹⁰¹. *Die Gefährdungshaftung gilt auch für die Genugtuung und grundsätzlich für Sachschäden. Ausgenommen werden die Schäden an transportierten Sachen:* Handgepäck, Reisegepäck, Frachtgut (Art. 40b Abs. 2). Für diese soll ausschliesslich die vertragliche Haftung gelten. Auf konzessionierte Unternehmungen ist die Vertragshaftung der Transportgesetzgebung anwendbar, für nicht konzessionierte Unternehmen gelten die vertragsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Im *Transportgesetz* werden nur Änderungen bezüglich der Haftung für Handgepäck vorgeschlagen (Art. 19 TG bzw. Art. 25 des in der *Bahnreform 2 beantragten Personenbeförderungsgesetzes*): Die Bahn haftet wie bisher nur für Verschulden, wenn der Reisende, in dessen Obhut die Sachen sind, nicht getötet oder verletzt wird; aber die Beweislast für das Verschulden wird umgekehrt. Der Reisende haftet für sein Handgepäck nicht mehr kausal, sondern es gilt ebenfalls eine Verschuldenshaftung mit Umkehr der Beweislast.

Neu geregelt wird der *Ausschluss der Haftung* (Art. 40c). Der Inhaber des Eisenbahnunternehmens soll in keinem Fall von Selbsttötung haften. Heute entfällt die

¹⁰¹ Vgl. Abschnitt 2.3.1, Erläuterungen zu Art. 40b EBG.

Haftung nur bei der Selbsttötung einer urteilsfähigen Person. Denn diese ist als grobes Selbstverschulden anzusehen. Neu soll der Inhaber auch dann nicht haften, wenn sich eine urteilsunfähige Person das Leben nimmt. Dies wird durch eine allgemeine Umschreibung der Sachverhalte erreicht, die von der Haftung entlasten. Hingegen werden verbrecherische oder unredliche Handlungen oder die Übertretung polizeilicher Vorschriften nur dann von der Haftung entlasten, wenn sie grobes Selbstverschulden darstellen.

Für die Einzelheiten der Haftung wird so weit wie möglich *auf das Obligationenrecht verwiesen (Art. 40f)*, namentlich bezüglich Schadensberechnung, Schadenersatzbemessung, Genugtuung, Verjährung. Bezüglich Haftung *bei Benützung einer fremden Infrastruktur wird neu eine solidarische Haftung* vorgesehen: Der Betreiber der Eisenbahnunternehmung, die die Infrastruktur bereitstellt, und der Betreiber der Eisenbahnunternehmung, die die Infrastruktur benützt, haften solidarisch (Art. 40d).

Im Personenbeförderungsgesetz, im Seilbahngesetz und im Binnenschiffahrtsgesetz werden Verweisungen auf die Haftungsbestimmungen des Eisenbahngesetzes eingeführt. Zur Anwendung auf Seilbahnen ist zu bemerken: Die Haftung gilt wie bisher sowohl für konzessionierte als auch für nicht konzessionierte Unternehmen. Aber militärische Seilbahnen sind vom Seilbahngesetz ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c). Sie unterstehen der Kausalhaftung nach Artikel 135 des Militärgesetzes¹⁰².

1.7.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Da die Regelung der Eisenbahnhaftung des Vorentwurfs Widmer/Wessner in der Vernehmlassung wenig Kritik ausgelöst hat, ist es gerechtfertigt, ihre Grundzüge beizubehalten. Da der Bundesrat die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts nicht in das Gesetzgebungsprogramm 2003–2007 aufgenommen hat, soll die Revision der Eisenbahnhaftpflicht im Rahmen der Güterverkehrsvorlage vorgenommen werden. Eine rasche Revision erscheint angesichts der Mängel der geltenden Regelung angezeigt.

Die *Beschränkung der Gefährdungshaftung auf die charakteristischen Risiken des Eisenbahnbetriebs (Art. 40b Abs. 1)* entspricht dem Wesen dieser Haftung: Sie soll nur für jene Gefahrenquellen gelten, die trotz aller Sorgfalt schwierig zu beherrschen sind und wo deshalb die Verwirklichung der Gefahr für sich allein die Haftung rechtfertigt. Daher sollen beispielsweise jene Unfälle nicht unter die Gefährdungshaftung fallen, die sich beim Ein- oder Aussteigen ereignen, wenn der Zug hält.

Die *Ausdehnung der Gefährdungshaftung auf die Genugtuung und auf Sachschäden (Art. 40b Abs. 1, ausser bei Schäden an transportierten Sachen, Art. 40b Abs. 2)* beseitigt eine stossende Ungleichheit gegenüber anderen Gefährdungshaftungen und ist vor allem bei Feuer- und Explosionsschäden notwendig, die durch gefährliche Güter verursacht werden. Sie ist das wichtigste Anliegen der Revision. Es wäre verfehlt, sich darauf zu verlassen, dass das Eisenbahnunternehmen solche Schäden freiwillig übernimmt, nicht zuletzt deshalb, weil im Rahmen der Bahnreformen 1 und 2 der Zugang zum Schienennetz für viele neue Unternehmen geöffnet wird. Auch der Umstand, dass konzessionierte Transportunternehmungen Leistungen im

¹⁰² SR 510.10

öffentlichen Interesse erbringen und deshalb verschiedene Auflagen erfüllen müssen, rechtfertigt keine mildere Haftung. Denn es ist im schweizerischen Haftpflichtrecht üblich, auch den Staat der Gefährdungshaftung zu unterstellen, wenn er sich einer Gefahrenquelle bedient¹⁰³.

Die *Beibehaltung der vertraglichen Haftung für transportierte Sachen (Art. 40b Abs. 2)* ist gerechtfertigt, da hier das Schutzbedürfnis des Geschädigten geringer ist. Für Handgepäck (z.B. Kaffeebecher) liegt die Verantwortung, Schäden zu vermeiden, in erster Linie bei ihm. Für Schäden an Reisegepäck und Frachtgut kann er sich versichern. Eine verschärfte Haftung des Transportunternehmens hätte höhere Tarife zur Folge und müsste somit vom Absender finanziert werden. Sie stünde zudem im Gegensatz zum internationalen Eisenbahntransportrecht¹⁰⁴. Da schliesslich der Vorschlag, die Schädigung unter Vertragspartnern der ausservertraglichen Haftung zu unterstellen, in der Vernehmlassung fast einhellig abgelehnt worden ist¹⁰⁵, besteht kein Grund, ihn weiterzuverfolgen.

Die Erweiterung des Haftungsausschlusses bzw. der Entlastungsgründe (*Art. 40c*) soll den Inhaber der Eisenbahnunternehmung in jenen Fällen von der Haftung entlasten, in denen die charakteristischen Risiken des Eisenbahnbetriebs nur eine zufällige, unbedeutende Ursache des Schadens sind. Namentlich bei Selbsttötung, ist das Verhalten der lebensmüden Person als Hauptursache des Schadens anzusehen. Daher ist die Haftung des Inhabers des Eisenbahnunternehmens nicht gerechtfertigt. Dasselbe muss für andere von Artikel 40c erfasste Sachverhalte ausserhalb des Eisenbahnbetriebs gelten, die als Hauptursache des Schadens anzusehen sind. Wenn beispielsweise ein Auto wegen eines technischen Defekts auf einen fahrenden Zug stürzt, verwirklicht sich ein von der geschädigten Person zu vertretendes charakteristisches Risiko, so dass der Inhaber der Eisenbahnunternehmung nicht haftet.

Die *solidarische Haftung der Betreiber der Eisenbahnunternehmen, die die Infrastruktur bereit stellen und benützen (Art. 40d)*, ist gerechtfertigt, da nicht nur Lokomotiven und Eisenbahnwagen eine Gefahrenquelle darstellen, sondern auch Teile der Infrastruktur: Fahrleitungen, Weichen, Signale usw. In der Vernehmlassung wurde kritisiert, diese Regelung führe dazu, dass alle Ansprüche gegenüber der (schweizerischen) Infrastrukturbetreiberin geltend gemacht werden. Wenn diese auf eine (ausländische) Netzbenutzerin Rückgriff nehmen wolle, bestehe die Gefahr, dass diese inzwischen zahlungsunfähig geworden sei. Doch ist die Netzbenutzerin verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung abzuschliessen¹. Die Haftpflichtversicherung deckt auch Rückgriffsansprüche gegen den Versicherungsnehmer. In der Vernehmlassung ist die Unterstellung der Skilifte unter die Gefährdungshaftung in Artikel 20 des Seilbahngesetzes kritisiert worden, da das Gefahrenpotential des Skilifts mit jenem der Eisenbahn nicht vergleichbar sei. Es ist aber gerade ein Gebot der Rechtsgleichheit, die motorisierten Transportmittel einer einheitlichen Haftung zu unterstellen. Die charakteristischen Risiken der Fortbewegung sind auch beim Skilift gegeben, obwohl sie sich nur selten verwirklichen. Es kann beispielsweise ein Bügel lose werden und einen Benutzer verletzen oder ein Benutzer kann mit einem Gegenstand zusammenstossen, der auf die Fahrstrecke gefallen ist. Für derartige Unfälle soll die Gefährdungshaftung gelten.

¹⁰³ Z.B. Art. 73 SVG, Art.59a Abs. 6 USG, Art. 27 Abs. 3 SprstG.

¹⁰⁴ Vgl. Abschnitt 1.7.1.

¹⁰⁵ Vgl. Abschnitt 1.7.2.

Rechtsvergleich

Das *deutsche Haftpflichtgesetz* sieht für Personenschäden eine Gefährdungshaftung vor. Sie gilt auch bezüglich des Schmerzensgelds (Genugtuung). Die Haftung ist pro Person auf einen Kapitalbetrag von 600 000 Euro bzw. einen jährlichen Rentenbetrag von 36 000 Euro begrenzt. Die Gefährdungshaftung gilt auch für Sachschäden, bei beförderten Sachen aber nur für Handgepäck. Die Haftung für Sachschaden ist auf 300 000 Euro pro Ereignis begrenzt, für Schäden an Grundstücken ist sie aber unbegrenzt. Haftbar ist der Betriebsunternehmer. Das ist die Person, welche die Bahn auf eigene Rechnung betreibt und über den Betrieb die Verfügung hat. Wird die Infrastruktur von verschiedenen Personen betrieben und benützt, können beide als Betriebsunternehmer angesehen werden.

Das *österreichische Eisenbahnhaftpflichtgesetz* entspricht weitgehend der deutschen Regelung. Für Personenschäden gilt eine Gefährdungshaftung, und zwar auch bezüglich des Schmerzensgelds. Die Haftung ist pro Person beschränkt auf einen Kapitalbetrag von 800 000 Euro bzw. einen jährlichen Rentenbetrag von 48 000 Euro. Für Sachschäden gilt ebenfalls eine Gefährdungshaftung, wobei sie sich bei beförderten Sachen nur auf das Handgepäck bezieht. Bei allen Sachschäden beträgt die Haftungshöchstgrenze 400 000 Euro pro Ereignis. Haftbar ist der Betriebsunternehmer, d.h. diejenige Person, welche die Verfügungsgewalt über den Bahnbetrieb besitzt und ihn auf eigene Rechnung und Gefahr führt. Mehrere Betriebsunternehmer haften solidarisch. Zur Haftung bei Benützung einer fremden Infrastruktur gibt es keine Regelung.

In *Frankreich* haftet das Bahnunternehmen den Passagieren aus Vertrag, nach Artikel 1147 des Code civil. Die Rechtsprechung bejaht eine garantieähnliche erfolgsbezogene Schutzpflicht, die für alle Transportmittel gilt (quasi-kausale Haftung). Ausserhalb des Transportvorgangs, z.B. bei Unfällen auf dem Bahnsteig, bejaht die Rechtsprechung eine ausservertragliche Haftung. Die Bahn haftet nach Artikel 1384 des Code civil kausal, wenn sie als Halterin (gardien) einer Sache einen Schaden verursacht. Sonst haftet sie aus Verschulden nach Artikel 1382 des Code civil. Die Verschuldenshaftung ist vor allem deshalb milder, weil der Geschädigte die Beweislast trägt. Sie ist aber weitgehend objektiviert (quasi-kausal). Für registriertes Reisegepäck gilt eine vertragliche Kausalhaftung, die ähnlich ausgestaltet ist wie jene des schweizerischen Transportgesetzes. Für Schäden am Handgepäck und Sachen ausserhalb der Transportmittel gilt die ausservertragliche Haftung. Zur Haftung bei Benützung einer fremden Infrastruktur gibt es keine Regelung.

Auch *Italien* kennt eine quasikausale vertragliche Haftung der Eisenbahnunternehmung gegenüber den Passagieren¹⁰⁶. Sowohl für Personenschäden als auch für Schäden am Handgepäck muss der geschädigte Passagier zwar nur das Bestehen des Transportvertrages, den Schaden und den Kausalzusammenhang zwischen dem Bahnbetrieb und dem Schaden beweisen. Doch das Bahnunternehmen haftet nicht, wenn es beweist, dass der Unfall aus einem Grund eingetreten ist, der ihm nicht zugerechnet werden kann. Nach schweizerischer Terminologie kann von einer

¹⁰⁶ Art. 13 Abs. 4 der «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato», Fassung von 1977.

einfachen oder milden Kausalhaftung gesprochen werden. Diese Haftung gilt auch, wenn ein Passagier ausserhalb des Transportmittels auf dem Bahnhofareal einen Unfall erleidet. Für Nichtreisende sowie für Genugtuungsansprüche von Passagieren gelten die allgemeinen Bestimmungen des Codice civile über die ausservertragliche Haftung. Im Rahmen der Verschuldenshaftung (Art. 2043) auferlegen die Gerichte der Bahn umfassende Sicherungspflichten. Das erleichtert die Beweislast des Geschädigten erheblich. Die Bestimmungen des Codice civile über die Kausalhaftung des Halters einer Sache (Art. 2051) und für gefährliche Tätigkeit (Art. 2050) haben dagegen keine praktische Bedeutung erlangt. Mehrere Personen, denen eine Schädigung zugerechnet werden kann, haften grundsätzlich solidarisch. Zur Haftung bei Benützung einer fremden Infrastruktur gibt es keine Regelung.

Verhältnis zum europäischen Recht

Weder die Europäische Union, noch der Europarat haben die Eisenbahnhaftpflicht geregelt. Hingegen sind die meisten europäischen Staaten dem Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr beigetreten, das vorne beschrieben worden ist¹⁰⁷. Da dieses nur den grenzüberschreitenden Transport regelt, bleibt die Schweiz in der Ausgestaltung der Haftung für innerstaatliche Transporte frei.

1.7.6 Ergebnisse der Vernehmlassung zu Fragen des Eisenbahnhaftpflichtrechts

Zur Revision der Haftungsbestimmungen im Eisenbahngesetz nahmen in der Vernehmlassung vor allem die von diesen Neuregelungen direkt betroffenen Bahnverkehrsunternehmen und Verkehrsverbände Stellung. Die Aufhebung des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes und die Überführung ins Eisenbahngesetz werden fast rundweg positiv aufgenommen. Inhaltlich wird einerseits begrüsst, dass nicht mehr zeitgemässe Spezialbestimmungen aufgehoben werden, weil es keine sachlichen Gründe gebe, die eine rechtsungleiche Behandlung im Vergleich zu anderen Gefährdungshaftungen rechtfertigten. Andererseits wird sehr kritisch beurteilt, dass nun einzelne Teile der noch nicht zu Stande gekommenen Gesamtrevision des Haftpflichtrechts allein im Eisenbahnbereich umgesetzt werden. Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern wird die Revision gar als zur Zeit nicht erforderlich abgelehnt und beantragt, die Gesamtrevision abzuwarten.

Bei den Hauptpunkten der Vorlage stösst vor allem die Einführung der Solidarhaftung von Infrastrukturbetreiberin und Eisenbahnverkehrsunternehmen beim Netzzugang auf Widerstand. Gefordert wird von Seiten der Bahnen auch die Einführung einer summenmässigen Haftungsbegrenzung, die Beibehaltung des Verschuldens als Voraussetzung der Genugtuung und die Beibehaltung der heutigen Verjährungsfristen. Im Weiteren wird vereinzelt beantragt, die Skilifte nicht der Kausalhaftung zu unterstellen, weil es aufgrund des viel geringeren Gefährdungspotenzials nicht gerechtfertigt sei, einen Systemwechsel vorzunehmen.

¹⁰⁷ Vgl. Abschnitt 1.7.1.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Gemäss Artikel 3 Absatz des Verkehrsverlagerungsgesetzes¹⁰⁸ hat der Bundesrat den zuständigen parlamentarischen Kommissionen alle zwei Jahre einen Bericht zu unterbreiten. Die vorliegende Botschaft beinhaltet den Bericht über die Verkehrsverlagerung für die Zeitperiode 2004–2006.

Im Postulat 10470 Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts (N 7.10.70, Cadruvi) wurde der Bundesrat ersucht, die Revision des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes «im Sinne der Einführung einer einheitlichen Kausalhaftung für Personen- und Sachschaden» an die Hand zu nehmen und allgemein die Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts zu prüfen. Dieses Postulat wurde 2003 auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission abgeschrieben.

2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Systematische Einbettung der Vorlage

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz, dem Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen und Schifffahrtsunternehmen und dem Bundesgesetz über die Anschlussgleise sind mit dieser Vorlage drei Gesetze betroffen, die den Themenbereich des Güterverkehrs regeln. Auf eine Integration dieser Gesetze in ein einziges Gesetz wird verzichtet. Zwar haben die drei genannten Gesetze den Güterverkehr als gemeinsames Thema. Aus rechtssystematischer Sicht regelt das Güterverkehrsverlagerungsgesetz aber öffentlich-rechtliche Fragestellungen, während das Gütertransportgesetz die privatrechtlichen Beziehungen zwischen den Akteuren betrifft. Die Anschlussgleisgesetzgebung umfasst neben öffentlich-rechtlichen auch privatrechtliche Belange zwischen Anschliessern und Bahnen. Aus einer Kombination der drei Gesetze liesse sich kein Gewinn erzielen.

Andere bestehende Gesetze, die Fragestellungen der Infrastruktur und Regelungen zu den Verkehrsmitteln (in zumeist technischer Art) behandeln, sind von dieser Vorlage nicht betroffen, obwohl vielfach mannigfaltige Bezugspunkte zum Schienengüterverkehr bestehen. Zugleich werden dort aber auch eine Reihe von Themen behandelt, die keinen direkten Bezug zum Güterverkehr besitzen.

Der Regelungsbereich der durch diese Vorlage betroffenen Gesetze kann in Bezug auf die Inhalte der Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Verkehrs in folgender Aufteilung verdeutlicht werden:

Bereich	Gesetz	Inhalt des Gesetzes
Güterverkehr	Verkehrsverlagerungsgesetz, <i>neu: Güterverkehrsverlagerungsgesetz</i>	Zielsetzung für den Alpenschutz, Festlegung der Verlagerungsmassnahmen
	Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen und Schifffahrtsunternehmen	Güterbeförderung mit der Eisenbahn, mit Schiffen und auf Seilbahnen, <i>Totalrevision</i>

¹⁰⁸ SR 740.1

Bereich	Gesetz	Inhalt des Gesetzes
	Bundesgesetz über die Anschlussleise	Beziehungen zwischen Bahnen, Anschliessern und Mitbenützern, <i>Teilrevision</i>
Personenverkehr	Personenbeförderungsgesetz	regelmässige Personenbeförderung: Konzession, Abgeltung, Grundpflichten, Beförderungsvertrag
Infrastruktur, Verkehrsmittel	Eisenbahngesetz	Eisenbahninfrastruktur, Eisenbahnfahrzeuge, Eisenbahnpersonal, Eisenbahnverkehr, <i>neu: Eisenbahnhaftpflicht</i>
	Binnenschiffahrtsgesetz	Schiffe, Schiffsbesatzung, Schiffsverkehr
	Seilbahngesetz	Seilbahnanlagen, Seilbahnpersonal
	Strassengesetzgebung	Strassenbau, Strassenfahrzeuge, Strassenverkehr, Fahrzeuglenkerinnen und -lenker

Die revidierten Bestimmungen zur Eisenbahnhaftpflicht finden sich gemäss dieser Systematik neu im Eisenbahngesetz, in dem die verkehrsartenübergreifenden Themenstellungen behandelt werden.

2.2 Güterverkehrsverlagerungsgesetz

Art. 1 Zweck

Zur Verdeutlichung der Zielsetzungen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes wird diesem Gesetz ein Zweckartikel vorangestellt.

Absatz 1 des Zweckartikels verdeutlicht den Bezugspunkt des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes. Im Rahmen des Alpenschutzartikels (Art. 84 BV) besteht für den alpenquerenden Gütertransitverkehr ein besonderer Verfassungsauftrag, infolge dessen eine Verlagerung der alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene zum Schutz des Alpengebietes anzustreben ist. Die Zielsetzung der Verlagerung ist hierbei in nachhaltiger Weise zu verfolgen, wie durch *Absatz 2* betont wird. Hinsichtlich der Zielsetzung beinhaltet dies den Einbezug der jeweils anfallenden (auch externen) Kosten und der gegebenen Kapazitäten. In Bezug auf die Handlungsfelder sollen zum einen keine unverhältnismässigen Massnahmen und zum anderen keine Massnahmen, die nur eine kurzfristige und keine anhaltende Verlagerungswirkung entfalten, zur Anwendung kommen.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz besitzt für sämtliche Formen des alpenquerenden Güterschwerverkehrs Gültigkeit, also auch für intermodale Beziehungen zwischen Strasse und Schiene. Dies gilt vor allem in Bezug auf das Preisverhältnis zwischen Strasse und Schiene, das durch Strassenabgaben bzw. die Festlegung von Durchfahrtsrechten sowie durch die verschiedenen Formen der Förderung des Schienengüterverkehrs tangiert wird.

Art. 3 Verlagerungsziel

Artikel 3 konkretisiert das allgemeine Ziel der Verlagerung, schrittweise den alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Hierfür werden die verschiedenen Zielgrössen benannt und der Zeithorizont für die Zielerreichung festgelegt.

Absatz 1 definiert im Sinne des Alpenschutzartikels (Art. 84 BV) das Fahrtenziel des Bundes, welches in seiner Grösse aus dem Verkehrsverlagerungsgesetz¹⁰⁹ übernommen wird. Der Begriff der Transitstrasse nimmt Bezug auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG)¹¹⁰.

Mit *Absatz 2* wird der Zeithorizont für die Zielerreichung festgelegt. Grundsätzlich soll die Zielsetzung (gemäss Verfassungsauftrag Art. 84 BV) möglichst rasch erreicht werden, spätestens aber zwei Jahre nach kommerzieller Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels. Zudem wird festgelegt, dass das Fahrtenziel keine befristete Zielsetzung darstellt, sondern mit Erreichung die Zielgrösse auch zukünftig Gültigkeit besitzt. Das Niveau an erlaubten Fahrten des Güterschwerverkehrs soll beibehalten werden. Die konjunkturelle Entwicklung erlaubt möglicherweise keine genaue Zielerreichung, so dass der allgemeinen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung Rechnung getragen werden muss, indem in einzelnen Jahren mit hohem Wirtschafts- und Verkehrswachstum eine geringe Abweichung vom Zielwert nach oben gestattet ist (*Abs. 3*).

Absatz 4 legt das Zwischenziel der zukünftigen Verlagerungspolitik fest. Das Zwischenziel bezieht sich nur auf die zu erreichende Anzahl Fahrten. Mit dem Jahr 2011 gilt als Höchstgrenze für die erlaubten alpenquerenden Fahrten die Zahl von einer Million.

Mit den Artikeln 4–9 werden die Rechtsgrundlagen für das Massnahmenspektrum der künftigen Verlagerungspolitik geschaffen. Massnahmen wie die LSVA, die an einem anderen Ort ihre Rechtsgrundlage haben, werden hier nicht aufgeführt.

Art. 4 Alpentransitabgabe

Artikel 4 schafft die Rechtsgrundlage für die Einführung und Umsetzung der Alpentransitabgabe. Da die Vertragsparteien des Landverkehrsabkommens¹¹¹ für die Umsetzung und die Anwendung der Abkommen auf ihren Territorien selber zuständig sind, wurde die Schaffung dieser Rechtsgrundlage (insbesondere im Blick auf die fiskalische Schutzklausel nach Art. 46 LVA) in der Botschaft zum Landverkehrsabkommen angekündigt.

¹⁰⁹ SR 740.1

¹¹⁰ SR 725.14

¹¹¹ SR 0.740.72

Absatz 1 verknüpft die Massnahme der Alpentransitabgabe mit den Verlagerungszielen, zu deren Erreichung sie eingesetzt wird. Die Einführung der Alpentransitabgabe wird als «Kann-Bestimmung» formuliert, so dass für den Bundesrat die Möglichkeit zur Einführung einer solchen Abgabe eröffnet wird, aber nicht die Pflicht hierzu besteht. Der Bundesrat könnte eine solche Abgabe auf den Alpenübergängen Gott- hard, San Bernardino, Grosser St. Bernhard und Simplon – unter Berücksichtigung bestehender staatsvertraglicher Vereinbarungen – erheben.

Mit *Absatz 2* wird die nicht diskriminierende Umsetzung und Anwendung dieser Alpentransitabgabe bestimmt. Dies betrifft vor allem das Verbot einer preislichen Differenzierung zwischen im Inland und im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen.

Absatz 3 regelt die maximale Höhe der Alpentransitabgabe, indem ein Bezug zu den gemäss Landverkehrsabkommen vorgesehenen Höchstsätzen für die Referenzstrecke hergestellt wird. Bei Erhebung der Alpentransitabgabe darf deren Höhe 15 % der gemäss international zugelassenen Höchstsätze der Abgaben für den Gesamt- transit (in Bezug auf die 300 km lange alpenquerende Referenzstrecke) nicht über- schreiten (vgl. Art. 40 Abs. 5 LVA).

Absatz 4 sieht die Möglichkeit vor, für bestimmte Fahrten Ausnahmen oder beson- dere Vorschriften vorzusehen. Dabei könnte es sich z.B. um Fahrten von Militär- fahrzeugen oder für militärische Zwecke sowie Fahrten im Rahmen von Hilfs- und Katastrophenschutzmassnahmen handeln. Die Vollzugsverordnung zum Güterver- kehrsverlagerungsgesetz wird die Fahrzeuge und Fahrten, die von der Ausnahmere- gelung profitieren sollen, im Einzelnen bezeichnen und die notwendigen Sondervor- schriften enthalten. Die ausnahmeberechtigten Militärfahrzeuge und militärischen Fahrten bestimmen sich dabei nach Artikel 4 Buchstabe a und d der Verordnung über den militärischen Strassenverkehr (SR 510.710; VMSV).

Art. 5 Befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe für alpenquerende Fahrten

Artikel 5 legt die Details für die befristete Erhöhung der Gesamttransitabgabe als einseitig ergriffene Schutz- bzw. Korrektivmassnahme fest, wie dies in Artikel 46 LVA vorgesehen ist. Der im Landverkehrsabkommen festgelegte Höchstsatz kann für 6 Monate um 12,5 % erhöht werden, wenn die Bahnkapazitäten für den begleite- ten und unbegleiteten kombinierten Verkehr während 10 Wochen deutlich unteraus- gelastet sind. Eine einmalige Verlängerung um sechs Monate ist möglich. Diese Massnahme kann im Zeitraum von fünf Jahren höchstens zwei Mal eingesetzt wer- den, wobei der Mindestabstand zwischen dem Ergreifen von der Dauer des erstma- ligen Einsatzes der Massnahme abhängig ist. Wurde die Erhöhung als Schutzmass- nahme maximal sechs Monate eingesetzt, ist ein zweiter Einsatz bereits nach zwölf Monaten möglich. Dauerte der erste Einsatz länger als sechs Monate, indem die Schutzmassnahme einmal verlängert wurde, ist der nochmalige Einsatz erst nach 18 Monaten möglich.

Art. 6 Alpentransitbörse

Artikel 6 setzt die Rechtsgrundlage für die Festlegung von Durchfahrtsrechten und die Einführung der Alpentransitbörse. Der Artikel regelt die Grundzüge der mögli- chen Anwendung dieser Massnahme und die grundlegenden Voraussetzungen der

Börse, so dass auf nationaler Ebene die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung der Alpentransitbörse bestehen. Die Formulierung entspricht den Anforderungen einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Möglichkeit der entgeltlichen Erstzuteilung der Durchfahrtsrechte.

Gemäss *Absatz 1* wird die Einführung der Alpentransitbörse wie schon die Alpentransitabgabe als «Kann-Bestimmung» formuliert. Die Einführung ist mit den anderen Ländern des Alpenbogens abzustimmen. Zudem wird dem Bundesrat eine Staatsvertragskompetenz der zum Abschluss für eine koordinierte Einführung der Alpentransitbörse erforderlichen internationalen Übereinkommen übertragen. Über die konkrete Einführung einer Alpentransitbörse entscheidet so der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt.

Absatz 2 konkretisiert den Gegenstand der Alpentransitbörse. Durchfahrtsrechte für die Alpenquerung durch den Güterschwerverkehr werden definiert und versteigert. Diese Versteigerung erfolgt auf nicht diskriminierende Weise, indem auch hier vor allem die Gleichbehandlung aller Bieter, insbesondere von In- und Ausländern gewährleistet wird. Die Anwendung marktwirtschaftlicher Kriterien ist vorgeschrieben, damit der Meistbietende den Zuschlag erhalten kann. Zugleich soll so Missbrauch durch möglicherweise marktbeherrschende Bieter vermieden werden. Die genaue Form der Versteigerung wie auch die äussere Gestaltung der Durchfahrtsrechte müssen auf Verordnungsebene bestimmt werden. Die minimale Anzahl der Durchfahrtsrechte richtet sich nach der Zielfestlegung in Artikel 3, wobei auch eine schrittweise Annäherung an den Zielwert bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels möglich ist.

Gemäss *Absatz 3* gilt die Pflicht zum Erwerb eines Durchfahrtsrechts für alle Fahrzeuge des Güterschwerverkehrs bei Immatrikulation im In- und Ausland für die Durchführung einer alpenquerenden Fahrt. Der Bundesrat kann besondere Vorschriften vorsehen. Diese betreffen zuvorderst mögliche Befreiungen für Fahrten mit militärischem oder humanitärem Zweck. Je nach Ergebnis der Verhandlungen zur Alpentransitbörse mit der Europäischen Gemeinschaft und den anderen Alpenländern können auch Sonderregelungen für den Lokal- oder Kurzstreckenverkehr in den Ausführungsbestimmungen definiert werden.

Gemäss *Absatz 4* legt der Bundesrat die Zahl der Durchfahrtsrechte pro Jahr fest. Dabei richtet er sich nach Artikel 3, der das Verlagerungsziel vorgibt.

Art. 7 Durchfahrtsrechte

Mit *Absatz 1* wird der Kreis jener natürlichen und juristischen Personen oder Gemeinwesen beschrieben, die zu einer Teilnahme an der Versteigerung von Durchfahrtsrechten bzw. zum Erwerb im Rahmen des Sekundärhandels berechtigt sind. Eine vorgängige Registrierung ist zur Sicherstellung eines geregelten Verfahrens erforderlich und im Rahmen der Umsetzung auf Verordnungsebene festzulegen. Eine Weiterveräusserung des im Rahmen der Versteigerung übertragenen Durchfahrtsrechts jedem Eigentümer eines solchen Rechts ist möglich.

Absatz 2 regelt die Haftung für das Entgelt. Der Halter oder die Halterin haftet für das Entgelt des Durchfahrtsrechts. Bei ausländischen Fahrzeugen haftet zusätzlich der Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin.

Mit *Absatz 3* werden die Chauffeure der schweren Güterverkehrsfahrzeuge verpflichtet, bei einer alpenquerenden Fahrt ein Durchfahrtsrecht bzw. den Nachweis über den Besitz eines solchen mitzuführen.

Absatz 4 sieht die Möglichkeit einer Regelung für eine obligatorische Mitführungspflicht der für die fälschungssichere Erfassung und Entwertung der Durchfahrtsrechte erforderlichen Geräte oder Hilfsmittel vor. Fahrzeuglenker und Fahrzeughalter haben eine Mitwirkungspflicht in Bezug auf die Mitführung der Durchfahrtsrechte. Sie haben dafür zu sorgen, dass vor der Alpenquerung das Fahrzeug mit den gegebenenfalls erforderlichen und funktionstüchtigen Geräte versehen ist und das Fahrzeug über ein Durchfahrtsrecht verfügt.

Art. 8 Verwendung des Reinertrags der Alpentransitbörse

Mit *Artikel 8* wird die Zweckbindung des Reinertrags aus der Alpentransitbörse definiert. Nach Abzug der operativen Kosten der Alpentransitbörse sollen die Erträge als Investitionsmittel für Schieneninfrastrukturen auf den Zufahrtsstrecken der alpenquerenden Eisenbahnstrecken durch die Schweiz eingesetzt werden, sofern nicht in internationalen Abkommen etwas anderes vorgesehen ist. Finanzierungsobjekte können auch Investitionsvorhaben sein, die andernfalls über den sog. FinöV-Fonds finanziert würden.

Art. 9 Förderung des Schienengüterverkehrs

Der Rahmen für die Weiterführung flankierender Verlagerungsmassnahmen für die Schiene wird mit *Artikel 9* gesetzt. Sie haben weiterhin einen flankierenden Charakter, da die Rahmenbedingungen für die Strasse, die Liberalisierung des Güterverkehrsmarktes und neue Schieneninfrastrukturen weiterhin die Hauptinstrumente darstellen. Im Rahmen des Verlagerungsprozesses stellen sie allerdings nicht mehr nur Ergänzungsmassnahmen für eine Übergangszeit dar, sondern haben eine wesentliche Rolle bei der Stützung des Verlagerungsprozesses und der Stärkung des Marktes für Schienengüterverkehr, solange die Alpentransitbörse nicht eingeführt ist. Auch für diese Massnahmen ist der nicht diskriminierende Einsatz, also vor allem die Gleichbehandlung aller betroffenen Unternehmen des Schienenmarktes im Rahmen der Ausgestaltung der Massnahmen, zu gewährleisten. Die zukünftige Ausgestaltung und Akzentuierung der Massnahmen ist im allgemeinen Teil der Botschaft beschrieben (vgl. die Ziff. 1.5.11 bis 1.5.13).

Art. 10 Evaluation

Artikel 10 fordert vom Bundesrat ein regelmässiges und kontinuierliches Monitoring des Verlagerungsprozesses, mit welchem die Zielerreichung und die Wirksamkeit der verschiedenen eingesetzten Massnahmen überprüft werden. Die Ergebnisse dieses Monitorings fliessen regelmässig in einen Bericht über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs ein. Diese Berichte sind mindestens in einem dreijährigen Rhythmus zu erstellen. Bis zum Erreichen des Ziels ist für jedes zweite Jahr eine Berichterstattung vorgesehen.

Art. 11 Vollzug

Mit *Artikel 11* wird der Vollzug des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes dem Bundesrat übertragen. Für einzelne, mit der Alpentransitbörse zusammenhängende

Aufgaben (z.B. Durchführung der Versteigerung, Implementierung eines elektronischen Abbuchungs- und Kontrollsystems) kann der Bundesrat eine Übertragung an Dritte oder eine Delegation an Kantone vornehmen.

Art. 12 Strafbestimmungen

Artikel 12 legt in *Absatz 1* die Strafbestimmungen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes fest. Diese betreffen die Nichteinhaltung der Bestimmungen der Artikel 4–7, also die vorsätzliche Hinterziehung oder Gefährdung der Alpentransit- bzw. der Gesamttransitabgabe oder die Durchführung einer alpenquerenden Fahrt ohne das nach Einführung der Alpentransitbörse erforderliche Durchfahrtsrecht.

Für die Verfolgung und Beurteilung ist gemäss *Absatz 2* das Eidgenössische Departement für Umwelt, Energie und Kommunikation zuständig.

Art. 13 Aufhebung bisherigen Rechts

Alle mit Artikel 6 des Verkehrsverlagerungsgesetzes geänderten Gesetzesbestimmungen, insbesondere Artikel 53a des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)¹¹², in welchem die Rechtsgrundlage für Massnahmen zur Verkehrslenkung und für Schwerkverkehrskontrollen im Sinne der Zielsetzung des bisherigen Verkehrsverlagerungsgesetzes besteht, bleiben trotz Aufhebung des Verkehrsverlagerungsgesetzes weiterhin in Kraft. Die jeweiligen Gesetzesbezüge müssen im Rahmen dieser Gesetzesänderung angepasst werden.

2.3 Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts

Die nachstehenden Gesetze werden erlassen:

2.3.1 Eisenbahngesetz (EBG)

Art. 17a Verzeichnis der zugelassenen Fahrzeuge

Mit der Einfügung von Artikel 17a ins Eisenbahngesetz¹¹³ wird die gesetzliche Grundlage für ein Verzeichnis der in der Schweiz zugelassenen Fahrzeuge geschaffen. Das Verzeichnis wird nötig, weil die verkehrenden Wagen nicht mehr im Fahrzeugverzeichnis eines Bahnunternehmens aufgeführt sein müssen. Als Ersatz dafür ist ein anderes Instrumentarium, dem die relevanten Angaben über einen Wagen entnommen werden können, erforderlich. Die öffentliche Zugänglichkeit des Verzeichnisses will besagen, dass jedermann mit Angabe einer Wagennummer herausfinden kann, wer Halter oder Halterin dieses bestimmten Wagens ist. Hingegen ist eine darauf abzielende Abfrage, welche Wagen einem bestimmten Unternehmen gehören, nicht möglich.

In *Absatz 1* sind mit in der Schweiz zugelassenen Fahrzeugen nur diejenigen gemeint, die von der zuständigen Schweizer Behörde zum Verkehr zugelassen

¹¹² SR 741.01

¹¹³ SR 742.101

worden sind. Die Frage, ob Zulassungen ausländischer Behörden in der Schweiz anerkannt werden, um ein Fahrzeug in Betrieb zu nehmen, ist nicht an dieser Stelle zu regeln, ebenso wenig wie die Frage, ob dafür ein Eintrag in einem ausländischen Verzeichnis ausreicht.

Mit der Verpflichtung des Fahrzeugeigentümers in *Absatz 2* wird sichergestellt, dass es nicht Aufgabe des Eisenbahnverkehrsunternehmens ist, die Voraussetzungen zu erfüllen, damit ein Fahrzeug eingesetzt werden darf.

Sollte es Fahrzeugkategorien geben, an denen kein Bedürfnis besteht, die notwendigen Daten im Verzeichnis einsehen zu können, wird mit *Absatz 3* dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, sie von der Eintragungspflicht zu befreien.

Absatz 4 stellt die gesetzliche Grundlage dar, um ausländischen Behörden, denen Aufsichtsaufgaben im öffentlichen Verkehr zukommen, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe nötigen Informationen aus dem schweizerischen Verzeichnis liefern zu dürfen. Dasselbe soll für ausländische Bahnen gelten, insbesondere für Infrastrukturbetreiberinnen, die aus ihrer Verantwortung für ihre Infrastruktur Angaben über die Wagen, die darauf eingesetzt werden sollen, benötigen.

Art. 40b

Die Formulierung von Absatz 1 lehnt sich an den Vorentwurf Widmer/Wessner an. Haftungsvoraussetzung ist die Verwirklichung der mit dem Betrieb des Eisenbahnunternehmens verbundenen charakteristischen Risiken¹¹⁴. Es handelt sich dabei um Quellen besonderer Gefahr, die beim Betrieb einer Eisenbahnunternehmung üblich sind. Derartige Risiken sind:

- die Fortbewegung: Sie kann Zusammenstoss, Entgleisung, Überfahren verursachen, aber auch einen Brand infolge überhitzter Bremsen oder einen Sturz infolge Schnellbremsung.
- die verwendete Energie: Schädigung durch Funkenwurf, Kohlestaub. Nach der (in der Rechtslehre kritisierten) Rechtsprechung des Bundesgerichts¹¹⁵ fallen auch die durch Elektrizität der Fahrleitung verursachten Schäden unter die Eisenbahnhaftpflicht, nicht unter das Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902¹¹⁶.
- die transportierten gefährlichen Güter¹¹⁷, z.B. ein Brand, der durch transportiertes Benzin verursacht wird¹¹⁸. Diese Gefahrenquelle wird bisher in Rechtsprechung und Literatur nicht genannt. Hier ist aber die Gefährdungshaftung notwendig.

Im Gegensatz zum geltenden Recht werden Unfälle beim Ein- und Aussteigen, wenn der Zug steht, nicht mehr der Gefährdungshaftung unterstehen. Unfälle beim Bau der Eisenbahn werden nur noch soweit erfasst, als sich die genannten Risiken verwirklichen, z.B. beim Transport von Baumaterial mit der Bahn.

¹¹⁴ Vgl. Abschnitt 1.7.3.

¹¹⁵ BGE 75 II 71, 81 II 561, 97 II 180

¹¹⁶ SR 734.0

¹¹⁷ Vgl. Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID), zu beziehen bei der SBB AG, Materialverkauf, 3000 Bern 65.

¹¹⁸ Vgl. Abschnitt 1.7.1.

Schäden, die weder auf einen Personenschaden, noch einen Sachschaden zurückzuführen sind (reine Vermögensschäden) sind wie bisher von der Gefährdungshaftung nicht erfasst. Im Zusammenhang mit dem Strassenverkehrsgesetz hat das Bundesgericht jede Haftung für reine Vermögensschäden verneint, (BGE 106 II 75 ff.; 117 II 106). Dies muss auch für die Eisenbahn-Haftpflicht gelten, die ebenfalls auf Personen- und Sachschäden begrenzt ist. Die genannten Entscheide haben aber die Anwendung anderer Haftungsbestimmungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Im neueren Schrifttum wird dem Geschädigten zwar zugestanden, wahlweise zu den Gefährdungshaftungen Ansprüche aus anderen Rechtsgründen (andere ausservertragliche Haftungsbestimmungen oder Vertrag) geltend zu machen¹¹⁹. Diese Ersatzpflicht wäre aber bei reinen Vermögensschäden nur im ungewöhnlichen Fall gegeben, wo eine Verhaltensnorm verletzt wurde, die den Schutz vor diesen Schäden bezweckt¹²⁰.

Haftpflichtig ist der Inhaber oder die Inhaberin des Eisenbahnunternehmens. Der Begriff wird aus dem EHG übernommen. Das Bundesgericht versteht darunter die Person, auf deren Rechnung und Gefahr der Betrieb der Eisenbahn geführt wird (BGE 82 II 69). Sie kann vom Eigentümer und vom Konzessionär verschieden sein.

Der Vorentwurf Widmer/Wessner verwendete den Begriff «Betreiber». Der Ausdruck «betreiben» wird aber in Artikel 5 EBG in einem engeren Sinn verwendet. Daher wird er hier nicht übernommen. Der deutsche Begriff «Inhaber» wurde in der Vernehmlassung als zu wenig klar kritisiert. Da der Begriff aber, wie gesagt, durch eine gefestigte Rechtsprechung des Bundesgerichts umschrieben ist, dient es der Rechtssicherheit, ihn beizubehalten. Auf französisch wird der Ausdruck «entreprise qui exploite le chemin de fer» verwendet. Er entspricht dem deutschen Begriff «Inhaber» besser als der bisherige Ausdruck «entreprise de chemin de fer».

Absatz 2 nimmt Sachen in der Obhut des Reisenden (Handgepäck) und beförderte Sachen (Reisegepäck und Frachtgut) von der Gefährdungshaftung aus. Hier sollen andere Vorschriften ausschliesslich anwendbar sein: die Bestimmungen des in den Vorlagen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Bahnsektor vorgeschlagenen Personenbeförderungsgesetzes (PBG) und des Gütertransportgesetzes oder, soweit diese Gesetze nicht anwendbar sind (z.B. bei nicht eidgenössisch konzessionierten Skiliften oder Seilbahnen, die nach Artikel 20 des Seilbahngesetzes der Gefährdungshaftung unterstellt werden), die vertragsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Für beförderte Sachen sind dies die Vorschriften über den Frachtvertrag (Art. 440–457 OR), für Sachen in der Obhut des Reisenden die allgemeinen Vorschriften über die Folgen der Nichterfüllung (Art. 97 ff. OR). Die ausschliessliche Anwendung dieser Bestimmungen bedeutet, dass ausservertragliche Haftungsbestimmungen (z.B. Art. 41, 55 OR) nicht anwendbar sind. Dies entspricht dem geltenden Eisenbahnhaftpflichtgesetz, das in Artikel 11 die ausservertragliche Haftung für Sachen in der Obhut des Reisenden abschliessend und in Übereinstimmung mit dem Transportgesetz regelt. Wäre die Regelung nicht ausschliesslich, könnte sich der Geschädigte auf die Haftung des Geschäftsherrn nach Artikel 55 OR berufen, die kein Verschulden voraussetzt und im Gegensatz zum Personenbeförderungsgesetz (Art. 50 PBG) und dem Entwurf zum Gütertransportgesetz im Rahmen der Güterverkehrsvorlage (Art. 20) keine summenmässige Begrenzung der Haftung kennt. Entsprechend dem Ziel, die ausservertragliche Haftung auszuschliessen,

¹¹⁹ Roberto, S. 149 N 524 mit Literaturhinweisen; Oftinger/Stark II/3, S. 32, § 27 N 77.

¹²⁰ Oftinger/Stark II/3, a.a.O.

müssen die vertragsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts sogar auf Schwarzfahrer angewendet werden. Hier kann ein faktisches Vertragsverhältnis bejaht werden.

Art. 40c

Artikel 40c regelt die vollständige Entlastung des Inhabers des Eisenbahnunternehmens von der Haftung. Absatz 1 umschreibt die Voraussetzungen. Absatz 2 nennt als Beispiele die drei klassischen Entlastungsgründe: höhere Gewalt, grobes Selbst- oder Drittverschulden (die bisher in Art. 1 Abs. 1 EHG ausschliesslich genannt werden). Die neue Regelung lehnt sich an den Vorentwurf Widmer/Wessner (Art. 47a) und eine These der Studienkommission¹²¹ an.

Die allgemeine Umschreibung der Entlastungsvoraussetzungen in Absatz 1 soll es erlauben, neben den klassischen Entlastungsgründen andere Entlastungsgründe zuzulassen. Insbesondere die Selbsttötung einer urteilsunfähigen Person soll einen Entlastungsgrund darstellen. Nach geltendem Recht ist nur anerkannt, dass die Selbsttötung einer urteilsfähigen Person als grobes Selbstverschulden anzusehen ist und von der Haftung entlastet¹²². Als weitere Entlastungsgründe zu nennen sind die versuchte Selbsttötung sowie das charakteristische Risiko, das von der geschädigten Person zu vertreten ist (wenn z.B. ein Auto wegen eines Defekts von der Fahrbahn abweicht, einen Abhang hinunter rutscht und auf einen fahrenden Zug stürzt). Weist dagegen das Verhalten einer urteilsunfähigen Person eine geringere Intensität auf als Selbsttötung (z.B. Umherirren einer geistig verwirrten Person auf dem Bahngleise), so soll es auch nach der neuen Regelung keinen Entlastungsgrund darstellen. Nur der Schadenersatz kann in analoger Anwendung von Artikel 54 OR (Billigkeitshaftung der urteilsunfähigen Person) gekürzt werden. Andererseits werden verbrecherische oder unredliche Handlungen und die Übertretung polizeilicher Vorschriften (Art. 6/7 EHG) nicht mehr als selbständige Entlastungsgründe genannt. Sie entlasten nur insofern, als sie grobes Selbstverschulden darstellen.

Mit der allgemeinen Umschreibung der Entlastungsvoraussetzungen wird ferner klargestellt, dass der Entlastungsgrund (z.B. Abspringen aus dem fahrenden Zug als grobes Selbstverschulden) die Verursachung des Schadens durch die charakteristischen Risiken des Bahnbetriebs (z.B. durch die Fortbewegung) nicht vollständig aufhebt. Er lässt sie, aber als unbedeutend erscheinen, weil er als Hauptursache des Schadens anzusehen ist¹²³. Mit der Formulierung «anzusehen ist» wird zum Ausdruck gebracht, dass das Gericht eine Wertung vornehmen muss, wenn es einen Entlastungsgrund bejaht.

Zur Praxis zu den klassischen Entlastungsgründen ist zu bemerken: Die höhere Gewalt (ausserordentliche Naturvorgänge oder kriegerische Ereignisse) wurde auch bei Lawenniedergang oder Steinschlag in keinem veröffentlichten Gerichtsurteil als gegeben erachtet, da der Unfall durch technische Vorkehrungen hätte abgewendet werden können¹²⁴. Hingegen wurde wiederholt die Haftung wegen groben Selbstverschuldens verneint, namentlich bei Auf- oder Abspringen vom fahrenden Zug,

¹²¹ Bericht der Studienkommission, S. 48 ff., S. 52 These 52-9.

¹²² Oftinger/Stark I, S. 159 § 3 N 155; Rey S.130 N 560 ff.; Widmer/Wessner, Erläuternder Bericht, 114 f.; vgl. auch BGE 102 II 363 ff., 367. Die Entlastung auch bei Urteilsunfähigkeit befürworten hingegen Keller I 93. und die bei Rey, S. 130 N 565 zitierten Autoren.

¹²³ Vgl. BGE 116 II 519 ff., 524.

¹²⁴ Oftinger/Stark II/3, S. 54 § 27 N 131 f.; Keller I 257.

grober Unvorsichtigkeit beim Überschreiten von Geleisen oder Befahren eines Bahnübergangs. Trotz groben Selbstverschuldens wurde aber die Haftung bejaht, sofern eine erhöhte Betriebsgefahr (d.h. besonders gefährliche Umstände im Einzelfall) oder ein Verschulden der Eisenbahnunternehmung vorlagen¹²⁵. In gewissen Fällen wurde die Haftung wegen groben Drittverschuldens verneint, wenn z.B. Eltern ein geistig behindertes Kind allein reisen liessen oder Armeeingehörige mit Geschützten die Geleise unvorsichtig überquerten; auch bei grobem Drittverschulden wurde die Haftung bejaht, wenn eine erhöhte Betriebsgefahr oder ein Verschulden der Eisenbahnunternehmung vorlagen¹²⁶. Die bisherige Rechtsprechung zu den Entlastungsgründen soll mit der neuen Bestimmung nicht geändert werden.

Art. 40d

Vgl. vorne Ziffer 1.7.4.

Art. 40e

In Absatz 1 wird das Verbot des Ausschlusses oder der Beschränkung der Haftung durch Vertrag aus Artikel 16 EHG übernommen, da das Obligationenrecht keine entsprechende Vorschrift kennt. Die Nichtigkeit einseitiger Erklärungen über die Beschränkung der Haftung braucht hingegen im Gesetz nicht erwähnt zu werden.

In Absatz 2 wird die Anfechtung von Vergleichen mit offensichtlich unzulänglicher Entschädigung aus Artikel 17 EHG übernommen, da das Obligationenrecht keine entsprechende Vorschrift kennt. Es wird aber eine Jahresfrist wie in Artikel 87 Absatz 2 SVG eingeführt. Massgebend für die Beurteilung der Unzulänglichkeit der Entschädigung im Vergleich zu den Prozesschancen ist der Zeitpunkt des Abschlusses des Vergleichs. Diese Bestimmung wird von der Rechtsprechung zurückhaltend angewendet¹²⁷. Sie wird selten angerufen¹²⁸. Da aber in der Schweiz über 99 % der Haftpflichtfälle durch Vergleich erledigt werden¹²⁹ und der Geschädigte veranlasst sein kann, einen ungünstigen Vergleich einem langjährigen Prozess vorzuziehen¹³⁰, rechtfertigt sich die Beibehaltung der Bestimmung.

Art. 40f

Die Verweisung auf die Bestimmungen des Obligationenrechts über unerlaubte Handlungen ist in den neueren Haftpflichtgesetzen üblich. Im Rahmen dieser Revision ergeben sich folgende inhaltliche Änderungen:

- Die Genugtuung ist unabhängig von einem Verschulden auszurichten (Art. 47/49 OR statt Art. 8 EHG).
- Der Sachschaden bestimmt sich nicht mehr nach dem Handelswert der Sache, wie dies Artikel 12 EHG vorschreibt («wirklicher Wert»)¹³¹. Eine weiter gehende Entschädigung ist anders als nach Artikel 12 EHG auch ohne

¹²⁵ Keller I 259 ff.; Oftinger/Stark II/3 S. 57 ff. § 27 N 137 ff.

¹²⁶ Keller I 258; Oftinger/Stark II/3, S. 55 ff. § 27 N 133 ff.

¹²⁷ BGE 99 II 366 ff., 372 ff.; 109 II 347 ff., 349.

¹²⁸ Keller I 328; Oftinger/Stark I, S. 662, § 12 N 42.

¹²⁹ Oftinger/Stark I, S. 655 § 12 N 18 Anm. 24.

¹³⁰ Oftinger/Stark I, S. 655 f. § 12 N 19.

¹³¹ Oftinger/Stark I, S. 364 § 6 N 356; Keller II 104 legt hingegen Art. 12 EHG so aus, dass er nur den Ersatz des Affektionsinteresses ausschliesst.

Verschulden zulässig. Neu kann nach der Praxis zu Artikel 42 OR der Schaden subjektiv nach dem Wert berechnet werden, den die Sache im Zusammenhang mit dem übrigen Vermögen des Geschädigten hat¹³². Dies bedeutet namentlich, dass bei einem Automobil die Abschreibung geringer sein kann als jene, die handelsüblich ist¹³³. Neu gilt ferner eine kausale Haftung für den Erwerbsausfall (entgangener Gewinn), der infolge des Sachschadens entsteht¹³⁴. Nach Artikel 43 Absatz 1^{bis} OR kann bei Haustieren das Affektionsinteresse berücksichtigt werden. Die Regelung von Artikel 12 EHG, die aus dem Transportrecht stammt, ist nicht mehr notwendig, da die Haftung für transportierte Sachen ausschliesslich durch die Transportgesetzgebung geregelt wird (Art. 40b Abs. 2).

- Die zweijährige Verjährungsfrist (Art. 14 EHG) wird durch eine einjährige relative Frist seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen und eine zehnjährige absolute Frist seit der schädigenden Handlung ersetzt; vorbehalten sind strafrechtliche Verjährungsfristen (Art. 60 OR).

Das Verbot, die Ersatzforderungen abzutreten (Art. 15 EHG), fällt weg¹³⁵.

Folgende Bestimmungen des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes werden mit keiner oder nur geringer inhaltlicher Änderung durch Vorschriften des Obligationenrechts ersetzt:

- Betreffend Schaden bei Tod und Körperverletzung (Art. 2, 3, 9, 10, 13). Neu gelten die Artikel 42, 45 und 46 OR.
- Betreffend Schadenersatz (Art. 4, 5, 9).
- Betreffend Rückgriff (Art. 18). Neu gelten die Artikel 50/51 OR.

Hervorzuheben ist, dass auf eine Bestimmung über Herabsetzung des Schadenersatzes bei ungewöhnlich hohem Einkommen des Geschädigten (Art. 4 EHG) verzichtet werden kann. Die Streichung bedeutet keine inhaltliche Änderung. Entsprechend der Praxis des Bundesgerichts¹³⁶ und der Ansicht eines grossen Teils der Rechtslehre¹³⁷ soll die wirtschaftliche und soziale Situation des Geschädigten im Rahmen der Schadenersatzbemessung nach Art. 43 OR berücksichtigt werden können.

Auch auf eine Bestimmung über die Anrechnung der Leistungen von Versicherungen an die Haftpflicht, soweit der Haftpflichtige die Prämien bezahlt hat (Art. 13), kann verzichtet werden. Zwar gilt als allgemeine Regel, dass Leistungen von Summenversicherungen (z.B. Lebensversicherung) nicht an die Haftpflicht angerechnet werden dürfen¹³⁸; diese findet jedoch keine Anwendung, soweit der Haftpflichtige

¹³² Oftinger/Stark I, S. 365 § 6 N 357; Keller II 104; zurückhaltend Roberto, S. 195 N 673.

¹³³ Oftinger/Stark I S. 366 § 6 N 360 f.; Keller II 104.

¹³⁴ Oftinger/Stark I, S. 370 ff., § 6 N 371 ff.

¹³⁵ Betreffend Abtretbarkeit der Genugtuung vgl. Brehm, Berner Kommentar, N 126 zu Art. 47 OR; Oftinger/Stark I, S. 437 § 8 N 44.

¹³⁶ Das Bundesgericht hat in allgemeiner Form erklärt, dass die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse jeder Partei im Rahmen der Schadenersatzbemessung nach Art. 43 Abs. 1 OR zu berücksichtigen sind (BGE 104 II 188).

¹³⁷ Honsell, S. 103, § 9 N 36; Keller I 149; Rey, S. 98 § 4 N 438; Schnyder, Basler Kommentar, N 14 zu Art. 43 OR; Werro, Commentaire Romand, N 26 ad Art. 43 CO. – Anderer Auffassung (gegen die Berücksichtigung des ungewöhnlich hohen Einkommens im Rahmen von Art. 43 OR): Brehm, Berner Kommentar, N 63 zu Art. 43 OR; Oftinger/Stark, S. 410 § 7 N 63; Roberto, S. 258 N 896 f.

¹³⁸ Z.B. Oftinger/Stark I, S. 269 § 6 N 65.

die Prämien bezahlt hat. Da die Regel im Gesetz nicht ausdrücklich festgelegt ist, muss auch die Ausnahme nicht ins Gesetz aufgenommen werden¹³⁹ (Art. 96 des Versicherungsvertragsgesetzes¹⁴⁰, aus dem die Regel der Nichtanrechnung abgeleitet wird, schliesst nur den Rückgriff des Summenversicherers auf den Haftpflichtigen aus; dies gilt auch im vorliegenden Fall). Zudem enthalten Artikel 62 Absatz 3 SVG und Artikel 9 Absatz 2 des Kernenergiehaftpflichtgesetzes (KHG) gleiche Regelungen wie Artikel 13 EHG. Es ist also eine analoge Anwendung möglich. Da heute die Arbeitnehmer obligatorisch gegen Unfall versichert sind, kann auf die Vorschrift von Artikel 13 Absatz 2 EHG verzichtet werden, wonach gegenüber Arbeitnehmern die Anrechnung der Versicherungsleistungen nur zulässig ist, wenn die Versicherung alle Unfälle beim Bau oder Betrieb einer Eisenbahn deckt.

Die Bestimmung über freie Beweiswürdigung (Art. 20) wird mit der geplanten Schweizerischen Zivilprozessordnung gegenstandslos.

Die Bestimmung, wonach die Konzession die Haftung verschärfen kann (Art. 21), wird mit der Einführung einer vollen Gefährdungshaftung gegenstandslos.

Im internationalen Eisenbahnverkehr gilt das in Ziffer 1.7.1 erwähnte Übereinkommen vom 9. Mai 1980¹⁴¹ über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) mit Anhang A, Einheitliche Rechtsvorschriften über die internationale Personenbeförderung von Personen und Gepäck (CIV) und Anhang B, Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Personenbeförderung von Gütern (CIM). Ein ausdrücklicher Vorbehalt für dieses Übereinkommen ist nicht notwendig, da sich der Vorrang des Völkerrechts bereits aus Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung ergibt.

2.3.2 Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Die Bestimmungen des geltenden Anschlussgleisgesetzes werden terminologisch und sachlich an die Situation nach der Bahnreform angepasst. Das geltende Anschlussgleisgesetz geht terminologisch durchwegs von integrierten Eisenbahnunternehmen aus, welche auf dem eigenen Netz fahren. Dem bereits durch die Bahnreform verwirklichten Prinzip des freien Netzzuganges wurde somit bis anhin noch nicht Rechnung getragen. Im Rahmen der Partialrevision des Anschlussgleisgesetzes erscheint es angezeigt, die terminologischen Anpassungen vorzunehmen und konsequent von Infrastrukturbetreiberin oder Eisenbahnverkehrsunternehmen zu sprechen. Diese terminologischen Anpassungen betreffen die Artikel 1, 3, 6, 10, 11, 14, 15 und 17.

Artikel, denen durch die Umstände der veränderten Bahnlandschaft (nach der Bahnreform) keine eigenständige Bedeutung mehr zukommt, werden gestrichen. Es handelt sich dabei um die Artikel 7 und 8 des Anschlussgleisgesetzes¹⁴².

¹³⁹ Die Vorschrift von Art. 13 EHG (Anrechnung der Versicherungsleistungen an die Haftpflicht, soweit der Haftpflichtige die Prämie bezahlt hat) wird als allgemeiner Grundsatz bejaht von Ofinger/Stark I S. 269 f. § 6 N 67; S. 583 f. § 11 N 138 ff.; Widmer/Wessner, Erläuternder Bericht, S. 205 bei Anm. 1037 mit Literaturhinweisen. Anderer Auffassung: Deschenaux/Tercier, La responsabilité civile, p. 305 s. N 31.

¹⁴⁰ SR 221.229.1

¹⁴¹ SR 0.742.403.1

¹⁴² SR 742.141.5

Art. 2

Der Begriff «Ladegleise» wird aus dem Gesetz gestrichen, da sie einerseits im Gesetz nirgends vorkommen und andererseits in der Praxis weitgehend an Bedeutung verloren haben.

Art. 9

Neu wird eine Pflicht des Anschliessers verankert, sein Anschlussgleis in Stand zu halten, falls Mitbenützer und Nachanschliesser bestehen. Der Grund liegt darin, dass die Benutzbarkeit ihres Anschlusses direkt abhängt vom Zustand des Anschlussgleises, ohne dass sie direkt darauf Einfluss nehmen können. An den Kosten, die dem Anschliesser daraus entstehen, haben sie sich im Rahmen ihrer Interessen zu beteiligen. Diese Regel für die Kostenaufteilung ist Artikel 741 Absatz 2 ZGB¹⁴³ entnommen, der die Unterhaltskosten bei Grunddienstbarkeiten zum Gegenstand hat.

Art. 12

Die Sicherheitsaufsicht im Bereich der Anschlussgleise ist grundlegend nach Sicherheits- und Risiküberlegungen zu konzipieren. Mit Übergang der Sicherheitsaufsicht über die Anschlussgleise, welche an das SBB-Netz anschliessen, wird in den anstehenden Gesetzesvorlagen zum Bahnbereich die Grundlage für eine einheitliche Sicherheitsaufsicht in diesem Bereich gelegt.

Im Rahmen des Vollzugs des Gesetzes muss das Bundesamt für Verkehr bzw. der Bundesrat das konkrete Konzept für die Ausübung dieser Sicherheitsaufsicht bestimmen. Dabei ist insbesondere auch intermodal (Schiene/Strasse; Anschlussgleis/Werkhof) eine abgestimmte Sicherheitsphilosophie zu verfolgen. Im Rahmen der Gesetzesanpassungen werden hierfür lediglich die Grundlagen geschaffen.

Art. 14

Die neue Ausgestaltung der Aufsicht (Art. 17) ermöglicht es, die Bestimmung über die Aufgaben und Befugnisse der Infrastrukturbetreiberin wesentlich zu reduzieren. Nach wie vor soll es ihr aber erlaubt sein, das Anschlussgleis und den Betrieb darauf zu kontrollieren, um abklären zu können, ob die Sicherheit gewährleistet ist. Stellt sie irgendwelche Mängel fest, steht es ihr aber nicht zu, Massnahmen gegenüber dem Anschliesser anzuordnen oder selbst vorzunehmen, sondern sie hat sich mit dem entsprechenden Begehren an die Aufsichtsbehörde zu wenden.

Art. 17

Im Rahmen der ersten Stufe der Bahnreform wurden Aufgaben der SBB, die sie bis anhin als Anstalt des Bundes wahrzunehmen hatte, dem BAV übertragen. Dabei wurde es aus Versehen unterlassen, die entsprechende Änderung im Anschlussgleisgesetz vorzunehmen. Das wird nun nachgeholt. Gleichzeitig wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Bundesrat die Aufsicht auf Dritte übertragen kann. Die Kontrolle der Sicherheit soll sich nach den im übrigen Eisenbahnrecht anwendbaren Bestimmungen richten.

Art. 19 Abs. 2

Die in diesem Artikel enthaltene Referenz muss angepasst werden an die durch das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vorgenommenen Änderungen.

Übergangsbestimmung

Damit die Vertragsparteien in den bestehenden Anschlussgleisverträgen insbesondere die fällige Zuordnung der Rechte und Pflichten zu Infrastrukturbetreiberin und Eisenbahnverkehrsunternehmen vornehmen und somit ihre Rechtsbeziehungen klären, wird ihnen eine angemessene Übergangsfrist angesetzt.

2.3.3 Seilbahngesetz

Im Eisenbahngesetz werden die Seilbahnunternehmen nicht im Titel des Gesetzes erwähnt. Daher rechtfertigt sich die Einfügung eines Verweises auf das Eisenbahngesetz in Artikel 20 des Seilbahngesetzes.

2.3.4 Personenbeförderungsgesetz (Art. 23)

Art. 23

Die Haftung der Eisenbahnunternehmen für Handgepäck, die bisher in Artikel 19 Absatz 2 des Transportgesetz geregelt ist und zukünftig in das Personenbeförderungsgesetz integriert werden soll¹⁴⁴, wird nur in einem Punkt geändert: Die Beweislast bezüglich des Verschuldens wird umgekehrt, wie es im Vertragsrecht (Art. 97 OR) üblich ist. Weist die geschädigte Person nach, dass die Eisenbahnunternehmen den Schaden verursacht hat, z.B. durch Schnellbremsung, muss die Eisenbahnunternehmen beweisen, dass sie kein Verschulden trifft, dass z.B. die Schnellbremsung gerechtfertigt und unvermeidlich war. Eine Gefährdungshaftung soll wie bisher nur im Falle eines Körperschadens gelten, für den die Eisenbahnunternehmen haftet. Die Verschärfung der Haftung der Eisenbahnunternehmen für Handgepäck ist gerechtfertigt, da in Artikel 40b Absatz 2 des Eisenbahngesetzes eine ausschliessliche Anwendung des Transportgesetzes auf Schäden an Gepäck und Frachtgut vorgesehen wird und somit die verschuldensunabhängige (kausale) Haftung des Geschäftsherrn für seine Hilfspersonen nach Artikel 55 OR nicht zum Zuge kommt.

In Absatz 3 wird die bisherige Kausalhaftung des Reisenden für Handgepäck, die dem internationalen Transportrecht entnommen ist, in eine Verschuldenshaftung mit Umkehr der Beweislast umgewandelt. Eine solche Regelung fügt sich besser in das schweizerische Vertragsrecht ein, das normalerweise keine Kausalhaftung unter Vertragspartnern vorsieht. Damit gilt für Eisenbahnunternehmen und Reisende bezüglich des Handgepäcks eine vergleichbare Haftung.

¹⁴⁴ Art. 19 Transportgesetz soll im Rahmen der «Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr (RöVE; Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2)» (BBl 2007 2681) in das Personenbeförderungsgesetz (voraussichtlich in Art. 23) übernommen werden.

Da die Haftung nach Transportgesetz ausschliesslich gelten soll (Art. 40b Abs. 2 EBG), ist sie auch auf Reisende ohne gültigen Fahrausweis anwendbar. Dies muss nicht ausdrücklich gesagt werden.

Art. 50a

Artikel 50a entspricht dem heutigen Artikel 5 des Personenbeförderungsgesetzes vom 18. Juni 1993. Diese Bestimmung hält fest, dass für die konzessionierten Unternehmen, die dem Personenbeförderungsgesetz unterstehen, die Haftungsbestimmungen des Eisenbahngesetzes gelten, wobei für Motorfahrzeuge die Haftpflichtbestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes vorbehalten bleiben.

2.3.5 Binnenschifffahrtsgesetz

Im Gegensatz zum EHG werden im Eisenbahngesetz die Schifffahrtsunternehmen nicht im Titel des Gesetzes erwähnt. Daher rechtfertigt sich die Einführung eines ausdrücklichen Verweises auf das Eisenbahngesetz in Artikel 30a.

2.3.6 Gütertransportgesetz

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Artikel 1 grenzt den Geltungsbereich des Gütertransportgesetzes ein: Das gesamte Gesetz gilt für den Transport von Gütern durch die Eisenbahn-, Seilbahn- und konzessionierten Schifffahrtsunternehmen.

Art. 2 Fahrzeuge

In diesem Artikel wird umschrieben, was unter einem Fahrzeug im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist.

Art. 3 Qualitätsanforderungen, Regelung der Zusammenarbeit

Mit *Artikel 3* wird die Bedeutung von qualitätsverbessernden Schritten auf Seiten des Schienengüterverkehrs betont. Diese Schritte müssen durch alle beteiligten Parteien, also durch Eisenbahnverkehrsunternehmen, Infrastrukturbetreiberinnen und Verloader bewerkstelligt werden. Auch der Bund als Gestalter der Rahmenbedingungen und in internationaler Zusammenarbeit mit anderen Regierungen und nationalen Verwaltungen leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. *Absatz 1* ermöglicht den Erlass von bestimmten Qualitätsanforderungen, insofern sie auf internationaler Ebene vereinbart werden und Gültigkeit besitzen. Eine Ausweitung auf die nationalen Schienengüterverkehre ist in diesem Fall vorgesehen. *Absatz 2* weist dem Bundesrat die Kompetenz und Aufgabe zu, in seiner Rolle gegenüber den verschiedenen Parteien des Schienengüterverkehrsmarktes darauf hinzuwirken, die Zusammenarbeit zu verbessern und so eine Erhöhung von Qualität und Benutzerfreundlichkeit zu erreichen.

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

Mit *Absatz 1* wird die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Transport gefährlicher Güter an den Bundesrat delegiert. Dabei soll die Verhältnismässigkeit der zur Erhöhung der Sicherheit der für den Bahntransport von gefährlichen Gütern ergriffenen Massnahmen gewährleistet werden, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse nicht reduziert wird.

Mit *Absatz 2* wird die gesetzliche Grundlage für die Möglichkeit einer umfassenden Delegation der Genehmigung, Zulassung und Prüfung von Gefahrgutumschliessungen geschaffen. Für diese Delegation sollen mehrere Stellen oder Organisationen bezeichnet werden können.

Art. 5 Transporte im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation
(GüTG Art. 8a)

Artikel 5 wurde aus dem GüTG übernommen und regelt die Vorrangigkeit von Transporten aus sicherheitspolitischen Überlegungen in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Zusätzlich wird der Bundesrat ermächtigt, hierzu Ausführungsbestimmungen zu regeln. Insbesondere erhält er die Möglichkeit, die Unternehmen bei besonderen betrieblichen Schwierigkeiten im Einzelfall von diesen Pflichten zu befreien. Diese Kompetenz kann er auch weiterdelegieren.

Art. 6 Ausservertragliche Haftung

Schon bisher galten für die ausservertragliche Haftpflicht die Bestimmungen des Eisenbahnhaftpflichtrechts. Nur war dies nicht ausdrücklich verankert, so dass es wegen der Bestimmungen über die vertragliche Haftung, die nicht ausdrücklich als solche benannt wurden, zu Fehlinterpretationen in der Anwendung des Gesetzes kommen konnte. Das soll künftig vermieden werden. Neu befinden sich die Bestimmungen über die ausservertragliche Haftpflicht nicht mehr im Bundesgesetz über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post (EHG), sondern im Eisenbahngesetz.

Art. 7 Pflichten des Fahrzeughalters

Weil ein Wagen nicht mehr im Fahrzeugverzeichnis eines Eisenbahnverkehrsunternehmens aufgeführt sein muss und somit nicht mehr einer Bahn zugeordnet werden kann, die für ihn verantwortlich ist, muss neu eine verantwortliche Person bezeichnet werden: der Halter. Er muss dafür sorgen, dass der Wagen im Verzeichnis der zugelassenen Fahrzeuge figuriert und als Voraussetzung dafür auch über die nötige Zulassung verfügt. Weiter ist er dafür besorgt, den Wagen in Stand zu halten und zu beschriften. Er ist mit anderen Worten verantwortlich dafür, dass sich der Wagen in betriebsbereitem Zustand befindet. Das Eisenbahnverkehrsunternehmen muss davon ausgehen können, dass die Wagen, die es befördern soll, den Anforderungen entsprechen.

2. Abschnitt: Wagenverwendungsvertrag und Beförderungsvertrag

Art. 8 Wagenverwendungsvertrag

Aufgrund der Entwicklung im Güterverkehrsmarkt erweist sich die bisherige rudimentäre Regelung gemäss Artikel 27 GüTG als unzureichend. Das Verhältnis zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und demjenigen, der einen Wagen zur Verfügung stellt, bedarf einer detaillierteren Regelung.

Weil viele Operateure nicht nur im nationalen, sondern im grenzüberschreitenden Verkehr tätig sind und dementsprechend viele Wagen auch im internationalen Verkehr eingesetzt werden, ist es weder erstrebenswert noch sinnvoll, dass die Schweiz für den Binnenverkehr separate Regeln erlässt. Das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF), das von der Bundesversammlung am 14. Dezember 2001 genehmigt worden¹⁴⁵ und für die Schweiz am 1. Juli 2006 für den internationalen Verkehr in Kraft getreten ist, enthält in Anhang D mit den CUV ein entsprechendes Regelwerk. Es auch im nationalen Verkehr anzuwenden, liegt im Interesse aller Beteiligten.

Art. 9 Beförderungsvertrag

Absatz 1 enthält im Vergleich zum bisherigen Artikel 28 Absatz 1 GüTG zwei Neuerungen: Der Begriff «Frachtvertrag» wird ersetzt durch «Beförderungsvertrag», der heutzutage in der Branche gängig ist und auch im internationalen Recht verwendet wird. Vertragsgegenstand ist nicht mehr der Transport «zwischen bestimmten Stationen», sondern «zum Bestimmungsort». Der Grund liegt darin, dass die vereinbarte Beförderung nicht zwingend an einem Bahnhof bzw. an einer Haltestelle des öffentlichen Verkehrs enden soll, sondern wie heute üblich auch die Feinverteilung mit umfassen kann, mit der das beförderte Gut direkt beim Empfänger abgeliefert wird.

Absatz 2 hält explizit fest, dass der Beförderungsvertrag formlos zu Stande kommt. Das ist eine markante Änderung zum bisherigen Recht, demgemäss das Zustandekommen des Vertrages der Übergabe des Gutes und der Transporturkunde an das Transportunternehmen bedurfte (Art. 28 Abs. 2 GüTG). Dieser Wechsel vom Realzum Konsensualekontrakt war auch die grundlegende Änderung im internationalen Recht.

Absatz 3: Das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) enthält in Anhang B die CIM. Sowohl die verladende Wirtschaft wie die Bahnen haben im Rahmen der Vernehmlassung und der Vertiefungsarbeiten gewünscht, dass im nationalen Verkehr dieselben Bestimmungen gelten sollen wie im internationalen. Ein Bedürfnis, für Transporte im Binnenverkehr ein separates Regelwerk zu erlassen, besteht nicht. Das gilt umso mehr, als die CIM zu grossen Teilen dispositives Recht darstellen und somit gewährleistet ist, dass in Einzelfällen die Vertragsparteien frei sind, abweichende Bestimmungen zu vereinbaren.

Weil die CIM den Beförderungsvertrag zwar als Konsensualekontrakt ausgestalten, trotzdem aber in Art. 6 § 2 vorschreibt, dass der Beförderungsvertrag in einem Frachtbrief nach einem einheitlichen Muster festzuhalten ist, wurde die Formfreiheit in *Artikel 9 Absatz 2* ausdrücklich verankert. Diese Bestimmung geht den CIM vor,

¹⁴⁵ AS 2006 3099

was mit dem Ausdruck «im Übrigen» klargestellt wird. Falls allerdings die Parteien den Beförderungsvertrag in einem Frachtbrief festhalten wollen, sind sie verpflichtet, ihn gemäss Artikel 7 CIM (Inhalt des Frachtbriefes) auszugestalten, weil dieser Artikel nicht dispositiv ist.

3. Abschnitt: Aufsicht, Rechtspflege und Strafbestimmungen

Art. 10 Aufsicht (GüTG Art. 49a)

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Änderungen inhaltlich unverändert übernommen.

Art. 11 Rechtsweg (GüTG Art. 50)

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Änderungen inhaltlich unverändert übernommen.

Art. 12 Übertretungen

Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich seinen Verpflichtungen im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation oder seinen Pflichten als Fahrzeughalter nicht nachkommt.

Art. 13 Vergehen (GüTG Art. 51)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 14 Verfolgung von Amts wegen (GüTG Art. 51a)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

Art. 15 Zuständigkeit (GüTG Art. 51b)

Die Bestimmung wird unverändert übernommen.

2.4 Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs

Der Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Bahngüterverkehrs dient der Finanzierung der flankierenden Massnahmen. Wie beim Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs vom 28. September 1999 basieren die Investitionsbeiträge an Terminals wie auch die Anschlussgleise auf eigenen Finanzierungsgrundlagen (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG) und sind nicht Gegenstand des Zahlungsrahmens. Die Intensivierung der Schwerkverkehrskontrollen wird aus den LSWA-Einnahmen des Bundes finanziert.

Im Mittelpunkt der mit diesem Zahlungsrahmen bereitgestellten Mittel stehen somit die Betriebsabteilungen für den alpenquerenden unbegleiteten und begleiteten kombinierten Verkehr.

Mit dem in Artikel 1 festgelegten Betrag von 1600 Millionen Franken ist die Finanzierung der Abteilungen für den kombinierten Verkehr gesichert. Im Durchschnitt pro Jahr sind dies 200 Millionen Franken. Gegenüber heute ist dies eine Reduktion der Förderung für den kombinierten Verkehr um rund 20 Millionen Franken (ohne die heute noch entrichteten Trassenpreissubventionen für den Wagenladungsverkehr). Ein jährlicher Kreditrahmen von 220 Millionen Franken soll gemäss Artikel 2 Absatz 1 nicht überschritten werden.

Der Zahlungsrahmen soll ab dem Jahr 2011 die erforderlichen Mittel zur Finanzierung der flankierenden Massnahmen zur Verfügung stellen. Er wird auf 8 Jahre ausgerichtet. Spätestens bei Einführung einer Alpentransitbörse ist die Subvention aber abzubauen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem im Güterverkehrsverlagerungsgesetz beschriebenen Verlagerungskonzept sind weiterhin Mittel für die Förderung des alpenquerenden Bahngüterverkehrs erforderlich.

Für die Realisierung des mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgestellten Massnahmenbündels zur Realisierung der Zielsetzung von 650 000 alpenquerenden Fahrten sind – ohne Einführung der Alpentransitbörse – finanzielle Fördermittel zur Unterstützung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs in Höhe von 1600 Millionen Franken für die Jahre 2011–2018 erforderlich. Diese Mittel werden im Rahmen eines Bundesbeschlusses für einen neuen Zahlungsrahmen zusammen mit der Güterkehrsvorlage beantragt. Mit dem Zahlungsrahmen sollen Mittel für die finanzielle Förderung des Betriebs des begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehrs zur Verfügung stehen. Es werden auch verschiedene Massnahmen weitergeführt, für die eigene Finanzierungsgrundlagen bestehen.

Im Jahr 2005 stand für die Finanzierung sämtlicher flankierender Verlagerungsmassnahmen ein Budget von 350 Millionen Franken zur Verfügung. Im Jahr 2006 betrug die Summe der Mittel 302 Millionen Franken. Mit der Fortführung der Verlagerungspolitik im Rahmen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes wird der Finanzbedarf für die ersten Jahre bei 320 Millionen Franken liegen und durch die schrittweisen Effizienzsteigerungen der verlagerten Verkehre und den Abbau der Förderung für den nicht alpenquerenden kombinierten Verkehr auf mindestens 280 Millionen Franken reduziert. Die Belastung des Bundes wird also – je nach Referenzjahr – um durchschnittlich 50 Millionen Franken abnehmen.

Ursprünglich war mit Auslaufen des Zahlungsrahmens für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs eine Reduktion der Betriebsabteilungen für den kombinierten Verkehr auf das Niveau von 1999 vorgesehen. Das damalige Niveau betrug 145 Millionen Franken. Dieser Referenzwert wird bei Umsetzung der vorgesehenen Verlagerungskonzeption um 35 bis 75 Millionen Franken weiterhin überstiegen.

Die Einführung einer Alpentransitbörse im Rahmen einer koordinierten Verkehrspolitik der Alpenländer hätte starke Auswirkungen für den Bund. Mit der Versteigerung von Durchfahrtsrechten ergeben sich für den Bund zusätzliche Einnahmen, welche zweckgebunden wieder im Bereich der Bereitstellung von Infrastruktur und Güterverkehrskapazitäten eingesetzt werden. Das Fördervolumen für den Schienengüterverkehr kann gleichzeitig deutlich reduziert werden.

Die Mittel für die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs können im Bereich des öffentlichen Verkehrs ohne weitgehende Konsequenzen für die Infrastruktur und Verkehrsangebote im Regionalverkehr nicht kompensiert werden. Eine Kompensation bei den Infrastrukturabgeltungen des Bundes oder über Mittel des FinöV-Fonds ist ohne weitreichende Konsequenzen nicht möglich. Der Ausbau der Schieneninfrastruktur auf den Nord-Süd-Achsen stellt eine komplementäre und unverzichtbare Säule der Verlagerungspolitik dar.

Die Änderungen im Transportrecht, im Bereich der Anschlussgleise sowie durch die Anpassung des Eisenbahnhaftpflichtrechts führen zu keinen weiteren finanziellen Belastungen für den Bund.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen im Bereich der Förderung des Schienengüterverkehrs ist keine Erhöhung des Personalbestandes erforderlich.

Für die Einrichtung und Durchführung der Alpentransitbörse muss der Personal- und Infrastrukturbedarf noch abgeschätzt werden. Die Finanzierung dieses zusätzlichen Aufwands ist aber über die Einnahmen aus der Versteigerung der Durchfahrtsrechte unmittelbar möglich. Die Organisation der Alpentransitbörse kann auch an Dritte delegiert werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

3.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Es sind keine finanziellen Auswirkungen für Kantone und Gemeinden zu erwarten. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen wird durch die Kantone vollzogen und vom Bund mit LSVA-Geldern finanziert.

Kantone und Gemeinden sind nur in seltenen Fällen von den Änderungen der Haftpflicht unmittelbar betroffen: wenn sie selbst Tramlinien (z.B. Stadt Basel) oder Seilbahnen (z.B. Kanton Wallis) oder ein anderes diesem Gesetz unterstelltes Unternehmen betreiben (Eisenbahn-, Luftseilbahn-, Skilift- oder konzessioniertes Schiffsfahrtsunternehmen). Sie sind von den Änderungen mittelbar betroffen, soweit sie Eigentümer von Anteilen der konzessionierten Transportunternehmungen sind. Wie im folgenden Abschnitt (Ziff. 3.3.4) dargelegt, sind die Auswirkungen zumutbar.

Andere finanzielle Auswirkungen auf Kantone oder Gemeinden gibt es nicht.

3.2.2 Personelle Auswirkungen

Eine weitere Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen erfordert mehr Kontrollpersonal. Dies ist unmittelbare Folge der Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen und mit den Vereinbarungen finanziell abgedeckt.

Andere personelle Auswirkungen auf Kantone oder Gemeinden gibt es nicht.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

3.3.1 Auswirkungen auf den Schienenverkehr

Das mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagene Verlagerungskonzept sowie die Änderungen im Transport- und Eisenbahnhaftpflichtrecht führen zu einer generellen Stärkung des Marktes für den Schienengüterverkehr. Dadurch kann er den volkswirtschaftlichen Transportbedürfnissen besser entsprechen.

Mit den flankierenden Verlagerungsmassnahmen wird die Fortentwicklung des kombinierten Verkehrs beschleunigt, und es werden zusätzliche intermodale Kapazitäten aufgebaut. Langfristig kann so eine nachhaltige Verlagerung herbeigeführt werden.

Der Ausbau des Angebots im begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr, vor allem auch der substanzielle Ausbau der Rollenden Landstrasse, kann mit Angebotserweiterungen im Schienenpersonenverkehr konkurrenzieren. Ein weiterer, nachfragegerechter Ausbau von Angeboten im Güter- und Personenverkehr hängt daher von Kapazitätserweiterungen entlang der Nord-Süd-Achsen ab. Eine sowohl den Güter- wie auch den Personenverkehr integrierende Kapazitätsplanung ist daher erforderlich und erfolgt im Rahmen der Gesamtschau FinöV.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Transportrecht, in der Anschlussgleisgesetzgebung und im Eisenbahnhaftpflichtrecht ermöglichen den Marktteilnehmern im Rahmen ihrer Geschäftsbeziehungen eine effizientere und rechtlich abgesicherte Abwicklung der Transporte. Die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Bahnsystems wird so generell gestärkt.

3.3.2 Auswirkungen auf den Strassenverkehr

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen der Verlagerungspolitik entstehen dem Strassengüterverkehr zunächst keine zusätzlichen Belastungen. Mit der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und der allfälligen Erhöhung der Bussen soll die Einhaltung der geltenden Vorschriften gewährleistet werden. Dadurch entstehende Kosten sind aufgrund der geltenden Rechtslage bereits vorgesehen.

Die Einführung der Alpentransitbörse hätte durch die mengenmässige Beschränkung der Fahrten im alpenquerenden Verkehr gravierende Auswirkungen auf den Strassengüterverkehr. Ohne ausreichende Flankierung könnten Verkehre behindert bzw. Umwegverkehre ausgelöst werden. Das Strassengüterverkehrsgewerbe im In- und Ausland wäre nachhaltig betroffen.

Durch die gezielte schienenseitige Flankierung der Alpentransitbörse, wie sie im Rahmen des mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgesehenen Verlagerungskonzepts vorgestellt wurde, können diese Auswirkungen deutlich reduziert werden.

Das verbesserte Schienenangebot mit ausreichenden Kapazitäten (Rola und UKV) würde eine Verknappung der Transportkapazitäten verhindern. Bei Inanspruchnahme der Rollenden Landstrasse wäre für die Transporteure keine Umstellung bei den Produktionsprozessen erforderlich.

Durch die anderen Massnahmen sind keine Auswirkungen für den Strassengüterverkehr zu erwarten.

Die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene entlastet insgesamt die Kapazitäten der Strasseninfrastruktur für den alpenquerenden Verkehr und kann in der Folge zur verbesserten Abwicklung des motorisierten Individualverkehrs auf den Nord-Süd-Achsen beitragen.

3.3.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Die grundsätzliche Stärkung des Schienengüterverkehrs kann eine effizientere Abwicklung der Gütertransporte in allen Wirtschaftsbereichen bewirken. Dies fördert den Weg zu einer sinnvollen Arbeitsteilung. Ein gestärkter Schienenmarkt bietet allen Verladern Auswahlmöglichkeiten.

Die mengenmässige Beschränkung der Strassenkapazitäten durch eine Alpentransitbörse könnte den Prozess der räumlichen und internationalen Arbeitsteilung nachhaltig beeinflussen. Mit einer Flankierung der Börse durch ein qualitativ hochwertiges und ausreichendes Angebot im Schienenverkehr (Rola und UKV) könnten negative Auswirkungen weitgehend verhindert werden.

Die allfällige Verteuerung des alpenquerenden Güterverkehrs hat volkswirtschaftlich vernachlässigbare Auswirkungen. Der Anteil der Transportkosten an einem Produkt liegt erfahrungsgemäss bei durchschnittlich 3 bis 4 %. Zugleich verteuert die Einführung der Alpentransitbörse mit einem durchschnittlichen Preis von 100 Franken für das Durchfahrtsrecht die alpenquerende Fahrt im Durchschnitt um unter 10 %, so dass sich für Güter (in Abhängigkeit von der Distanz), für deren Produktion ein alpenquerender Transport erforderlich ist, die zusätzliche Kostenbelastung unter einem Prozentpunkt bewegt.

3.3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Revision der Haftungsbestimmungen

Für die Betreiber von Eisenbahn-, Seilbahn-, Skilift- und konzessionierten Schifffahrtsunternehmungen entstehen Mehrausgaben, da die Haftung bezüglich Genugtuung und Sachschaden verschärft wird. Diese Mehrausgaben sind zumutbar. Denn zum einen wird nur eine Haftungsregelung eingeführt, die heute für Motorfahrzeuge gilt. Es wird also eine Wettbewerbsverzerrung beseitigt, und zwar auch zwischen verschiedenen Zweigen des öffentlichen Verkehrs: Für Eisenbahnen, Strassenbahnen, Seilbahnen, Skilifte und konzessionierte Schifffahrtsunternehmungen soll in Zukunft die gleich strenge Haftung gelten wie für Trolleybusse, Autobusse und Postautos. Zum andern wird die Haftung nur in Teilbereichen verschärft. Für wichtige Bereiche wie den Ersatz der Heilungskosten, der Erwerbsunfähigkeit und den Schaden infolge Todes des Versorgers bleibt die Haftung unverändert.

Zahlenmässig sind die Folgen der Verschärfung der Haftung nur grob zu schätzen. Im Jahre 2001 ereigneten sich bei den Eisenbahnen 195 Unfälle, bei denen Personen getötet oder verletzt wurden oder ein Sachschaden von mindestens 15 000 Franken entstand¹⁴⁶. Es wurden 25 Personen getötet und 22 Personen verletzt, was vermutlich eine Schadenssumme von etwa 15–20 Millionen Franken ergibt. Angaben über Sachschäden von Dritten gibt es nur in Bezug auf Unfälle bei Bahnübergängen, wo bei 78 Unfällen ein Schaden von 605 000 Franken entstand¹⁴⁷. – Es ist damit zu rechnen, dass die vorgeschlagene Verschärfung der Haftung die Haftpflichtzahlungen pro Unfall um durchschnittlich 20 000 Franken erhöht. Dies ergibt gesamthaft 3,9 Millionen Franken pro Jahr bzw. etwa 0,5 Promille des Gesamtaufwandes der Eisenbahnen, der im Jahre 2001 7,668 Milliarden Franken betrug¹⁴⁸. Für Trambahnen und Luftseilbahnen ist ebenfalls nur mit einer geringfügigen Kostensteigerung zu rechnen¹⁴⁹.

3.4 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat durch das Ziel der Reduktion der Fahrtenzahl und des Emissionsniveaus des Güterschwerverkehrs unmittelbar Auswirkungen auf die Umwelt. Eine Zielerreichung bzw. jeder Schritt auf das Ziel hin verbessert die Umweltqualität entlang der alpenquerenden Verkehrsachsen nachhaltig. Da ein Grossteil des verlagerten Verkehrs Transitverkehr ist, werden auch alle Regionen entlang der Achsen (Raum Basel, Mittelland, Tessin) deutlich entlastet. Die vom Güterschwerverkehr verursachten negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt können dadurch deutlich gesenkt werden. Auf diesem Weg können hohe Umweltkosten, welche die Volkswirtschaft belasten, eingespart werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Die Güterverkehrsvorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt¹⁵⁰. Dies ist nicht der Fall für die Regelung der Eisenbahnhaftpflicht. Da die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts nicht in das Gesetzgebungsprogramm 2003–2007 aufgenommen worden ist, rechtfertigt es sich, die Eisenbahnhaftpflicht in einer separaten Vorlage und noch in dieser Legislaturperiode zu ändern. Denn diese Revision beseitigt bedeutende Gesetzesmängel¹⁵¹ und lässt sich mit geringem Aufwand verwirklichen.

¹⁴⁶ Bundesamt für Statistik: E-E 21, Eisenbahnen 1990–2001: Unfälle, im Internet: www.portal-stat.admin.ch/stat_ch/ber11/oev/inhalt_oev_d.htm.

¹⁴⁷ Ereignisstatistik des Bundesamts für Verkehr (nicht veröffentlicht).

¹⁴⁸ Bundesamt für Statistik, Schweizerische Eisenbahnrechnung 2002, Neuchâtel 2004, S. 7.

¹⁴⁹ Bei Unfällen mit Trambahnen wurden im Jahre 2001 8 Personen getötet und 104 verletzt; insgesamt wurden im Jahre 2001 377 Mio. Fahrgäste befördert. Bei Unfällen mit Luftseilbahnen wurden im Jahr 2001 18 Personen verletzt; insgesamt wurden im Jahre 2001 schätzungsweise 185 Mio. Personen befördert.

¹⁵⁰ BBI 2004 1149

¹⁵¹ Vgl. 1.7.1.

Die mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagenen erforderlichen finanziellen Mittel sind teilweise bereits Bestandteil der aktuellen Finanzplanperiode (2009–2011). Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz schafft den gesetzlichen Rahmen für den zur Finanzierung der Massnahmen erforderlichen Kredit in Höhe von ca. 1,6 Milliarden Franken. Über den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen wird zusammen mit der Güterverkehrsvorlage entschieden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

5.1.1 Zielsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes

Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz stellt das unbefristet gültige Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung dar, mit welchem das befristete Verkehrsverlagerungsgesetz abgelöst wird. Mit ihm wird die Frist der Zielerreichung auf den Zeitpunkt zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, also voraussichtlich das Jahr 2019, erstreckt. Die Übergangsbestimmungen zu Artikel 84 Bundesverfassung, welche in Artikel 196 Bundesverfassung festgehalten sind, verlangen allerdings eine Umsetzung der Inhalte des Alpenschutzartikels innerhalb von zehn Jahren. Diese Frist ist Mitte 2004 abgelaufen.

Im Verkehrsverlagerungsgesetz vom 8. Oktober 1999 sind als Ziel für den alpenquerenden Güterschwerverkehr 650 000 Fahrten genannt. Diese Zahl entspricht ungefähr den alpenquerenden Güterschwerverkehrsfahrten im Binnen-, Import- und Exportverkehr (d.h. ohne Transitverkehr) des Jahres 1999. Da nur der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf die Schiene verlagert werden muss, entspricht diese Zielgrösse den Vorgaben von Artikel 84 Absatz 2 BV¹⁵². Jedes Verlagerungsziel, das diesen Wert klar übersteigen würde, würde hingegen dem verfassungsmässigen Auftrag nicht gerecht werden.

5.1.2 Alpentransitabgabe

Für die Erhebung von Abgaben, wie sie als Alpentransitabgabe in dieser Vorlage enthalten ist, ist grundsätzlich eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe umschreiben (Art. 164 Abs. 1 BV¹⁵³).

Grundsätzlich steht die Einführung einer Alpentransitabgabe nicht im Widerspruch zur Gewährleistung der Gebührenfreiheit der Strassenbenützung gemäss Artikel 82 Absatz 3 der Bundesverfassung, in welchem auch die Genehmigung von Ausnahmen durch die Bundesversammlung geregelt ist. Die Einschätzung, welche bereits in der Vernehmlassung vom April 1997 zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Abgabe auf dem alpenquerenden Güterverkehr getroffen wurde, besitzt entsprechend weiterhin Gültigkeit: Die gebührenpflichtigen alpenquerenden Strassenabschnitte werden einzeln und konkret aufgeführt. Es handelt sich dabei um genau definierte Sonderfälle und nicht um gene-

¹⁵² SR 101

¹⁵³ SR 101

relle Benutzungsgebühren. Die Anforderungen, die an eine Ausnahmeregelung gestellt werden, sind erfüllt. Artikel 82 Absatz 3 der Bundesverfassung schliesst somit nicht aus, dass an namentlich bezeichneten Alpenübergängen eine Abgabe erhoben wird.

5.1.3 Alpentransitbörse

Mit Einführung der Alpentransitbörse setzt die Durchquerung der Alpen mit einem schweren Güterverkehrsfahrzeug den Erwerb eines Durchfahrtsrechts voraus, während bis anhin die Durchfahrt im Rahmen der gesetzlichen Einschränkungen und Bedingungen ohne weiteres möglich war. Die Zahl der Durchfahrtsrechte soll jährlich durch den Bundesrat festgelegt werden (Art. 6 Abs. 5 des Gesetzesentwurfs). Geht man davon aus, dass der Güterverkehr auf der Strasse einen Gemeingebrauch darstellt und dass Strassengütertransporte somit grundsätzlich keiner mengenmässigen Beschränkung unterliegen, so stellt sich die Frage, ob diese Kontingentierung der Durchfahrten mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) zu vereinbaren sei. Nach Artikel 36 BV darf die Wirtschaftsfreiheit (wie jedes Grundrecht) eingeschränkt werden, wenn die Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt, auf einer gesetzlichen Grundlage beruht und verhältnismässig ist. Das öffentliche Interesse ergibt sich direkt aus Artikel 84 BV, und mit dem Gesetzesentwurf wird die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen. Auch die Verhältnismässigkeit dieses Instruments ist gegeben, da die Absenkung des alpenquerenden Güterverkehrs auf das angestrebte Niveau von 650 000 alpenquerenden Fahrten pro Jahr ohne Alpentransitbörse nicht nachhaltig erreicht werden kann. Die Verteuerung, welche das Instrument der Alpentransitbörse für die Betroffenen mit sich bringt, kann nicht höher gewichtet werden als das öffentliche Interesse an der Umsetzung des Verfassungsziels. Mit der schienenseitigen Flankierung der Alpentransitbörse soll die Verteuerung möglichst gering gehalten werden.

Eine besondere Betrachtung verlangt die Frage, ob die Kontingentierung der Durchfahrten nicht nur als Einschränkung, sondern als grundsatzwidrige Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Artikel 94 Absatz 4 BV zu qualifizieren ist. In der Tat zählen Lehre und Praxis Kontingentierungen zu den Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit (vgl. statt vieler J.F. Aubert, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, N 17 ad art. 94, mit weiteren Hinweisen). Solche Abweichungen bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Diese muss aber nicht ausdrücklich sein; sie kann sich durch Auslegung implizit aus einer Verfassungskompetenz ergeben (vgl. Aubert, a.a.O., N 21 ad art. 94, mit weiteren Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist die Kontingentierung die direkte Konsequenz der Interpretation von Artikel 84 Absatz 2 BV, welche die Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene in eine nicht diskriminatorische Begrenzung des gesamten alpenquerenden Strassengütertransitverkehrs umdeutet. So gesehen ist es geradezu der Wille der Verfassung, den alpenquerenden Strassengütertransitverkehr mengenmässig zu beschränken. Wenn man diese Interpretation (unter dem Gesichtswinkel einer völkerrechtskonformen Auslegung) als verfassungsmässig erachtet, so ergibt sich daraus zugleich eine implizite Ermächtigung, die Begrenzung des alpenquerenden Strassengütertransitverkehrs durch eine Versteigerung kontingentierter Durchfahrtsrechte zu realisieren.

5.1.4 Gütertransportrecht und Anschlussgleisgesetzgebung

Die Befugnis des Bundes, den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen zu regeln, ergibt sich einerseits aus Artikel 87 der Bundesverfassung, wonach die Gesetzgebung über Eisenbahnverkehr, Seilbahnen und Schifffahrt Sache des Bundes ist, andererseits aus Artikel 122 BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes ist.

Die Befugnis des Bundes, die Rechtsverhältnisse im Bereich der Anschlussgleise zu regeln, stützt sich auf Artikel 87 der Bundesverfassung, wonach die Gesetzgebung über Eisenbahnverkehr, Seilbahnen und Schifffahrt Sache des Bundes ist, Artikel 122 BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes ist Artikel 26 BV, wonach das Eigentum gewährleistet ist, und Artikel 36, wonach Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

5.1.5 Eisenbahnhaftpflichtrecht

Die Befugnis des Bundes, die Eisenbahnhaftpflicht zu regeln, ergibt sich einerseits aus Artikel 87 der Bundesverfassung, wonach die Gesetzgebung über Eisenbahnverkehr, Seilbahnen und Schifffahrt Sache des Bundes ist, andererseits aus Artikel 122 BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes ist.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagene Massnahmenbündel ist nur bei Übereinstimmung mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen umsetzbar. Die Einführung einer Alpentransitbörse ist daher mit Inkraftsetzung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes nicht unmittelbar möglich, sondern ist abhängig von der internationalen Abstimmung. Die Einführung einer Alpentransitbörse erfordert gegebenenfalls eine Änderung der Bestimmungen des LVA. Für die zur Umsetzung dieser Massnahmen erforderliche Koordination wird mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz dem Bundesrat eine explizite Staatsvertragskompetenz erteilt. Die Weiterführung der Förderung des kombinierten Verkehrs ist durch die Bestimmungen des Landverkehrsabkommens abgedeckt.

5.3 Erlassform

Kernstück der Güterverkehrsvorlage bildet der Entwurf zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz. Dieses Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Damit ist sichergestellt, dass die direktdemokratische Mitbestimmung in diesem wichtigen Bereich gewahrt bleibt.

Beim Entwurf zum Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts handelt es sich um einen referendumpflichtigen Mantelerlass, der gleichstufige Rechtserlasse aus verschiedenen Aufgabengebieten unter einem Sammeltitle zusammenfasst. Da

unter den Entwürfen einer Teilrevision des Eisenbahngesetzes, einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise und der Totalrevision des Gütertransportgesetzes ein enger finaler Zusammenhang besteht, kann das Bundesgesetz über Änderungen des Transportrechts die volle Wirkung nur entfalten, wenn alle diese Änderungen integral und zeitgleich vorgenommen werden. Das Erfordernis der Zweckmässigkeit der Zusammenfassung unter einem Titel ist somit erfüllt.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf der unterbreitete Zahlungsrahmen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da der Beschluss für den Geltungszeitraum wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht.

5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die im Zuge der Güterverkehrsvorlage vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen werden nach den Grundsätzen des Subventionsgesetzes¹⁵⁴ ausgerichtet.

Literaturverzeichnis

Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts/Rapport de la Commission d'étude pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, 1991, vergriffen

Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hg. Honsell H./Vogt N./Wiegand W., Obligationenrecht I, Art. 1–529 OR, 3. Aufl., Basel/Genf/München 2003

Brehm Roland, Berner Kommentar, Band VI/1/3/1, Das Obligationenrecht, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Kommentar zu Art. 41–61 OR, Bern 1990

Commentaire Romand, édité par Thévenoz L./Werro F., Code des obligations I, Art. 1–529, Genève/Bâle/Munich 2003

Deschenaux H./Tercier P., La responsabilité civile, 2^e éd., Berne 1982

Honsell Heinrich, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2000

Keller Alfred, Haftpflicht im Privatrecht

- Band I, 6. Aufl., Bern 2002
- Band II, 2. Aufl., Bern 1998

Oftinger K./Stark E.W., Schweizerisches Haftpflichtrecht

- Allgemeiner Teil, Band I, 5. Aufl., Zürich 1995
- Besonderer Teil, Band II/3, Übrige Gefährdungshaftungen, 4. Aufl., Zürich 1991

Rey Heinz, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2003

Roberto Vito, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002

Stark Emil W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1967 II 1–192

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Vorentwurf eines Bundesgesetzes (Vorentwurf Widmer/Wessner)

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Erläuternder Bericht (ohne Jahrgang, vergriffen)