



20.xxx

Dringliches Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der COVID-19-Krise

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage
vom 1. Juli 2020

Übersicht

Am 1. Juli 2020 hat der Bundesrat beschlossen, eine kurze Vernehmlassung zum Entwurf für ein dringliches Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der COVID-19-Krise durchzuführen.

Der öffentliche Verkehr sowie der Schienengüterverkehr sollen in der COVID-19-Krise durch gezielte Massnahmen finanziell unterstützt und entlastet werden. Mit den Massnahmen werden die in der Krise erlittenen finanziellen Verluste der Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs gemindert und verhindert, dass Transportangebote als direkte Folge der Krise eingeschränkt werden müssen.

Ausgangslage

Die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Epidemienengesetz haben massive Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr (öV) und den Schienengüterverkehr. Die Nachfrage nach Angeboten des öV nahm um bis zu 80 Prozent ab, da von dessen Benutzung abgeraten wurde und touristische Reisen untersagt wurden. Ladenschliessungen und Unterbrüche in der Produktion führten auch zu einem deutlichen Rückgang im Güterverkehr. Die Folge sind Ertragsausfälle in allen Bereichen im Personen- und im Güterverkehr.

Inhalt der Vorlage

Damit der öV und der Schienengüterverkehr ihre tragenden Aufgaben auch in Zukunft erfüllen und sich nachfragegerecht weiterentwickeln können, sind finanzielle Unterstützungsmassnahmen zwingend. Mit der Annahme der Motion 20.3151 KVF-NR «Ertragsausfälle im öV – der Bund steht in der Pflicht» wird vom Bundesrat eine entsprechende Vorlage verlangt. Mit der Vernehmlassungsvorlage wird vom Bundesrat ein Erlass in der Form eines dringlichen (und somit befristeten) Bundesgesetzes vorgeschlagen. Nur so können die Massnahmen schnell in die Wege geleitet und kann den Akteuren Planungssicherheit gegeben werden.

Der Entwurf des dringlichen Bundesgesetzes über die Unterstützung des öV in der COVID-19-Krise sieht für die verschiedenen Sparten folgende Massnahmen vor:

- Regionaler Personenverkehr (RPV): Defizitdeckung im Jahr 2021 durch einen einmaligen Beitrag an die Transportunternehmen (TU), basierend auf der Jahresrechnung 2020. Der Beitrag wird anteilig durch Bund und Kantone finanziert, und zwar gemäss den heutigen prozentualen Beteiligungen von Bund und Kantonen. Die TU sollen sich im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Kosten beteiligen.*
- Ortsverkehr: Einmaliger Pauschalbetrag des Bundes an die Defizite der TU im Ortsverkehr im Jahr 2020 zur Entlastung von Kantonen und Gemeinden.*

-
- *Schienengüterverkehr: Aussetzen des Abbaupfads bei den Abgeltungen im alpenquerenden kombinierten Verkehr in den Jahren 2020 und 2021 sowie vereinfachtes Verfahren zur Defizitdeckung bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienengüterverkehr und anderen für die Verlagerung wichtigen Unternehmen in Form eines einmaligen Beitrages.*
 - *Finanzierung der Bahninfrastruktur: Verzicht auf eine Rückzahlung der Bevorschussung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) in den Jahren 2020 und 2021. Die Ertragsausfälle der Infrastrukturbetreiberinnen werden durch Nachträge zu bestehenden Leistungsvereinbarungen kompensiert. Durch den Verzicht auf die Rückzahlung können die Investitionsmittel für den Substanzerhalt und den Ausbau des Bahnnetzes gesichert werden.*

Für die Finanzierung aller Massnahmen sollen zusätzliche Mittel in der Grössenordnung von insgesamt ca. 800 Millionen Franken beantragt werden.

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

In der Schweiz erbringen der öffentliche Verkehr (öV) und der Schienengüterverkehr Angebote und Dienstleistungen, die für das gute gesellschaftliche Funktionieren und die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz unerlässlich sind. Die Verkehrspolitik der Schweiz hat das Ziel, das Verkehrsnetz funktionsfähig und auf einem hohen technischen Standard zu halten.

Die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Epidemiegesezt vom 28. September 2012¹ hatten und haben massive Auswirkungen auf den öV und den Schienengüterverkehr. Aufgrund der dringenden Empfehlung des Bundesrats, zuhause zu bleiben und die Mobilität möglichst einzuschränken, nahm die Nachfrage nach Angeboten des öV um bis zu 80 Prozent ab. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage nur langsam normalisiert und auf absehbare Zeit nicht wieder das Niveau vor der Krise erreichen wird. Ladenschliessungen und Unterbrüche in der Produktion führten auch zu einem deutlichen Aufkommensrückgang im Güterverkehr.

Die Einstellung einzelner Angebote infolge von durch die Corona-Krise bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten setzt die gesamte Transportkette im Personen- und im Güterverkehr aufs Spiel.

Kurzfristige Massnahmen des Bundes

Der Bund hat bereits Mitte März 2020 Massnahmen getroffen, um die Liquidität der verschiedenen Transportunternehmen (TU) im öV und im Schienengüterverkehr zu sichern. Im Mittelpunkt stand das Vorziehen vereinbarter Zahlungen. Diese Massnahmen bedingen keine zusätzlichen Kredite. Die Kantone haben für den regionalen Personenverkehr (RPV) ähnliche Massnahmen beschlossen.

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat hierfür Zahlungen an die TU zeitlich vorgezogen sowie im RPV die mit den Zahlungen verrechneten Rückzahlungen von altrechtlichen Darlehen auf den Herbst 2020 verschoben. Die TU wurden zudem aufgefordert, alle möglichen Massnahmen zur Kostenreduktion umzusetzen, inklusive der Anordnung von Kurzarbeit und deren Anmeldung zum Erhalt von Kurzarbeitsentschädigungen.

Übergangsfinanzierung mittels Darlehen

Die kurzfristigen Massnahmen zur Sicherstellung der Liquidität sind bei vielen TU bis Ende Jahr nicht ausreichend. Die betroffenen TU sollen – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – von den vom Bundesrat beschlossenen Überbrückungshilfen in Form von rückzahlbaren Darlehen profitieren. Für TU, die die Voraussetzungen

¹ SR 818.101

aufgrund der Rechtsform oder der Grösse nicht erfüllen, sind anderweitige Überbrückungshilfen zu suchen.

Notwendigkeit finanzieller Unterstützungsmassnahmen

Trotz der kurzfristigen Massnahmen und Überbrückungsfinanzierungen werden infolge der massiven Ertragsausfälle den TU im öV und im Schienengüterverkehr erhebliche Defizite entstehen. Dies ist mit Kapitalverzehr verbunden und führt dazu, dass die wirtschaftliche Basis für die zukünftige Leistungserbringung infrage gestellt wird. Den TU, welche ausschliesslich bestellte Verkehrsangebote erbringen, ist es verboten, Gewinne in Offerten für die kommenden Jahre zu planen. Sie können die Unterbilanzen deshalb langfristig nicht beseitigen und sind nicht in der Lage, die verbürgten Kredite zurückzuzahlen. Für die Grundversorgung ist die Schweiz auf leistungsfähige Unternehmen im öV und im Schienengüterverkehr angewiesen. Gerade die COVID-19-Krise zeigt, dass verlässliche flächendeckende Transportangebote eine wichtige Grundlage für das Weiterfunktionieren von Gesellschaft und Wirtschaft sind. Der Bundesrat sieht daher die dringende Notwendigkeit weiterer finanzieller Unterstützungsmassnahmen für den öV und den Schienengüterverkehr.

Ebenso hat das Parlament mit Annahme der Motion 20.3151 «Ertragsausfälle im öV – der Bund steht in der Pflicht» der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) den Bundesrat aufgefordert, eine Vorlage auszuarbeiten, die eine Gesamtsicht der Auswirkungen der Corona-Krise darlegt (u. a. Liquidität, Kurzarbeit, Ertragsausfälle) und entsprechende (Finanzierungs-)Massnahmen für alle Bereiche (Personenverkehr mit allen Sparten, Güterverkehr, Infrastruktur) enthält.

1.1.1 Öffentlicher Verkehr

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

Im Krisenfall amtieren die SBB (für die Schiene) und das Unternehmen PostAuto (für den öV auf der Strasse) gemäss Artikel 5 der Verordnung vom 18. Mai 2016² über die Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisfälle als Systemführerinnen und koordinieren im Auftrag des Bundesrates den öV in der Schweiz. Im Rahmen der Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus wurde das

² SR 520.16

Angebot des öV ab dem 19. März 2020 systematisch reduziert. Fern- und Regionalverkehr verkehrten generell im Stunden- statt im Halbstundentakt respektive im Halbstunden- statt Viertelstundentakt; die ersten und letzten Verbindungen wurden weiterhin angeboten, um Früh- und Spätdienste in der Grundversorgung zu ermöglichen. Der internationale Personenverkehr wurde mit wenigen regionalen Ausnahmen ebenso wie Zusatzangebote in den Hauptverkehrszeiten sowie Nachtangebote an den Wochenenden komplett eingestellt. Auch der Ortsverkehr in den Städten wurde deutlich reduziert.

Die Bevölkerung ist den Aufrufen des Bundesrates, zuhause zu bleiben und den öV möglichst nicht zu nutzen, gefolgt. Die Passagierzahlen sind ab Mitte März massiv zurückgegangen. Mit dem Wegbleiben der Fahrgäste sind die Einnahmen weggebrochen; für die Phase des Höhepunktes der Krise wird mit bis zu 80 Prozent weniger Einnahmen gerechnet, dies auch aufgrund der Kulanzregelungen zugunsten der Stammkundschaft mit Abonnements.

Die Kosten des öV bestehen zu einem guten Teil aus fixen Kosten. Insbesondere im Schienenverkehr fallen die hohen Kosten des Rollmaterials und der Bahnanlagen (insbes. Abschreibungen) auch dann an, wenn die Züge stillstehen.

Damit steht der öV vor der Situation, dass einerseits hohe fixe Kosten unabhängig vom Betrieb anfallen und andererseits die Grundversorgung auch aufrechterhalten werden musste, als praktisch keine Nachfrage bestand. Diese Konstellation führt unweigerlich zu hohen, nicht gedeckten Kosten.

1.1.2 Schienengüterverkehr

Die COVID-19-Pandemie hat zu zahlreichen vorübergehenden Industrie- und Ladenschliessungen in der Schweiz und in ganz Europa geführt. Da zeitweise nur noch Geschäfte für Waren des lebensnotwendigen Bedarfs offen waren, ging auch die Nachfrage nach Endprodukten stark zurück. Viele Werkstoffe, Zwischen- und Endprodukte wurden nicht mehr transportiert. Dazu kommt, dass die Abwicklung des verbleibenden Verkehrs, insbesondere im alpenquerenden kombinierten Verkehr, gegenüber dem Normalbetrieb mit Mehrkosten verbunden ist. Die Disposition von Lokomotiven und Lokführern verteuert sich, weil Züge häufiger kurzfristig ausgesetzt wurden, das Verkehrsaufkommen in Nord-Süd- und Gegenrichtung zunehmend unpaarig und generell weniger planbar wurde.

Alpenquerender Schienengüterverkehr

Die Warenströme im alpenquerenden Schienengüterverkehr sind bedingt durch die Pandemie um bis zu 40 Prozent zurückgegangen, wobei wenige Möglichkeiten bestanden, die Kosten kurzfristig zu reduzieren. Innert kurzer Zeit erleiden die Unternehmen hohe Verluste und es kommt zu einem hohen Kapitalverzehr, dies gerade auch bei Unternehmen, die in den vergangenen Jahren nur selten Gewinne und damit Reserven erwirtschaften konnten. Da die Abgeltungen im kombinierten Verkehr auf Basis der Ist-Mengen ausgerichtet werden und aufgrund der Vorgaben von Artikel 8 Absatz 2 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes vom 19. Dezember

2008³ (GVVG) nicht erhöht werden können, führt der Verkehrsmengenrückgang zu einer Reduktion der Abgeltungszahlungen und verstärkt so den Einnahmenausfall zusätzlich. Den Kunden können stornierte Züge oder Sendungen nicht in Rechnung gestellt werden, weil es sich bei der COVID-19-Pandemie um einen Fall höherer Gewalt handelt.

Diese gravierende Situation im alpenquerenden Schienengüterverkehr hat zur Folge, dass ohne Gegenmassnahmen die Verlagerungspolitik der Schweiz nachhaltig geschwächt würde, indem mit Fördermitteln des Bundes aufgebaute Angebote dauerhaft eingestellt werden könnten. Es ist weiter davon auszugehen, dass infolge der Corona-Krise die Konjunktur europaweit leiden wird und das bisherige Transportvolumen nur schrittweise wiederaufgebaut werden kann. Damit werden die Verkehrsmengen auf den Nord-Süd-Achsen auch im kommenden Jahr kaum das Niveau bisheriger Jahre erreichen.

Von den COVID-19-Schutzmassnahmen direkt betroffen ist das Angebot der Rollenden Landstrasse (begleiteter kombinierter Verkehr). Bei diesem Angebot, mit dem ganze Lastwagen transportiert werden, fahren die Chauffeure in einem Begleitwagen mit. Um das «social distancing» im Begleitwagen sicherzustellen, wurde die Zahl der Chauffeure je Begleitwagen begrenzt. Dies reduzierte die Auslastung der Rollenden Landstrasse massiv, sodass - bei reduziertem Zugsangebot - zeitweise nur noch 8 statt der sonst maximal möglichen 22 Lastwagen pro Zug transportiert werden konnten. Beim Betrieb der Rollenden Landstrasse zeigt sich eine weitere Eigenheit des öV und des Schienengüterverkehrs. Das Angebot wird durch die RAlpin AG durchgeführt, welche die einzige Gesellschaft in diesem Geschäftsfeld ist. Bei einem Konkurs der Gesellschaft fällt das Angebot langfristig weg und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durch ein anderes Unternehmen übernommen. Damit würden kurzfristig rund 90 000 Lastwagen mehr wieder auf der Strasse die Schweizer Alpen durchqueren.

Schweizerischer Schienengüterverkehr: Binnen-/Import-/Exportverkehr

Industrie-, Baustellen- und Ladenschliessungen haben im nationalen Schienengüterverkehr zu deutlichen Rückgängen im Transportvolumen (ca. -20 %) geführt. Die Transportketten funktionieren in der Schweiz multimodal: Der Schienengüterverkehr nimmt eine zentrale Rolle ein, indem er zum Beispiel die Produktionsstätten für Lebensmittel mit den verschiedenen Verteilzentren der Grossverteiler verbindet. Von dort können die Güter des täglichen Bedarfs auf der Strasse in die Supermärkte oder über den Onlinehandel direkt in die Haushalte geliefert werden.

Durch den Rückgang des Transportvolumens kommt der grosse Vorteil der Schiene – die Bündelung grosser Mengen – nicht mehr voll zum Tragen. Die Schienengüterverkehrsunternehmen stellen trotzdem ein flächendeckendes Angebot sicher, damit die Güter des täglichen Bedarfs weiterhin transportiert werden können.

Der schweizerische Schienengüterverkehr kann somit als «systemrelevant» klassifiziert werden. Die Schiene muss auch zukünftig ihre wichtige Versorgungsfunktion in der Schweiz wahrnehmen können. Verschiedene Bahnunternehmen wurden

zudem vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung als «versorgungsrelevante Unternehmen» bestätigt.

1.1.3 Finanzierung der Bahninfrastruktur

Da nur ein Grundangebot im öV aufrechterhalten wurde, sind die Trassenpreiseinnahmen der Infrastrukturbetreiberinnen (ISB) eingebrochen. Diese Einnahmen sind einerseits von der Zahl der gefahrenen Züge und andererseits vom Umsatz im Personenverkehr abhängig. Schätzungen beziffern die Mindereinnahmen der ISB im Jahr 2020 auf gegen 250 Millionen Franken, grossenteils durch den fehlenden Deckungsbeitrag im Personenverkehr bedingt. Diese Einnahmen fehlen den ISB unmittelbar für die Finanzierung von Unterhalt und Betrieb. Da verlangt wurde, dass der Betrieb des Eisenbahnnetzes aufrechterhalten wird, und eine Reduktion von Unterhaltsarbeiten die Substanz des Bahnnetzes gefährden würde, waren kaum Kosteneinsparungen möglich. Hingegen führte die eingeschränkte Bautätigkeit dazu, dass in erheblichem Ausmass unproduktive Arbeits- und Maschinenstunden anfielen, welche die Erfolgsrechnung belasten.

Als Folge des wirtschaftlichen Rückgangs fallen die zweckgebundenen Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) markant tiefer aus, da sie zu wesentlichen Teilen von der Wirtschaftsentwicklung abhängig sind (indexierte Beiträge von Bund und Kantonen, Beiträge aus Mehrwertsteuer, direkter Bundessteuer sowie der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe). Für 2020 rechnet die Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen mit einem Rückgang des BIP von -6,7 Prozent. Das würde im Jahr 2020 zu Mindereinnahmen im BIF gegenüber dem Voranschlag von 332 Millionen Franken führen, wobei im gleichen Ausmass das ordentliche Budget des Bundes entlastet wird. Es ist davon auszugehen, dass die Einlagen konjunkturbedingt auch in den Folgejahren 2021 bis 2024 tiefer ausfallen (rund 400 Millionen Franken p.a.). Die Ausfälle im BIF können aufgefangen werden, sofern die gesetzlich festgelegte Rückzahlung der Bevorschussung für mindestens zwei Jahre (d. h. 2020 und 2021) sistiert wird.

Eine Aktualisierung der BIF-Langfristplanung (Stand: Mai 2020) zeigt, dass die Covid-19-Folgen zu einem negativen Ergebnis im Jahr 2020 von ca. 100 Millionen Franken führen werden. Budgetiert war ein positives Ergebnis in der Höhe von 721 Millionen Franken. Den im Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013⁴ (BIFG) festgelegten Abbau der Verschuldung kann der Fonds somit temporär nicht übernehmen, auch wenn die Reserven von 300 Millionen Franken vollständig aufgebraucht werden. Eine Fortführung des Schuldenabbaus im BIF im gesetzlich verlangten Ausmass ist ohne Einschränkungen bei Unterhalt, Betrieb und Ausbau der Bahninfrastruktur nicht möglich. Sollten bei einer temporären Aussetzung des gesetzlich verlangten Schuldenabbaus Überschüsse im BIF resultieren, so werden diese für die Rückzahlung der Bevorschussung verwendet.

⁴ SR 742.140

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Ziel der Massnahmen zur Unterstützung des öV und des Schienengüterverkehrs ist es, zu verhindern, dass der öV und der Schienengüterverkehr durch den Abbau oder die Einstellung von Transportangeboten aufgrund der COVID-19-Krise nachhaltig geschädigt werden.

Die vom Bundesrat gewählte Lösung beachtet folgende Prinzipien:

- Die Zuständigkeit der verschiedenen Staatsebenen wird so weit als möglich eingehalten: Wo der Bund heute allein zuständig ist, trifft er allein die notwendigen finanziellen Massnahmen; wo es sich um eine Verbundaufgabe handelt, soll die Verantwortung bei Bund und Kantonen oder bei Kantonen und Gemeinden liegen.
- Bestehende Verfahren und Abläufe werden wenn immer möglich berücksichtigt. Die Massnahmen setzen auf bestehende Instrumente und ergänzen diese fallweise.
- Die Gesetzesbestimmungen werden nicht dauerhaft geändert, sondern nur im Sinne einer Überbrückungsmassnahme zur Bewältigung der COVID-19-Krise im öV und im Schienengüterverkehr befristet angepasst.
- Die Massnahmen sollen einfach und transparent, wenn notwendig auch pauschalisierend ausgestaltet werden, damit nicht Zeit und Ressourcen mit zusätzlichem administrativen Aufwand verloren gehen.

Grundsatz und Handlungsrichtlinie der verschiedenen Massnahmen ist, dass die TU für die direkt durch die COVID-19-Pandemie verursachten Mehrkosten und Mindererträge entschädigt werden. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen ist hierbei zu berücksichtigen.

Auch wenn der Ortsverkehr vom Bund nicht bestellt wird, ist er notwendig, damit die Transportketten im öV funktionieren. In erster Line stehen als Besteller die Kantone und Gemeinden in der Pflicht, finanzielle Unterstützung zu leisten. Da die Unterstützung durch den Bund einem Anliegen des Parlaments entspricht (überwiesene Motionen), soll sie auch Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage sein. Der Bund sieht hierfür in Abweichung von der allgemeinen Aufgabenteilung im öV eine Unterstützungsmassnahme vor. Der Bundesrat lehnt jedoch die Unterstützung für den Ortsverkehr aus Kompetenzgründen ab.

Verzicht auf Unterstützung ist keine Option

Der Bundesrat hat die Option eines Verzichts auf eine spezifische finanzielle Unterstützung des öV und des Schienengüterverkehrs geprüft und verworfen. Ohne spezifische Massnahmen könnten die TU allein auf die vom Bundesrat beschlossenen allgemeinen Überbrückungshilfen zurückgreifen. Damit wäre die Gefahr verbunden, dass verschiedene Unternehmen in ihrer Existenz gefährdet sind und dass Angebote im öV oder im Schienengüterverkehr nicht mehr erbracht werden können. Dies würde das flächendeckende Angebot im öV und die Transportketten nachhaltig

gefährden. Gleiches gilt für den Schienengüterverkehr mit Blick auf die Güterversorgung und die Umsetzung der Verlagerungspolitik. Im RPV und bei vielen Angeboten des Ortsverkehrs ist es den Unternehmen nicht erlaubt, für die bestellten Leistungen Gewinne in die Offerten einzurechnen. Gesetzlich vorgegeben ist die Abgeltung der ungedeckten Kosten; Überschüsse ergeben sich nur durch nicht vorhersehbare Planabweichungen. Dies verunmöglicht den Unternehmen eine Rückzahlung der allgemeinen Überbrückungshilfen in Form von Darlehen.

Personenfernverkehr, Schülerverkehr und touristischer Verkehr sind nicht Gegenstand der Vorlage

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Personenfernverkehr (inklusive internationaler Schienenpersonenverkehr), der Schülerverkehr und der touristische Verkehr nicht Gegenstand der Unterstützungsmassnahmen sein sollen.

Die Situation im Personenfernverkehr wird im Zuge der Eigenerpolitik mit der SBB geklärt: Die vor allem im Personenfernverkehr erzielten Gewinne der letzten Jahre geben der SBB einen gewissen finanziellen Spielraum. Sollten Anpassungen notwendig werden, so wird der Bundesrat hier steuernd eingreifen. Die SBB trägt somit Verluste in Höhe von rund 400 Millionen Franken aus eigenen Mitteln an die Milderung der Auswirkungen der Covid-19-Krise bei. Da die SBB alleinige Inhaberin von Fernverkehrskonzessionen ist, liegt es an ihr, die finanziellen Folgen der durch die BLS und die SOB im Auftragsverhältnis betriebenen Linien zu tragen und eine Weiterführung der vertraglich vereinbarten Leistungserbringungen sicherzustellen.

Der Schülerverkehr gilt nicht als öV, da er nicht allgemein zugänglich ist. Er kann von den TU mit Gewinnzuschlägen offeriert werden, sodass die TU hier das gleiche Risiko tragen wie andere Unternehmen. Die TU können verbürgte Darlehen beantragen und diese in den Folgejahren zurückzahlen.

Der touristische Verkehr gehört nicht zur Grundversorgung, sondern ist Teil des Tourismusmarktes und soll - wenn der politische Wille besteht – in diesem Rahmen unterstützt werden. Der Bundesrat begrüsst es jedoch, wenn über spezifische tarifliche Anreize im öV der Tourismus in der Schweiz begünstigt und damit die finanziellen Folgen für die Tourismus-Regionen und -Betriebe gemildert werden. Die Kompetenz für entsprechende Massnahmen liegt beim zuständigen Gremium (Alliance SwissPass) und den TU, welche die Tarifhoheit innehaben. Der Bund ist bereit, allfällige daraus resultierende Kosten im Rahmen der vorgeschlagenen Defizitdeckung für das Jahr 2020 anteilmässig zu tragen.

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

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁵ zur Legislaturplanung 2019-2023 noch im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2019-2023⁶ angekündigt.

⁵ BBI 2020 1777

⁶ BBI 2020 1907

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

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden die Aufträge aus der Motion 20.3151 der KVF-N, «Ertragsausfälle im öV – der Bund steht in der Pflicht» erfüllt.

2 Vorverfahren

Die in der Motion 20.3151 geforderte Zusammenarbeit mit Kantonen und TU bei der Ausarbeitung erfolgte im Rahmen von konsultativen Besprechungen mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Städten, TU und Verbänden. Beteiligt waren die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KÖV, Schweizerischer Städteverband SSV, Verband öffentlicher Verkehr VöV, VAP – Verband der verladenden Wirtschaft, LITRA - Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr, Alliance SwissPass, Gewerkschaft des Verkehrspersonals SEV sowie die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, Rhätische Bahn RhB, PostAuto und der Zürcher Verkehrsverbund ZVV.

Die mit dieser Vernehmlassungsvorlage unterbreiteten Massnahmen werden durch die konsultierten Kreise weitgehend unterstützt. Teilweise wurden weitgehende Massnahmen wie eine stärkere Unterstützung des Ortsverkehrs (in Höhe von einem Drittel bis zur Hälfte der Ertragsausfälle) und die finanzielle Unterstützung des touristischen Verkehrs gefordert. Auch wurde kritisiert, dass seitens der Unternehmen alle finanziellen Reserven eingesetzt werden sollen. Zudem wurde verlangt, dass im Schienengüterverkehr bei der Ausgestaltung der Massnahmen auch die Verloader berücksichtigt werden.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Gemäss EU-Recht sind Beihilfen zulässig, die zur Beseitigung von Schäden, die durch aussergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, oder der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder der Schweiz dienen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Das mit dieser Vernehmlassungsvorlage unterbreitete Massnahmenpaket zur Unterstützung von öV und Schienengüterverkehr lässt sich unterteilen in Massnahmen für den Personenverkehr, für den Schienengüterverkehr und für die Finanzierung der

Bahninfrastruktur. Die Massnahmen ermöglichen die Aufrechterhaltung und Weiterführung bestehender Transportangebote. Die Anpassung der Bestimmungen über die Bahninfrastrukturfinanzierung soll sicherstellen, dass Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur in der bestehenden Form weitergeführt werden können.

Die mit der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Regelungen sind alle befristet und verstehen sich als Überbrückungsregelungen.

4.1.1 Regionaler Personenverkehr

Grundsätze der Lösung im regionalen Personenverkehr

Das Abwenden eines nachhaltigen Schadens für das flächendeckende Angebot im schweizerischen RPV ist nur möglich, wenn zusätzlich zu den bestehenden Finanzierungen durch Bund und Kantone die im Zuge der Covid-19-Pandemie entstandenen Mehrkosten und Ertragsausfälle gedeckt werden. Eine erhöhte Finanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer ist kurzfristig ausgeschlossen, da dies massive Preissteigerungen zur Folge hätte, die die Attraktivität des Angebots im RPV in Mitleidenschaft ziehen würde.

Die für den RPV beantragte Lösung richtet sich nach dem Grundsatz, dass den TU die durch die COVID-19-Krise verursachten Mehrkosten, beispielsweise für die Schutzkonzepte, sowie die sich aus der krisenbedingt tieferen Nachfrage ergebenden Ertragsausfälle abgegolten werden. Dabei ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der TU gebührend zu berücksichtigen.

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

Die TU unterbreiten unter «normalen» Umständen den Bestellern jeweils für zwei Fahrplanjahre Offerten, worin sie pro Linie die geplanten Kosten sowie die erwarteten Erträge aus Fahrausweisverkäufen ausweisen. Die Besteller gelten die ungedeckten Kosten gemäss Offerten ab. Ergeben sich Abweichungen von den geplanten Kosten und Erträgen, so sind allfällige Überschüsse gemäss Artikel 36 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009⁷ (PBG) mindestens zu zwei Dritteln in einer zweckgebundenen Reserve zu verbuchen. Diese sogenannte Spezialreserve darf nur für die Deckung zukünftiger Verluste verwendet werden.

Defizitdeckung und Rückzahlung der Darlehen

Der Bundesrat beantragt, für den Abschluss des Jahres 2020 ausnahmsweise auf das bis 1995 angewendete System der Defizitdeckung zurückzugreifen und diese Defizi-

⁷ SR 745.1

te abzugelten. Konkret soll die auf 2020 beschränkte Defizitdeckung nach folgendem Verfahren erfolgen: Im Jahr 2021 reichen die TU dem Bund ihre Jahresrechnungen für das Jahr 2020 ein. Es ist davon auszugehen, dass die allermeisten TU trotz Massnahmen zur Kostenreduktion wie beispielsweise Kurzarbeit oder wegfallende Trassenpreise hohe Verluste ausweisen werden.

Die Spartenrechnung 2020 mit den effektiven Ergebnissen dient als Bemessungsgrundlage für die Unterstützung. Dabei ist die nach Artikel 36 PBG gebildete zweckgebundene Spezialreserve zur Deckung der Verluste aufzulösen. Daneben sind allfällige vorhandene stille Reserven aufzulösen. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob weitere aus Überschüssen der Sparte RPV gebildete Reserven ebenfalls zur Deckung des Verlustes verwendet werden können.

Bund und Kantone müssen die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen, um die 2020 entstandenen Verluste abzudecken. Das PBG muss vorübergehend um Bestimmungen ergänzt werden, die dem Bund die Defizitdeckung erlauben. Zudem müssen die Voranschlagskredite um die zur Defizitdeckung erforderlichen Mittel erhöht werden.

Ausgestaltung

Konkret sind folgende Anpassungen des Verfahrens vorgesehen:

- Die TU weisen mit der Jahresrechnung 2020 die Verluste aufgrund der tieferen Erträge und möglicher Kosteneinsparungen transparent aus.
- Diese Verluste sind durch Auflösung der zweckgebundenen Reserven nach Artikel 36 PBG und weiterer Reserven der TU zu decken.
- Verbleibende Verluste werden im Rahmen eines Nachtrags zur Angebotsvereinbarung 2020/2021 durch die Besteller – Bund und Kantone – gemäss den Kantonsbeteiligungen abgegolten, die in Anhang 2 der Verordnung vom 11. November 2009⁸ über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vorgesehen sind.

Die Verluste werden anteilmässig durch die einzelnen Besteller getragen. Die linienweisen Verteilschlüssel des RPV zwischen den einzelnen Kantonen sowie zwischen den Kantonen und dem Bund stellen sicher, dass jeder Besteller seinen Anteil trägt.

Mit diesen zusätzlichen Abgeltungen der Besteller sollte es den TU möglich sein, allfällige als Überbrückungshilfe aufgenommene Bankkredite umgehend zurückzahlen.

Sollte sich die Nachfrage bis Ende 2020 nicht erholen und 2021 unter den Erwartungen liegen, so ergeben sich bei den TU aufgrund der bereits abgeschlossenen zweijährigen Vereinbarungen für 2020/2021 weitere Verluste. Der Bund sieht vor, die Angebotsvereinbarungen für 2021 nötigenfalls anzupassen und die Abgeltungen gemeinsam mit den mitbestellenden Kantonen zu erhöhen. Dazu sind die Zahlungskredite im Budget 2021 des Bundes entsprechend anzupassen.

Es wird erwartet, dass 2021 die Folgen der COVID-19-Krise aufgefangen werden können und keine weiteren Sonderabgeltungen oder Sonderzahlungen notwendig sein werden.

Als begleitende Massnahme soll den TU für die Jahresrechnungen 2020 und 2021 die Zahlung von Dividenden untersagt werden.

Finanzieller Umfang der Massnahme

Die Schätzungen gehen für den RPV von zusätzlichen Abgeltungen im Rahmen der Defizitdeckung für 2020 in der Höhe von rund 350 Millionen Franken aus sowie von 230 Millionen Franken Mehrabgeltungen für 2021.

Die Höhe der gesamten Verluste 2020 ist von der Frage abhängig, ob die TU Kurzarbeitsentschädigungen in Anspruch nehmen können. Dies konnte bis zur Erstellung dieser Vernehmlassungsvorlage und wird auch voraussichtlich bis zur Verabschiedung der Botschaft nicht geklärt werden. Der geschätzte finanzielle Umfang umfasst somit Maximalbeträge, die geringer ausfallen, wenn an die Unternehmen des öV Kurzarbeitsentschädigungen ausgerichtet werden. Zudem hängt die Höhe davon ab, wie lange Krise dauert und wie rasch sich die Nachfrage im RPV erholt. Offen ist insbesondere, wie lange besondere Schutzmassnahmen aufrechterhalten werden müssen und wie sich die Akzeptanz des öV bei den Kundinnen und Kunden unter diesen Umständen verändert.

Für die Schätzung des finanziellen Umfangs der Massnahme wurde von einem Umsatzverlust von rund 35 Prozent für das gesamte Jahr 2020 ausgegangen. Bei ursprünglich prognostizierten Einnahmen im RPV für 2020 in Höhe von rund 2,25 Milliarden Franken wird der Umsatzverlust so auf 800 Millionen Franken geschätzt. Für das Jahr 2021 ist davon auszugehen, dass das Umsatzniveau vor der COVID-19-Krise nicht wieder erreicht werden kann und mit einem Umsatzverlust von 10 Prozent oder ungefähr 230 Millionen Franken zu rechnen ist.

Auf der Kostenseite wurden die TU durch die Besteller aufgefordert, ihre Ausgaben zu begrenzen. Angesichts der hohen Fixkosten, der Unsicherheiten hinsichtlich der Kurzarbeit und der zusätzlichen Kosten aufgrund der Schutzkonzepte konnten lediglich Einsparungen in Höhe von rund 5 Prozent der jährlichen Kosten realisiert werden. Bezogen auf die ursprünglich geplanten Kosten bedeutet dies eine Kostenersparnis von rund 230 Millionen Franken. Die Höhe der aufzulösenden Spezialreserven nach Artikel 36 PBG beläuft sich auf Grundlage der Jahresabschlüsse 2018 auf rund 220 Millionen Franken.

Die Abgeltungen werden zu je 50 % von Bund und Kantonen getragen. Dies erfordert von Seiten des Bundes zusätzliche Mittel in Höhe von etwa 175 Millionen Franken für das Jahr 2020 und rund 115 Millionen Franken für das Jahr 2021.

Verluste und Massnahmen im RPV in den Jahren 2020 und 2021 (geschätzte Beträge in Mio. Fr.)

	2020	2021
Umsatzverluste RPV	800	230
Kosteneinsparungen	-230	
Zusätzliche ungedeckte Kosten	570	230
Auflösung der Spezialreserven	-220	
Finanzierungsbedarf	350	230
Bundesanteil (50 %)	175	115

Zum Zeitpunkt der Vernehmlassung, aber auch voraussichtlich bis zur Verabschiedung der Botschaft ist der Mittelbedarf für die Defizitdeckung noch mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet. Die notwendigen Mittel sollen daher vom Bundesrat mit dem Nachtrag II/2021 beantragt werden. Zu diesem Zeitpunkt ist die Höhe der Defizite und die definitive Aufteilung der Beträge auf Bund und Kantone bekannt. Dieser Kredit wird als separater Kredit zusätzlich zum Kredit Regionaler Personenverkehr (A231.0290) geführt.

4.1.2 Weitere bestellte Leistungen (Ortsverkehr)

Neben den gemeinsam von Bund und Kantonen bestellten Leistungen des RPV bestellen Kantone, Gemeinden und teilweise Bezirke weitere Angebote des öV. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Angebote des Ortsverkehrs. Daneben werden auch regionale Angebote bestellt, welche die Kriterien für die Mitbestellung des Bundes nicht erfüllen. Sei es, weil die ständige Wohnbevölkerung der erschlossenen Ortschaft weniger als 100 Personen umfasst oder die Vorgaben der minimalen Wirtschaftlichkeit nicht erreicht werden.

Die beim RPV beschriebenen finanziellen Auswirkungen treffen auch auf den Ortsverkehr und die weiteren bestellten Angebote zu. Die durch die Transportunternehmen erlittenen finanziellen Verluste betragen ca. 450 Millionen Franken. Aufgrund der Vorgabe während der ausserordentlichen Lage, den Betrieb weiterhin aufrechtzuerhalten, und der Bedeutung des Ortsverkehrs für den öV in der Schweiz soll der Bund auch bei diesen Leistungen eine einmalige finanzielle Unterstützung in Form einer Pauschale leisten. Das entspricht einem Anliegen des Parlaments (überwiesene Motionen) und ist daher auch Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage. Der Bundesrat lehnt diese Unterstützung für den Ortsverkehr aus Kompetenzgründen jedoch ab.

Ausgestaltung

Die Unterstützung des Ortsverkehrs soll auf das Jahr 2020 beschränkt sein. Entsprechend soll die Unterstützung möglichst einfach ausgestaltet sein und nicht zu einem grossen administrativen Aufwand führen. Ähnlich wie bei den Angeboten des RPV haben die TU die Jahresrechnung 2020 mit dem Ausweis des Verlustes aller weiteren bestellten Leistungen einschliesslich des Ortsverkehrs den jeweiligen Bestellern

einzureichen. Die Besteller plausibilisieren die Angaben der TU und ziehen die bestehenden Reserven zur Deckung der Verluste bei. Sie reichen die bereinigten Jahresrechnungen mit den Ergebnissen pro TU dem Bund ein, wobei sie sich bei interkantonalen Linien abzusprechen haben.

Der Bund sammelt alle bis zum einem zu definierenden Stichtag, voraussichtlich der 31. Mai 2021, eingegangenen Verlustmeldungen. Aufgrund der für die Defizitdeckung zur Verfügung stehenden Mittel wird ein einheitlicher prozentualer Anteil pro TU berechnet. Anschliessend wird eine Ad-hoc-Vereinbarung zwischen dem Bund und den einzelnen TU abgeschlossen. Eine Beteiligung der Kantone oder Gemeinden ist aus Gründen der einfachen Umsetzbarkeit der Massnahme nicht vorgesehen. Der Bund erwartet von den übrigen Bestellern, dass sie die verbleibenden Verluste analog dem beim RPV vorgeschlagenen Vorgehen übernehmen, sodass die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nach 2021 erledigt sind.

Finanzieller Umfang der Massnahme

Der Anteil des Bundes wird pauschal auf 100 Millionen Franken festgelegt. Die Mittel sollen als zusätzlicher Voranschlagskredit für das Jahr 2021 beantragt werden.

4.1.3 Schienengüterverkehr

Aussetzen des Abbaus bei den Abgeltungen für den alpenquerenden kombinierten Verkehr

Um die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Verlagerungspolitik zu mildern, soll der Abbau bei den Abgeltungen für den alpenquerenden kombinierten Verkehr ausgesetzt werden. Eine teilweise Kompensation der Erlöseinbussen infolge des Nachfragerückgangs ist nur erreichbar, wenn die vom Bund pro Zug und Sendung entrichteten Abgeltungen im Vergleich zum Vorjahr erhöht werden können. Dies ist nur möglich, wenn die Vorgabe, dass die Höhe der durchschnittlichen Abgeltung pro transportierter Sendung von Jahr zu Jahr abzunehmen hat (Art. 8 Abs. 2 GVVG), nicht bindend ist. Dies soll für den Zeitraum gelten, für den der Aufholprozess hin zum Niveau vor der Corona-Krise relevant ist. Als Neuregelung schlägt der Bundesrat eine Anpassung von Artikel 8 Absatz 2 GVVG vor. Für das Jahr 2021 soll der Kredit für die Abgeltungen des alpenquerenden kombinierten Verkehrs gegenüber 2020 unverändert bei 121,5 Millionen Franken belassen werden. Dies entspricht auch dem Anliegen der Motion 20.3465 «Ausschöpfung der budgetierten Beiträge zur Stützung des kombinierten Güterverkehrs in der Covid-19-Krise» der KVF-N.

Ausgestaltung

Die Abgeltungen werden weiterhin zu grossen Teilen auf Basis der effektiv gefahrenen Züge und Sendungen an die Operateure im kombinierten Verkehr entrichtet. Wie bei früheren ausserordentlichen Ereignissen (z. B. Rastatt 2017) erhält jeder Operateur eine zusätzliche Abgeltung je gefahrenen Zug. Dies setzt unmittelbar Anreize bei den Operateuren, Angebote trotz schlechterer Auslastung aufrechtzuer-

halten, und gilt auch einen Teil der höheren Produktionskosten im Zuge der COVID-19-Krise ab.

Um negative Effekte abzufedern und die Auswirkungen auf die Verlagerungspolitik zu reduzieren, sollen 2021 bei geringeren Mengen gleich viele Fördermittel gesprochen werden. Dies hat zur Folge, dass in dieser Ausnahmesituation die durchschnittliche Abgeltung je Sendung steigt.

Gemäss Artikel 15 der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016⁹ kann der Bund auch die ungedeckten Kosten der Eisenbahnverkehrsunternehmen abgelden. Damit die zusätzlichen Abgeltungen direkt die Unternehmen mit hohen Fixkosten erreichen, ist vorgesehen, dass ein Teil der Abgeltungen an die im alpenquerenden Verkehr tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) entrichtet werden. Von dieser Massnahme sollen die EVU nach Möglichkeit bereits im Jahr 2020 profitieren.

Ausserordentliche finanzielle Unterstützung der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienengüterverkehr zur Sicherstellung eines nachhaltigen Angebots

Die Erlösausfälle bei im schweizerischen Schienengüterverkehr tätigen EVU infolge der Corona-Krise können dazu führen, dass die EVU ihrem Auftrag als versorgungsrelevante Unternehmen nicht mehr gerecht werden, und verhindern, dass sie auch zukünftig ein nachhaltiges, an den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft ausgerichtetes Angebot erstellen. Mit der Aufnahme einer Sonderbestimmung in das GÜTG, mit welcher bei Krisen und ausserordentlichen Ereignissen der Bund Beiträge an EVU oder Dritte entrichten kann, um das Angebot aufrechtzuerhalten, könnte der Erlösausfall bei den Unternehmen des Schienengüterverkehrs zum Teil kompensiert werden.

Der Markt für den Schienengüterverkehr ist wettbewerblich ausgestaltet. In Verbindung mit der intensiven intermodalen Konkurrenz zur Strasse haben die in der Schweiz tätigen EVU nicht die Möglichkeit, finanzielle Reserven oder finanzielle Vorkehrungen für Krisensituationen wie die COVID-19-Krise zu treffen. Die Zahl der in der Schweiz tätigen Schienengüterverkehrsunternehmen ist zudem sehr klein. Der Ausfall eines Unternehmens kann deshalb zu starken Einschränkungen im Angebot führen.

Daher sind A-fonds-perdu-Mittel für diese Massnahme vorgesehen. Es kann aufgrund des Rückgangs der Transportvolumina in Höhe von 15 - 20 Prozent von einem Ertragsausfall von etwa 40 Millionen Franken bei den verschiedenen EVU ausgegangen werden. Mit dieser Massnahme ist der schweizerische Schienengüterverkehr weiterhin in der Lage, seine Versorgungsfunktion in der Schweiz langfristig wahrzunehmen. Dies betrifft insbesondere das Systemangebot im Wagenladungsverkehr von SBB Cargo, für welches Ertragsausfälle in Höhe von rund 35 Millionen Franken zu verzeichnen sind.

Ausgestaltung

Auf Antrag können den EVU Beiträge entrichtet werden, die den Ausfall der ursprünglich budgetierten Erlöse teilweise kompensieren. Auf Basis der geplanten

⁹ SR 742.411

Transportmengen (Wagen oder Tonnen) wird an in der Schweiz verkehrende EVU eine Abgeltung für das ursprünglich geplante Verkehrsangebot entrichtet werden. Der Verteilschlüssel richtet sich somit nach den Marktanteilen der tätigen EVU, das heisst nach den Anteilen an den bestellten Zügen oder Tonnen. Die Beiträge werden einmalig entrichtet. Vorausgesetzt wird, dass die Unternehmen allfällige Reserven auflösen und auf die Zahlung von Dividenden verzichten.

Ausserordentliche finanzielle Unterstützung des Angebots der Rollenden Landstrasse

Die Erlösausfälle bei der Rollenden Landstrasse aufgrund der Beschränkung der Zahl der Chauffeure in einem Begleitwagen führen beim Betreiber der Rollenden Landstrasse (RALpin AG) zu einem erheblichen Kapitalverzehr und Liquiditätsproblemen. Mit einem einmaligen Sanierungsbeitrag in Höhe der Erlösausfälle von rund 10 Millionen Franken kann das Angebot der Rollenden Landstrasse auch in den kommenden Jahren weitergeführt und so eine namhafte Zahl an Lastwagenfahrten von der Strasse auf die Schiene verlagert werden.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat mit dem Verlagerungsbericht 2021 eine Gesamtschau zur Frage der Fortführung der Rollenden Landstrasse nach 2023 vorlegen wird.

Finanzieller Umfang der Massnahmen

Es soll für das Jahr 2021 ein einmaliger Kredit für die „Ausserordentliche finanzielle Unterstützung der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienengüterverkehr zur Sicherstellung eines nachhaltigen Angebots“ in Höhe von 70 Millionen Franken geschaffen werden. Hiervon werden voraussichtlich rund 20 Millionen Franken für höhere Abgeltungen im alpenquerenden kombinierten Verkehr im Jahr 2021 eingesetzt. Die restlichen 40 Millionen Franken werden im Rahmen der Defizitdeckung an die schweizerischen EVU im Güterverkehr ausgerichtet. Maximal 10 Millionen Franken werden zugunsten der Rollenden Landstrasse eingesetzt.

4.1.4 Finanzierung der Bahninfrastruktur

Sistierung der Rückzahlung der Bevorschussung aus dem Bahninfrastruktur

Damit der BIF die COVID-19-Folgen auffangen und die Ertragsausfälle der ISB sowie deren Projekte weiter finanzieren kann, muss das BIFG angepasst werden.

Das BIFG sieht in Artikel 7 Absatz 1 ein generelles Verschuldungsverbot sowie die Bildung einer angemessenen Reserve ab dem 1. Januar 2020 (Art. 7. Abs. 2) vor. Als angemessene Reserve gelten 300 bis 500 Millionen Franken. Der BIF kann sich gemäss Übergangsbestimmung (Art. 12) noch bis Ende 2020 bis zu 150 Millionen Franken zulasten der Bilanz des Bundes verschulden. Weiter hat der BIF die unter dem FinöV-Fonds gebildete Bevorschussung nach Artikel 11 ab dem 1. Januar 2019 geregelt abzubauen, indem 50 Prozent der zweckgebundenen Einlagen aus der LSWA sowie die Mineralölsteuermittel hierfür eingesetzt werden.

Der BIF konnte bis heute diese Bestimmungen einhalten. Er hat Ende 2019 eine Reserve von 300 Millionen Franken aufgebaut und die Bevorschussung seit 2017

um 1,6 Milliarden reduziert, 1,1 Milliarden mehr als gesetzlich vorgeschrieben. Zudem hat der BIF zur Entlastung des Bundeshaushalts seit 2016 auf LSVA-Einlagen in der Höhe von gut 760 Millionen verzichtet.

Um die durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufene ausserordentliche Lage bei der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur ohne negative Auswirkungen auf Unterhalt, Betrieb und Ausbau der Bahninfrastruktur bewältigen zu können, ist das gesetzlich vorgegebene Fondsreglement anzupassen. Der geregelte Abbau der FinöV-Bevorschussung ist somit in den Jahren 2020 und 2021 zu sistieren. Dies hat zur Folge, dass die Einlagen aus Mitteln der LSVA und der Mineralölsteuer im BIF verbleiben. In den Jahren 2020 und 2021 erfolgt nur eine Rückzahlung der Bevorschussung aus dem BIF, sofern der BIF Überschüsse erzielt.

Sollten mit diesen Massnahmen die Aufwendungen für die Bahninfrastruktur und die Erträge für den BIF nicht in ein Gleichgewicht gebracht werden können, wird der Bundesrat prüfen, ob eine Erhöhung der LSVA-Einlage auf das gesetzlich vorgeschriebene Maximum möglich ist.

Kompensation der Ertragsausfälle der Infrastrukturbetreiberinnen

Damit die Mittel und die Liquidität für die ISB gewährleistet sind und so Unterhalt und Betrieb der Bahninfrastruktur ohne Abstriche an Umfang, Qualität und Sicherheitsniveau sichergestellt sind, müssen die Mindereinnahmen der Infrastrukturbetreiberinnen finanziell kompensiert werden. Für das Jahr 2020 sind die den ursprünglichen Offerten zu den Leistungsvereinbarungen mit den ISB hinterlegten Einnahmen aus dem Trassenverkauf den tatsächlichen Einnahmen gegenüberzustellen. Zusätzliche, im Zuge der COVID-19-Krise entstandene oder allenfalls vermiedene Kosten (insbesondere unproduktive Personal- und Maschinenstunden sowie hängenbleibende Fixkosten aufgrund von zwischenzeitlichen Baustellenschliessungen) werden in Betracht gezogen. Eine Abgeltung soll ausgerichtet werden, soweit die Spezialreserve für künftige Fehlbeträge der Sparte Infrastruktur gemäss Artikel 67 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁰ nicht ausreicht, um die erwarteten Verluste auszugleichen. Auf dieser Basis erfolgt die Entrichtung zusätzlicher Mittel an die ISB (als Nachtrag zu den einzelnen Leistungsvereinbarungen mit den ISB) noch im Jahr 2020.

Sollte sich die Nachfrage im Personen- und im Güterverkehr bis Ende 2020 nicht erholen und 2021 unter den Erwartungen liegen, so ergeben sich für die Ende 2020 abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen für 2021 geringere Planerlöse, welche zu einem erhöhten Abgeltungsbedarf führen könnten.

Ausgestaltung

Die ISB werden dem BAV im November 2020 aktualisierte Planrechnungen einreichen, aus denen die Mindereinnahmen bei den Trassenpreisen und die Einsparungen und Mehrkosten aus anderen Massnahmen (Baustellenschliessungen u. ä.) ersichtlich sind. Auf dieser Basis werden nach Abzug der Spezialreserve mit den ISB Nachträge für die Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Finanzieller Umfang der Massnahme

¹⁰ SR 742.101

In den Jahren 2020 und 2021 erfolgt keine Rückzahlung der Bevorschussung aus dem BIF. Ursprünglich war eine Rückzahlung in Höhe von jährlich 550 Millionen Franken vorgesehen. Die Rückzahlung erfolgt zwar, aber um zwei Jahre verschoben.

Die Kompensation der Ertragsausfälle bei den ISB erfordert eine Aufstockung der Mittel für die Leistungsvereinbarungen in Höhe von rund 250 Millionen Franken für das Jahr 2020 und rund 80 Millionen Franken für das Jahr 2021. Die Mittel für 2020 sollen im Rahmen eines Nachtragskredits für das Jahr 2020 beantragt werden, die Mittel für 2021 mit einem separaten Voranschlagskredit für das Jahr 2021.

Zudem muss die Liquidität des BIF ausreichen, damit die geplanten Investitionen ausgeführt werden können. Andernfalls käme es zu einem Rückstand beim Substanzerhalt der Infrastruktur und einer Verschlechterung des Netzzustands.

4.2 **Abstimmung von Aufgaben und Finanzen: Zusätzliche Voranschlagskredite für den öffentlichen Verkehr in der COVID-19-Krise**

Die rasche Umsetzung der Massnahmen verlangt, dass die dafür nötigen finanziellen Mittel mit dem Jahr 2021 und im Bereich Infrastruktur teilweise bereits für 2020 zur Verfügung stehen. Es ist daher vorgesehen, dass der Bundesrat mit Verabschiedung der Botschaft zusätzliche Voranschlagskredite zur Finanzierung der Massnahmen in den Voranschlag für das Jahr 2021 aufnimmt. Diese werden dem Parlament zusammen mit dem Voranschlag für das Jahr 2021 vorgelegt.

Folgende zusätzlichen Kredite sollen beantragt werden:

Verwaltungseinheit	Kreditbezeichnung	Betrag (Mio. Fr.)
802 BAV	Ausserordentliche finanzielle Unterstützung des Ortsverkehrs in COVID-19-Krise	100,0
802 BAV	Ausserordentliche finanzielle Unterstützung der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienengüterverkehr in COVID-19-Krise	70,0
802 BAV BIF	Mehrbedarf an Betriebsabteilungen der Bahninfrastrukturbetreiberinnen infolge Verkehrsrückgangs in COVID-19-Krise	80,0

Für den RPV sollen die Mittel mit dem Nachtrag II/2021 beantragt werden, wenn die definitive Höhe der Defizite und die Aufteilung der Beträge zwischen Bund und Kantone bekannt sind:

Verwaltungseinheit	Kreditbezeichnung	Betrag (Mio. Fr.)
802 BAV	Ausserordentliche finanzielle Unterstützung des Regionalen Personenverkehrs in COVID-19-Krise	Noch nicht bekannt.

Im Bereich Bahninfrastruktur soll zudem ein Nachtragskredit für das Jahr 2020 beantragt werden:

Verwaltungseinheit	Kreditbezeichnung	Betrag (Mio. Fr.)
802 BAV BIF	Betriebsabteilung, ausserordentliche finanzielle Unterstützung der Bahninfrastrukturbetreiberinnen in COVID-19-Krise	250,0

4.3 Umsetzungsfragen

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

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008¹¹

Art. 8 Abs. 2 zweiter Satz

Die bisherige Vorgabe, dass im alpenquerenden kombinierten Verkehr die Höhe der durchschnittlichen Abgeltung pro transportierter Sendung von Jahr zu Jahr abzunehmen hat, findet für die Jahre 2020 und 2021 keine Anwendung.

¹¹ SR 740.1

5.2 **Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013**¹²

Art. 7 Abs. 2 zweiter Satz

Neu wird der 1. Januar 2022 anstelle des 1. Januar 2020 als Startdatum für die Bildung einer angemessenen Reserve für den BIF gesetzt.

Art. 11 Abs. 1 zweiter Satz

Die Verwendung von mindestens 50 Prozent der Einlagen aus LSVA und Mineralölsteuer für die Tilgung der Bevorschussung wird für die Jahre 2020 und 2021 ausgesetzt.

5.3 **Gütertransportgesetz vom 25. September 2015**¹³

Art. 9a Beiträge zur Milderung der Auswirkungen der COVID-19-Krise

Mit dieser Bestimmung wird in das Gütertransportgesetz ein neuer Fördertatbestand eingefügt, der es dem Bund ermöglicht, Verluste der im Gütertransport auf der Schiene tätigen Unternehmen zu übernehmen, damit bestehende Angebote im Schienengüterverkehr auch zukünftig aufrechterhalten werden können.

5.4 **Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009**¹⁴

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

Mit den Bestimmungen in *Absatz 1^{bis}* wird das Vorgehen zum Ausgleich der mit der COVID-19-Krise erlittenen finanziellen Verluste der Unternehmen im RPV festgelegt. Basis sind die linienweisen Ergebnisse der Jahresrechnungen der Unternehmen. Die Auflösung der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge abgeltungsberechtigter Verkehrssparten ist hierfür Voraussetzung.

Absatz 2^{bis} legt fest, dass der Bund einmalig für den Ortsverkehr pauschale Abgeltungen entrichten kann.

Art. 36 Abs. 2^{bis}

Mit *Absatz 2^{bis}* wird sichergestellt, dass Unternehmen, die Beiträge nach Art. 28 Abs. 1^{bis} und 2^{bis} in Anspruch nehmen, für die Geschäftsjahre 2020 und 2021 keine Dividenden ausschütten.

¹² SR 742.140

¹³ SR 742.41

¹⁴ SR 745.1

6 Auswirkungen

Die mit dieser Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Massnahmen sind mit einer Verteilung der finanziellen Lasten auf Bund, Kantone und Gemeinden verbunden. Einen Teil der Verluste tragen die TU selber, indem Reserven aufgelöst und die Dividendenausschüttung an die Eigentümer verhindert werden. Die Ausfälle im Fernverkehr werden vollumfänglich durch die SBB getragen. Da die SBB ein bundeseigenes Unternehmen sind, erfolgt dies zulasten des Bundes.

Bei der Verbundaufgabe RPV erfolgt eine Lastenteilung. Im Ortsverkehr übernimmt der Bund zudem im Sinne einer freiwilligen Unterstützung einen Teil der finanziellen Mehrbelastung.

Da der Bund die Ertragsausfälle bei der Schieneninfrastruktur (Trassenerlöse) übernimmt, trägt er vorab einen Teil der Kosten des RPV und entlastet so die Kantone als Mitbesteller.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht (geschätzte Beträge):

Massnahme	Bund	Kantone	Gemeinden	Unternehmen
Finanzielle Belastung (in Mio. Fr.)				
Regionaler Personenverkehr	300	300	-	220
Ortsverkehr	100	185	165	Nicht bekannt
Schienengüterverkehr	70		-	Nicht bekannt
Bahninfrastruktur	330		-	140
Fernverkehr (SBB)	400	-	-	400

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Insgesamt führt die Vorlage zu Mehrausgaben für den Bundeshaushalt von voraussichtlich ca. 800 Millionen Franken. Hinzu kommt die Deckung der Verluste im Fernverkehr (inklusive internationalem Schienenpersonenverkehr) in Höhe von ca. 400 Millionen Franken durch die Auflösung von Reserven in der Bilanz der SBB.

Die administrative Umsetzung der Massnahmen wird mit den vorhandenen personellen Ressourcen bewältigt.

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

Bestellung und Abgeltung des RPV sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone tragen daher finanziell anteilig die Defizitdeckung im RPV mit. Beim Ortsverkehr sorgt der Bund für eine Entlastung der Kantone und Gemeinden, da er auch dort einen Teil der Defizitdeckung übernimmt.

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

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit den vorliegenden Gesetzesänderungen sollen die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Volkswirtschaft in den Bereichen öV und Schienengüterverkehr abgefedert werden. Beide Bereiche können mit einer Weiterführung und Entwicklung marktgerechter Angebote auch in Zukunft ihre bedeutenden Aufgaben in nationaler und internationaler Arbeitsteilung wahrnehmen und somit auch künftig zur hohen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beitragen.

Die Massnahmen im Bereich der Finanzierung der Bahninfrastruktur ermöglichen es, dass bei Unterhalt, Betrieb und Ausbau der Schieneninfrastruktur Programme zum Tragen kommen, die die infolge der COVID-19-Krise voraussichtlich schwache Konjunktur grundsätzlich stabilisieren. Müssten die Investitionsprogramme reduziert werden, so müssten die ISB ihre Aufträge an die Bauwirtschaft und die Industrie reduzieren, was den Bestand einiger spezialisierter Firmen gefährden könnte. Die Wirtschaftstätigkeit der Schweiz würde zusätzlich geschwächt.

In der Summe helfen die beantragten Unterstützungsmassnahmen somit als Teil einer antizyklischen Wirtschaftspolitik, die Volkswirtschaft der Schweiz zu stabilisieren.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

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

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die beantragten Gesetzesänderungen stützen sich auf die jeweiligen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die mit dieser Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen sind mit den bilateralen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU vereinbar.

7.3 Erlassform

Damit das Massnahmenpaket für die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs umgesetzt werden kann, müssen vier Bundesgesetze geändert werden, die nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV dem fakultativen Referendum unterstehen. Der vorliegende Gesetzesentwurf fasst diese in einem sogenannten Mantelerlass zusammen. Dieser ist in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet. Damit die Massnahmen ihre Wirkung noch im Jahr 2020 entfalten können, müssen die rechtlichen Grundlagen in der Herbstsession 2020 behandelt werden. Damit ist die Anwendung des Sonderverfahrens im Interesse einer wirksamen Politik unabdingbar. Aus den genannten Gründen soll das befristete Bundesgesetz als dringlich erklärt werden (Art. 165 Abs. 1 BV). Als dringliches Bundesgesetz, dessen Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, untersteht es nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b BV dem fakultativen Referendum.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Ausgaben, die mit der Umsetzung der in dieser Vernehmlassungsvorlage unterbreiteten Massnahmen verbunden sind, stellen ausserordentliche Ausgaben des Bundes zur Eindämmung der Auswirkungen der COVID-19-Krise im Sinne von Artikel 15 Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 200¹⁵ (FHG) dar. Gemäss Artikel 17a FHG werden diese ausserordentlichen Ausgaben einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Amortisationskonto belastet.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

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

¹⁵ SR 611.0

sichtigt. Kantone und Gemeinden werden mit dem Bundesbeitrag an den Ortsverkehr um 100 Millionen Franken entlastet.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt zu allergrössten Teilen innerhalb bestehender Prozesse und Verfahrensabläufe, welche die Vorgaben des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁶ beziehungsweise spezialgesetzliche Vorgaben einhalten.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es sind keine Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vorgesehen.

7.8 Datenschutz

Die Vorlage berücksichtigt die Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung.

Beilage:

- Erlassentwurf

¹⁶ SR 616.1