

Elektronisch verschickt an:
finanzierung@bav.admin.ch

Stellungnahme zur Änderung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes und zum Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs

Sehr geehrte Damen und Herren

Pro Alps bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Gegenstand der Vorlage sind die Anpassung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes (GVVG), die entsprechende Anpassung der Gütertransportverordnung (GüTV) sowie ein neuer Zahlungsrahmen von 486 Millionen Franken für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs in den Jahren 2027 bis 2035. Damit soll der alpenquerende unbegleitete kombinierte Verkehr (UKV) weiterhin finanziell unterstützt und die Förderung flexibler gesteuert werden können.

Die Schweiz steckt im Verlagerungsnotstand

Der Bund ist gemäss Artikel 84 der Bundesverfassung verpflichtet, die Bevölkerung und die Umwelt im Alpenraum vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen und den alpenquerenden Güterverkehr auf die Schiene zu verlagern. Seit Jahren missachten Bundesrat und Parlament diesen Verfassungsauftrag. Die Zahl der alpenquerenden Lastwagenfahrten liegt deutlich über dem gesetzlichen Verlagerungsziel von höchstens 650'000 Fahrten pro Jahr und steigt seit vier Jahren wieder an. Im Jahr 2025 fuhren rund 960'000 Lastwagen durch die Schweizer Alpen. Am Simplon, dem einzigen Schweizer Alpenpass wo auch Gefahrgut transportiert wird, überschritt die Zahl der Lastwagenfahrten 2025 erstmals die Marke von 100'000 pro Jahr. Mit dem Ende der Rollenden Landstrasse Ende 2025 verschärfte sich diese Entwicklung weiter. Bereits 2026 werden voraussichtlich wieder mehr als eine Million Lastwagen die Schweizer Alpen queren. Statt den Alpenschutz konsequent umzusetzen, entfernen sich der Bundesrat und das Parlament zunehmend vom Verfassungsauftrag und dem Verlagerungsziel.

Die Belastung im Alpenraum steigt wieder an

Die vom Volk beschlossene und in der Bundesverfassung verankerte Verlagerungspolitik dient nicht der Erreichung einer abstrakten Kennzahl, sondern dem Schutz der Bevölkerung und der Umwelt im Alpenraum. Mehr Lastwagen bedeuten für die Menschen entlang der Transitachsen mehr Lärm, mehr Luftschadstoffe und mehr Belastung durch den Verkehr. Besonders in den engen Alpentälern wirken sich die negativen Folgen des Transitverkehrs direkt auf die Lebensqualität der Bevölkerung aus. Gleichzeitig geraten sensible Ökosysteme im Alpenraum unter zusätzlichen Druck. Aufgrund des Alpenfaktors breitet sich Verkehrslärm in engen Alpentälern überdurchschnittlich aus und Luftschadstoffe konzentrieren sich deutlich stärker als im Flachland. Diese Entwicklung verschärft sich wieder.

Die Rückverlagerung ist verfassungswidrig und politisch verursacht

Die steigenden Lastwagenzahlen durch die Alpen sind die Folge einer politisch verursachten Wettbewerbsverzerrung zulasten der umweltfreundlichen Schiene. Der Strassengüterverkehr trägt seine Umwelt-,

Klima-, Gesundheits- und Infrastrukturkosten weiterhin nicht verursachergerecht. Allein im Jahr 2021 verursachte der Schwerverkehr in der Schweiz externe Kosten von mehr als 4 Milliarden Franken, während die Einnahmen aus der LSVA lediglich rund 1 Milliarde Franken betrugen. Laut Zahlen des Bundes gibt der Güterschwerverkehr in der Schweiz Kosten von jährlich über 3 Milliarden Franken an die Allgemeinheit ab. Gleichzeitig wird die Schiene durch infrastrukturelle Engpässe benachteiligt. Die Rückverlagerung auf die Strasse ist deshalb die Folge politischer Entscheide, welche die Wettbewerbsposition des Lastwagens stärken und jene der Schiene schwächen.

Das Parlament und der Bundesrat verweigern die Umsetzung des verfassungsmässigen Verlagerungsauftrags auf mehreren Ebenen:

- **Bedeutungsverlust der LSVA:** Die LSVA wurde geschaffen, um die Kostenwahrheit im Güterverkehr zu verbessern und die Verlagerung auf die Schiene zu fördern. Heute geschieht das Gegenteil. Anstatt das wichtigste Verlagerungsinstrument zu stärken, höhlen Bundesrat und Parlament die LSVA weiter aus. Der Strassengüterverkehr trägt seine Umwelt-, Klima-, Gesundheits- und Infrastrukturkosten weiterhin nicht verursachergerecht. Die Strasse wird dadurch faktisch indirekt vom Bund subventioniert. Dieses politische Versagen fügt sich in eine europäische Verkehrspolitik ein, die den Strassengüterverkehr ebenfalls unzureichend mit seinen verursachten Kosten belastet. Dadurch verfügt die Strasse entlang der gesamten Nord-Süd-Achse über politisch geschaffene Wettbewerbsvorteile gegenüber der Schiene.
- **Fehlende Verlagerungsstrategie im Inland:** Gleichzeitig darf sich die Verlagerungspolitik nicht auf den Transitverkehr beschränken. Der inländische alpenquerende Strassengüterverkehr gewinnt zunehmend an Verkehrsanteil, auch aufgrund politischer Versäumnisse in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Schienengüterverkehr. Die Schweiz braucht insgesamt eine kohärente Strategie mit dem klaren Ziel, Güter im gesamten Land stärker auf die umweltfreundliche Schiene zu verlagern.
- **Defizite bei der Infrastruktur:** Schliesslich braucht die Schweiz eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur und eine europäische Anbindung. Dazu gehört ein verstärkter Druck auf die Nachbarstaaten für den raschen Ausbau der Zuläufe zur NEAT sowie eine konsequente Berücksichtigung der Bedürfnisse des Güterverkehrs im Schienenausbau und insbesondere in der bundesrätlichen Strategie Verkehr '45.

Solange der Strassengüterverkehr seine Kosten nicht verursachergerecht trägt, die LSVA als Verlagerungsinstrument durch Bund und Parlament ausgehöhlt wird und zentrale Schieneninfrastrukturen nicht ausreichend leistungsfähig sind, bleibt die Schiene strukturell benachteiligt. Die Betriebsabgeltungen für den transalpinen UKV gleichen einen Teil jener Wettbewerbsverzerrungen aus, welche Politik und Behörden über Jahre hinweg selbst geschaffen haben.

Die Vorlage verhindert Schlimmeres, schafft aber keine Trendwende

Der Bundesrat hält selbst fest, dass die vorgeschlagenen Massnahmen der Gesetzesänderungen GVVG im besten Fall eine weitere Rückverlagerung auf die Strasse verhindert. Die Vorlage wird nicht ausreichen, um eine Trendwende herbeizuführen, geschweige denn den verfassungsmässigen Verlagerungsauftrag zu erfüllen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung beziehungsweise die Betriebsabgeltungen für den alpenquerenden UKV sind zwar ein notwendiger, in der aktuellen Form aber unzureichender Ausgleich für die strukturellen und politisch verursachte Wettbewerbsverzerrungen zwischen Strasse und Schiene. **Pro Alps** fordert den Bundesrat dazu auf, folgende Verbesserungen vorzunehmen.

1) GVVG Art. 8 Abs. 1: Erhalt des Verlagerungsziels als Richtlinie der Förderung

Die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs diene bisher der Erreichung des gesetzlichen Verlagerungsziels (GVVG, Art. 3 Abs. 1). Der Zielbezug der Fördermassnahme muss weiterhin ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden. Er stellt sicher, dass die Fördermassnahme nicht als Selbstzweck oder als blosser Unterstützung von Eisenbahnverkehrsunternehmen verstanden werden, sondern der Erreichung des Verlagerungsziels dienen. Es besteht kein sachlicher Grund, diesen Zusammenhang aus dem Gesetz zu streichen. Seine Streichung würde die Verbindlichkeit der Verlagerungspolitik weiter schwächen und suggerieren, dass die Fördermassnahme nicht mehr auf die Erreichung des Verlagerungsziels ausgerichtet ist.

2) GVVG Art. 8 Abs. 2: Streichung der jährlichen Abnahme nach 2030

Die vorgesehene Abnahme der Betriebsabgeltungen ab 2030 geht zudem von der Annahme aus, dass sich die Wettbewerbsbedingungen der Schiene laufend verbessern. Davon kann heute keine Rede sein. Im Gegenteil: Das Parlament wird sich voraussichtlich im Herbst 2026 dafür aussprechen, dass schwere elektrische Nutzfahrzeuge bis 2031 vollständig von der LSVA befreit und bis 2035 mit hohen Mindestrabatten begünstigt werden sollen. Gleichzeitig profitiert der Strassengüterverkehr weiterhin von einer erheblichen Unterdeckung seiner externen Kosten. Die Strasse wird zukünftig weiter stark durch LSVA-Rabatte subventioniert. Hinzu kommt, dass zentrale Schieneninfrastrukturen auf den internationalen Zulaufstrecken zur NEAT weiterhin nicht ausreichend ausgebaut sind und der Bund diesen unbefriedigenden Zustand faktisch akzeptiert.

Solange die Strasse ihre Kosten nicht verursachergerecht trägt und die Schiene mit infrastrukturellen Engpässen konfrontiert bleibt, braucht es Ausgleichszahlungen zugunsten des alpenquerenden Schienengüterverkehrs. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, die jährlich abnehmende Unterstützung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs im Gesetz festzuhalten. Vielmehr muss der Bundesrat die Möglichkeit für eine Aufstockung bei rückläufigen Verlagerungszahlen haben. Konsequenterweise ist Artikel 8 Absatz 2 zu streichen.

3) Notwendige Anpassung des neuen Zahlungsrahmens

Wird auf die automatische Reduktion der Abgeltungen verzichtet, ist auch der Zahlungsrahmen entsprechend anzupassen. Die verfügbaren Mittel müssen einen substanziellen Beitrag zur Erfüllung des Verlagerungsauftrags sicherstellen, statt den verfassungswidrigen Zustand zu stabilisieren.

Drei Forderungen für mehr Alpenschutz

- **Der Zielbezug der Fördermassnahmen ist bei GVVG Artikel 8 Absatz 1 ausdrücklich beizubehalten.** Die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs dient der Erreichung des gesetzlichen Verlagerungsziels. Solange das Verlagerungsziel nicht erreicht wird, braucht es die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung des Angebots im UKV als flankierende Massnahme der Schweizer Verlagerungspolitik.
- **GVVG Artikel 8 Absatz 2 zur jährlichen Abnahme der Betriebsabgeltungen ab 2030 ist zu streichen.** Solange das Verlagerungsziel klar verfehlt wird und die umweltfreundliche Schiene gegenüber der Strasse strukturell benachteiligt bleibt, braucht es Ausgleichszahlungen für den alpenquerenden Schienengüterverkehr. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung würde die notwendige Flexibilität bei der Ausgestaltung der Fördermassnahmen einschränken. Massgebend für die Höhe der Fördermassnahmen müssen die Verkehrsentwicklung, die Wettbewerbsbedingungen zwischen Strasse und Schiene sowie die Erreichung des Verlagerungsziels sein.
- **Der Bund muss die strukturellen Wettbewerbsnachteile der Schiene sofort und konsequent abbauen.** Dazu gehören insbesondere eine deutliche Erhöhung der LSVA und damit ein Ende der indirekten Subventionierung des Strassengüterverkehrs sowie ein rascher Ausbau der internationalen Zulaufstrecken zur NEAT. Solange diese Defizite bestehen, bleiben Ausgleichsmassnahmen wie die UKV-Förderungen notwendig.

Die konkrete Beurteilung der einzelnen Bestimmungen sowie die beantragten Änderungen sind in der synoptischen Tabelle dargestellt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüße

Anhang: Synoptische Tabelle (Pro Alps)

Güterverkehrsverlagerungsgesetz GVVG (SR 740.1)

Artikel	Neues Recht (Pro Alps)	Begründung
Art. 8	¹ <u>Zur Erreichung des Verlagerungsziels kann der Bund den Eisenbahnverkehrsunternehmen und Dritten Beiträge zur Förderung des alpenquerenden unbegleiteten kombinierten Verkehrs ausrichten.</u> Die Beiträge dürfen keine diskriminierenden Auswirkungen auf die Schweizerischen und ausländischen Transportunternehmen im Güterverkehr haben. ² Die Höhe der geplanten Betriebsabgeltungen an den alpenquerenden unbegleiteten kombinierten Verkehr nimmt ab dem 1. Januar 2030 von Jahr zu Jahr ab.	Zu Absatz 1: Die Förderung des alpenquerenden UKV dient der Erreichung des gesetzlichen Verlagerungsziels. Dieser Zielbezug ist bereits heute im Gesetz verankert und hat weiterhin volle Berechtigung. Seine Streichung wäre Ausdruck einer Verlagerungspolitik, die sich mit der Stabilisierung eines gesetzeswidrigen Zustands zufriedengibt, statt das auf der Verfassung Art. 84 beruhende Ziel von höchstens 650'000 alpenquerenden Lastwagenfahrten durchzusetzen. Zu Absatz 2: Streichen. Solange die Schiene gegenüber der Strasse strukturell benachteiligt bleibt, braucht es ausreichende Ausgleichszahlungen für den alpenquerenden UKV. Eine automatische Reduktion der Betriebsabgeltungen ab 2030 ist deshalb falsch. Massgebend müssen die Verkehrsentwicklung auf der Strasse, die Wettbewerbsbedingungen und schlussendlich die Erreichung des Verlagerungsziels sein.
	Der Bund kann Beiträge nach Artikel 8 Absatz 1 für ungedeckte Kosten ausrichten, die im Jahr des Inkrafttretens der Änderung vom ...entstanden sind.	

Gütertransportverordnung GüTV (SR 742.411)

Artikel	Neues Recht (Pro Alps)	Begründung
Art. 8	¹ Im alpenquerenden kombinierten Verkehr gilt der Bund den Eisenbahnunternehmen und Dritten die ungedeckten Kosten der von ihm bestellten Angebote pro Zug und Sendung ab. ² Bemessungsgrundlage für die Abgeltungen sind die effektiv erbrachten Leistungen. ³ Das BAV legt die Fristen für die einzelnen Phasen des Bestellverfahrens sowie die maximalen Beitragssätze fest. ⁴ Die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Dritten reichen dem BAV jährlich ein Gesuch ein. Das Gesuch muss insbesondere folgende Angaben enthalten: a. Die Anzahl Züge; b. Die Anzahl Sendungen; c. Die zugesicherten Beiträge Dritter; d. Eine Planungsrechnung. ⁵ Bewilligt das BAV ein Gesuch, so schliesst es mit der Leistungserbringerin eine Vereinbarung ab. Darin werden insbesondere das bestellte Angebot und die Höhe der Betriebsbeiträge sowie die Modalitäten der Zahlungen durch die Leistungserbringerin und der Auszahlung der Betriebsbeiträge festgelegt.	