



23.054

Botschaft zum Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur

vom 28. Juni 2023

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur¹.

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

28. Juni 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

¹ BBl 2023 1718

Übersicht

Die Finanzierung der heute bestehenden fünf Autoverlade (Lötschberg, Vereina, Furka, Oberalp und Simplon) bedarf einer teilweisen Umgestaltung. Für anstehende Investitionen in die Autoverlade-Infrastruktur ist zudem ein Zusatzkredit zum laufenden Verpflichtungskredit Investitionsbeiträge Autoverlad erforderlich.

Ausgangslage

Derzeit werden in der Schweiz fünf Autoverlade betrieben. Diese wurden einer allgemeinen Beurteilung unterzogen, in deren Rahmen auch ihr künftiger Finanzierungsbedarf beurteilt wurde. In den nächsten Jahren stehen grössere Erneuerungsinvestitionen an und es ist zu entscheiden, aus welchen Quellen diese finanziert werden sollen. Seit 1985 werden die Autoverlade mit Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (Art. 86 Abs. 3 der Bundesverfassung) gefördert. Neben diesen jährlichen Abgeltungen haben die eidgenössischen Räte mit dem Voranschlag 2019 einen ab 2019 laufenden Verpflichtungskredit von 60 Millionen für Investitionen bewilligt.

Inhalt der Vorlage

Die Beurteilung der fünf Autoverlade hat ergeben, dass drei von ihnen (Lötschberg, Vereina und Furka) eine grundlegende Erschliessungsfunktion erfüllen, indem sie das Nationalstrassennetz dort ergänzen, wo Strassenverbindungen fehlen, vor allem im Winter. Demgegenüber besteht der Autoverlad Simplon zusätzlich zu einer ganzjährig offengehaltenen Nationalstrasse; dessen Weiterbetrieb bleibt somit eine kantonale Aufgabe. Der Verlad über den Oberalppass hat seit der Winteröffnung des Lukmanierpasses an Bedeutung verloren; die geringe Nachfrage rechtfertigt die hohen Kosten nicht mehr und er wird deshalb per Frühling 2023 eingestellt.

Die drei Autoverlade von nationaler Bedeutung Lötschberg, Vereina und Furka arbeiten heute teilweise kostendeckend, dies allerdings nur dank dem Umstand, dass wesentliche Investitionen in der Vergangenheit à fonds perdu erfolgten und daher keine Investitionsfolgekosten zu tragen sind. Zur Beantwortung der Frage, ob dieses System aufrechterhalten werden soll, wurden Vergleiche mit ähnlichen Bereichen (regionaler Personenverkehr, Fern- und Güterverkehr) angestellt. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass das System nicht wie bisher weitergeführt werden soll, sondern die Finanzierung anzupassen ist und in Zukunft wie folgt aussehen soll:

- Das Rollmaterial der Autoverlade soll künftig so wie im regionalen Personenverkehr fremdfinanziert werden. Sofern für den Betrieb eines Autoverlads ungedeckte Betriebskosten zu erwarten sind, kann eine jährliche Betriebsabgeltung zwischen dem Bund und den Betreiberinnen vereinbart werden.
- Die strassenseitige Infrastruktur soll wie bisher aus zweckgebundenen Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert werden.
- Die eisenbahnseitige Infrastruktur wird weiterhin aus dem Bahninfrastrukturfonds finanziert. Die Betreiberin des Autoverlads entrichtet für deren Benutzung die üblichen Trassenpreise, die allerdings nur die Grenzkosten decken.

Neben dem Aspekt der Erschliessung haben die Autoverlade auch eine umweltpolitische Bedeutung, indem sie Umweg- und Passfahrten vermeiden helfen.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens, Bedeutung der zu finanzierenden Massnahmen

In der Schweiz gibt es insgesamt fünf Autoverlade, das heisst fünf Strecken, auf denen sich begleitete Motorfahrzeuge mit der Bahn transportieren lassen. Es handelt sich um die Autoverlade durch die Alpentunnels Furka, Vereina, Lötschberg und Simplon sowie um den Autoverlad über den Oberalppass.

Bis zur Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels 1980 gab es auch am Gotthard einen Autoverlad. Dieser wurde nach der Brandkatastrophe im Strassentunnel von 2001 für einige Wochen nochmals in Betrieb genommen.

Tabelle 1

Übersicht über die Autoverlade

Anlage	Inbetriebnahme	Betreiberin	Abgeltung durch	Infrastruktur	Anzahl beförderte Fahrzeuge 2019	davon Fahrzeuge > 3,5 t
Lötschberg	1926/60	BLS ²	–	BLSN	1 092 000	14 194
Simplon	2004	BLS (bis 2017 SBB)	Kanton VS	SBBI	169 697	27
Vereina	1999	RhB	–	RhB	529 117	14 042
Furka	1982	MGB	Bund	MGI	230 828	429
Oberalp	1982	MGB	Bund	MGI	2 219	0

Legende: **BLS** BLS AG
BLSN BLS Netz AG
MGB Matterhorn Gotthard Verkehrs AG
MGI Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG
RhB Rhätische Bahn AG
SBBI Schweizerische Bundesbahnen AG (Infrastruktur)

Die Autoverlade haben vor allem im Winter eine wichtige Erschliessungsfunktion im Alpenraum, aber nicht alle fünf in gleichem Masse:

Lötschberg

Der Autoverlad Lötschberg stellt ganzjährig die Verbindung zwischen dem Berner Oberland und dem Oberwallis her. Hier fehlt eine Strassenverbindung – eine solche

2 Die BLS führt seit 2000 in Perioden mit grossem Verkehrsaufkommen auch direkte Züge durch den Lötschberg- und Simplontunnel. Diese verwenden die bestehende Infrastruktur der Autoverlade Lötschberg und Simplon und werden hier deshalb nicht separat gezählt, sondern sind in den Zahlen zum Lötschberg inbegriffen.

war mit dem Rawil-Nationalstrassentunnel einst geplant. Auf diesen Nationalstrassenabschnitt musste schliesslich aber verzichtet werden.

Simplon

Am Simplon hatte bis 1992 ein Autoverlad bestanden; er wurde eingestellt, als der wintersichere Ausbau der Nationalstrasse über den Simplonpass abgeschlossen war. Auf regionalen Wunsch finanzierte der Kanton Wallis ab 2004 die Wiedereinführung eines Autoverladeangebotes, das zunächst mit dem Angebot des regionalen Personenverkehrs verbunden war. Diese Verbindung besteht heute nicht mehr, da die italienische Region Lombardei das Angebotskonzept geändert hat. Aus Sicht des Bundes bleibt der Verlad am Simplon ein Zusatzangebot neben einer ganzjährig geöffneten Nationalstrasse.

Vereina

Der Vereinatunnel verdankt seine Existenz dem Grundsatzbeschluss des Kantons Graubünden, auf den wintersicheren Ausbau der Flüela-Passstrasse zu verzichten und stattdessen in einen Bahntunnel mit Autoverlad zu investieren. Der Vereinatunnel wurde als Sonderprojekt von Bund und Kanton gemeinsam finanziert und 1999 eröffnet. Die Rhätische Bahn führte bis 2011 übrigens einen Autoverlad Thusis–Samedan am Albula, bei dem die Autowagen grundsätzlich den Reisezügen mitgegeben wurden.

Furka

Der Furkatunnel ermöglichte ab seiner Eröffnung 1982 eine wintersichere Verbindung aus dem Gotthardgebiet (Urserental) ins Oberwallis (Goms). Der seinerzeitige Baukredit von Bund und Kantonen beinhaltete auch die Einrichtung eines Autoverlads.

Oberalp

Der Verlad über den Oberalppass ist aufwendig und langsam, dementsprechend brach die Nachfrage nach der Winteröffnung des Lukmanierpasses ein. Da für einen Weiterbetrieb erhebliche Investitionen (8–10 Mio. Fr.) erforderlich gewesen wären, wird der Verlad per Frühling 2023 eingestellt.

Aus nationaler Sicht erfüllen somit die drei Autoverlade Lötschberg, Vereina und Furka eine Grunderschliessungsfunktion, indem sie das Nationalstrassennetz dort ergänzen, wo Strassenverbindungen fehlen. Der Verlad am Simplon hingegen soll nur dann weiterbestehen bleiben, wenn der Kanton Wallis bereit ist, die geplanten ungedeckten Kosten weiterhin abzugelten.

Ausser der Erschliessungsfunktion haben die Autoverlade auch eine umweltpolitische Bedeutung, indem Umwegfahrten im Personen- und Güterverkehr auf der Strasse vermieden werden. Die beteiligten Verkehrsunternehmen beziffern die jährliche CO₂-Reduktion mit 37 000 Tonnen. Weil die Autos mit elektrischer Traktion durch die Tunnels befördert werden, kann im Vergleich zum Strassentunnel auf aufwändige Lüftungssysteme verzichtet werden.

Die Verladeanlagen und das Rollmaterial weisen einen hohen Erneuerungsbedarf auf. Die exponierte Lage dieser Anlagen verkürzt die Lebensdauer der Infrastruktur. Zudem sind wegen den seit 2009 verschärften Sicherheitsanforderungen in den bestehenden Eisenbahntunnels³ auch hier Verbesserungen notwendig. Der Grossteil des Rollmaterials (Lokomotiven, Verladewagen) muss ebenfalls erneuert werden. Dies nicht zuletzt aufgrund einer übermässigen Korrosion durch den Eintrag von abtropfendem Salzwasser im Winter.

Zur Finanzierung der dringendsten Massnahmen bewilligten die eidgenössischen Räte mit dem Voranschlag 2019 einen ab 2019 laufenden Verpflichtungskredit von 60 Millionen Franken.⁴ Dieser Kredit ist nahezu ausgeschöpft und es ist zu entscheiden, wie die Finanzierung der weiteren Erneuerung erfolgen soll.

1.2 Finanzierung von Betrieb und Rollmaterial

Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 22. März 1985⁵ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG) sieht vor, dass der Autoverlad mit Abgeltungen und Investitionshilfen unterstützt werden kann. Die Beiträge werden ausgerichtet, soweit die Eigenwirtschaftlichkeit nicht erreicht werden kann. Der Bund achtet dabei auf die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Betriebs. Der Bund zahlt aktuell Abgeltungen nur an die Matterhorn Gotthard Verkehrs AG (Furka/Oberalp).⁶ Die Ausgaben werden der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet.

Mit der Finanzhilfe können sowohl Investitionen in die Infrastruktur wie auch in Fahrzeuge (Sparte Autoverlad) unterstützt werden. Es ist aber fraglich, ob für den eigentlichen Betrieb der Sparte Autoverlad sowohl eine Abgeltung als auch eine Investitionshilfe vorzusehen ist. Werden die Investitionen in das Rollmaterial über den Finanzmarkt finanziert, so werden die Folgekosten primär durch die Beförderungsentgelte bezahlt. Reichen diese Erlöse nicht aus und sind die Möglichkeiten für Preiserhöhungen ausgeschöpft, so können die ungedeckten Kosten durch eine Abgeltung finanziert werden. Damit beschränkt sich die Finanzierung durch den Bund auf die Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten.

Ob die Autoverlade Vereine und Lötschberg in Zukunft wieder auf Abgeltungen angewiesen sein werden, ist aus heutiger Sicht offen. Dies insbesondere, weil die Nachfrageentwicklung in den nächsten Jahren nur schwer abschätzbar ist. Durch die Corona-Krise entstand ein Einbruch, ausserdem musste der Autoverlad Lötschberg wegen der laufenden Sanierung des Lötschberg-Scheiteltunnels das Angebot zeit-

³ Richtlinie des Bundesamtes für Verkehr vom 10. August 2009, aktualisiert 31. Oktober 2022 betreffend Sicherheitsanforderungen für bestehende Eisenbahntunnels; abrufbar unter www.bav.admin.ch > Rechtliches > Weitere Rechtsgrundlagen und Vorschriften > Richtlinien.

⁴ Art. 7 Abs. 1 Bst. e des Bundesbeschlusses 1a vom 13. Dezember 2018 über den Voranschlag für das Jahr 2019 (BBl 2019 2055).

⁵ SR 725.116.2

⁶ Staatsrechnung 2022, Band 2B, Rubrik A231.0291 Autoverlad; abrufbar unter www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Finanzberichte > Staatsrechnung.

weise einschränken. Wohin sich die Nachfrage zukünftig entwickelt, ist ungewiss. Es ist Sache der beiden Betreiberinnen, die Entwicklung im Auge zu behalten und gegebenenfalls rechtzeitig eine Abgeltung zu beantragen.

Die eingesetzten Autozüge – Lötschberg max. acht, Vereina max. vier, Furka zwei – stellen einen Wiederbeschaffungswert von 400 bis 500 Millionen Franken dar. Bei einer Nutzungsdauer von 25 Jahren ergibt das jährliche Abschreibungskosten von bis zu 20 Millionen Franken. Da ein relativ grosser Teil des Rollmaterials seinerzeit à fonds perdu finanziert wurde, belasten diese Abschreibungen die Autoverlade zukünftig, das heisst nach erfolgter Neuinvestition, zusätzlich. Sollten die Zinsen wieder ansteigen, kämen diese Kosten noch dazu. Grundsätzlich sollte versucht werden, steigende Kosten durch höhere Erlöse aus den Beförderungsentgelten zu decken. Die Betreiberinnen sollen insbesondere Preisdifferenzierungen vornehmen, solange dies zu Mehrerlösen führt und sich keine wesentlichen Rückverlagerungseffekte ergeben. Es ist aber kaum möglich, die gesamten höheren Folgekosten durch Mehrerlöse aufzufangen. Daher ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Mehrkosten künftig als Abgeltungsbedarf anfallen wird.

Sofern Leistungen im Autoverlad bestellt und abgegolten werden, erfolgt dies jährlich. Sollten zukünftig weitere Autoverlade abgeltungsbedürftig werden, könnte im Sinne von Transparenz und höherer Planungssicherheit geprüft werden, ob dem Parlament ein vierjähriger Zahlungsrahmen gemäss Artikel 20 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005⁷ beantragt werden sollte. Wie bisher würden die dabei anfallenden Ausgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet werden.

1.3 Finanzierung der strassenseitigen Infrastruktur

Die Autoverladeanlagen gehören bis zum Anschluss ans Haupt- oder Nationalstrassennetz den Infrastrukturbetreiberinnen (BLS Netz AG, Rhätische Bahn AG, Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG); für deren Betrieb sorgen die jeweiligen Verkehrsunternehmen (vgl. Ziff. 1.2).

Gemäss Artikel 62 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957⁸ (EBG) fallen Autoverladeanlagen grundsätzlich nicht unter die eisenbahnrechtliche Infrastruktur, sind aber im Eigentum der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Die Autoverladeanlagen wurden an der Furka und am Vereina mit dem Bau der Tunnels durch die damaligen Baukredite finanziert. Die Verladeanlagen am Lötschberg wurden mit zweckgebundenen Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr nach Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)⁹ finanziert. Alle Investitionen wurden mit A-Fonds-perdu-Beiträgen finanziert.

Die Erneuerung und allfällige Anpassungen der Anlagen fallen unter die Massnahmen nach Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe a BV; diese werden der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet. Dabei ist die A-Fonds-perdu-Finanzierung beizubehalten, weil andernfalls bei den Infrastrukturbetreiberinnen Abschreibungen anfallen würden,

⁷ SR 611.0

⁸ SR 742.101

⁹ SR 101

die wiederum abzudecken wären. Es vereinfacht das Finanzierungssystem erheblich, wenn darauf verzichtet werden kann.

1.4 Finanzierung der bahnseitigen Infrastruktur

Die bahnseitige Infrastruktur ist nur zu einem geringen Teil spezifisch dem Autoverlad gewidmet. Insgesamt wird die Benützung der Eisenbahninfrastruktur durch die Autozüge mit der Bezahlung des Trassenpreises abgegolten. Der Trassenpreis deckt aber primär nur die Grenzkosten der Infrastruktur. Nur soweit ein Deckungsbeitrag bezahlt wird, kann auch ein Teil der Fixkosten abgedeckt werden. Gegenwärtig belaufen sich die Deckungsbeiträge der drei Autoverlade auf ca. 3 Millionen Franken.

Die Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur und die ungedeckten Kosten werden aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Daran ist nichts zu ändern. Es bleibt die Frage, wie hoch der zu entrichtende Deckungsbeitrag sein soll. Dieser ist als Anteil aus den Verkehrserträgen definiert (Art. 9c EBG) und soll die wirtschaftliche Situation des betreffenden Verkehrs berücksichtigen. Für nicht kostendeckende Verkehre wird der Deckungsbeitrag auf null gesetzt, bei den kostendeckenden Verkehren soll, wie im Fernverkehr, eine Umsatzrendite von maximal 8 Prozent ermöglicht werden. Insgesamt ist deshalb mit sinkenden Deckungsbeiträgen zu rechnen.

1.5 Geprüfte Alternativen

Es wurde geprüft, ob eine verstärkte Investitionsfinanzierung aus Strassenmitteln vorzusehen wäre. Auf Seite der BIF-finanzierten Anlagen ergäben sich daraus schwierige Abgrenzungsfragen, weil zwar die Gesamtanlage auf die Kapazitätsbedürfnisse des Autoverlads Rücksicht nehmen muss, dies aber nicht auf bestimmte Komponenten bezogen werden kann. Es ist sinnvoller, jährlich einen Pauschalbeitrag aus der Strassenfinanzierung in den BIF einzulegen, wie das aktuell mit der Begründung des Baus der Neuen Alpentransversalen bis zur Rückzahlung der Bevorschussung des BIF der Fall ist.

Die Finanzierung des Rollmaterials mit A-Fonds-perdu-Beiträgen wäre auch weiterhin möglich. Es erscheint aber logischer, hier den gleichen Weg zu beschreiten, wie im regionalen Personenverkehr, indem das Rollmaterial fremdfinanziert wird, aber die Folgekosten im Rahmen einer allfälligen Abgeltungszahlung anrechenbar sind.

Es stellt sich dann die Frage, ob in Analogie zum regionalen Personenverkehr auch Solidarbürgschaften geleistet werden sollten, um die Zinskosten zu reduzieren. Dies ist abzulehnen, weil es sich um zu wenige Fälle handelt, um dafür ein separates System mit den dafür nötigen rechtlichen Anpassungen einzurichten. Zudem läuft dies ein Stück weit der Kostentransparenz entgegen.

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

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹⁰ zur Legislaturplanung 2019–2023, noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹¹ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Der Bedarf für den Zusatzkredit wurde erst mit den beiden Erhebungen des Bundesamts für Verkehr (BAV) bei den Betreiberinnen Ende 2018 und anfangs 2020 erkannt. Er konnte 2018, bei der Erstellung der Legislaturplanung, nicht vorhergesehen werden.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung dauerte vom 3. Juni bis zum 30. September 2022. Es gingen vierundfünfzig Stellungnahmen ein.

Es herrscht ein breiter Konsens darüber, dass die zurzeit betriebenen Autoverlade sinnvolle Angebote darstellen, die einen vielfachen Nutzen haben, und zwar vor allem für die betroffenen Regionen, aber auch im Hinblick auf die Umwelt. Die Vorlage wird vor diesem Hintergrund von allen Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich positiv beurteilt. Die betroffenen Bahnen weisen darauf hin, dass sie vor einer Erneuerung des Rollmaterials für den Autoverlad stehen und beurteilen deshalb den Zeitpunkt des Systemwechsels bei der Finanzierung als ungünstig; sie befürchten, dass dieser sie zwingen wird, die Tarife anzuheben. Sie erwarten vom Bund, dass er ihnen durch eine Solidarbürgschaft ermöglicht, am Kapitalmarkt zu möglichst günstigen Konditionen an Kredite zu kommen. Der Kanton Graubünden ist mit dem Systemwechsel bei der Finanzierung des Rollmaterials nicht einverstanden. Wie die Bahnen ist er der Meinung, dass dieser die Betreiberinnen dazu zwingen wird, die Tarife anzuheben, was der Kanton ablehnt. Der Kanton Wallis unterstützt zwar die Vorlage, kritisiert aber den Zeitpunkt des Systemwechsels bei der Finanzierung des Rollmaterials und wünscht, dass der Autoverlad am Simplon vom Bund finanziert wird, wenn die Passstrasse mindestens während achtundvierzig Stunden geschlossen ist.

3 Inhalt des Kreditbeschlusses

3.1 Antrag des Bundesrates und Begründung

Weil die Autoverladeanlagen und das eingesetzte Rollmaterial in den kommenden Jahren einen hohen Erneuerungsbedarf aufweisen werden und die Unternehmen die anstehenden Investitionen nicht oder nur sehr beschränkt mit Eigenmitteln finanzieren können, hat das Parlament Ende 2018 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 60

¹⁰ BBI 2020 1777

¹¹ BBI 2020 8385

Millionen Franken bewilligt.¹² Mit diesen Mitteln werden seit 2019 die prioritären Erneuerungsmassnahmen realisiert. Die Beiträge werden à fonds perdu gewährt.

Die Mittel des genannten Verpflichtungskredits sind seit Ende 2021 weitgehend verpflichtet. Das BAV hat deshalb anfangs 2020 bei den Betreiberinnen den Mittelbedarf für die ab 2022 anfallenden Erneuerungen erhoben. Diese Erhebung hat einen Bedarf von 140 Millionen ergeben. Davon entfällt der grösste Teil auf Rollmaterial. Ein Verpflichtungskredit ist allerdings nur für Investitionen in die strassenseitige Infrastruktur vorzusehen (vgl. Ziffer 1.3), wofür 40 Millionen ausreichend sind.

Mit dem vorliegenden Kreditbeschluss soll die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur mittels Gewährung von Investitionsbeiträgen nach Artikel 18 MinVG in der Form eines Zusatzkredites zum laufenden Verpflichtungskredit Investitionsbeiträge Autoverlad 2019 sichergestellt werden. Die Bedingungen für die Finanzierung werden vom BAV in einer beschwerdefähigen Zusicherungsverfügung festgelegt.

3.2 Inhalt der Vorlage, Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Da es sich um einen Zusatzkredit zu einem bestehenden Kredit handelt, wird hier auch dieser dargestellt. Für die Gewährung der Investitionsbeiträge unter dem Verpflichtungskredit 2019 galten aber noch andere Regeln, insbesondere konnten noch Fahrzeuge mitfinanziert werden.

Mit dem Verpflichtungskredit 2019 finanzierte Massnahmen

Mit dem laufenden Verpflichtungskredit 2019 in der Höhe von 60 Millionen wurden die in Tabelle 2 aufgeführten Massnahmen finanziert.

Tabelle 2

Übersicht über die Massnahmen aus dem Verpflichtungskredit 2019

Unternehmen	Massnahmen	Mittelbedarf in Mio. Fr. ¹³
BLS	Refit von 6 Lokomotiven des Typs Re 465	4,2
BLSN	Autoverladeanlagen Goppenstein	0,4
BLSN	Thermoportale Kandersteg & Goppenstein	2,6
MGB	Refit von 9 Lokomotiven des Typs HGe 4/4 II	22,0
MGB	Neues Zutrittssystem Autoverlad Furka	1,2

¹² Art. 7 Abs. 1 Bst. e des Bundesbeschlusses 1a vom 13. Dezember 2018 über den Voranschlag für das Jahr 2019 (BBl 2019 2055).

¹³ Beträge ohne allfällige projekt-/teuerungsbedingte Mehrkosten, durchschnittliche Kostengenauigkeit +/-15 Prozent, Kostenstand Februar 2018.

Unternehmen	Massnahmen	Mittelbedarf in Mio. Fr. ¹³
RhB	Kauf und Umbau 1 Lokomotive Ge 4/4 III von MOB	6,1
RhB	6 Auffahrwagen ohne Schutzbogen (AOS)	10,7

Weitere Mittel waren für Fahrzeugbeschaffungen vorgesehen, welche nicht durchgeführt wurden. Diese Mittel können nun für Massnahmen an der strassenseitigen Infrastruktur verwendet werden.

Mit dem vorliegenden Zusatzkredit zu finanzierende Massnahmen

Mit dem beantragten Zusatzkredit in der Höhe von 40 Millionen können die in Tabelle 3 aufgeführten Massnahmen finanziert werden.

Tabelle 3

Übersicht über die Massnahmen aus dem vorliegenden Verpflichtungskredit

Unternehmen	Massnahmen	Mittelbedarf in Mio. CHF ¹⁴
BLSN	kleinere Erneuerungsarbeiten an den Verladeanlagen Kandersteg und Goppenstein und sicherheitsrelevante Anpassungen (z. B. Branddetektoren und Höhenmesser)	8
RhB	kleinere Erneuerungsarbeiten an den Verladeanlagen Selfranga und Sagliains und sicherheitsrelevante Anpassungen (z. B. Branddetektoren und Höhenmesser)	8
MGI	Erneuerung und Anpassung der Verladeanlagen Realp und Oberwald	16
MGI	Autozug-Revisionsanlage im Urserental	6
Alle	Reserve, Teuerung, Wechselkursrisiken	2

Empfängerinnen der Mittel aus dem vorliegenden Zusatzkredit

Zahlungsempfängerinnen sind die Rhätische Bahn AG (RhB), die Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG (MGI) und die BLS Netz AG (BLSN).

Unvorhergesehenes

Für Unvorhergesehenes wird eine Reserve von 5 Prozent eingesetzt. Darin sind die Teuerung und allfällige Wechselkursrisiken enthalten.

3.3 Teuerungsannahmen

Die dem Umfang des Verpflichtungskredits zugrundeliegenden Teuerungsannahmen werden in Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses ausgewiesen. Den Teuerungsan-

¹⁴ Beträge ohne allfällige projekt-/teuerungsbedingte Mehrkosten, durchschnittliche Kostengenauigkeit +/-30 Prozent, Kostenstand 2022.

nahmen liegt der Indexstand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom Dezember 2022 von 104,4 Punkten zugrunde, wobei sich dieser Indexstand auf die Indexreihe «Dezember 2020 = 100 Punkte» bezieht. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanzielle Unterstützung des Bundes für die Autoverlade erfolgt über A-Fonds-perdu-Betriebs- und A-Fonds-perdu-Investitionsbeiträge. In den letzten fünf Jahren (2018–2022) wurde dadurch der Bundhaushalt jährlich mit 6 bis 14 Millionen Franken belastet. Die Schwankungen sind im Wesentlichen auf die unterschiedliche Höhe der Investitionsbeiträge zurückzuführen. Die Betriebsabteilungen beliefen sich auf jährlich rund 2 Millionen Franken.

Weil das Rollmaterial künftig durch die Betreiberinnen der Autoverlade fremdfinanziert werden soll, ist mit einem höheren Aufwand (Abschreibungen, Zinsen) zu rechnen. Da zu vermuten ist, dass die Betreiberinnen die gestiegenen Kosten nicht vollständig mit Mehrerträgen aus Tarifierpassungen decken können, kann mittelfristig ein höherer Abgeltungsbedarf entstehen. Die Höhe der zukünftigen Betriebsbeiträge lässt sich heute noch nicht exakt beziffern, sie dürften sich bis 2030 – je nach Zinsentwicklung – in der Grössenordnung von maximal rund 10 bis 15 Millionen Franken bewegen. Allenfalls nicht kostendeckend zu erbringende Leistungen würden vom BAV bestellt und über den entsprechenden Voranschlagskredit finanziert. Bei Bedarf, insbesondere falls mehrere Betreiberinnen abgeltungsbedürftig würden, kann zur Erhöhung der Planungssicherheit auch ein Zahlungsrahmen geprüft werden.

Allerdings dürften die Investitionsbeiträge nach Abschluss bestehender Finanzierungsvereinbarungen um durchschnittlich 8 Millionen Franken pro Jahr tiefer ausfallen. Die Erneuerung und Anpassungen der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur sollen über A-Fonds-perdu-Investitionsbeiträge finanziert werden. Aus dem dafür beantragten Zusatzkredit in Höhe von 40 Millionen Franken wird in den nächsten Jahren jährlich mit Beiträgen von durchschnittlich 4 Millionen Franken gerechnet.

Sowohl die Betriebs- als auch die Investitionsbeiträge werden der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet. Anfänglich ergibt sich eine Entlastung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr, später eine leichte Mehrbelastung, dies unter der Annahme keiner deutlichen Veränderung des Zinsniveaus und ohne Abschätzung der Auswirkungen von Tarifierpassungen.

Die sich aus der vorliegenden Botschaft ergebenden Änderungen bei den Betriebs- und Investitionsbeiträgen für den Autoverlad bis 2030 sind in Tabelle 4 dargestellt (Schätzungen, bei den Betriebsbeiträgen voraussichtliche Maximalbeträge, wobei bis 2027 keine wesentlichen Beträge erwartet werden).

Tabelle 4

Übersicht über die Änderungen, die sich aus der vorliegenden Botschaft ergeben (in Millionen Franken)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Betriebsbeiträge	0	3	5	7	12	15	15
Investitionsbeiträge	0	6	4	4	4	4	4
Total	0	9	9	11	16	19	19

In den Jahren bis 2030 wird aus heutiger Sicht insgesamt mit den Betriebs- und Investitionsbeiträgen für den Autoverlad in Tabelle 5 gerechnet (inkl. der 2019 beschlossenen Beiträge, die bereits verpflichtet, aber noch nicht ausgezahlt sind). Betriebsbeiträge sind analog Tabelle 4 voraussichtliche Maximalbeträge.

Tabelle 5

Übersicht über die Betriebs- und Investitionsbeiträge für den Autoverlad insgesamt (in Millionen Franken)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Betriebsbeiträge	2	3	5	7	12	15	17
Investitionsbeiträge	9	12	8	6	6	6	4
Total	11	15	13	13	18	21	21

Rückblick

Die bisherige Belastung des Bundeshaushalts belief sich auf rund 14 Millionen Franken pro Jahr. Aktuell setzt sich dieser Betrag zusammen aus rund 2 Millionen für die Abgeltung (A231.0291) und rund 12 Millionen für die Investitionsbeiträge aus dem Verpflichtungskredit von 60 Millionen. Allerdings sind die Schwankungen zwischen den Jahren erheblich.

Tabelle 6

Bisherige Belastung des Bundeshaushalts (in tausend Franken)

	R 2018	R 2019	R 2020	R 2021	VA 2022	VA 2023	FP 2024
A231.0291		2440	2100	2087	2073	2066	1726
A236.0139	6000	11822	4750	4275	11833	12750	3000

In den Jahren 1985–2010 wurden an den Autoverlad Bundesbeiträge von insgesamt 360 Millionen Franken geleistet, also durchschnittlich 14 Millionen Franken pro Jahr. In diesem Betrag nicht enthalten sind die Kosten für die Autoverladeanlagen und Züge an der Furka und am Vereina, welche mit den damaligen Baukrediten für die Tunnels finanziert wurden.

Die Jahre 2011–2017 waren insofern ein Spezialfall, weil keine Investitionsbeiträge angefallen sind. Der Bund zahlte in dieser Periode einzig die Betriebsabgeltungen für die Autoverlade Furka und Oberalp.

4.2 Personelle Auswirkungen

Für die Weiterführung der Investitionsbeiträge an die Autoverlade ist keine Erhöhung des Personalbestandes erforderlich.

4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die vorliegende Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden, da der Bund die Investitionsbeiträge alleine finanziert. Der Kanton Wallis trägt die Finanzierung des Autoverlads am Simplon weiterhin selbst.

4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Autoverlade erfüllen – insbesondere im Winter – eine wichtige Erschliessungsfunktion für Randgebiete, die stark touristisch geprägt sind. Mit der beantragten Gewährung von Investitionsbeiträgen können politisch unerwünschte starke Tarifierhöhungen, welche wahrscheinlich mit einem spürbaren Nachfragerückgang verbunden wären, vermieden werden. Gleichzeitig wird mit der Regelung zum Deckungsbeitrag ein Anreiz für die Betreiberinnen gesetzt, die Preise so zu gestalten, dass sie die Zahlungsbereitschaft berücksichtigen. Mit der Unterstützung der Autoverlade leistet der Bund einen nicht unerheblichen Beitrag an die Güterversorgung, die Erhaltung von Arbeitsplätzen (bei Betreiberinnen und beim Gewerbe wie bei Restaurants) und damit insgesamt an die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen.

4.5 Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt

Die Autoverlade sichern die Anbindung an das überregionale und das nationale Verkehrsnetz. Sie sind somit nicht nur verkehrspolitisch bedeutsam. Sie tragen auch zum Austausch zwischen den Regionen und den Kantonen bei. Dies ist vor allem bei den Autoverladen Vereina und Lötschberg von Bedeutung: Der Autoverlad Vereina ist im Winter die einzige valable Alternative zur geschlossenen Flüela-Passstrasse. Der Autoverlad Lötschberg ist der Ersatz für den nicht gebauten Rawil-Strassentunnel. Die Autoverlade entlasten die Umwelt, indem längere Umwegfahrten und Staus auf anderen, zum Teil stark belasteten Strassenabschnitten vermieden werden. Die beteiligten Verkehrsunternehmen beziffern die jährliche CO₂-Reduktion mit 37 000 Tonnen. Die vom Strassenverkehr verursachten negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt können dadurch gesenkt werden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV.

Die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Investitionsbeiträge an den Autoverlad ist Artikel 18 MinVG in Verbindung mit Artikel 24 der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016¹⁵.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Betrieb des Autoverlads Simplon steht im Einklang mit dem Staatsvertrag vom 25. November 1895¹⁶ zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Bau und Betrieb einer Eisenbahn durch den Simplon von Brig nach Domodossola.

5.3 Erlassform

Da die zusätzlich benötigten Mittel für einen gleichartigen Zweck verwendet werden, soll der bestehende Verpflichtungskredit mit einem Zusatzkredit in der Höhe des gesamten Verpflichtungsbedarfs bis 2030 aufgestockt werden. Gestützt auf Artikel 13 Absatz 3 der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006¹⁷ ist dem Parlament hierfür eine Botschaft (Finanzbeschluss ohne Vernehmlassung) zu unterbreiten. Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁸ ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Verpflichtungskredite, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Artikel 1 Absatz 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses führt während 10 Jahren zu jährlichen Ausgaben von durchschnittlich 4 Millionen Franken. Der Verpflichtungskredit untersteht damit der Ausgabenbremse.

¹⁵ SR 742.411

¹⁶ SR 0.742.140.21

¹⁷ SR 611.01

¹⁸ SR 171.10

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die finanziellen Mittel zur Förderung der Autoverlade stellen Subventionen dar. Wie unter den Ziffern 3.4 und 3.5 dargestellt, erfüllen die Autoverlade eine wichtige Erschliessungsfunktion für die stark touristisch geprägten Randregionen. Bauherren der strassenseitigen Autoverladeanlagen, welche Gegenstand dieses Kreditbeschlusses sind, sind die jeweiligen Infrastrukturbetreiberinnen. Diese haben keine freien Eigenmittel, ihre normale Investitionstätigkeit fusst auf den BIF-Darlehen. Diese sind aber für strassenseitige Anlagen nicht erhältlich. Für die Benützung der Autoverladeanlagen erhalten die Infrastrukturbetreiberinnen kein kostendeckendes Entgelt. Der gemäss Artikel 18 MinVG erforderliche Nachweis der fehlenden Eigenwirtschaftlichkeit ist damit erbracht.

Verfahren der Beitragsgewährung: Die Betreiberinnen reichen für jedes Projekt ein Finanzierungsgesuch mit den Angaben gemäss den Vorgaben des BAV ein. Das BAV prüft anhand einer strukturierten Checkliste, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Subvention erfüllt sind. Bei einem positiven Entscheid des BAV werden die Modalitäten und die anrechenbaren Kosten in einer anfechtbaren Zusicherungsverfügung festgelegt. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁹ werden mit diesem Verfahren eingehalten.

¹⁹ SR 616.1