

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Herr Bundesrat Albert Rösti
3003 Bern

per Mail an:
finanzierung@bav.admin.ch

Bern, 1. Februar 2023

Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Einleitende Bemerkungen

Mit knapp einem Drittel aller CO₂-Emissionen ist der Verkehrssektor, darunter der Güterverkehr, der grösste inländische Emittent von Treibhausgasen. Der Gütertransport ist deshalb sehr gefordert, den diesem "Fussabdruck" entsprechenden massgeblichen Beitrag zum Erreichen der klimapolitischen Ziele der Schweiz zu leisten. Dazu verpflichtet ihn die Klimastrategie 2050 des Bundes, welche die Ratifizierung des Pariser Abkommens durch die Schweiz für die unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche konkretisiert. Erreichen lässt sich dieses Vorhaben nur durch eine grösstmögliche Verlagerung des Gütertransports von der Strasse auf die Schiene, denn die durch Letztere verursachten Klimaschäden sind im Vergleich zu jenen Ersterer vernachlässigbar: **So betragen gemäss Bericht des ARE die externen Klimakosten auf der Strasse 342 Millionen Franken, während auf der Schiene lediglich 2 Millionen Franken, also 0.6 Prozent davon (!), anfielen.** Die Tatsache, dass dem Strassengüterverkehr diese Kosten nur zu einem kleinen Bruchteil monetär belastet werden, ist die Hauptursache für den zu seinen Gunsten beobachteten "Modalsplit": Seit Jahren beläuft sich der Anteil des Strassengüterverkehrs an der gesamten Transportleistung auf ungefähr 60 Prozent. Betrachtet man nur den Binnenverkehr, sind es gar fast 80 Prozent. Nun könnte man darauf vertrauen, dass der Strassengüterverkehr bereits in kürzester Frist über die notwendigen technischen Lösungen für die Bereitstellung klimaneutraler Transportketten verfügt. Erstens mutet aber eine solche Erwartung äusserst futuristisch an: sie würde enorme – auf absehbare Zeit keineswegs verfügbaren – Mengen an Wasserstoff- beziehungsweise "Power-to-liquid"-Treibstoffen inklusive der entsprechenden Energie- und Verkehrsinfrastruktur benötigen. Und zweitens wäre diese Strategie in jedem Fall ein energiepolitischer Unsinn: so ist der Energieverbrauch für einen Tonnenkilometer auf der Strasse bereits heute zehnmal höher als auf der Schiene (dies einerseits

aufgrund der Mengenbündelung auf der Schiene und andererseits aufgrund des verhältnismässig sehr tiefen Wirkungsgrads des Verbrennungsmotors) und würde sich mit dem flächendeckenden Einsatz des sehr energieintensiven Wasserstoffantriebs noch weiter potenzieren. Aus klima- und energiepolitischen Gründen gibt es daher keine Alternative zur substanziellen Erhöhung des Modalsplits zugunsten der Schiene. Doch dies bedingt entsprechende politische Massnahmen zur Förderung des Schienengüterverkehrs (solche könnte man auch einfach als die Korrektur der oben beschriebenen Marktverzerrungen bezeichnen).

Damit ist unsererseits bereits beantwortet, dass die in der vorliegenden Auslegeordnung präsentierte Variante 2 ("Punktuelle Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens für den Güterverkehr", das heisst annähernd ein "Weiter-wie-bisher") keine Option ist und wir uns daher im Folgenden lediglich zur Ausgestaltung der Variante 1 ("Stärkung des Güterverkehrs durch technische und organisatorische Modernisierung des schweizerischen Schienengüterverkehrs und der Rheinschifffahrt ") äussern.

Grundsätzliche Einschätzung der Variante 1

Die vorgeschlagene Variante 1 sieht die Einführung verschiedener neuer verkehrspolitischer Fördermittel vor und schafft damit die Grundlage für eine substanzielle Offensive zum Ausbau des Schienengüterverkehrs in der Fläche. Doch auch mit dieser Variante allein wird es kaum möglich sein, den nötigen Fortschritt für die Güterverkehrspolitik in der Schweiz zu erreichen – realistisch ist allenfalls eine Stabilisierung der aktuellen Situation. Damit wird leider die Chance verpasst, eine visionäre politische Stossrichtung aufzuzeigen, welche zu deutlich mehr Verlagerung auf die Schiene in der Fläche führt, so wie dies dank der Alpeninitiative im Transitverkehr Nord-Süd erreicht werden konnte (auch wenn man beim langfristigen Verlagerungsziel von höchstens 650 000 Lastwagenbewegungen noch immer nicht angelangt ist). Diese erfolgreiche und beliebte Verlagerungspolitik des alpenquerenden Güterverkehrs muss also unbedingt auch auf den Güterverkehr in der Fläche angewendet werden, was jedoch deutlich höhere Förderbeiträge bedingt. Im Vergleich zu den nicht-internalisierten Milliarden, welche der Strassengüterverkehr pro Jahr an externen Kosten verursacht, wirken die mit Variante 1 vorgeschlagenen Förderbeträge für den Schienengüterverkehr noch sehr bescheiden.

Beurteilung der Förderinstrumente und weitere Forderungen

Im Folgenden nehmen wir spezifisch zur Ausgestaltung einzelner in der Variante 1 vorgeschlagenen Förderinstrumente Stellung:

- **Digitale Automatische Kupplung (DAK):** Die möglichst rasche und vollständige Umstellung auf die digitale automatische Kupplung (DAK) ist in volkswirtschaftlicher und verkehrspolitischer Hinsicht sehr erstrebenswert. Ebenfalls erhöht sich durch die DAK für das Personal sowohl die Arbeitssicherheit als auch die Attraktivität gewisser Berufsprofile (längerfristig lässt sich damit zudem der chronische Personalengpass abmildern). Im aktuellen wirtschaftlichen Umfeld des Güterverkehrs lässt sich diese technische Neuerung allerdings nicht ohne öffentliche Beiträge refinanzieren. Denn erst wenn die ganze Migration geschafft ist, fallen zusätzliche Aufwände weg – unter anderem jene für die Aufrechterhaltung eines doppelten Systems mit und ohne DAK – und der beabsichtigte wirtschaftliche Nutzen fällt an. Die Gewerkschaften befürworten deshalb die Entrichtung der vorgeschlagenen Investitionsbeiträge, allerdings ohne diese

gesetzlich explizit zu befristen (siehe weiter unten). Die vorgesehene öffentliche Beteiligung von 30 Prozent der Umrüstkosten ist unseres Erachtens allerdings wesentlich zu tief angesetzt und kann ein Gelingen dieser flächendeckend nötigen technischen Migration nicht gewährleisten. **In anderen Förderbereichen der technologischen Innovation im Sinne des Klimaschutzes (beispielsweise in der Energiepolitik) wie auch für die mit dieser Vernehmlassung vorgeschlagenen Unterstützung von Umschlags- und Verladeanlagen (Obergrenze von 60 Prozent) sind solche Investitionsbeiträge jeweils wesentlich höher bemessen. Wir fordern deshalb eine Heraufsetzung des angestrebten Förderanteils von 30 auf 60 Prozent und damit eine Verdoppelung der im entsprechenden Bundesbeschluss beantragten Mittel von 180 auf 360 Millionen Franken.** Bis zur vollständigen Einführung mit den technisch erforderlichen Ausstattungen werden jedoch in jedem Fall noch Jahre vergehen und es braucht zwingend jeweils auch genügend und passend qualifizierte Mitarbeitende vor Ort.

- **Einzelwagen-Ladungsverkehr (EWLV):** Es besteht gemeinhin Einigkeit darüber, dass ein "Weiter-wie-bisher" mittelfristig zu einer dauerhaften und endgültigen Einstellung des EWLV in der Schweiz führen würde (im Ausland ist dies bereits grösstenteils geschehen, was stark bereut wird). Dies muss aus den genannten Gründen unbedingt verhindert werden, weshalb der SGB das mit dieser Vorlage präsentierte "Kernstück" der finanziellen Unterstützung der Netzwerkanbieterin SBB Cargo mittels Leistungsvereinbarung sehr begrüsst. **Es ist allerdings abermals zu bezweifeln, dass die vorgesehene Abgeltung als Teil der Leistungsvereinbarung von jährlich 40 bis 60 Millionen ausreichend ist, um die nötige gesamtheitliche Stärkung des EWLV-Netzwerks zu gewährleisten. Deshalb fordern wir – zumindest für den ersten, auf vier Jahre budgetierten Bundesbeschluss – eine merkliche Erhöhung dieser Beiträge.**
- **Umschlags- und Verladebeiträge:** Das vorgeschlagene Instrument der Umschlags- und Verladebeiträge erscheint uns ebenfalls sehr geeignet, allerdings wäre auch hierfür **eine deutliche Erhöhung** des vorgesehenen Verladebonus von rund 40 Franken pro Wagen zielführend und gerechtfertigt. Dies nicht zuletzt deshalb – siehe oben –, weil damit die gesamten externen Kosten des Güterverkehrs gesenkt werden können. Stellt man die Beträge zudem in den Kontext anderer Fördermittel der Verlagerungspolitik, scheint eine deutliche Erhöhung ebenfalls gerechtfertigt: **Im alpenquerenden Güterverkehr wird für die auf die Schiene verlagerten Container oder Sattelaufleger durchschnittlich etwa 120 Franken bezahlt.**
- **Rheinhafeninfrastruktur:** Die Rheinschifffahrt ist für die Versorgung der Schweiz sehr wichtig, so wird insgesamt immerhin fast jede zehnte Tonne über das Wasser und damit über die Häfen in Basel und Birsfelden importiert. Vor dem Hintergrund der im Erläuternden Bericht ausgeführten, für die Versorgungssicherheit entscheidende "Redundanz" der Transportwege kommt der Güterschifffahrt zudem eine besondere Bedeutung zu: Sie bildet eine wichtige und leistungsfähige Alternative zur stark ausgelasteten und chronisch ausfallanfälligen deutschen Rheintalbahn. Die Versorgung auf dem Wasserweg bleibt auch für eine dekarbonisierte Wirtschaft zentral, weshalb wir die vorgeschlagene Stärkung der Rheinschifffahrt *"im Rahmen multimodaler Transportketten"*, beziehungsweise die beabsichtigte Leistungsvereinbarung mit

der Betreiberin der Rheinhafeninfrastruktur befürworten. Dennoch gilt es darüber hinaus zu verhindern, dass mit diesem Instrument Kapazitäten aufgebaut werden, die einer fossilfreien Energiezukunft im Weg stehen. **Solche Massnahmen dürfen daher die Lieferung von fossiler Energie auf dem Rhein nicht durch Fehlinvestitionen über Jahre hinaus künstlich verlängern. Vielmehr sind die vom Bund mitfinanzierten Infrastrukturen und die Vorgaben für die Rheinschifffahrt so auszugestalten, dass sie der Dekarbonisierung dienen.** In der geplanten Leistungsvereinbarung muss der Bund zudem eine klare Zielsetzung für den Modalsplit für den Verlad vom Schiff auf die Schiene definieren. Gleichzeitig muss die Dekarbonisierung der Schifffahrt selbst weiter vorangetrieben werden, weshalb wir die ebenfalls mit dieser Vorlage beabsichtigte Einführung von Beiträgen für klimaneutrale Antriebe in der Güterschifffahrt (sowie im Schienengütertransport, für die verbleibenden dieselbetriebenen Rangierlokomotiven) befürworten.

Über die vorgeschlagenen Förderinstrumente sowie deren oben geforderten Anpassungen hinaus sehen die Gewerkschaften in drei grundlegenden Fragen weiteren gesetzlichen Anpassungsbedarf, wie im Folgenden ausgeführt:

- **Finanzierungsmodalität:** Sehr ablehnend stehen wir dem teilweise vorgeschlagenen Wechsel der Finanzierungsart weg von der verursachergerechten Abgeltung über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr hin zu direkten Entnahmen aus der Bundeskasse gegenüber. Heute werden Bundesbeiträge an den kombinierten Verkehr gemäss Art. 18 MinVG über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr, das heisst zweckgebunden und verursachergerecht, aus den Einnahmen der Mineralölsteuer finanziert. Das neue Instrument der Umschlags- und Verladebeiträge soll aber gemäss Vorentwurf nicht unter diese Bestimmung fallen und würde demnach über ordentliche Bundesausgaben finanziert werden müssen. Damit unterständen diese Beiträge als "Instrument zweiter Klasse" den jährlichen Budgetberatungen und ihre Genehmigung wäre von kurzfristigen finanzpolitischen Launen abhängig. Diesbezüglich ist zudem daran zu erinnern, dass der Nationalrat anlässlich der letzten Reform des Gütertransportgesetzes einstimmig beschlossen hat, sämtliche Massnahmen zur Güterverkehrspolitik einheitlich über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr abzugelten. **Wir fordern deshalb, dass auch die neu einzuführenden Umschlags- und Verladebeiträge unter die Spezialfinanzierung Strassenverkehr fallen. Entsprechend müsste die Anwendbarkeit von Art. 18 Abs. 1 E-MinVG (definiert in Abs. 4) auf Art. 9b E-GüTG ausgeweitet werden.**
- **Geltungsdauer:** Im Erläuternden Bericht wird zu recht ausgeführt, dass "Umsetzungen von Modernisierungen" in der Regel einen längeren Prozess in Anspruch nehmen, was auf den infrastruktur- und netzwerkintensiven Schienengüterverkehr im Speziellen zutrifft. Dennoch soll die Förderung des EWLV vorab auf zwölf Jahre befristet werden. Im besten Fall reichen diese zwölf Jahre, im schlechtesten Fall jedoch wird während zwölf Jahren viel Geld ausgegeben, ohne in dieser knappen Frist die kritische Netzwerkattraktivität des EWLV zu erreichen, womit dann eine neue und mit Sicherheit endgültige Phase des Rückgangs des Binnengüterverkehrs auf der Schiene eingeleitet würde. **Wir fordern deshalb, dass auf die vorgesehene Befristung der Massnahme (EWLV) auf zwölf Jahre verzichtet wird. Art. 28 Abs. 3 E-GüTG muss daher gestrichen werden (dies allerdings unter Beibehaltung der vorgesehenen**

Streichung des heute gültigen Art. 28 Abs. 3 GüTG). Was die konkrete Genehmigung der Mittel für das neu zu schaffende Förderinstrument betrifft, ist ohnehin die Verabschiedung eines jeweils für vier Jahre gültigen – und wie für die erste Periode gemeinsam mit diesem Vorentwurf vorgelegten – Bundesbeschlusses vonnöten.

- **Verlagerungsziel:** Die im Erläuternden Bericht unter "verworfenen Varianten" gemachten Begründungen für den Verzicht auf die Festschreibung eines klaren Verlagerungsziels überzeugen nicht. So steht dort, dass das verkehrspolitische Ziel *"nicht per se eine Erhöhung des Marktanteils der Schiene sein [kann], vielmehr geht es um die übergeordneten Ziele, den CO₂-Ausstoss des Gütertransports zu verringern und das Angebot energieeffizient zu erbringen"*. Im Erläuternden Bericht wird aber an anderer Stelle stringent hergeleitet (siehe auch weiter oben), weshalb heute "per se" eben nur durch eine Erhöhung des Marktanteils der Schiene die genannten Ziele (Klimaneutralität und Energieeffizienz) erreicht werden können. Daraus ergibt sich auch die Nützlichkeit, ja die Notwendigkeit eines Verlagerungsziels als klare güterverkehrspolitische Orientierungsmarke. **Ein solches Ziel hat sich auch im alpenquerenden Güterverkehr als langjährig entscheidender Erfolgsfaktor bewiesen (auch wenn das Ziel selbst noch nicht erreicht ist) und ist ganz grundsätzlich die Voraussetzung für eine Messbarkeit des Erfolgs der umzusetzenden Fördermassnahmen. Als verbindliches und einfach verständliches Verlagerungsziel fordern wir deshalb eine Verdoppelung des Anteils der Schiene an der Anzahl der Tonnenkilometer des Güterverkehrs in der Fläche.**

Fragenkatalog: Antworten SGB

1. *Stimmen sie mit dem Bundesrat überein, dass bei der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport Handlungsbedarf herrscht?*
Ja (siehe Text oben)
2. *Falls ja, welche der vorgeschlagenen Varianten erachten Sie als geeigneter, die formulierten Zielsetzungen zu erreichen?*
Variante 1 (siehe Text oben)
3. *Unterstützen Sie grundsätzlich die Modernisierung und Automatisierung der Produktion im Schienengüterverkehr durch die Migration zur digitalen, automatischen Kupplung?*
Ja (siehe Text oben)
4. *Sind Sie einverstanden,*
 - a. *dass der Bund bei der digitalen, automatischen Kupplung mitfinanziert?*
Ja (siehe Text oben)
 - b. *dass der betriebswirtschaftliche und der volkswirtschaftliche Nutzen ausgewogen berücksichtigt wird und der Bund nur eine Teilfinanzierung leisten kann?*
Ja (siehe Text oben)

c. *dass der beschriebene Anteil des Bundes dem volkswirtschaftlichen Nutzen des Automatisierungsprojekts gerecht wird?*

Nein; der vorgeschlagene Bundesanteil wird dem volkswirtschaftlichen Nutzen nur ungenügend gerecht (siehe Text oben).

d. *dass der Bund die Fördersätze nach den genannten Kriterien staffelt?*

Ja, mit einer Ergänzung: Ausschlaggebend sollte im Kriterienraster nicht nur das Alter, sondern auch die verbliebene Einsatzdauer eines Wagens sein.

5. *Unterstützen Sie die Stärkung der Rheinschifffahrt im Rahmen multimodaler Transportketten?*

Ja (siehe Text oben)

a. *Ist das Instrument der Leistungsvereinbarung mit der Hafeninfrastrukturbetreiberin mit der Möglichkeit der finanziellen Unterstützung hierfür geeignet?*

Ja

6. *Unterstützen Sie die finanziellen Anreize für klimaneutrale Antriebe oder für Niedrigwasser geeignete Schiffe?*

Ja

7. *Unterstützen Sie die Förderung multimodaler Transportketten zur verstärkten Nutzung der Angebote im Schienengüterverkehr:*

a. *durch die Förderung von multimodalen Umschlagsplattformen?*

Ja (siehe Text oben)

b. *durch eine einfache und kohärente Finanzierung von Investitionen in Umschlags- und Verladeanlagen?*

Ja; die Möglichkeit, Darlehen für Verladestationen im Ausland zu gewähren, sollte allerdings erhalten bleiben (siehe Text oben).

c. *durch finanzielle Anreize für möglichst hohe Transportmengen auf der Schiene oder in multimodalen Angeboten?*

I. *Erachten Sie den vorgeschlagenen Umschlags- und Verladebeitrag dafür als geeignet?*

Ja; die Beiträge sollten allerdings erhöht werden (siehe Text oben).

II. *Soll die LSVA-Rückerstattung im kombinierten Verkehr weitergeführt oder in den Umschlags- und Verladebeitrag integriert werden?*

Ja; die LSVA-Rückerstattung im kombinierten Verkehr muss unbedingt weitergeführt werden, denn sie ist ein wichtiger Bestandteil der Attraktivität des Kombinierten Verkehrs und in analoger Weise auch in der EU Standard.

- d. durch mehr Transparenz und Flexibilität im Umgang mit eisenbahnrechtlichen Bestimmungen für private Güterverkehrsanlagen?

Ja

- 8. Unterstützen Sie die finanziellen Anreize für den Einsatz klimaneutraler Antriebe in Schienengüterverkehr?

Ja

- 9. Unterstützen Sie die Weiterentwicklung und die finanzielle Förderung des EWLK als Netzwerkangebot im Schienengüterverkehr?

Ja (siehe Text oben)

- a. Ist das vorgeschlagene Instrument der Leistungsvereinbarungen mit den Anbieterinnen des EWLK dafür geeignet?

Ja

- b. Erachten Sie die Abgeltung des Betriebs und Investitionsbeiträge für wichtige Modernisierungen als geeignete Mittel für die Weiterentwicklung?

Ja

- c. Sehen Sie andere Massnahmen (z.B. Ausschreibung des Angebots im EWLK) als geeigneter an?

Nein; Ausschreibungen für einen Scheinwettbewerb bei öffentlich finanzierten Leistungen sind weder zielführend noch erfolgsversprechend (oder – falls sie es wären – kämen sie viel teurer zu stehen).

- 10. Sehen Sie die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung des Gütertransports in der Raumplanung der Kantone und des Bundes?

Ja

- 11. Unterstützen Sie die vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen?

Ja; grösstenteils (siehe Text oben)

- 12. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Siehe Text oben

Abschliessende Bemerkungen

Aus gewerkschaftlicher Sicht gilt es abschliessend festzuhalten, dass dem Personal im Güterverkehr mehr Sorge getragen muss. Die Mitarbeitenden, insbesondere von SBB Cargo, sind nach Jahren des Um- und Abbaus verunsichert und reorganisationsmüde. Die Schliessung von Bedienpunkten und die unablässigen Veränderungen in der Produktion irritierte nicht nur die Kundschaft, sondern rieb auch die Mitarbeitenden auf. Die mit dieser Vorlage beabsichtigte Offensive für den Schienengüterverkehr in der Fläche ist daher die Chance, sichtbar zu machen, dass Kundschaft, Mitarbeitende und Öffentlichkeit Teil eines systemrelevanten und zukunftsorientierten Transportwesens mit guten und attraktiven Arbeitsbedingungen sind.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen im Voraus herzlich.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär