



23.477

Parlamentarische Initiative Solidarbürgschaften zugunsten des Autoverlads

Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats

vom 10. Februar 2025

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf¹ zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für die Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG; SR 725.116.2) sowie des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr². Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

10. Februar 2025

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Philipp Kutter

¹ BBl 2025 1055
² BBl 2025 1056

Übersicht

Mit dieser Vorlage soll das im regionalen Personenverkehr (RPV) zur Anwendung kommende Instrument der Solidarbürgschaften auf den Autoverlad ausgedehnt werden. Dadurch kann die Zinsbelastung für die Autoverlad-Betreiberinnen und damit für den Bund als Besteller reduziert werden.

Ausgangslage

Autoverladeanlagen verbinden die Welten von Strasse und Eisenbahn. Zur Sicherstellung dieser Verbindung benötigen sie einerseits eine strassenseitige wie eine bahnseitige Infrastruktur und andererseits das Rollmaterial. Im Rahmen des Geschäfts «Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur. Zusatzkredit» (23.054) wurde die Finanzierung des Rollmaterials bei den Autoverladen angepasst. Das Rollmaterial der Autoverlade wird künftig wie im RPV eigen- oder fremdfinanziert. Sofern für den Betrieb eines Autoverlads ungedeckte Betriebskosten zu erwarten sind, kann eine jährliche Betriebsabgeltung zwischen dem Bund und den Betreiberinnen vereinbart werden.

Inhalt der Vorlage

Mit dieser Vorlage möchte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) das im RPV zur Anwendung kommende Instrument der Solidarbürgschaften auf den Autoverlad ausdehnen. Dies ermöglicht für Transportunternehmen eine tiefere Zinsbelastung bei der Finanzierung von Betriebsmitteln. Hierfür soll das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG; SR 725.116.2) sowie der Bürgschafts-Rahmenkredit für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr angepasst werden. Für den Besteller ergeben sich tiefere Abgeltungen aufgrund der mit der höheren Bonität verbundenen tieferen Zinsen. Da Bürgschaften gemäss Subventionsgesetz (SuG; SR 616.1, Art. 3) Finanzhilfen sind, bleibt deren Gewährung ausgeschlossen, solange ein Autoverlad eigenwirtschaftlich betrieben wird. Daher soll die Solidarbürgschaft nur in jenen Fällen gewährt werden, wo der Bund Autoverladeleistungen bestellt und abgilt.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) hat an ihrer Sitzung vom 13. November 2023 das Geschäft «Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur. Zusatzkredit» (23.054) beraten. Mit dieser Vorlage schlug der Bundesrat neben den zusätzlichen Beiträgen für die strassenseitige Autoverlade-Infrastruktur auch eine Umgestaltung der Finanzierungspraxis vor. In Zukunft soll die Beschaffung von Rollmaterial bei den Autoverladen eigen- oder fremdfinanziert erfolgen, wie dies auch im regionalen Personenverkehr (RPV) der Fall ist.

In diesem Zusammenhang hat sich die KVF-N mit Solidarbürgschaften für Transportunternehmen im Autoverlad befasst und gesetzgeberischen Handlungsbedarf festgestellt. In Analogie zu den bestehenden Bestimmungen für die Finanzierung des Rollmaterials im RPV³ hat die Kommission am 13. November 2023 einen Antrag für das Ausarbeiten des vorliegenden Erlassentwurfs mit 14 zu 10 Stimmen unterstützt.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) stimmte dem Beschluss der Schwesterkommission an ihrer Sitzung vom 12. Februar 2024 mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Gemäss Artikel 111 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ wurde der KVF-N somit der Auftrag zuteil, bis zur Frühjahrs-session 2026 einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Am 25. März 2024 beauftragte die KVF-N ihr Sekretariat und die Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs sowie des entsprechenden erläuternden Berichts.

Am 26. August 2024 trat die KVF-N auf den Vorentwurf ein und verabschiedete ihn mit 16 zu 8 Stimmen. Sie beschloss zudem, ihn zusammen mit dem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung zu geben. Die Vernehmlassung dauerte vom 9. September bis zum 9. Dezember 2024 (siehe Kap. 2.4).

An ihrer Sitzung vom 10. Februar 2025 hat die Kommission die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Kenntnis genommen. Sie hat festgesellt, dass die Vorlage im Allgemeinen unterstützt wird, allerdings die Beschränkung der Gewährung von Bürgschaften auf Unternehmen, deren Betrieb vom Bund bestellt wird, also auf nicht kostendeckende Betriebe, verschiedentlich kritisiert wird. Auf eine Ausweitung der Gewährung von Bürgschaften verzichtet die Kommission, um keine Fehlanreize zu setzen und dadurch die Eigenwirtschaftlichkeit zu schwächen. Die KVF-N hat in der Folge beschlossen, ihrem Rat die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage unverändert zu unterbreiten sowie diese dem Bundesrat zur Stellungnahme zu überweisen. In der Gesamtabstimmung hat die Kommission den Entwurf zur Änderung des MinVG mit 15 zu 6 Stimmen und jenen zur Änderung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr mit 15 zu 8 Stimmen angenommen.

³ SR 745.1, Art. 31

⁴ SR 171.10

2 Ausgangslage

2.1 Geltendes Recht für die Finanzierung der Autoverlade

Seit 1985 werden die Autoverlade mit Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (Art. 86 Abs. 3 der Bundesverfassung⁵) gefördert. Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel⁶ (MinVG) sieht vor, dass der Transport begleiteter Motorfahrzeuge auf Eisenbahnen (allgemein bekannt als Autoverlad) mit Abgeltungen und Investitionshilfen unterstützt werden kann.

In der Schweiz gibt es aktuell vier Autoverlade für den Transport von begleiteten Motorfahrzeugen auf der Schiene. Die Autoverlade an der Furka, am Lötschberg und durch den Vereinatunnel erfüllen eine grundlegende Erschliessungsfunktion, indem sie das Nationalstrassennetz dort ergänzen, wo Strassenverbindungen fehlen, vor allem im Winter. Der Autoverlad bildet am Simplon ein Zusatzangebot zur ganzjährig geöffneten Simplonstrasse. Der Verlad über den Oberalppass wurde aufgrund der hohen nötigen Investitionen und der sehr tiefen Kostendeckung per Frühling 2023 eingestellt.

Die Autoverlade Lötschberg und Vereina sind heute kostendeckend, dies allerdings nur dank dem Umstand, dass wesentliche Investitionen in der Vergangenheit à fonds perdu erfolgten und daher keine Investitionsfolgekosten zu tragen sind. Da der Autoverlad Furka nicht eigenwirtschaftlich ist, zahlt der Bund Betriebsabgeltungen. Der Autoverlad am Simplon wird vom Kanton Wallis finanziert.

Der Bundesrat hat im Zusammenhang mit der Botschaft vom 28. Juni 2023⁷ zum Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur eine Änderung in der Finanzierung der Autoverlade entschieden. Diese haben die eidgenössischen Räte im Rahmen der Behandlung der Botschaft indirekt bestätigt:

- Das Rollmaterial der Autoverlade wird künftig wie im RPV eigen- oder 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 (statt à fonds perdu).
- Die strassenseitige Infrastruktur wird wie bisher aus zweckgebundenen Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert.
- Die eisenbahnseitige Infrastruktur wird weiterhin aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert.

⁵ SR 101

⁶ SR 725.116.2

⁷ BBl 2023 1717

Zusätzlich haben die eidgenössischen Räte entschieden, den Autoverlad am Simplon gleich zu behandeln wie die übrigen Autoverlade und den Kredit für Investitionen am Simplon aufgestockt.

Finanzierung der Infrastruktur

Die eidgenössischen Räte haben mit dem Voranschlag 2019 einen ab 2019 laufenden Verpflichtungskredit von 60 Millionen Franken für Investitionen bewilligt⁸. Diese Mittel können sowohl für Investitionen in die strassenseitige Infrastruktur wie auch für Rollmaterial für den Autoverlad verwendet werden. Die Mittel sind seit 2021 weitgehend verpflichtet. Eine im Jahr 2020 bei den Autoverlad-Betreiberinnen durchgeführte Erhebung ergab, dass ab 2022 weiterer Bedarf für Erneuerungsinvestitionen besteht.

Die eidgenössischen Räte haben am 6. März 2024 einem Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur in der Höhe von 46 Millionen zugestimmt⁹. Die beschlossenen zusätzlichen Mittel dienen ausschliesslich Investitionen in die strassenseitige Autoverlade-Infrastruktur.

Die Finanzierung der bahnseitigen Infrastruktur ist seit Jahren unverändert und erfolgt aus dem BIF.

Finanzierung des Rollmaterials (Betriebsmittel)

Das für den Transport der Motorfahrzeuge benötigte Rollmaterial wird künftig eigen- oder fremdfinanziert, wie es im RPV bereits seit längerem der Fall ist. Die Folgekosten dieser Investitionen (Abschreibungen und eventuelle Zinsen) werden primär durch die Beförderungsentgelte gedeckt. 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. Reichen diese Erlöse nicht aus und sind die Möglichkeiten für Preiserhöhungen ausgeschöpft, so können zunächst die Trassenpreise gesenkt und letztlich die ungedeckten Kosten durch Abgeltungen finanziert werden.

Anmerkung: In der Botschaft zum Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur ist lediglich von Rollmaterial die Rede, welches nicht mehr à fonds perdu finanziert wird. Um die gleiche Logik wie im RPV beizubehalten, ist dieses Prinzip auf Betriebsmittel auszuweiten, wie z.B. auf Anlagen, die für den Unterhalt des Rollmaterials notwendig sind. Im weiteren Verlauf dieses Berichts wird daher wo nötig der Begriff Betriebsmittel anstelle von Rollmaterial oder Fahrzeugen verwendet.

⁸ Art. 7 Abs. 1 Bst. e des Bundesbeschlusses 1a vom 13. Dezember 2018 über den Voranschlag für das Jahr 2019 (BBl 2019 2055).

⁹ BBl 2024 579

Finanzierung des Betriebs

Auf Basis von Artikel 18 des MinVG können neben Investitions- auch Betriebsbeiträge geleistet werden. Diese Beiträge werden ausgerichtet, soweit die Eigenwirtschaftlichkeit nicht erreicht werden kann respektive ungedeckte Betriebskosten zu erwarten sind.

Eine solche jährliche Betriebsabgeltung zahlt der Bund aktuell nur an die Matterhorn Gotthard Verkehrs AG (MGB) für den Betrieb des Furka-Autoverlads. Diese Ausgaben werden ebenfalls der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet. Ob die Autoverlade Vereine, Simplon oder Lötschberg in Zukunft auf Abgeltungen angewiesen sein werden (insbesondere aufgrund der Änderung der Finanzierung der Betriebsmittel), ist aus heutiger Sicht offen.

Nachdem das Parlament der Änderung des Mechanismus zugestimmt hat, können die verschiedenen Finanzierungen der Autoverlade wie folgt zusammengefasst werden:

Tabelle 1

Finanzierungsbedarf	Art der Finanzierung	Mittelherkunft
Bahnseitige Infrastruktur	à fonds perdu	Bahninfrastrukturfonds (BIF)
Strassenseitige Infrastruktur	à fonds perdu oder zinslose rückzahlbare Darlehen	Spezialfinanzierung Strassenverkehr
Investitionen in Rollmaterial/Betriebsmittel	Eigenfinanzierung oder Fremdfinanzierung	Unternehmen oder Dritte
Betrieb	Verkehrserlöse, Abgeltung (falls nötig)	Kunden, Spezialfinanzierung Strassenverkehr (falls nötig)

Weitere Details zur Finanzierung des Autoverlads können in der Botschaft zum Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur vom 28. Juni 2023¹⁰ nachgelesen werden.

2.2 Solidarbürgschaften im regionalen Personenverkehr

In Ausführung von Artikel 31 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009¹¹ (PBG) haben die eidgenössischen Räte am 15. Dezember 2010¹² beschlossen, den Transportunternehmen (TU) im RPV bei Investitionen im Verkehrsbereich Solidarbürgschaften des Bundes zu gewähren und einen entsprechenden Rahmenkredit beschlossen. Bürgschaften können gewährt werden für Angebote, die von Bund und Kantonen gestützt auf Artikel 28 Absatz 1 PBG gemeinsam bestellt werden. Per Bundesbeschluss vom 5. Juni 2020¹³ wurde dieser Rahmenkredit um zehn Jahre verlängert. Demnach stehen für die Übernahme von Bürgschaftsverpflichtungen bis

¹⁰ BBl 2023 1717

¹¹ SR 745.1

¹² BBl 2011 265

¹³ BBl 2021 74

Ende 2030 maximal 11 Milliarden Franken zur Verfügung. Seit Einführung des Instruments wurden den TU für die Finanzierung von Betriebsmitteln im RPV Bürgschaften in der Höhe von 4,1 Milliarden Franken gewährt und Zusagen für weitere 1,4 Milliarden Franken gemacht. Der Rahmenkredit ist demnach aktuell zu rund der Hälfte beansprucht.

Der Bund verbürgt sich nur für die Finanzierung von Investitionen, die vorab im Sinne von Artikel 36 der Verordnung vom 16. Oktober 2024¹⁴ über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr (ARPV) durch die Besteller genehmigt worden sind. Diese sogenannten Betriebsmittelgenehmigungen erlauben es den TU, die durch die Beschaffung entstehenden Folgekosten (Abschreibungen und Zinsen) in den Offerten geltend zu machen. Die Besteller gelten die geplanten ungedeckten Kosten für das von ihnen bestellte Angebot gemäss Offerte ab. Die TU können die als Teil der Abgeltung finanzierten Abschreibungen der Betriebsmittel für die Tilgung des für die Beschaffung aufgenommenen Fremdkapitals verwenden.

Im Rahmen einer im Jahr 2018 durchgeführten externen Evaluation wurde die Solidarbürgschaft im RPV als gering risikoreich eingeschätzt.¹⁵ Im RPV werden die TU für die von Bund und Kantonen bestellten Transportleistungen abgegolten. Dank der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten durch die Besteller verfügen die TU über eine stabile Ertragslage und eine geringe Marktabhängigkeit.

Bisher ist es zu keinen Zahlungsausfällen gekommen.

2.3 Handlungsbefund und Ziele

Die Beschaffung von Rollmaterial der Autoverlade soll künftig eigen- oder fremdfinanziert erfolgen, so wie dies auch im RPV der Fall ist. Wie die Ausführungen in Kapitel 2.2 zeigen, existiert im RPV das Instrument der Solidarbürgschaften des Bundes. Die KVF-N nimmt zur Kenntnis, dass dessen Eignung und Wirksamkeit im Jahr 2018 durch externe Fachleute untersucht worden ist. Gemäss diesen Untersuchungen stelle die Solidarbürgschaft ein wirksames und geeignetes Instrument zur Reduktion der Finanzierungskosten und zur Gleichbehandlung aller TU im RPV dar. Weiter stellt die KVF-N fest, dass die Risiken für den Bund als Bürgen im bestellten Verkehr als gering eingeschätzt werden.

Die KVF-N ist der Ansicht, dass es deshalb sinnvoll ist, analog zum RPV auch im Bereich der Autoverlade das Instrument der Solidarbürgschaften des Bundes einzuführen. Für den Besteller ergeben sich tiefere Betriebsabteilungen aufgrund der mit der höheren Bonität verbundenen tieferen Zinsen. Die Kosten und der Subventionsbedarf können somit in den Augen der Kommission wesentlich reduziert werden, was den Bundeshaushalt in finanzpolitisch schwierigen Zeiten entlasten kann. Zudem steht eine zusätzliche Unterstützung der Autoverlade nach Auffassung der KVF-N im Einklang mit der Schweizer Verkehrspolitik, die den alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene verlagern will. Weiter erachtet die Kommission den Aufwand für die Einführung der Solidarbürgschaften zugunsten der Auto-

¹⁴ SR 745.16

¹⁵ Siehe BBI 2020 5481

verlade als vertretbar, da für den RPV bereits ein System für die Abwicklung von Bürgschaftsgesuchen und die Risikoprüfung erstellt wurde (siehe auch Kap. 5.1).

Schliesslich merkt die KVF-N an, dass der Bürgschafts-Rahmenkredit für den RPV im Jahr 2020 um zehn Jahre verlängert wurde. Die Kommission hält fest, dass dieser Rahmenkredit nicht ausgeschöpft ist, womit auch genug Mittel für die Solidarbürgschaften im Autoverlad vorhanden wären (siehe Kap. 2.2).

2.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die KVF-N hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung fand vom 9. September bis zum 9. Dezember 2024 statt.

Beim BAV sind 28 Stellungnahmen eingegangen, darunter 11 Kantone (BE, GE, GR, LU, NE, OW, SG, TI, UR, VD, ZG) sowie die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV), 4 politische Parteien (Die Liberalen FDP, Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), Schweizerische Volkspartei (SVP), und GRÜNEN Schweiz) und 4 Dachverbände, darunter die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), der Schweizerische Gewerbeverband (sgv) und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB). Seitens der Unternehmen haben sich die BLS AG, die Rhätische Bahn AG (RhB) sowie der Verband öffentlicher Verkehr (VöV), der auch die Position der MGB vertritt, geäußert. Schliesslich haben sich die Organisationen auto-schweiz, Pro Alps, der Gewerkschaft des Verkehrspersonals (SEV), der Schweizer Tourismus-Verband (STV) und der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) geäußert.

Von den 28 eingegangenen Stellungnahmen unterstützen 27 das Projekt im Allgemeinen.

Das Projekt wird ohne Anpassung oder Vorbehalt unterstützt von den Kantonen GE, NE, OW, SG, UR, VD, und ZG, und, FDP-Die Liberalen, die SP, GRÜNE Schweiz, SGB, sgv, Pro Alps, VCS und die KöV.

Am meisten kritisiert wird die Beschränkung der Gewährung von Bürgschaften auf Unternehmen, deren Betrieb vom Bund bestellt wird, also auf nicht kostendeckende Betriebe. Für BLS, RhB, VöV, GR, LITRA, SAB, STV und SEV sollten die Bürgschaften des Bundes für alle Autoverlade gewährt werden können, unabhängig davon, ob es sich um eigenwirtschaftliche Angebote handelt oder nicht. Gemäss mehrerer Stellungnehmenden widerspricht der Vorschlag dem politischen Willen der parlamentarischen Initiative 23.477, welche keinerlei derartige Einschränkung vorsieht.

Mehrere Teilnehmer sind der Ansicht, dass die Überschüsse im bestehenden System tief ausfallen und dass sie darüber hinaus vom Bund reguliert werden können, indem er die Deckungsbeiträge für die Trassenpreise festlegt. Die Frage der Gewinne, in Verbindung mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes, sollte daher kein Hindernis für die Gewährung von Bürgschaften zur Finanzierung der notwendigen Investitionen darstellen. Alle diese Autoverlade erfüllen einen «Service Public»-Auftrag und werden von einer sehr geringen Anzahl von Transportunternehmen betrieben, die dem

Bund bekannt sind und von ihm streng überwacht werden. Das Ausfallrisiko sei daher für diese Unternehmen und folglich auch für den Bund gering.

Der Kanton GR ist der Meinung, dass eine gleichlautende Vorschrift zur Ausbildung einer Spezialreserve, wie im RPV gefordert¹⁶, sich für Artikel 19 des MinVG anbieten würde. Diese Ergänzung sei sinnvoll, damit Unternehmen, die von einer Solidarbürgschaft profitieren, eine Spezialreserve zu öffnen hätten, sobald sie Gewinn erzielen.

Weitere Anpassungsvorschläge wurden in Bezug auf Artikel 19 MinVG formuliert, die insbesondere darauf abzielen, die Möglichkeit, auch für wirtschaftliche Autoverlade eine Bürgschaft zu gewähren, explizit im Gesetz zu verankern oder die vier betroffenen Autoverladestationen explizit zu erwähnen. Es wurde auch gefordert, eine verpflichtende und keine Kann-Formulierung einzuführen. Einige Teilnehmer wünschten sich darüber hinaus, dass die Bedingungen für die Gewährung von Bürgschaften gesetzlich festgelegt werden, damit die Gesuche effizient und einheitlich bearbeitet werden können

Die SVP lehnt die Vorlage ab. Sie ist der Meinung, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, der eine neue «Subvention» rechtfertigen würde. Private Unternehmen müssen sich über den Kapitalmarkt finanzieren und sich darüber hinaus eigenwirtschaftlich organisieren. Die SVP möchte darauf hinweisen, dass einer möglichst effizienten Betriebsführung höchste Bedeutung beizumessen ist.

Der vollständige Vernehmlassungsbericht sowie die einzelnen Stellungnahmen können auf der Publikationsplattform des Bundesrechts¹⁷ eingesehen werden.

3 Grundzüge der Vorlage

Der Wiederbeschaffungswert der heute im Einsatz stehenden Autozüge wurde im Rahmen der Botschaft zum Zusatzkredit für die Finanzierung von Massnahmen zur Erneuerung der strassenseitigen Autoverlade-Infrastruktur auf 400 bis 500 Millionen Franken geschätzt. Bei einer vollständigen Erneuerung des Rollmaterials ergäben sich bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 25 Jahren jährliche Abschreibungskosten von 16–20 Millionen Franken, welche die Autoverlade künftig zusätzlich belasten würden. Hinzu kommen jährliche Zinskosten in der Höhe von 4–5 Millionen Franken (durchschnittliche jährliche Zinsbelastung bei einem angenommenen Zinssatz von 2 %). Die Autoverlad-Betreiberinnen werden wohl nicht in der Lage sein, diese Mehrkosten vollständig durch Mehrerlöse zu kompensieren und ein Teil davon dürfte künftig als Abgeltungsbedarf anfallen.

Um die Zinsbelastung für die Autoverlad-Betreiberinnen und schlussendlich für den Bund als (künftigen) Besteller zu reduzieren, soll die im RPV zur Anwendung kommende Solidarbürgschaft auf den Autoverlad ausgedehnt werden.

¹⁶ Gemäss Art. 36 Abs.1 PBG

¹⁷ Vernehmlassungsbericht, abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > Parl (Stand 13. Februar 2025).

Ein Teil der Autoverlade ist eigenwirtschaftlich. Würde der Bund einem eigenwirtschaftlichen Autoverlad Bürgschaften gewähren, würde das dazu führen, dass der Bund Risiken eingeht, damit das Unternehmen höhere Gewinne erzielen kann. Dies widerspräche dem Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG)¹⁸ und damit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung des Bundes. Daher soll die Solidarbürgschaft nur in jenen Fällen gewährt werden, wo der Bund Autoverladeleistungen bestellt und abgilt. Die Gewährungen von Bürgschaften bleibt ausgeschlossen, solange ein Autoverlad eigenwirtschaftlich betrieben wird.

Der laufende Bürgschafts-Rahmenkredit über 11 Milliarden Franken für die Beschaffung von Betriebsmitteln im RPV wird auf Betriebsmittel des Autoverlads ausgeweitet. Es ist zum heutigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass die bis Ende 2030 gewährten Mittel sowohl für den RPV als auch für den Autoverlad ausreichen.

Potenzielle Einsparungen

Im RPV beträgt der Zinsvorteil pro vom Bund verbürgter Transaktion im Schnitt rund 0,45 %. Da es sich bei den Autoverlad-Betreiberinnen um eher grössere öV-Unternehmen mit guter Bonität handelt, wird der durchschnittliche Zinsvorteil geringer ausfallen als im RPV.

Bei einem maximalen Investitionsvolumen von 450 Millionen Franken und einem angenommenen Zinsvorteil von 0,35 % im Autoverlad betrüge die jährliche durchschnittliche Zinseinsparung maximal 1,5 Millionen Franken Jahr.

Prozess

Gemäss Artikel 24 Absatz 2 der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016¹⁹ (GüTV) richtet sich das Bestell- und Beitragsverfahren für die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen im Autoverlad nach den Artikeln 30–32 und 36–41 der ARPV. Um allfällige Folgekosten in den Offerten geltend zu machen, muss die Autoverlade-Betreiberin vor jeder Beschaffung von neuen Betriebsmitteln das Einverständnis des Bestellers einholen. Dieses Einverständnis wird Voraussetzung sein für die Gewährung einer Solidarbürgschaft.

Bestellung und Abgeltung im Autoverlad erfolgen jeweils für 2 Jahre (analog RPV). Wie bisher würden die dabei anfallenden Ausgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet werden.

Im Rahmen der jährlichen subventionsrechtlichen Prüfung gemäss Artikel 37 des PBG wird das BAV prüfen, ob die Jahresrechnungen der Autoverlade-Betreiberinnen mit den gesetzlichen Vorschriften und den darauf basierenden Vereinbarungen über Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand übereinstimmen.

¹⁸ SR 616.1

¹⁹ SR 742.411

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 **Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG)**

Art. 19

Der neue Artikel 19 führt die Möglichkeit ein, Solidarbürgschaften des Bundes für die Finanzierung von Investitionen in Betriebsmittel für den bestellten Transport begleiteter Motorfahrzeuge auf Eisenbahnen zu gewähren.

Diese Möglichkeit ist explizit nur bei Autoverladbetreibern gegeben, die vom Bund abgegolten werden (siehe Kap. 3).

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 SuG sind Bürgschaften Finanzhilfen. Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, um die Erfüllung einer vom Empfänger selbst gewählten Aufgabe zu unterstützen. In einer Unterlage der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu den Subventionen²⁰ wird unter Ziffer 6.10 festgehalten, dass das Subventionsgesetz zur Frage von Gewinn- und Reservebildungen keine expliziten Regeln enthält, dass aber mit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung hergeleitet werden kann, dass mit Subventionen grundsätzlich keine Gewinne erzielt werden dürfen. Grund dafür ist, dass eine Unterstützung die anrechenbaren Aufwendungen nicht übersteigen darf. Ein weiterer Grund liegt in Artikel 23 des SuG. Demnach dürfen Zahlungen nur insoweit vorgenommen werden, als Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. Bei Finanzhilfen würde es bei einer vollumfänglichen Deckung der Tätigkeit an der notwendigen Eigenleistung des Subventionsempfängers fehlen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c SuG).

Auf den Autoverlad angewendet bedeutet dies, dass Bürgschaften nur für diejenigen Angebote ausgerichtet werden können, welche vom Bund bestellt werden. Bürgschaften im Autoverlad würden somit bedingen, dass eine Bestellung vorliegt. Sie hätten damit für die nicht bestellten Verkehre keine Vorteile. Selbst wenn für diese Angebote Bürgschaften gewährt würden, wären die finanziellen Auswirkungen wie oben aufgezeigt bescheiden und würden nicht ausreichen, um die Eigenwirtschaftlichkeit langfristig zu garantieren. In einer solchen Konstellation würde der Bund im Gegensatz zum bestellten RPV Risiken tragen, während es nicht ausgeschlossen wäre, dass die Unternehmen Gewinne erzielen.

²⁰ www.efk.admin.ch > Publikationen > Fachtexte > Hinweise für den Umgang mit Subventionen

4.2 **Bundesbeschluss über eine Erweiterung der Verwendung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr zugunsten der Beschaffung von Betriebsmitteln für den Transport begleiteter Motorfahrzeuge auf Eisenbahnen**

Dieser Bundesbeschluss ermöglicht es, den bestehenden Rahmenkredit von 11 Milliarden Franken für Bürgschaften des Bundes für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr auch für die Beschaffung von Betriebsmitteln für den Transport begleiteter Motorfahrzeuge auf Eisenbahnen zu verwenden.

5 **Auswirkungen**

5.1 **Auswirkungen auf den Bund**

Die Ausweitung der Solidarbürgschaften auf den Autoverlad führt beim BAV zu einem geringen Mehraufwand. Die Arbeiten können im Rahmen der bereits vorhandenen Ressourcen und Prozesse abgewickelt werden.

Die Vergabe von Solidarbürgschaften im Autoverlad führt zu Zinsvergünstigungen von maximal 1,5 Millionen Franken pro Jahr, was den zukünftigen Abgeltungsbedarf für den Bund als Besteller entsprechend reduzieren kann. Bürgschaften sind Eventualverpflichtungen und führen beim Bund zu keinem unmittelbaren Mittelabfluss. Als Bürge muss der Bund anstelle des Unternehmens nur dann Amortisations- und Zinszahlungen leisten, wenn diese ihren diesbezüglichen, vertraglich vereinbarten Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern nicht nachkommen können. Ein entsprechender Zahlungsbedarf müsste dem Parlament im Rahmen eines Nachtragskredits zur Genehmigung unterbreitet werden.

Die Verwaltungskosten für die erforderliche Risikoprüfung und die Überwachung der Zahlungsfähigkeit der TU sowie eine minimale Risikoprämie sind durch die TU zu tragen. Gemäss Artikel 45 der Gebührenverordnung für den öffentlichen Verkehr vom 25. November 1998²¹ wird bei Abschluss einer Solidarbürgschaft für die gesamte Laufzeit eine Provision in der Höhe von 1 Promille der gewährten Bürgschaftssumme erhoben (minimal 5000 und maximal 100 000 Fr.). Die bisher so erzielten Gebühreneinnahmen betragen im Schnitt 330 000 Franken pro Jahr. Dank der Ausweitung auf den Autoverlad ist künftig mit einer leichten Zunahme der Gebühreneinnahmen zu rechnen.

²¹ SR 742.102

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

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Folgen für die Autoverlade-Betreiberinnen

Dank der Solidarbürgschaft des Bundes können die Autoverlade-Betreiberinnen zu günstigeren Konditionen und ohne grossen administrativen Aufwand Fremdkapital für die Finanzierung ihrer Betriebsmittel aufnehmen. Das BAV geht von einem Zinsvorteil von 0,35 % aus.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Gewährung von Solidarbürgschaften an die Autoverlade-Betreiberinnen hat keine direkten Auswirkungen auf die Gesellschaft.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Gewährung von Solidarbürgschaften an die Autoverlade-Betreiberinnen hat keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 167 der BV, wonach die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes beschliesst.

6.2 Erlassform

Das MinVG hat seine Verfassungsgrundlage in den Artikeln 82, 83, 85a, 86 und 87b BV. Die beantragte Änderung bewegt sich im Rahmen, der durch diese Artikel gesteckt wird.

Bundesbeschluss: Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 und 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Ausgabenbremse unterliegen nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

6.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Nach Artikel 5 SuG muss der Bundesrat die vom Bund gewährten Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch prüfen. In seinem Subventionsbericht von 2008 hat der Bundesrat den Grundsatz aufgestellt, dass er Subventionen, deren Rechtsgrundlage innerhalb des Prüfzeitraums neu geschaffen oder revidiert wird, im Rahmen der dazugehörigen Botschaft systematisch überprüft. Dies erfolgt mit dem vorliegenden Bericht.

6.4.1 Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Die Solidarbürgschaft des Bundes für Investitionen im bestellten Autoverlad führt zu einer Reduktion der durch den Bund zu tragenden Abgeltungen.

Bürgschaften für die Finanzierung von Betriebsmitteln können nur gewährt werden, wenn die Besteller der Beschaffung vorgängig zugestimmt haben. Damit wird sichergestellt, dass niemand von der Bürgschaft profitieren kann, der nicht dazu berechtigt ist. Die Höhe der Subvention leitet sich direkt aus dem Investitionsbedarf ab.

6.4.2 Materielle und finanzielle Steuerung einer Subvention

Mit Mitteln aus dem Bürgschafts-Rahmenkredit wird die Finanzierung von Betriebsmitteln verbürgt, die der Erbringung der von Bund bestellten Leistungen im Autoverlad dienen. Der Bund geht dadurch Eventualverpflichtungen ein. Die Subvention besteht aus einem Risikotransfer vom Gläubiger (Darlehensgeber) an den Bund und somit günstigeren Bedingungen bei der Beschaffung von Fremdkapital. Weil es sich indessen um eine mehrjährige Verpflichtung des Bundes handelt, muss das Parlament dafür einen Verpflichtungskredit sprechen (Art. 21 Abs. 4 Bst. e des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005²²).

Die Folgekosten aus der Betriebsmittelbeschaffung können in den Autoverlad-Offerten geltend gemacht werden. Zu diesem Zweck schliesst der Bund mit den TU jeweils

zweijährige Angebotsvereinbarungen ab (wie im RPV). Die durch die Abgeltung zur Verfügung gestellten Abschreibungsmittel sind durch die TU direkt für die Rückzahlung des verbürgten Fremdkapitals zu verwenden.

6.4.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Nach erfolgter Betriebsmittelgenehmigung durch die Besteller kann das TU für deren Finanzierung beim BAV ein Gesuch um Bürgschaftsgewährung stellen. Das BAV prüft, ob die Höhe der beantragten Bürgschaftssumme und das geplante Finanzierungskonzept den im Rahmen der Betriebsmittelgenehmigung vereinbarten Richtgrößen entsprechen. Zudem unterzieht es das TU mit Unterstützung einer Schweizer Ratingagentur einer Bonitätsprüfung. Ist das Prüfungsergebnis positiv, so vereinbart das BAV mit dem TU, bis zu welchem Betrag und für welche Investitionsobjekte es bereit ist, sich im Namen des Bundes zu verbürgen. Danach kann das TU eine oder mehrere Bürgschaftstranchen abrufen, bis der maximal zulässige Betrag erreicht ist. Für jede Bürgschaftstranche wird geprüft, ob der zugrunde liegende Finanzierungsvertrag den Vorgaben des BAV entspricht, und dokumentiert, wie hoch der dank der Solidarbürgschaft realisierte Zinsvorteil ist. Bei allen TU, für welche das BAV eine Bürgschaft erteilt hat, führt es jährlich mit Unterstützung einer Schweizer Ratingagentur eine Risikoprüfung durch.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage sieht vor, dass das BAV die Form und die Bedingungen der Bürgschaft im Einzelnen regelt. Die Regelung entspricht Artikel 31 Absatz 1 PBG, wonach dem BAV diese Befugnis im RPV schon heute zukommt. Das BAV verfügt über die nötige Erfahrung mit dem bestehenden Prozess im RPV, auch ist es das zuständige Amt für die Bestellung der betreffenden Leistungen, die eine Voraussetzung für die Gewährung von Bürgschaften ist.

6.6 Datenschutz

Die Gewährung von Solidarbürgschaften an die Autoverlade-Betreiberinnen betrifft juristische Personen, weshalb keine Auswirkungen auf den Datenschutz natürlicher Personen erkennbar sind.

