

Datum: **15.02.96**

Alpdok

AT-Code: **ED** **2.300.00** **300.03**

des/du	EDA/DFAE	EDI/DFI	EJPD/DFJP	EMD/DMF	EFD/DFE	EVD/DFEP	EVED/DFTE	BK/ChF
Datum/Date							15.2.96	

Titel des Antrags/Titre de la proposition:

Aussprachepapier zur Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte im Landverkehr

→ bkr → u.a. ued

Zur Behandlung im Bundesrat/A traiter au Conseil fédéral:

innert Monatsfrist/dans le délai d'un mois

Finanzdelegation/Délégation des finances

ja/oui nein/non

Letztmöglicher Termin/Date limite: **21.2.1996**

Begründung/Motifs:

Verantwortliche/r Responsable	Dr. Max Friedli	Amt (Abk.) Office (sigle)	BAV	Tel. Tél.	25701
Sachbearbeiter/in Spécialiste	J. Lundsgaard-Hansen	Amt (Abk.) Office (sigle)	BAV	Tel. Tél.	27560
Uebersetzer/in (d) Traducteur/trice (f) Traduttore/trice (i)		Amt (Abk.) Office (sigle) Ufficio (abbr.)		Tel. Tél. Tel.	

Ergebnis der Ämterkonsultation/Résultat de la consultation des offices:

(Bei Differenzen, vgl. ausführliche Begründung im Antrag/En cas de divergences, voir motifs détaillés dans la proposition)

Es wurde keine Aemterkonsultation durchgeführt.

Information:

am Tag der Bundesratssitzung/le jour de la séance du Conseil fédéral:

ja/oui nein/non (=begründen/motiver):

später/plus tard (Zeitpunkt und Begründung angeben/indiquer date et motifs):

keine Information/pas d'information

Publikation/Publication: BBVFF AS/RO/RU Originaltext/Texte original/Testo originale: d f i

Durch die BK auszufüllen / A remplir par la ChF

	EDA	EDI	EJPD	EMD	EFD	EVD	EVED	BK
Zum Mitbericht an Pour co-rapport au								
Zustimmung Adhésion								
Mitbericht Co-rapport								
Stellungnahme Réponse								
Vermehrlassung Réplique								

Bundesrats-Sitzung vom
Séance du Conseil fédéral du

Beschluss des Bundesrates vom
Décision du Conseil fédéral du

Zustimmung / Approbation

- antragsgemäss
conformément à la proposition
- mit Aenderung gemäss Mitberichtsverfahren
avec modification par procédure de co-rapport
- mit Aenderung gemäss Mitberichtsverfahren
und Beratung
avec modification par procédure de co-rapport
et délibération
- mit Aenderung gemäss Beratung
avec modification par délibération
- Kenntnis genommen/Pris connaissance

Abgelehnt/Refusé

Verschober/Renvoyé



3003 Bern, 15. Februar 1996

An den Bundesrat

Aussprachepapier zur Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte im Landverkehr

I. Ausgangslage und Zweck des Aussprachepapiers

1996 wird der Bundesrat bei einer Reihe von politisch bedeutungsvollen und komplexen verkehrspolitischen Dossiers Entscheide zu treffen haben. Dazu zählen insbesondere:

- die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe,
- die Umsetzung der Alpeninitiative,
- die NEAT und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FöV),
- die Bahnreform
- sowie die bilateralen Verhandlungen mit der EU, Dossier Landverkehr.

Diese Geschäfte müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Diese gesamtheitliche Betrachtung ist notwendig, weil zahlreiche Querbeziehungen zwischen den einzelnen Dossiers bestehen. Getroffene Entscheide in einem Dossier haben unweigerlich Auswirkungen auf die anderen Dossiers, so dass sich für die Entscheidungsfindung auf Stufe Bundesrat eine gesamtheitliche Sicht aufdrängt.

Das vorliegende Aussprachepapier stellt in aller Kürze einige verkehrspolitische Ziele sowie eine Auslegeordnung der oben erwähnten Dossiers und deren Querbeziehungen dar, wobei neben der innenpolitischen auch die zunehmende Bedeutung der europapolitischen Dimension bei verkehrspolitischen Entscheiden einen wichtigen Bestandteil bildet. Darauf abgestützt werden eine Reihe von Thesen formuliert und grundsätzliche Anträge über das weitere Vorgehen unterbreitet. An seiner Klausursitzung vom 24. Januar 1996 hat sich der Bundesrat mit einem Aussprachepapier zu den bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU im Landverkehr sowie mit dem Zwischenbericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe befasst. Zur Umsetzung der Alpeninitiative wird dem Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt ein separates, detaillierteres Aussprachepapier mit weitergehenden Anträgen zur Diskussion gestellt.

II. Rahmen und Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik im Landverkehr

1. Pragmatismus und Phase der Umsetzung

Nach der Ablehnung der Vorlage über eine Koordinierte Verkehrspolitik (KVP) im Jahre 1988 besteht heute auf *Verfassungsstufe* keine übergeordnete Zielnorm für die Verkehrspolitik. Die Verkehrspolitik ist deshalb in den letzten Jahren pragmatisch weiterentwickelt und dabei durch eine Reihe von Volksentscheiden legitimiert worden. Zu erinnern ist insbesondere an das positive Votum des Souveräns zur NEAT im September 1992 und zur Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und zur Alpeninitiative im Februar 1994. Heute geht es in erster Linie darum, diese Entscheide zielgerichtet umzusetzen und sinnvoll aufeinander abzustimmen.

2. Verkehrspolitische Ziele im Landverkehr

Trotz Lücken in der verfassungsmässigen Gesamtverkehrspolitik und deren strategischen Ausrichtung lassen sich heute zwei wesentliche Zielsetzungen der schweizerischen Verkehrspolitik nennen, wobei der Blickwinkel hier auf den Landverkehr bzw. auf das Verhältnis zwischen Schiene und Strasse beschränkt bleiben soll.

21 **Umweltschonende Mobilität: Beeinflussung Modal Split**

Ein erstes Ziel bildet die umweltschonende Bewältigung der Mobilität. Dabei soll der Modal Split gesichert und wenn möglich weiter zugunsten der Schiene beeinflusst werden. Diese Zielsetzung findet ihren konkreten Ausdruck in der angestrebten Verlagerung von bestehendem und neuem Verkehr von der Strasse auf die Schiene. Sie betrifft den Personen-, in noch ausgeprägterem Masse aber den Güterverkehr. Besondere Bedeutung kommt der Beeinflussung des Modal Splits im ökologisch besonders sensiblen Alpenraum zu. Hier besteht für die Schweiz ein explizites, verfassungsmässig vorgegebenes quantitatives Verlagerungsziel (Alpeninitiative).

22 **Finanzierbares Verkehrssystem: Steigerung der Attraktivität, Leistungsfähigkeit und Produktivität**

Das Verkehrssystem als Ganzes muss finanziert werden und eine gewisse Mindestrentabilität aufweisen. Angesichts des engen finanziellen Rahmens der öffentlichen Hand und der hohen Subventionsabhängigkeit des öffentlichen Verkehrs sind eine Leistungs- und Produktivitätssteigerung sowie attraktive, marktnahe Angebote unabdingbar. Eine wesentliche Voraussetzung dafür bildet die durch die Anlastung der externen Kosten (Kostenwahrheit) angestrebte Vermeidung von Marktverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Strasse. Eine höhere Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Schiene verbessert die Chancen des (Schiene-)Verkehrs am Markt und trägt somit dazu bei, den Modal Split zugunsten der Schiene zu beeinflussen.

III. Europäische Dimension der Verkehrspolitik

1. Europäische Entwicklung und Rolle der Schweiz

Der Verkehr hat für die Schweiz als Binnenland und ausgeprägte Import-/Exportnation traditionell eine sehr starke internationale Dimension (Bedeutung der alpenquerenden Transitachsen und deren Einbindung in die europäischen Netze). Die internationale bzw. europäische Dimension ist heute aktueller denn je, indem Märkte und Verkehrsströme in zunehmendem Mass Grenzen überschreiten und ein europaweit kräftiges Verkehrswachstum prognostiziert ist. Diese Entwicklung wird durch die europäische Integration und den europäischen Binnenmarkt entscheidend verstärkt und findet ihren Niederschlag zum Beispiel auch in den geplanten transeuropäischen Verkehrsnetzen oder in den europaweiten Regelungen, Normierungen und Liberalisierungen im gesamten Verkehrsbereich.

Unabhängig von der *institutionellen* Einbettung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess drängt es sich für unser Land deshalb auf, die Verwirklichung zentraler verkehrspolitischer Ziele im Rahmen und unter Berücksichtigung der europäischen Entwicklungen zu verfolgen.

2. Bilaterale Verhandlungen mit der EU im Verkehrsbereich

Die bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU im Verkehrsbereich (Land und Luft) zählen - neben dem Dossier des freien Personenverkehrs - zu den sehr heiklen und schwierigen Verhandlungsdossiers. Die Schweiz und die EU verfolgen deshalb die Strategie, diese drei besonders heiklen Dossiers zu verknüpfen.

3. Bilaterale Verhandlungen im Bereich Landverkehr

31 Stand der Verhandlungen im Landverkehr

Die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen im Landverkehr haben für die Schweiz neben der europapolitischen auch eine grosse standort- und umweltpolitische Bedeutung. Bis jetzt haben vier formelle Verhandlungsrunden in Brüssel stattgefunden. Ueber Fragen des Marktzugangs im Bereich Eisenbahn besteht weitgehende Uebereinstimmung; im Bereich Strassenverkehr haben die EU-Unterhändler bis jetzt klare Stellungnahmen zu Fragen der Kabotage und des Dreiländerverkehrs vermissen lassen. Politisch brisante Divergenzen zwischen dem schweizerischen und dem EU-Recht konnten insbesondere in den Bereichen der Gewichtslimiten (28t) und der Fiskalität festgestellt werden.

Die *Schweiz* hat ein hohes Interesse an einer harmonisierten Verkehrspolitik im Alpenraum, wobei Aspekte der Fiskalität und die Durchsetzung der Kostenwahrheit dabei eine zentrale Rolle spielen. Die Anlastung der externen Kosten (Kostenwahrheit) und höhere Belastungen für den alpenquerenden Güterschwerverkehr auf der Strasse (Tunnelgebühren, Mauten) durch die EU bzw. auf den Alpenübergängen in Frankreich und in Oesterreich käme den Anliegen der Schweiz entgegen.

Die *EU* hingegen hat in den bisherigen Verhandlungen ein sehr hohes Interesse an der Angleichung der Gewichtslimite im Zeitraum des Auslaufens des Transitabkommens mit der Schweiz bekundet.

32 Abstimmungsbedarf und zweiteiliges Abkommen

In der EU müssen, ebenso wie in der Schweiz, viele Fragen in diesem Zusammenhang in einem weiteren Umfeld betrachtet werden. Sie können nicht kurzfristig beantwortet werden, sondern erfordern eine sorgfältige Akklärung der Zusammenhänge und deren Vertiefung. Für die Schweiz handelt es sich dabei insbesondere um die konkrete Ausgestaltung der Instrumente zur Umsetzung der Kostenwahrheit und der Alpeninitiative sowie um die Frage der Gewichtslimite; für die EU geht es dabei insbesondere um das in den Mitgliedländern politisch noch verhältnismässig wenig diskutierte und geklärte Prinzip der Kostenwahrheit sowie um die Ausgestaltung der Strassenbenützungsgabgaben (Eurovignette, Mauten, ev. weitere Instrumente). Beide Seiten stimmen darin überein, dass diese Instrumente und Massnahmen soweit möglich gegenseitig abgestimmt werden sollten.

Die EU hat ihre Bereitschaft signalisiert, mit der Schweiz ein Abkommen in zwei Teilen abzuschliessen, wobei der erste Teil kurzfristig realisierbare, der zweite Teil längerfristig zu realisierende, gegenseitig abzustimmende Massnahmen (Rendez-vous-Prozess) umfassen würde. An seiner Klausursitzung vom 24. Januar 1996 hat der Bundesrat vor diesem Hintergrund ein Aussprachepapier zu den bilateralen Verhandlungen im Landverkehr diskutiert und die schweizerische Verhandlungsdelegation ermächtigt, mit der EU die Idee eines bilateralen Abkommens in zwei Teilen zu vertiefen.

33 Diskussion der Kostenwahrheit in der EU

Die EU-Kommission hat im Dezember 1995 ein Grünbuch über die Internalisierung der externen Kosten veröffentlicht; damit wird die politische Debatte über die Anlastung der externen Kosten innerhalb der EU lanciert. Das Grünbuch der EU-Kommission weist in seinen übergeordneten Zielsetzungen eine recht hohe Übereinstimmung mit den bisherigen schweizerischen Bestrebungen zur Durchsetzung der Kostenwahrheit auf und stellt eine breite Palette von denkbaren, differenzierten Instrumenten zur Anlastung externer Kosten in der EU zur Diskussion. Auch wenn die im Grünbuch vorgestellte Konzeption und Massnahmenpalette bei den Mitgliedstaaten der EU noch für einige Diskussionen und Widerstände sorgen dürfte, so ist doch eine grundsätzliche Annäherung an die Position der Schweiz auf der Zielebene sowie eine recht hohe Übereinstimmung in der Methodik und den denkbaren Massnahmen feststellbar.

Festzuhalten bleibt hingegen, dass die Schweiz tendenziell höhere Abgabebelastungen und eine raschere Einführung anstrebt. Zudem strebt die EU mit der Kostenwahrheit gemäss Grünbuch faire Wettbewerbsbedingungen unter den Verkehrsträgern, nicht jedoch ein explizites Verlagerungs- oder Lenkungsziel (Modal Split) an. Die Schweiz jedoch verfolgt in ihrer Politik über die Kostenwahrheit hinaus ausdrücklich ein Lenkungs- und Verlagerungsziel (Beeinflussung des Modal Splits zugunsten der Schiene).

34 Rolle und Bedeutung der Gewichtslimite

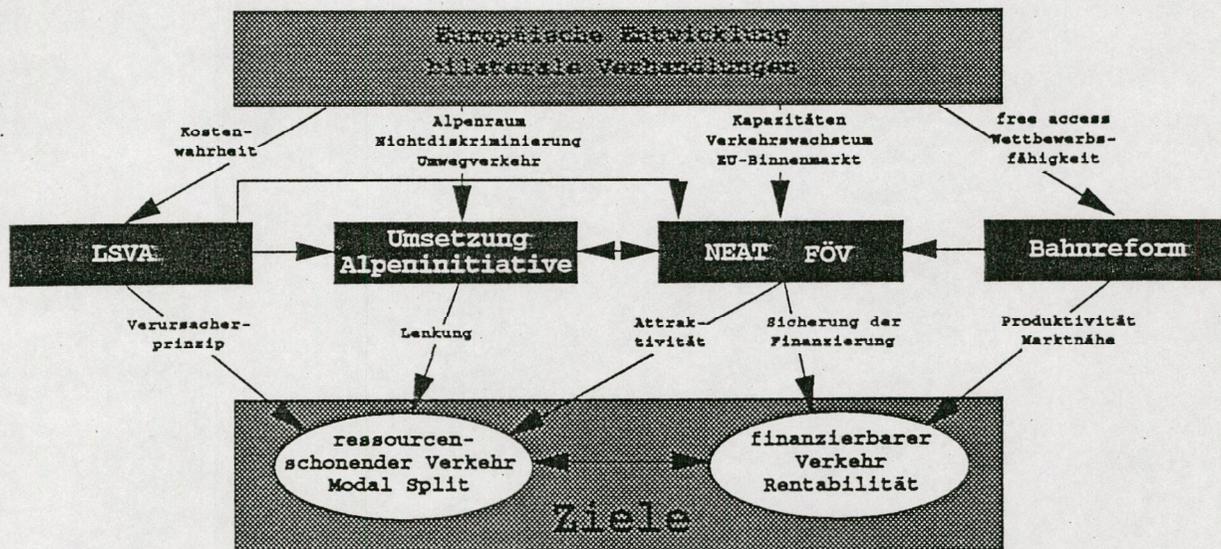
Die tiefere Gewichtslimite der Schweiz ist im Transitabkommen zwischen der Schweiz und der EU für den Transitverkehr bis zum 23. Januar 2005 vertraglich abgesichert. Die Gewichtslimite ist kein *Ziel*, sondern ein *Instrument* der schweizerischen Verkehrspolitik. Mit diesem Instrument wurde bis heute eine wesentliche Beeinflussung des Modal Splits in der Schweiz (vgl. Kapitel II/21) zugunsten der Schiene erreicht. Aus ökonomischer und verkehrspolitischer Sicht ist es durchaus denkbar, jedes Instrument durch ein anderes Instrument mit vergleichbarer Wirkung und Zielerreichung zu ersetzen. Dies gilt auch im Falle der Gewichtslimite, indem zum Beispiel marktwirtschaftliche Abgaben mit Lenkungswirkung eine ähnliche Wirkung zur Beeinflussung des Modal Splits erzielen können. Die gegenwärtig laufende Vertiefung eines bilateralen

Abkommens mit der EU in zwei Teilen geht ausdrücklich vom Ansatz aus, das Instrument der Gewichtslimite im Hinblick auf das Auslaufen des Transitabkommens durch andere Instrumente in Absprache mit der EU zu ersetzen.

Als Instrument zur Beeinflussung des Modal Splits hat die Gewichtslimite für die Schweiz unbestreitbar positive ökologische Auswirkungen. Die tiefere Limite der Schweiz zeigt jedoch auch negative ökologische Effekte, indem sie distanzmässig längeren Umwegverkehr über unsere Nachbarländer auslöst und aufgrund der tieferen Ladekapazität mehr Lastwagenfahrten für den Transport einer gleichen Gütermenge notwendig sind. Da die tiefere Gewichtslimite für unbeladene Fahrzeuge (Leerfahrten) keine steuernde Wirkung enthält, ist der Anteil an Leerfahrten im Transitverkehr durch die Schweiz vergleichsweise hoch. Der Vorsteher des EVED hat den Auftrag erteilt, die Voraussetzungen und Auswirkungen einer Ablösung der Gewichtslimite im Zeitraum des Auslaufens des Transitabkommens durch andere Instrumente mit einer vergleichbaren Wirkung zur Beeinflussung des Modal Splits zu überprüfen.

IV. Ziele, Stand und wichtigste Bezüge verkehrspolitischer Geschäfte

Die zur Diskussion stehenden verkehrspolitischen Geschäfte sind aufgrund bestehender Querbezüge und in ihrer Verbindung mit verkehrspolitischen Zielen komplex. Der Uebersichtlichkeit halber werden die bestehenden Querbeziehungen und gegenseitigen Abhängigkeiten untenstehend schematisch und vereinfacht dargestellt.



1. Alpeninitiative

11 Ziel der Alpeninitiative

Die Alpeninitiative verfolgt eine ökologische Zielsetzung und verlangt eine Verlagerung wesentlicher Teile des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Sie entspricht damit der Stossrichtung der bis anhin vertretenen Politik des Bundesrates und der EU, wie sie beispielsweise in Art. 12 Abs. 1 und 2 des Transitabkommens festgehalten ist. Durch das men-

genmässig und zeitlich fixierte Verlagerungsziel hat die Alpeninitiative aber deutlich rigoroseren und imperativen Charakter.

12 Stand der Behandlung

Im September 1994 hat der Bundesrat eine Strategie zur Umsetzung der Initiative verabschiedet, die sich auf die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und des Einsatzes von marktwirtschaftlichen Instrumenten abstützt und in Koordination mit der EU erfolgen soll. Auf der Massnahmenebene stehen drei Elemente im Vordergrund, nämlich die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe als Sockel, eine Alpentransitabgabe als Lenkungsabgabe auf den vier wichtigsten Strassenübergängen sowie ein Förderprogramm für den Kombi-Verkehr. Die Umsetzungsstrategie des Bundesrats geht davon aus, dass zur Zielerreichung ein Verkehrsaufkommen im Ausmass des Transitverkehrs umgelagert und die Alpentransitabgabe im Sinne der Nicht-Diskriminierung auch dem Binnen-, Import- und Exportverkehr angerechnet wird.

Aufgrund der bisherigen Konkretisierungsarbeiten kann festgehalten werden, dass die Umsetzung der Initiative mit *erheblichen Schwierigkeiten* verbunden ist. So sind z.B. deutliche innenpolitische Widerstände gegen die vorgeschlagene nicht-diskriminierende Umsetzung unübersehbar. Sie richten sich insbesondere gegen den Einbezug auch des Binnen-, Import- und Exportverkehrs und bezweifeln dessen Verfassungsmässigkeit. Zudem besteht eine deutliche Furcht vor wirtschaftlicher Benachteiligung einzelner Branchen und Kantone. Die Reaktionen in der Vernehmlassung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe lassen zudem vermuten, dass gegenüber der Einführung einer Alpentransitabgabe mit noch massiverem Widerstand zu rechnen wäre. Das zu einem späteren Zeitpunkt zu behandelnde Aussprachepapier zur Umsetzung der Initiative wird über den Stand der Arbeit informieren und Anträge für das weitere Vorgehen unterbreiten.

13 Wichtige Querbezüge zu anderen Dossiers

LSVA (Kostenwahrheit). Die Umsetzung der Alpeninitiative gemäss Konzept des Bundesrats ist auf griffige, lenkende Instrumente angewiesen. Jede Verminderung der durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe erzeugten Verkehrsverlagerung erschwert die Erreichung des Verlagerungsziels und zwingt tendenziell dazu, eine höhere, politisch wohl schwierig durchsetzbare Alpentransitabgabe zu erheben.

NEAT / FöV. Die Umsetzung der Alpeninitiative und die damit verbundene Verlagerung von Verkehr von der Strasse auf die Schiene setzt Kapazitäten im alpenquerenden Verkehr voraus. Gemäss bis heute bestehenden Vertiefungsarbeiten ist eine reibungslose Umsetzung nur mit dem Kapazitätsschub der NEAT zu gewährleisten, was auf die zeitliche Dringlichkeit der Realisierung der NEAT hinweist.

NEAT / FöV, Bahnreform. Für die Erreichung des Verlagerungsziels sind nicht nur Lenkungsabgaben und Subventionen (Preisverhältnis Schiene-Strasse), sondern auch die Attraktivitäts- und Produktivitätsfortschritte der Bahn ausschlaggebend. Je stärker und früher entsprechende Wirkungen der NEAT, von BAHN 2000 und der Bahnreform greifen, desto tiefer ist tendenziell die notwendige Höhe der Abgaben auf der Seite der Strasse bzw. der Subventionsbedarf auf der Seite der Schiene.

14 Europäischer Bezug der Alpeninitiative

Annahme der Initiative. Die Annahme der Alpeninitiative durch die Schweiz und das in einer engen Interpretation abgeleitete Verbot des alpenquerenden Strassentransitverkehrs hat in der

EU eine nachhaltige Irritation ausgelöst. Die EU befürchtete insbesondere eine faktische Diskriminierung, eine Blockierung der Nord-Süd-Transitachsen auf der Strasse sowie zusätzlichen Umwegverkehr über Frankreich und Oesterreich. Als Folge des Schweizer Volksentscheids blieben die gesamten bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz während fast einem Jahr blockiert. Erst die Bekanntgabe der nicht-diskriminierenden Umsetzungsstrategie hat den Weg für die bilateralen Verhandlungen mit der EU freigemacht. Nach wie vor wird aber, insbesondere von den Südstaaten Italien und Griechenland, aufgrund der Abhängigkeit von alpenquerenden Transporten eine Benachteiligung bzw. Diskriminierung gegenüber anderen EU-Staaten befürchtet.

Enger Spielraum. Für die Umsetzung der Alpeninitiative besteht europapolitisch weiterhin ein sehr enger Spielraum. Jede Umsetzung, die Diskriminierungen von EU-Transporteuren gegenüber schweizerischen Transporteuren oder gar eine Blockierung der Transitachsen enthält oder in entscheidendem Ausmass zusätzlichen Umwegverkehr entstehen lässt, dürfte massiven Widerstand der EU bis hin zu Retorsionsmassnahmen auslösen. Das EU-Recht macht keinen Unterschied zwischen einer faktischen (de facto) und rechtlichen (de jure) Diskriminierung. Die Alpentransitabgabe entspricht zwar als marktwirtschaftliches Instrument grundsätzlich der von der EU verfolgten Stossrichtung, löst aber als Lenkungsabgabe (auf Verlagerungsziel ausgerichtet) einen gewissen Widerstand auf Seiten der EU aus.

2. Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

21 Ziele der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ist ein erster Schritt in Richtung Kostenwahrheit beim Schwerverkehr, indem nach dem Verursacherprinzip jene mehr zahlen, die mehr fahren. Mit dieser Abgabe werden nicht nur die ungedeckten Strassenkosten, sondern auch die externen Unfall- und Umweltkosten angelastet, soweit sie heute zuverlässig zu quantifizieren sind. Dadurch werden die Spiesse im Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse angeglichen.

22 Stand der Behandlung

Der Bundesrat hat im Sommer 1995 eine Gesetzesvorlage über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in Vernehmlassung gegeben. Die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zeigte folgende Kritikpunkte: Einführungszeitpunkt, Höhe der Tarife sowie die als ungenügend betrachtete Koordination mit der EU. Die politischen Vorbehalte lassen eine rasche Umsetzung der Vorlage als wenig realistisch erscheinen, zumal auch das technische Erhebungssystem nach neusten Erkenntnissen voraussichtlich erst um das Jahr 2001 eingeführt werden kann. Der Bundesrat hat an seiner Klausursitzung vom 24. Januar 1996 vom Zwischenbericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen. Das EVED wird im April zusammen mit der Vorlage über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs Anträge über das weitere Vorgehen unterbreiten.

23 Querbezüge zu anderen verkehrspolitischen Dossiers

Lenkungswirkung. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ist eine Kausalabgabe, trägt zur Beeinflussung des Modal Splits bei und bewirkt tendenziell eine gewisse Verlagerung des Strassengüterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Sie ist zudem als Sockel für die Umsetzung der Alpeninitiative vorgesehen.

FöV / Infrastrukturen. Die Abgabe verbessert aufgrund der lenkenden Wirkung die Rentabilität und Auslastung neuer Infrastrukturen (NEAT) und könnte als Finanzierungsinstrument im Rah-

men der Vorlage FöV zum Tragen kommen. Die Diskussionen über den allfälligen Einbezug der pauschalen oder einer späteren leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sind noch im Gang.

Bahnreform. Kostenwahrheit und gleich lange Spiesse für Strasse und Schiene ist eine Voraussetzung für eine marktwirtschaftliche Ausgestaltung und eine Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit des Schienenverkehrs.

24 Europäischer Bezug

Transitabkommen. Die Abgabe reiht sich im Grundsatz in die europäisch abgestimmten Bemühungen zur Durchsetzung der Kostenwahrheit ein. Gemäss Artikel 12 des Transitabkommens CH/EU "streben die Vertragsparteien die schrittweise Einführung nach Möglichkeit koordinierter Lösungen für die Besteuerung des Strassenverkehrs an, die darauf abzielen, den Fahrzeugen in einer ersten Phase die Wegekosten und in einer zweiten Phase auch die externen Kosten, insbesondere die Umweltkosten, anzulasten. Die Vertragsparteien [...] werden nach Möglichkeit dem Territorialitätsprinzip Rechnung tragen und die besonderen Kosten in der Alpenregion berücksichtigen." Das Grünbuch der EU-Kommission zur Kostenwahrheit zählt die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ebenfalls zu den mittelfristig einzusetzenden Instrumenten. Eine Diskrepanz zwischen den Planungen der Schweiz und der EU besteht hingegen vermutlich in der Höhe der Abgabe und im Zeitplan der Einführung.

Bilaterale Verhandlungen. Die heutige pauschale Abgabe der Schweiz entspricht der ersten Phase des Einbezuges der Wegekosten und ist mit der heutigen pauschalen Eurovignette der EU vergleichbar. Die künftige leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe entspricht einer zweiten Phase. Die EU beabsichtigt gemäss Grünbuch in einem ersten Schritt eine Erhöhung der pauschalen Eurovignette und zeigt Offenheit für höhere Belastungen in Zonen mit höheren externen Kosten (ev. auch Alpengebiet). Gleichzeitig finden auch in der EU technische Versuche zu einer leistungsabhängigen Erhebung (Roadpricing) statt.

3. NEAT (Teil der Vorlage Finanzierung öffentlicher Verkehr/FöV)

31 Ziele der NEAT

Der Bau zwei neuer Basistunnel am Gotthard und Lötschberg folgt der umwelt- und standortpolitischen Zielsetzung, entsprechend dem starken prognostizierten Wachstum zusätzliche Schienenkapazitäten für den alpenquerenden Verkehr zu schaffen und die Reisezeiten zu verkürzen. Die Erneuerung und der Ausbau der Schieneninfrastruktur als Flachbahn führt insgesamt zu einer Erhöhung der Attraktivität des Schienenverkehrs und ist Voraussetzung für eine weitere, entscheidende Beeinflussung des Modal Splits im alpenquerenden Verkehr zugunsten der Schiene.

32 Stand der Behandlung

1995 hat sich der Bundesrat an mehreren Sitzungen mit der Finanzierung der NEAT und der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs befasst. Die Beratungen des Bundesrats mündeten in die gegenwärtig in Bearbeitung stehende Vorlage über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, welche für die NEAT sowohl eine neue Finanzierung wie auch eine Straffung des Investitionsprogramms vorsieht. Als Folge dieser Diskussionen sind Verzögerungen bei der Weiterverfolgung des Projekts entstanden, die sich gemäss heutigem Stand bereits im Umfang von ca.

einem Jahr auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme übertragen dürften. Die Diskussionen im Rahmen der Vorlage FöV sind sowohl für die Seite der Finanzierung wie auch die Seite des Investitionsprogramms noch im Gang. Weitere Entscheide des Bundesrats sind für April vorgesehen.

33 Wichtige Querbezüge zu anderen Dossiers

LSVA / Alpeninitiative. Die durch die Einführung von Abgaben (LSVA, Alpentransitabgabe) bewirkte Verlagerung von Verkehr von der Strasse auf die Schiene führt zu einer höheren Auslastung neuer Infrastrukturen und insbesondere der NEAT. Die Verschiebung des Preisverhältnisses zwischen Strasse und Schiene lässt tendenziell Raum, um am Markt höhere Erträge und damit auch eine höhere Rentabilität zu realisieren.

Bahnreform. Die durch die Bahnreform angestrebte Erhöhung der Effizienz und Produktivität der Bahnen stärkt die Marktchancen der Bahn und führt damit tendenziell ebenfalls zu einer höheren Auslastung der Infrastrukturen.

34 Europäischer Bezug der NEAT

Verkehrsprognosen und europäische Netze. Für den alpenquerenden Verkehr ist längerfristig ein massives Wachstum des Güter- und Personenverkehrsaufkommens prognostiziert. Die NEAT stellt auf schweizerischer Seite die notwendigen Infrastrukturen und Kapazitäten sicher, um diesen Verkehr umweltgerecht (auf der Schiene) zu bewältigen. Die NEAT bildet einen integralen Bestandteil und eine Schlüsselverbindung des europäischen Leitschemas für den Hochgeschwindigkeitsverkehr und den kombinierten Verkehr.

Transitabkommen. Die Schweiz hat sich im Rahmen des Transitabkommens mit der EU (Art. 5) zum Bau zweier neuer Transitstrecken und Basistunnel am Lötschberg und am Gotthard verpflichtet. In Anhang 2 des Abkommens ist festgehalten, dass die ersten Abschnitte des modernisierten Transitnetzes im Jahre 2005 dem Verkehr übergeben werden, wobei darunter aufgrund des Bauablaufs einer der Basistunnel zu verstehen ist.

Bilaterale Verhandlungen. Im Rahmen des dritten Volets der bilateralen Verhandlungen im Landverkehr (koordinierte Alpentransitpolitik) spielen die Planung und der Bau der alpenquerenden Infrastrukturen (NEAT) eine bedeutende Rolle. Die EU verfolgt die schweizerische Diskussion um die NEAT sehr aufmerksam und hält am zugesicherten Kapazitätsausbau auf den Achsen durch die Schweiz fest.

4. Bahnreform

41 Ziele der Bahnreform

Vor dem Hintergrund einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit der Schiene im intermodalen Wettbewerb und eines stetig wachsenden Defizits der Schweizerischen Bundesbahnen wird die Bahnreform die zukünftige Rolle des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz im allgemeinen und der Bahnen im speziellen zu definieren haben, insbesondere auch im Güterverkehr. Die Bahnreform verfolgt unter anderem das Ziel, das Marktpotential des öffentlichen Verkehrs besser auszuschöpfen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis des öffentlichen Verkehrs (insbesondere Schienenverkehr) zu verbessern und die Finanzierung sicherzustellen. Die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen durch Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen ist eine zentrale Voraussetzung, um die angestrebte Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene tatsächlich erreichen zu können. Eine durch Liberalisierung und Konkurrenz geprägte Marktsituation im öffentli-

chen Verkehr fördert bei den Marktteilnehmern (Bahn, Bus etc.) innovatives Verhalten und führt zu effizienteren und kundenorientierteren Angeboten. Voraussetzung ist aber, dass den Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs auch unternehmerisches Verhalten zugestanden und der politische Einfluss reduziert wird.

42 Stand der Behandlung

Mit seinem Entscheid vom 25. September 1995 hat der Bundesrat das EVED beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage mit den notwendigen Gesetzesänderungen auszuarbeiten. Nach Abschluss der Vernehmlassung soll dem Bundesrat noch im Jahre 1996 eine Botschaft unterbreitet werden.

43 Querbezüge zu anderen Dossiers

LSVA / Alpeninitiative. Eine konsequent auf mehr Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätssteigerungen ausgerichtete Bahnreform unterstützt die Beeinflussung des Modal Splits zugunsten der Schiene und hat demnach eine ähnliche, lenkende Wirkung wie die LSVA und die ATA. Die Erreichung des Verlagerungsziels der Alpeninitiative fällt umso leichter, je höher die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen gegenüber dem Strassengüterverkehr ist.

NEAT / FöV. Produktivitätsfortschritte und grössere Marktnähe sichern der Bahn bei grösseren Einnahmen höhere Marktanteile und verbessern damit den Auslastungsgrad und die Rentabilität neuer Infrastrukturen wie NEAT, BAHN 2000 oder TGV-Verbindungen.

44 Europäischer Bezug

Die Schweizerische Bahnreform läuft parallel zu einem in Europa bereits eingeleiteten Prozess, wonach im Schienenverkehr zunehmend der intermodale Wettbewerb gefördert - Stichwort "free access" -, die Transparenz und das unternehmerische Denken und Handeln erhöht und die staatlichen Bahnunternehmen restrukturiert und teilweise privatisiert werden. Die Bahnreform spielt im Rahmen des zweiten Volets der bilateralen Verhandlungen im Landverkehr (Zugang im Eisenbahnverkehr) eine zentrale Rolle (EU Richtlinien 91/440, 95/18, 95/19).

V. Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte

1. Innenpolitische Verknüpfung

Die Schweiz hat sich in ihrer Verkehrspolitik anspruchsvolle Ziele gesetzt; es gilt, eine Reihe von Volksaufträgen zu verwirklichen. Die im vorliegenden Aussprachepapier dargestellten verkehrspolitischen Geschäfte tragen allesamt in entscheidendem Ausmass zur Zielerreichung bei. Sie können angesichts der aufgezeigten Querverbindungen untereinander ihre volle Wirkung nur dann entfalten, wenn sie als verbundene Instrumente eingesetzt werden. Eine sektorielle Betrachtungsweise und isolierte, auf Einzelgeschäfte bezogene Entscheide bergen die Gefahr in sich, dass wesentliche Auswirkungen auf andere Geschäfte nur ungenügend berücksichtigt werden. Ein Verzicht auf die Einführung einer LSVA oder die Schmälerung ihrer Lenkungswirkung - um nur ein Beispiel zu nennen - würde die Umsetzung der Alpeninitiative zusätzlich erschweren und die Auslastung und Rentabilität der NEAT verringern.

Es drängt sich deshalb aus innenpolitischer Sicht auf, die verkehrspolitischen Geschäfte zu verknüpfen und Entscheide dazu in einer gesamtheitlichen Sicht zu fällen. Andernfalls ist die Erreichung der verkehrspolitischen Ziele und die Umsetzung der Volksaufträge nicht gewährt.

2. Europapolitische Verknüpfung

Die Durchsetzung verkehrspolitischer Ziele der Schweiz *innerhalb* eines europäischen Entwicklungsprozesses scheint angesichts der zunehmenden Bedeutung der europäischen Dimension erfolgversprechender als eine Politik, welche dem europäischen Rahmen nicht eine hohe Bedeutung zumisst.

Die bilateralen Verhandlungen mit der EU im Landverkehr decken ein Feld ab, auf dem sich sämtliche hier zur Diskussion stehenden verkehrspolitischen Geschäfte (LSVA, Alpeninitiative, NEAT/FöV und Bahnreform) bewegen. Die gegenwärtig zwischen der Schweiz und der EU geprüfte Idee eines zweiteiligen Abkommens beinhaltet für den zweiten Teil einen Rendez-vous-Prozess, in dem Instrumente und Massnahmen gegenseitig abgestimmt werden sollen.

Die *in der Beilage enthaltene Grafik* stellt im Sinne eines *hypothetischen Beispiels* einen denkbaren derartigen Rendez-vous-Prozess dar. Es geht grundsätzlich darum, das Treffen oder Nicht-Treffen von Massnahmen davon abhängig zu machen, ob auch die andere Seite Massnahmen getroffen oder nicht getroffen hat (Vorbehaltsklauseln, im Sinne eines gegenseitigen Gebens und Nehmens). Auf schweizerischer Seite stehen als Massnahmen vor allem die LSVA und eine Alpentransitabgabe zur Diskussion, welche als steuernde Instrumente im Hinblick auf das Auslaufen des Transitabkommens an die Stelle der tieferen Gewichtslimite (28t) treten könnten. Auf Seiten der EU stehen z.B. die Eurovignette und deren Erhöhung, höhere Belastungen für Achsen mit höheren externen Kosten (ev. die Alpen) oder allenfalls weitere Instrumente zur Diskussion. Sollte eine der Seiten den Rendez-vous-Prozess nicht respektieren oder erzeugen die Massnahmen nicht die gewünschten Wirkungen, so können Schutzklauseln angerufen werden.

Die bilateralen Verhandlungen im Landverkehr bzw. ein Abkommen in zwei Teilen bieten deshalb die Chance, die Verkehrspolitik der Schweiz mit jener der EU zu verknüpfen und wichtige verkehrspolitische Ziele im Rahmen einer europäischen Entwicklung durchzusetzen. Die schweizerischen Instrumente sind mit jenen der EU abzustimmen und deren Wirkung dadurch zu verstärken.

3. Zeitlicher Ablauf

NEAT /Finanzierung öffentlicher Verkehr:

Dem Bundesrat werden, gleichzeitig mit Anträgen zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, im April Anträge zum weiteren Vorgehen unterbreitet.

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe:

Dem Bundesrat werden, gleichzeitig mit Anträgen zur Finanzierung öffentlicher Verkehr, im April Anträge zum weiteren Vorgehen unterbreitet.

Umsetzung Alpeninitiative:

Dem Bundesrat wird im Frühjahr ein Aussprachepapier mit Anträgen zum weiteren Vorgehen unterbreitet.

<u>Bahnreform:</u>	Dem Bundesrat wird im ersten Halbjahr 1996 eine Vernehmlassungsvorlage unterbreitet.
<u>Bilaterale Verhandlungen im Landverkehr:</u>	Ein Abkommen im Landverkehr ist voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 1996 zu erwarten.

VI. Thesen und Anträge für die Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte

Die Schlussfolgerungen sind in Form von *Thesen* wiedergegeben und münden in eine Reihe von grundsätzlichen Anträgen über die innen- und europapolitische Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte und das weitere Vorgehen. Das zur Alpeninitiative unterbreitete Aussprachepapier enthält weitere Präzisierungen und Anträge zum weiteren Vorgehen.

These 1: Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe stellt das wichtigste Instrument der Schweiz zur Verwirklichung der Kostenwahrheit dar und spielt eine entscheidende Rolle für die Auslastung und Wirtschaftlichkeit der NEAT sowie die Umsetzung der Alpeninitiative. Die Einführung der Abgabe soll im Rahmen eines bilateralen Abkommens zum Landverkehr mit der EU abgestimmt werden.

Antrag 1:

Das EVED wird beauftragt, eine Lösung für die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu suchen, welche eine Inkraftsetzung der Abgabe in Abstimmung mit der EU ermöglicht. Dem Bundesrat ist im April 1996 zusammen mit den Vernehmlassungsergebnissen ein konkretes Konzept zu unterbreiten.

These 2: Die Beeinflussung des Modal Splits durch eine verstärkte Verlagerung von alpenquerndem Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene ist ökologisch unverzichtbar und trägt zur Auslastung insbesondere der NEAT bei. Die Arbeiten für eine nicht-diskriminierende, auf marktwirtschaftliche Instrumente abgestützte Umsetzung von Art. 36 sexies Abs 1 und 2 der Bundesverfassung (Alpeninitiative) sind fortzusetzen.

Antrag 2:

Das EVED wird beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 1996 eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung von Art. 36 sexies Abs 1 und 2 der Bundesverfassung (Alpeninitiative) zu unterbreiten.

These 3: Die europäische Dimension der Verkehrspolitik gewinnt rasch und zunehmend an Bedeutung. Die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik sind wenn möglich innerhalb eines europäischen Rahmens zu verwirklichen. Das Instrumentarium zur Verwirklichung der Ziele soll im Rahmen eines bilateralen Abkommens zum Landverkehr mit der EU (Rendez-vous-Prozess) gegenseitig abgestimmt werden.

Antrag 3

Für den zweiten Teil des Abkommens sind im Hinblick auf das Auslaufen des Transitabkommens insbesondere anzustreben:

- eine schrittweise, gegenseitig koordinierte Verwirklichung der Kostenwahrheit, wobei auf Schweizer Seite die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe im Vordergrund steht;
- eine gegenseitig abgestimmte höhere Belastung des Verkehrs durch sensible Zonen (Alpenraum), wobei auf schweizerischer Seite insbesondere eine Alpen transitabgabe im Vordergrund steht;
- eine Angleichung der Gewichtslimite im Hinblick auf den Ablauf des Transitabkommens, sofern durch andere Instrumente die Zielvorgaben für den Alpenraum (Alpeninitiative) sowie ein verkehrs- und umweltpolitisch vertretbarer Modal Split für den Rest der Schweiz erreicht werden können;
- eine Schutzklausel, welche im Rahmen eines Rendez-vous-Prozesses angerufen werden kann und für die Schweiz Massnahmen zulässt für den Fall, dass sich die obgenannten Zielvorgaben nicht erfüllen lassen.

These 4: Eine weitere Beeinflussung des Modal Splits zugunsten der Schiene sowie die Erfüllung des Verlagerungsziels der Alpeninitiative setzt zusätzliche Schienenkapazitäten insbesondere im alpenquerenden Verkehr voraus. Die Erreichung der zentralen verkehrspolitischen Ziele im Landverkehr fällt umso leichter, je rascher und spürbarer Attraktivitäts-, Produktivitäts- und Leistungssteigerungen der Bahn verwirklicht werden können.

Antrag 4

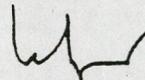
Die Planung und der Bau der NEAT sind mit hoher Priorität weiterzuführen, um die nötigen Kapazitäts- und Attraktivitätssteigerungen der Bahn zu erreichen, eine koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum zu erleichtern und die Verpflichtungen gegenüber Europa wahrzunehmen.

Antrag 5

Die Vorlage zur Bahnreform ist insbesondere auf Wettbewerbs- und Produktivitätssteigerungen sowie mehr Marktnähe der Bahnen auszurichten.

Ich bitte Sie, dem vorgeschlagenen Vorgehen und den unterbreiteten Anträgen zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Moritz Leuenberger

Beilagen:

- Beschlussdispositiv
- Graphische Darstellung eines Hypothese-Beispiels für einen "Rendez-vous-Prozess" im Rahmen der bilateralen Verhandlungen im Landverkehr mit der Europäischen Union

Protokollauszug an:

- Departementsvorsteher
- EVED/BAV (5)

Aussprachepapier
Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte im Landverkehr

Aufgrund des Antrags des EVED vom 15. Februar 1996

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt vom Aussprachepapier zur Verknüpfung verkehrspolitischer Geschäfte im Landverkehr zustimmend Kenntnis.
2. Er stimmt den Anträgen 1 bis 5 zum weiteren Vorgehen zu.

Für getreuen Protokollauszug:

Bilaterales Abkommen CH/EU: Hypothese-Beispiel für einen "Rendez-vous-Prozess"

→ 1. Teil:
Erarbeitung Abkommen
Festlegung Inhalt Rendez-vous-
Prozess, kleinere Massnahmen

→ 2. Teil: Rendez-vous-Prozess

CH

28 t

LSVA

erste Stufe
ATA (?)

28 t + (?)

LSVA: Höhe + (?)
Tarif Alpen höher (?)

ATA + (?)

40 t (?)

LSVA: Höhe ++ (?)

ATA ++ (?)

Wenn EU nicht,
dann CH: ?

ev. Schutzklausel
(z.B. wenn Ziele
AI oder Modal-
Split nicht erfüllt,
dann ...)

Wenn EU nicht,
dann CH: ?

1. Ueberprüfung

Wenn CH nicht,
dann EU: ?

Wenn EU nicht,
dann CH: ?

2. Ueberprüfung

Wenn CH nicht,
dann EU: ?

3. Ueberprüfung

Wenn CH nicht,
dann EU: ?

ev. Schutzklausel
(z.B. wenn CH
nicht 40-t, dann
...)

höhere Euro-
vignette (?)

andere Instrumente (?)

Kostenwahrheit
leistungsabhängig (?)

Höhere Tarife Alpen (?)

andere Instrumente (?)

Kostenwahr-
heit + (?)

Höhere Tarife
Alpen (?)

andere Instrumente (?)

Abschluss
und Unter-
zeichnung
bilaterales
Abkommen
CH/EU

Ratifizierung
und Inkraft-
tretung des
Abkommens;
Realisierung
des 1. Teils

EU

1996

1997

Jahr x

Jahr y

Auslauf Transitabkommen

Zeit

Zu beachten:

Diese Darstellung soll die "Mechanik" einer gegenseitig abgestimmten Einführung von möglichen Massnahmen beispielhaft illustrieren. Die angegebenen "+" drücken eine Erhöhung (z.B. einer Abgabe) aus, "++" eine weitere Erhöhung.