



SCHLUSSBERICHT – 04.12.2017

Kabotageverbot im schweizerischen Güter- und Personenverkehr

Auswirkungen einer Lockerung auf Transportbranche, Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Im Auftrag des Schweizerischen Nutzfahrzeugverbandes (ASTAG) und des Verbands öffentlicher Verkehr (VöV)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Kabotageverbot im schweizerischen Güter- und Personenverkehr
Untertitel: Auswirkungen einer Lockerung auf Transportbranche, Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft
Auftraggeber: Schweizerischer Nutzfahrzeugverband (ASTAG) und Verbands öffentlicher Verkehr (VöV)
Ort: Altdorf und Bern
Datum: 04.12.2017

Begleitung seitens Auftraggeber

Mirjam Bütler (VöV)
Dr. André Kirchhofer (ASTAG)

Projektteam Ecoplan

Dr. Heini Sommer
Marcel Buffat
Dr. Sarina Steinmann

Projektteam Kurt Moll, Advokatur und Projektmanagement

Dr. Kurt Moll, Rechtsanwalt

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

kurt moll

Advokatur Projektmanagement

www.kurtmoll.ch

Hardeggerstrasse 5
Postfach
3001 Bern
mail@kurtmoll.ch

Inhaltsübersicht

	Kurzfassung.....	2
	Inhaltsverzeichnis	10
	Abkürzungsverzeichnis.....	13
1	Einleitung	14
2	Wirkungsmodell	15
3	Liberalisierungsszenario und neu zugelassene Transporte	17
4	Kontrolle der Einhaltung der Kabotageregelung.....	23
5	Veränderungen in der Verkehrsleistung im Binnenverkehr	25
6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	33
7	Anhang A: Regulierungsumfeld und Liberalisierungsszenario	42
8	Anhang B: Grobe Schätzung zu den Veränderungen in der Verkehrs- und Transportleistung.....	47
9	Anhang C: Veränderung der Transportkosten.....	62
	Literaturverzeichnis	72

Kurzfassung

a) Ausgangslage

Im Binnenverkehr der Schweiz dürfen gemäss geltendem Recht Güter- und Personentransporte auf der Strasse nur mit Fahrzeugen durchgeführt werden, die im Inland immatrikuliert sind. Ausländische Fahrzeuge dürfen solche Transporte mit Quelle und Ziel in der Schweiz nicht durchführen. Ziel dieses Verbots der «kleinen Kabotage»¹ ist es, die Schweizer Transportunternehmen im Personen- und Güterverkehr von der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Demgegenüber ist in der Europäischen Union (EU) das Kabotageverbot weitgehend aufgehoben.

Nach Einschätzung von ASTAG und VöV lässt sich nicht ausschliessen, dass von Seiten EU - bei einer allfälligen Neuregelung des Verhältnisses mit der Schweiz - eine Angleichung der Kabotage-Bestimmung zur Diskussion gestellt wird. Diese Entwicklung könnte beispielsweise im Zusammenhang mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative oder einem Rahmenabkommen zu institutionellen Fragen eintreten. Zudem wird als Folge des Kostendrucks in der Schweizer Wirtschaft und der Fernbus-Thematik auch im Inland eine Lockerung oder Aufhebung des Kabotageverbots gefordert.

Ziel dieser Studie ist es, die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots auf die Transportbranche, die übrige Wirtschaft, die Umwelt und Gesellschaft aufzuzeigen. Untersucht werden die folgenden Branchen: Güterverkehr auf Strasse und Schiene, Personenbeförderung im internationaler Fernbusverkehr sowie Personenbeförderung mit Reisebussen. Die Analyse geht vom nachfolgend beschriebenen Szenario für eine Lockerung des Kabotageverbots aus.

b) Szenario für die Lockerung des Kabotageverbots

Im Falle einer Lockerung des Kabotageverbots wird angenommen, dass die aktuelle EU-Regulierung übernommen wird. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die neu zugelassenen Verkehre im Liberalisierungsszenario im Vergleich mit dem Ist-Zustand.

¹ Als «grosse Kabotage» bezeichnet man demgegenüber den Transport zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten oder der Schweiz und einem EU-Mitgliedstaat durch ein in einem dritten Staat zugelassenes Fahrzeug.

Abbildung 1: Vergleich zwischen Liberalisierungsszenario und Ist-Zustand

Verkehrsarten	Ist-Zustand	Liberalisierungsszenario
Strassengüterverkehr	Keine Binnentransporte von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen	Maximal drei Transporte durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge im Binnenverkehr innerhalb von sieben Tagen nach einer grenzüberschreitenden Beförderung
Internationaler Linienverkehr	Keine Binnentransporte durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge	Binnentransporte durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge sind möglich zwischen Schweizer Städten auf Linien, die im Ausland beginnen oder enden, sofern Gewähr für die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen (insb. der arbeitsrechtlichen Vorschriften und auch der Arbeitsbedingungen der Branche) besteht.
Reisecars	Binnentransporte mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen sind möglich, sofern sich der Start- und Endpunkt der Reise im Ausland befindet und die gleiche Reisegruppe im gleichen Fahrzeug befördert wird.	Fahrten im Binnenverkehr mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen mit vorab gebildeten Fahrgastgruppen (Rundfahrten und Fahrten zwischen gemeinsamen Ausgangspunkt und Reiseziel) sind erlaubt.

c) Auswirkungen

Die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots können bezüglich der Bewegungsrichtung der Effekte zuverlässig bestimmt werden. Die Höhe der Effekte ist allerdings mit grossen Unsicherheiten verbunden. Die Zusammenhänge zwischen Verkehr und Wirtschaft sind komplex und abhängig von verschiedenen Einflussfaktoren. Um dennoch eine Grössenordnung der Effekte zu erhalten, wurden die Auswirkungen unter Verwendung verschiedener Annahmen abgeschätzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit einer vollständigen Aufhebung des Kabotageverbots, insbesondere im Güterverkehr, wesentlich grössere Effekte verbunden wären, als mit einer beschränkten Zulassung der Kabotage wie sie der vorliegenden Analyse zugrunde liegt.

Die Abbildung 2 zeigt im Überblick auf, welche Auswirkungen durch eine Lockerung des Kabotageverbots in den untersuchten Verkehrsarten auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu erwarten wären.

Abbildung 2: Auswirkungen im Überblick

Wirkung	Lockerung des Kabotageverbots		
	im Strassengüterverkehr	im internationalen Linienverkehr	im Verkehr mit Reisebussen
Auswirkungen auf die Branche			
Veränderung der Transportleistung/Verkehrsleistung von im Inland immatrikulierten Fahrzeugen	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> – Strasse: Rückgang der Transportleistung von im Inland immatrikulierten Fahrzeugen um 4% bis 12% – Schiene: Rückverlagerung von nicht-bahnaffinen Gütern 	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> – ÖV-Branche: Rückgang der Verkehrsleistung der Bahn um 6% (insb. im Fernverkehr) – Reisebusbranche: Rückgang der Nachfrage nach Tagesfahrten 	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> Reisebusbranche: Rückgang der Verkehrsleistung von in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeugen um 30%
Preisentwicklung	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> – Strasse: Druck auf die Preise: Ausländische Unternehmen sind 13% bis 17% günstiger; im Durchschnitt gehen die Transportkosten um 1% bis 3% zurück. – Schiene: Druck auf die Preise wegen günstigeren Transporten im Strassengüterverkehr 	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> ÖV-Branche: Druck auf die Preise von Bahntickets: Ein Fernbusticket kann bis zu 75% weniger kosten als ein Normalpreisticket der Bahn 	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> Druck auf die Preise von Reisebussen: Ausländische Unternehmen sind zwischen 13% und 17% günstiger
Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft			
Preise	<p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rückgang der Transportpreise im Strassengüterverkehr – Eventuell leichter Rückgang der Preise im Schienengüterverkehr 	<p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> Neues Angebot im Tiefpreissegment für Fernverkehr in der Schweiz 	<p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> Deutlicher Rückgang der Preise für Reisebusfahrten
Bezug von Vorleistungen	<p style="text-align: center;">- -</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	<p style="text-align: center;">- -</p>
Wegfall des Bezugs von Vorleistungen durch inländische Unternehmen, infolge Rückgang der Transportleistung, keine Kompensation durch ausl. Unternehmen			
Auswirkungen auf die Gesellschaft			
Konsumentenpreise	<p style="text-align: center;">0</p> <ul style="list-style-type: none"> Kaum spürbare Reduktion der Konsumentenpreise 	<p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> Neues Angebot im Tiefpreissegment für Fernverkehr in der Schweiz 	<p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> Deutlicher Rückgang der Preise für Reisebusfahrten
Löhne und Beschäftigung	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> Starker Druck auf Löhne und Beschäftigung im Güterverkehr: – Lohnniveau im Strassengüterverkehr ist in den Nachbarländern 39% bis 53% tiefer; Kostenoptimierung im Schienengüterverkehr führt zu einem Lohndruck. – Der Nachfragerückgang gefährdet bis zu 3'400 Vollzeitstellen im Strassengüterverkehr und bis zu 80 Vollzeitstellen im Schienengüterverkehr. 	<p style="text-align: center;">-</p> <ul style="list-style-type: none"> Druck auf Löhne und Beschäftigung im Personenverkehr auf der Schiene: – Lohndruck in Folge Kostenoptimierung – Nachfragerückgang gefährdet bis zu 2'000 Vollzeitstellen 	<p style="text-align: center;">- -</p> <ul style="list-style-type: none"> Starker Druck auf Löhne und Beschäftigung in der CH-Reisebusbranche: – Lohnniveau ist in den Nachbarländern 39% bis 52% tiefer. – Nachfragerückgang um 30% führt zu einem Beschäftigungsrückgang von rund 30%

Wirkung	Lockerung des Kabotageverbots		
	im Strassengüterverkehr	im internationalen Linienverkehr	im Verkehr mit Reisebussen
Sicherheit	0 Keine Veränderung	- Verlagerung von der Strasse auf die Schiene führt zu einem leichten Rückgang der Sicherheit im Personenverkehr	0 Keine Veränderung
Staatshaushalt	-- – Rückgang Einnahmen aus Motorfahrzeug- und Mineralölsteuer – Wirkung der staatlichen Förderinstrumente für die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene wird reduziert	- Höherer Abgeltungsbedarf für die Finanzierung des gleichen Angebots im Schienenpersonenverkehr	-- – Rückgang Einnahmen aus Motorfahrzeug- und Mineralölsteuer
Auswirkungen auf die Umwelt			
	- Zunahme des Strassengüterverkehrs wegen günstigeren Transportkosten und Verlagerung von der Schiene auf die Strasse. Verstärkung des Effekts durch die Erhöhung der Anzahl Stautunden mit höherer Umweltbelastung.	- Verlagerung von Personenverkehr von der Schiene auf die Strasse	- Zunahme Personenverkehr auf der Strasse

Die Abbildung 2 zeigt folgendes:

- Auswirkungen der Lockerung der Kabotage im Strassengüterverkehr auf die **Strassengütertransportbranche**
 - **Rückgang der Transportleistung der im Inland immatrikulierten Fahrzeuge um 4% bis 12%:** Die Schweizer Transportunternehmen dürften zwischen 4% und 12% der Transportleistung im Binnenverkehr an im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge verlieren. Das entspricht einer Transportleistung von 430 bis 1'290 Millionen Tonnenkilometern pro Jahr. Besonders stark betroffen sein werden Teil- und Komplettladungen mit palettisierten Gütern zwischen und innerhalb der Schweizer Wirtschaftszentren. In den Grenzregionen auch Transporte von Kies und Erden im Baustellenverkehr.
 - **Druck auf die Transportpreise:** Die tieferen Lohnkosten im Ausland führen dazu, dass die ausländischen Unternehmen in den Nachbarländern Transportdienstleistungen zwischen 13% und 17% günstiger anbieten können. Im Durchschnitt werden die Transportkosten für Binnentransporte um 1% bis 3% zurückgehen.
- Auswirkungen der Lockerung der Kabotage im Strassengüterverkehr auf die **Schienengüterverkehrsbranche**
 - **Rückverlagerung von nicht-bahnaffinen Transporten auf die Strasse:** Wegen den tieferen Preisen im Strassengüterverkehr besteht die Gefahr, dass Güter im Binnenverkehr von der Schiene auf die Strasse zurückverlagert werden. Davon betroffen sind besonders nicht bahnaffine, palettisierte Güter, die nicht auf die besonderen Vorteile der

Bahn angewiesen sind. Im Durchschnitt muss mit einem Rückgang der Transportleistung im Schienengüterverkehr innerhalb der Schweiz von 0.7% bis 2.1% gerechnet werden.

- Auswirkungen der Lockerung der Kabotage im internationalen Linienverkehr auf die **ÖV-Branche**:
 - **Preisdruck**: Die Preise für ein Fernbusticket können bis zu 75% unter den Preisen für ein Normalpreisticket im Direkten Verkehr liegen. Dies führt zu einem erheblichen Preisdruck in der Konkurrenz um preissensible Kunden, die der Reisezeit kaum Bedeutung beimessen.
 - **Rückgang der Verkehrsleistung**: Die Verkehrsleistung der Bahn könnte um rund 6% zurückgehen. Am stärksten betroffen wäre der Fernverkehr.
- Auswirkungen der Lockerung der Kabotage im Verkehr mit **Reisecars auf die Reisebusbranche**
 - **Rückgang der Transportleistung der im Inland immatrikulierten Fahrzeuge um 30 %**: Im Ausland immatrikulierte Reisecars dürften bis zu 30% der Verkehrsleistung im Binnenverkehr von Schweizer Unternehmen übernehmen. Besonders stark betroffen dürften die Reisecarbranchen in den Grenzregionen und in der Region Zürich sein, wo der Flughafen Zürich eine wichtige Drehscheibe für internationale Reisegruppen darstellt.

Zusätzlich dürfte auch die Nachfrage nach Tagesfahrten zurückgehen, wenn bei einem dichten Fernbusnetz Kunden auf den Fernbus umsteigen, die früher eine Tagesfahrt an den Zibelemärit in Bern mit einem Reisecar gebucht hätten und jetzt mit dem Fernbus unterwegs sind.
 - **Druck auf die Transportpreise**: Die tieferen Lohnkosten im Ausland führen dazu, dass die ausländischen Anbieter zwischen 13% und 17% günstiger anbieten können.
- Auswirkungen der Lockerung der Kabotage auf die **übrige Wirtschaft**
 - **Marginale Preissenkungen im Güterverkehr**: Vom Preisnachlass bei den Gütertransporten im Binnenverkehr profitieren insbesondere die transportintensiven Branchen, wie die Tabakverarbeitung, Papier, Karton und Pappe, Bau sowie Nahrungsmittel und Getränke. Selbst in den Branchen mit hoher Transportintensität ist die Kostenersparnis allerdings von geringer Bedeutung, weil die Transportkosten selbst in transportintensiven Branchen weniger als 4% des Produktpreises ausmachen.
 - **Neues Reiseangebot im Tiefpreissegment für Geschäftsreisende nur von geringer Bedeutung**: Die Zulassung von Fernbussen führt zu einer Ergänzung des Fernverkehrsangebots im Tiefpreissegment. Der Nutzen für Geschäftsreisende ist allerdings beschränkt, da für diese eher die Reisezeit und die Zuverlässigkeit im Vordergrund steht.
 - **Tiefere Kosten für Reisebusse für Veranstalter**: Die Aufhebung der Kabotage für Reisecars führt dazu, dass Reiseveranstalter bei Carreisen dank der Konkurrenz von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen von günstigeren Tarifen profitieren können.
 - **Kaum Bezug von Vorleistungen in der Schweiz**: Der Rückgang der Transport- und Verkehrsleistung mit in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeugen führt dazu, dass die

Nachfrage nach Vorleistungen für die Wartung der Lastwagen und Busse in der Schweiz zurückgeht. Dieser Nachfragerückgang wird kaum von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen kompensiert, da die Vorleistungen für den Betrieb dieser Fahrzeuge aufgrund der Kostenunterschiede mehrheitlich im Ausland bezogen würde.

- Auswirkungen auf die **Gesellschaft** durch die Lockerung der Kabotage im Strassengüterverkehr:
 - **Eine Reduktion der Konsumentenpreise wird kaum spürbar sein:** Die Transportkosten machen im Durchschnitt selbst in transportintensiven Branchen weniger als 4% der Gesamtkosten eines Produkts aus. Die Auswirkungen auf die Preise der Konsumenten werden entsprechend kaum spürbar sein.
 - **Druck auf die Löhne:** In den Nachbarländer verdienen Chauffeure zwischen 39% und 52% weniger als in der Schweiz. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müssen die Transportunternehmen die Kosten optimieren. Dadurch kommen die Löhne in der Schweiz unter Druck.
 - **Rückgang der Beschäftigung:** Der Rückgang der Transportleistung der im Inland immatrikulierten Fahrzeuge gefährdet bis zu 3'400 Vollzeitstellen im Strassengüterverkehr. Der Preisdruck im Strassengüterverkehr kann auch die Löhne und Beschäftigung im Schienengüterverkehr unter Druck setzen. Im Vergleich zum Strassengüterverkehr sind aber die Auswirkungen mit rund 80 gefährdeten Vollzeitstellen bei der Bahn gering.
 - **Die Verkehrssicherheit wird sich kaum verändern:** Aus dem im Zulassungsrecht geltenden Territorialprinzip folgt, dass im Ausland zugelassene Fahrzeuge jeweils den nationalen Vorschriften entsprechen müssen. Eine Zulassung von ausländischen Fahrzeugen dürfte daher kaum zu einer Abnahme der Verkehrssicherheit führen.
 - **Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer und der Mineralölsteuer gehen zurück:** Die Zahl der im Inland immatrikulierten Lastwagen wird zurückgehen. Dies führt dazu, dass die Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer zurückgehen werden. Treibstoff ist in den Nachbarländern der Schweiz günstiger. Die im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge werden Binnenfahrten nach Möglichkeit mit im Ausland getanktem Treibstoff durchführen, was zu einem Rückgang der Einnahmen aus der Mineralölsteuer führt.
 - **Die staatlichen Förderinstrumente verlieren einen Teil ihrer Wirkung:** Mit der LSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs und Investitionsbeiträgen an den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleisen fördert die öffentliche Hand die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene mit Geld. Die Reduktion der Transportpreise durch eine Lockerung des Kabotageverbots führt dazu, dass die Wirksamkeit dieser Instrumente reduziert wird.
- Auswirkungen auf die **Gesellschaft** durch die Lockerung der Kabotage in der Personenbeförderung (internationaler Linienverkehr und Verkehr mit Reiseccars):
 - **Neue Angebote und tiefere Preise im Personentransport:** Die Lockerung des Kabotageverbots wird zu neuen Linien und neuen Angeboten führen. Die Angebote werden sich primär an preissensible Kunden richten, die längere Reisezeiten in Kauf nehmen.

- **Druck auf die Löhne und Rückgang der Beschäftigung:** Der Preisdruck führt zu einem Kostendruck. Da ein wesentlicher Bestandteil der Transportkosten auf die Löhne entfällt, werden diese unter Druck geraten.
Die strassenseitige Konkurrenzierung im internationalen Fernverkehr würde bei der Bahn zu einem Rückgang der Verkehrsleistung von rund 6% führen und würde bis zu 2'000 Vollzeitstellen gefährden.
Im Verkehr mit Reisecars werden die Schweizer Anbieter rund 30% ihres Umsatzes verlieren. Im ungefähr gleichen Umfang würde sich auch die Zahl der Vollzeitstellen in der Branche reduzieren.
- **Reduktion der Sicherheit im Personentransport:** Die Eisenbahn ist das sicherste Verkehrsmittel. Eine Verlagerung von der Schiene auf die Strasse führt daher immer zu einer Reduktion der Sicherheit, auch wenn die Schweizer Reisecars hohe Sicherheitsstandards einhalten. Bei ausländischen Car-Unternehmen gibt die Kantonspolizei Aargau an, dass die strengen Vorschriften in der Schweiz systematisch unterwandert werden.
- **Höhere Kosten für die Finanzierung des bestehenden öV-Angebots:** Mit einem ausgebauten Fernbussnetz wird die Bahn Kunden und Einnahmen verlieren. Der öV wird über verschiedene Instrumente finanziell unterstützt. Entsprechend müsste über diese Instrumente der Einnahmefall kompensiert werden, wenn das gleiche öV-Angebot aufrechterhalten werden soll.
- Auswirkungen einer Lockerung der Kabotage auf die **Umwelt**
 - **Umweltbelastung durch die Zunahme des Strassenverkehrs:** Die Lockerung des Kabotageverbots führt im Personen- und im Güterverkehr zu einer Verkehrszunahme und zu einer Verlagerung von der Schiene auf die Strasse und damit zu einer Zunahme der verkehrsbedingten Umweltbelastung. Positiv fällt ins Gewicht, dass die Fahrzeuge umweltfreundlicher sind als vor 10 Jahren.
 - **Geringes Potenzial für die Vermeidung von Leerfahrten im Güterverkehr:** Der Vergleich mit der EU zeigt, dass rund 20% aller Lastwagen pro Tag auf dem Rückweg oder zwischen Ladevorgängen leer sind. Der Anteil der Leerfahrten ist in der Schweiz mit 27% etwas höher. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der Anteil der Leerfahrten mit einer Lockerung des Kabotageverbots noch weiter zunimmt, weil zusätzliche grenzüberschreitende «Halbleerfahrten» entstehen könnten, wenn Fahrzeuge für die Kabotage in die Schweiz verschoben würden.
 - **Mehrverkehr auf der bestehenden Strasseninfrastruktur führt zu mehr Stau und einer grösseren Umweltbelastung:** Der Treibstoffverbrauch eines Lastwagens im Staus ist rund doppelt so hoch, wie im freien Fluss. Die Zunahme des Strassengüterverkehrs wird die Anzahl der Staustunden erhöhen, was zu einer Erhöhung der Umweltbelastung führt.

d) Fazit

Aus der durchgeführten Analyse kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Der mögliche Nutzen einer Lockerung des Kabotageverbots ist beschränkt.
- Im Vergleich dazu sind die Auswirkungen für die betroffenen Branchen erheblich, auch wenn hinsichtlich der Höhe des Effektes Unsicherheiten bestehen. Diese Unsicherheiten werden verstärkt durch die Tatsache, dass bereits die Einhaltung der heutigen Kabotage-
regelung nur schwer kontrolliert werden kann.
- Gleichzeitig würde die Lockerung des Kabotageverbots im Gegensatz zu einem wichtigen Ziel der Schweizer Verkehrspolitik stehen. Die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene geniesst einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung und wird mit einer Vielzahl von Instrumenten gefördert.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit einer vollständigen Liberalisierung der Kabotage, insbesondere im Güterverkehr, wesentlich grössere Effekte verbunden wären, als mit der beschränkten Lockerung des Kabotageverbots wie sie dieser Studie zugrunde liegt. Welche Auswirkungen eine vollständige Aufhebung des Kabotageverbots hätte, müsste vertieft geprüft werden. Die Erfahrungen aus dem Import-/Exportverkehr lassen jedoch erkennen, dass die Schweizer Transportbranche in einem solchen Fall Gefahr läuft, in ihrer Existenz massiv bedroht zu werden.

Inhaltsverzeichnis

	Kurzfassung.....	2
	Inhaltsverzeichnis	10
	Abkürzungsverzeichnis	13
1	Einleitung	14
2	Wirkungsmodell	15
3	Liberalisierungsszenario und neu zugelassene Transporte	17
3.1	Heutige Regelung der Kabotage in der Schweiz	17
3.2	Heutige Regulierung der Kabotage in der EU.....	18
3.3	Szenario für die Lockerung der Kabotage	19
3.3.1	Szenario für die Lockerung des Kabotageverbots im Strassengüterverkehr	20
3.3.2	Szenario für die Lockerung des Kabotageverbots in der Personenbeförderung	20
4	Kontrolle der Einhaltung der Kabotageregelung.....	23
4.1	Strassengüterverkehr	23
4.2	Personenbeförderung	23
4.2.1	Internationaler Linienverkehr.....	23
4.2.2	Reisecars	24
5	Veränderungen in der Verkehrsleistung im Binnenverkehr	25
5.1	Strassengüterverkehr	25
5.1.1	Ergebnis der Schätzung für die Schweiz	25
5.1.2	Vergleich der Ergebnisse mit den Erfahrungen in der EU	27
5.1.3	Entwicklung der Verkehrsleistung im Import-/Exportverkehr	29
5.2	Schienengüterverkehr	30
5.3	Internationaler Linienverkehr.....	30
5.3.1	Ergebnis der Schätzung für die Schweiz	30
5.3.2	Vergleich mit Erfahrungen in Deutschland.....	31
5.4	Reisecars	32
6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	33
6.1	Auswirkungen auf die direkt betroffenen Wirtschaftsbereiche	33
6.1.1	Güterverkehr	33
6.2	Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft.....	37
6.3	Gesellschaft.....	37

6.3.1	Güterverkehr	37
6.3.2	Personenbeförderung	38
6.4	Umwelt	39
6.4.1	Güterverkehr	39
6.4.2	Personenbeförderung	40
7	Anhang A: Regulierungsumfeld und Liberalisierungsszenario	42
7.1	Regulierung der Kabotage in der Schweiz.....	42
7.1.1	Staatsvertragsrecht und Landesrecht	42
7.1.2	Zusammenfassung der Kabotage-Regeln im Strassenverkehr	44
7.1.3	Weitere regulatorische Markteintrittshemmnisse	44
7.2	Regulierung der Kabotage in der EU	45
7.2.1	Allgemeine europäische Entwicklung	45
7.2.2	Regelungen im Güter- und im Personenverkehr auf der Strasse.....	45
7.3	Liberalisierungsszenario in der Schweiz.....	46
8	Anhang B: Grobe Schätzung zu den Veränderungen in der Verkehrs- und Transportleistung.....	47
8.1	Strassengüterverkehr	47
8.1.1	Vorgehen.....	47
8.1.2	Grundlagen.....	48
8.1.3	Ergebnisse	50
8.2	Schienengüterverkehr	51
8.2.1	Vorgehen.....	51
8.2.2	Datengrundlage: Kreuzpreiselastizitäten im Schienengüterverkehr	51
8.2.3	Ergebnis	51
8.3	Internationaler Linienverkehr.....	51
8.3.1	Ausgangslage.....	51
8.3.2	Vorgehen.....	52
8.3.3	Grundlagen.....	53
8.3.4	Ergebnisse	57
8.4	Reisecars	58
8.4.1	Vorgehen.....	58
8.4.2	Grundlagen.....	59
8.4.3	Ergebnis	61
9	Anhang C: Veränderung der Transportkosten.....	62
9.1	Strassengüterverkehr	62
9.1.1	Vorgehen.....	62
9.1.2	Datengrundlagen.....	62
9.1.3	Ergebnis	67
9.2	Personenbeförderung	68
9.2.1	Vorgehen.....	68

9.2.2	Datengrundlagen.....	69
9.2.3	Ergebnis	70
	Literaturverzeichnis	72

Abkürzungsverzeichnis

ASTAG	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFS	Bundesamt für Statistik
EU	Europäische Union
Fzkm	Fahrzeugkilometer
öV	Öffentlicher Verkehr
Pkm	Personenkilometer
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
tkm	Tonnenkilometer

1 Einleitung

Im Binnenverkehr der Schweiz dürfen gemäss geltendem Recht Güter- und Personentransporte auf der Strasse nur mit Fahrzeugen durchgeführt werden, die im Inland immatrikuliert sind. Demgegenüber ist in der Europäischen Union (EU) das Kabotageverbot weitgehend aufgehoben.

Bei einer allfälligen Neuregelung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU zum Beispiel im Zusammenhang mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative oder einem Rahmenabkommen zu institutionellen Fragen kann nach Einschätzung von ASTAG und VöV allenfalls von Seiten der EU auch eine Angleichung der Kabotage-Bestimmungen zur Diskussion gestellt werden. Zudem wird als Folge des Kostendrucks in der Schweizer Wirtschaft und der Fernbus-Thematik auch im Inland eine Lockerung oder Aufhebung des Kabotageverbots gefordert. Beispiele für diese Bestrebungen sind etwa die Motion des FDP Nationalrat Philipp Nantermod, die den Bundesrat beauftragen will, den Fernbusverkehr in der Schweiz zu liberalisieren² oder die Industrieunternehmen, die sich von einer Lockerung der Kabotage günstigere Transportkosten erhoffen.³

Ziel dieser Studie ist es, die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots auf Transportbranche, Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft aufzuzeigen. Die Studie fokussiert auf den Güter- und Personentransport im Strassenverkehr. Um die Analyse zu strukturieren, die Komplexität zu reduzieren und die Ergebnisse zu verdichten und zu bewerten, wurde ein Wirkungsmodell erstellt (vgl. Kapitel 2). Die Studie gliedert sich entlang dieses Wirkungsmodells. Vertiefende Abklärungen sowie Vorgehen und Berechnungen sind im Anhang dokumentiert.

² Motion 15.4173 Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz. Eingereicht von Natermod Philippe, FDP-Fraktion, Stand der Bearbeitung: Motion an 2. Rat (geprüft am 05.10.2017)

³ Vgl. zum Beispiel Country Manager von Stahl Gerlafingen, Daniel Aebli, in der NZZ: NZZ (11.04.2017), Schweizer Stahl – trotz allem.

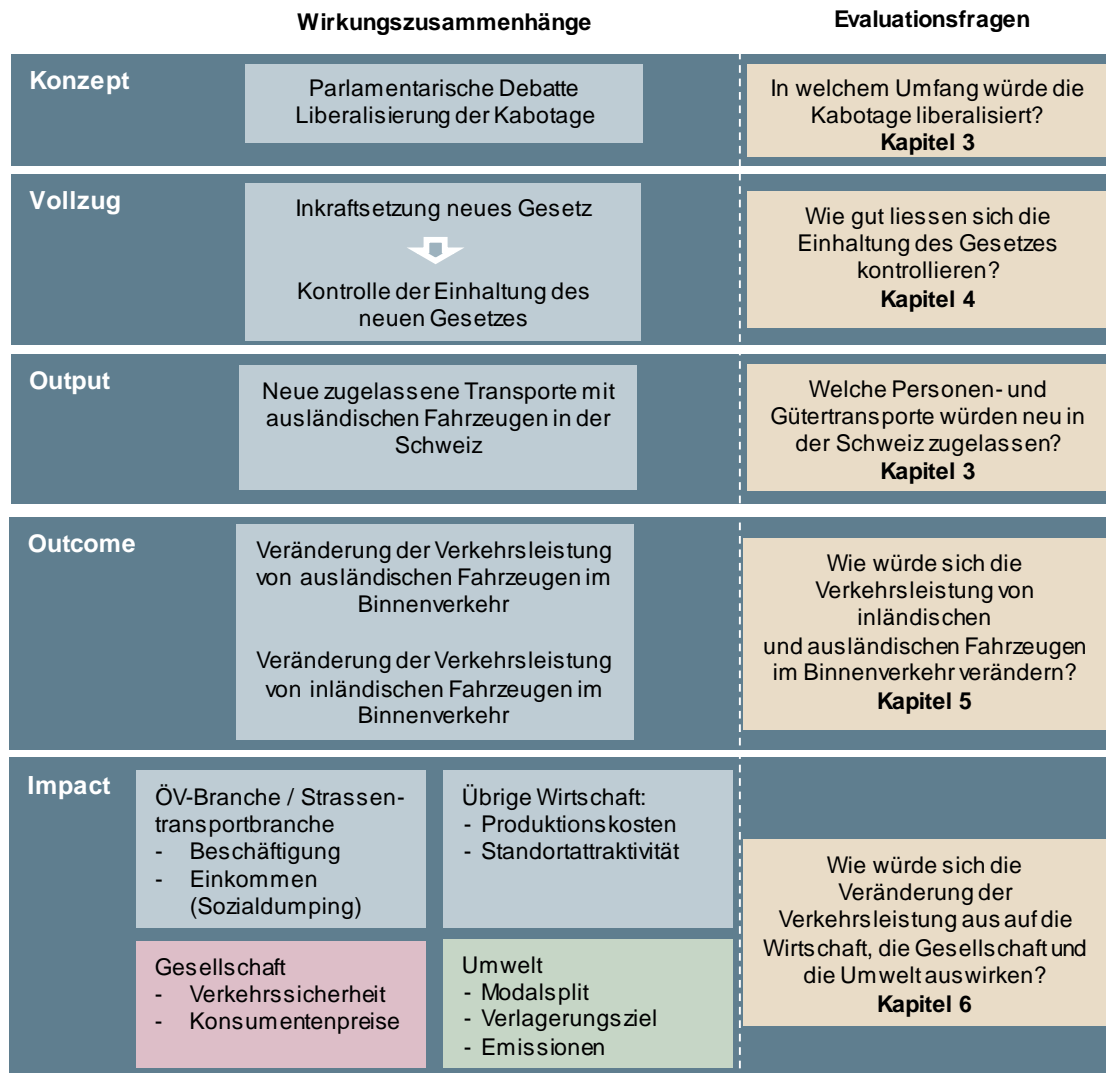
2 Wirkungsmodell

Die Abbildung 3 zeigt auf, von welchem Wirkungsmodell ausgegangen wird, um die Folgen einer Lockerung des Kabotageverbots zu untersuchen. Das Wirkungsmodell bildet die wesentlichen Zusammenhänge ab, verortet die Evaluationsfragen und ermöglicht eine Fokussierung auf die relevanten Fragestellungen.

Der Aufbau des Wirkungsmodells gliedert sich in fünf Stufen und orientiert sich am politischen Prozess von der Gesetzgebung, über die Umsetzung bis zur Erzielung der Wirkung:

- **Konzept:** Das Konzept ist in der Regel im Gesetz und der dazugehörigen Botschaft sowie weiteren Strategiepapieren dokumentiert. In Bezug auf diese Studie interessiert besonders die Frage, in welchem Umfang das Kabotageverbot gelockert werden könnte. Die Beantwortung dieser Fragestellung ist Grundlage für die Definition des Liberalisierungsszenarios und die darauf aufbauende weitere Analyse.
- **Vollzug:** Der Vollzug beschreibt die Umsetzung des Konzepts. Im Zusammenhang mit der Lockerung des Kabotageverbots wird unter dem Output die Inkraftsetzung und die Kontrolle der Einhaltung eines neuen Gesetzes verstanden. Die im Zusammenhang mit dieser Studie relevante Frage ist, wie gut sich die getroffene Regelung überhaupt kontrollieren lassen würde.
- **Output:** Die Lockerung des Kabotageverbots würde dazu führen, dass es zu neu zugelassenen Transporten in der Schweiz kommen würde, die mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen durchgeführt würden. Im Rahmen der Studie interessiert daher besonders, welche Personen- und Gütertransporte neu zugelassen würden.
- **Outcome:** Die im Binnenverkehr potenziell neu zugelassenen Transporte würden die Verkehrsleistung verändern. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie sich die Anteile der im Inland und im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge an der Fahrleistung verändern würden.
- **Impact:** Die Veränderungen der Verkehrsleistung hätten Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Im Rahmen dieser Studie interessiert, wie sich die Veränderung der Verkehrsleistung auf die Strassentransportbranche, die öV-Branche und die übrige Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt auswirken würde.

Abbildung 3: Wirkungsmodell



Quelle: Eigene Darstellung

3 Liberalisierungsszenario und neu zugelassene Transporte

3.1 Heutige Regelung der Kabotage in der Schweiz

Unter dem Begriff Kabotage versteht man die Erbringung von Transportdienstleistungen innerhalb eines Landes durch ein nicht in diesem Land immatrikuliertes Fahrzeug (ausländisches Fahrzeug).⁴ Es wird zwischen der grossen und der kleinen Kabotage unterschieden:

- Die **grosse Kabotage** umfasst den Transport zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten oder der Schweiz und einem EU-Mitgliedstaat durch ein in einem dritten Staat zugelassenes Fahrzeug.
- Unter der **kleinen Kabotage** versteht man das Erbringen von Transporten im Binnenverkehr durch ein im Ausland immatrikuliertes Fahrzeug.

In der Schweiz findet sich die Regelung der Kabotage bzw. die gesetzlichen Voraussetzungen, welche den Transport von Personen oder Gütern in der Schweiz durch ausländische Transportunternehmen betreffen, primär im so genannten «Landverkehrsabkommen».⁵

Die Schweiz hat im Jahr 2005 im Rahmen des Landverkehrsabkommens mit der EU das Verbot der **grossen Kabotage** im Güterverkehr aufgehoben. Gütertransporte zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union⁶ sowie natürlich auch zwischen diesen und der Schweiz, sind sowohl auf der Strasse wie auch auf der Schiene gestattet. (vgl. Artikel 12 Absatz 3 sowie Artikel 17 des Landverkehrsabkommens). Im grenzüberschreitenden Personenverkehr ist Schweizer Unternehmen die grosse Kabotage, d.h. die Personenbeförderung zwischen Mitgliedsländern der Europäischen Union nicht gestattet (vgl. Artikel 20 des Landverkehrsabkommens).

Die **kleine Kabotage**⁷, d.h. die Beförderung von Gütern und Personen innerhalb der Schweiz durch einen ausländischen Transporteur, ist nach dem Landverkehrsabkommen hingegen

⁴ Als ausländische Fahrzeuge gelten alle gewerblich eingesetzten Fahrzeuge: mit ausländischen Kontrollschildern (Ausnahme: Fahrzeuge des Fürstentums Lichtenstein mit Kontrollschilder der Normalserie, Fahrzeuge der deutschen Enklave Büsingen mit Kontrollschildern «Büs-A»; mit Kontrollschildern der provisorischen Immatrikulation mit Buchstabe «Z»; ohne Kontrollschilder, für die der Nachweis nicht erbracht werden kann, dass sie aus dem zollrechtlich freien Verkehr stammen (vgl. EZV (2015), Binnentransporte (Kabotage) im gewerblichen Verkehr. Merkblatt, S. 2).

⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72). Weiter Regelungen zur Kabotage finden sich in bilateralen Abkommen mit Ländern die ein konkretes Interesse am Landverkehr haben (wie beispielsweise die Türkei oder Russland). Diese Abkommen werden bei der Analyse nicht weiter berücksichtigt.

⁶ Weil das Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurde, beziehen sich die Bestimmungen des Abkommens auf Mitgliedsländer der Gemeinschaft. Heute steht die Europäische Union vollständig in den Rechten und Pflichten des Abkommens, weshalb vorliegend die aktuelle Terminologie verwendet wird.

⁷ Gemäss Art. 14 und 20 des Landverkehrsabkommens wird die kleine Kabotage wie folgt definiert: «die Beförderung zwischen zwei Orten im Gebiet eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft mit einem in der Schweiz zugelassenen Fahrzeug sowie die Beförderungen zwischen zwei Orten im Gebiet der Schweiz mit einem in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugelassenen Fahrzeug.»

nicht zulässig. Binnenfahrten im Güter- und Personenverkehr in der Schweiz sind daher gemäss dem Landesabkommen mit der EU nur mit in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeugen erlaubt.

Abbildung 4: Kleine und grosse Kabotage im Güter- und Personenverkehr auf der Strasse



Karten: Wikimedia Commons

3.2 Heutige Regulierung der Kabotage in der EU

Die Kabotage ist in der EU in den verschiedenen Verkehrsbereichen wie folgt geregelt:

- **Strassengüterverkehr:** Im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung ist die Kabotage begrenzt auf drei Kabotage-Fahrten in sieben Tagen
 - innerhalb des Mitgliedsstaates, in welchem der ursprüngliche Transport entladen wurde oder
 - auf je eine Fahrt in einem Transitland (d.h. in einem benachbarten Mitgliedsstaat zu dem Mitgliedstaat, in dem ursprünglich entladen wurde) ⁸:
- **Schiengüterverkehr:** Seit 2007 ist der Gütertransport auf der Schiene auch für ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen uneingeschränkt möglich.
- **Personenbeförderung:** Seit 2010 herrscht in der EU im Personentransport Kabotagefreiheit. ⁹

Im Mai 2015 hat die EU-Kommission ihr neue Mobilitätsstrategie vorgestellt, die eine weitere Lockerung bei den Kabotagebestimmungen im Strassengüterverkehr vorsieht: ¹⁰

- Nach den neuen Vorschriften sollen innerhalb von fünf Tagen nach einer grenzüberschreitenden Beförderung eine unbegrenzte Anzahl Kabotagefahrten erlaubt werden.

⁸ vgl. dazu im Detail Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009

⁹ Vgl. Verordnung (EG) Nr 1073/2009

¹⁰ Europäische Kommission (2017), Neue Mobilitätsstrategie.

- Gleichzeitig sollen der Sozialschutz und die Arbeitsbedingungen der Chauffeure verbessert werden. Dazu soll Klarheit bei der Entsenderegelung geschaffen werden. Die Kommission schlägt vor, dass bei Kabotage die Entsendung ab dem 1. Tag nach dem Grenzübertritt gilt. Das heisst, dass die Chauffeure ab dem 1. Tag Anspruch auf dieselbe Bezahlung haben wie ortsansässige Arbeitnehmende. In der Praxis würde dies wie folgt umgesetzt: Wenn ein Fahrer von Polen Waren nach Berlin liefert, untersteht er den polnischen Arbeitsmarktregeln. Sobald der Fahrer in Berlin Waren aufnimmt und zum Beispiel nach Frankreich fährt, unterliegt er den deutschen Arbeitsmarktregeln. Demgegenüber fällt ein Fahrer der Waren von Polen nach Berlin liefert und anschliessend wieder Waren von Berlin nach Polen zurücknimmt nicht unter die deutschen Arbeitsmarktregeln.

3.3 Szenario für die Lockerung der Kabotage

Für die vorliegende Studie wird angenommen, dass im Falle einer Lockerung des Kabotageverbots in der Schweiz die heutige EU-Regelung übernommen wird. Die vorgenommene Festlegung des Szenarios für die Lockerung des Kabotageverbots dient dazu, einen klaren Analyserahmen zu schaffen, um die Auswirkungen einer allfälligen Veränderung der Kabotageregelung auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu untersuchen. Die vorliegende Darstellung dieses Szenarios bedeutet nicht, dass es in der Schweiz tatsächlich zu einem solchen Liberalisierungsschritt kommen wird oder dass ein solcher wahrscheinlich ist. Hierzu gibt es unterschiedliche Signale:

- Einerseits lancieren verschiedene Akteure Vorstösse für eine Lockerung des Kabotageverbots. Beispiele dafür sind die Motion des FDP Nationalrats Philipp Nantermod, die den Bundesrat beauftragen möchten, den Fernbusverkehr in der Schweiz zu liberalisieren¹¹ oder die Industrieunternehmen, die sich von einer Lockerung der Kabotage günstigere Transportkosten erhoffen.¹²
- Andererseits scheint der aktuelle Zustand eine breite Akzeptanz zu geniessen. Noch vor weniger als drei Jahren hat die Schweiz im Zuge der Anpassung verschiedener einschlägiger Gesetzesbestimmungen (z.B. Einführung eines Verkehrsleiters¹³) einer Anpassung des nationalen Rechts an die europäische Regelung der Kabotage noch eine Absage erteilt.

Nachfolgend gehen wir auf die Liberalisierungsszenarien im Strassengüterverkehr, im Schienengüterverkehr und in der Personenbeförderung genauer ein und zeigen, welche neuen Verkehre im Liberalisierungsszenario im Binnenverkehr zugelassen würden.

¹¹ Motion 15.4173 Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz. Eingereicht von Natermod Philippe, FDP-Fraktion, Stand der Bearbeitung: Motion an 2. Rat (geprüft am 05.10.2017)

¹² Vgl. zum Beispiel den Country Manager von Stahl Gerlafingen, Daniel Aebli, in der NZZ: NZZ (11.04.2017), Schweizer Stahl – trotz allem.

¹³ Gemäss EU-Verordnung (eG) Nr. 171/2009 benötigen alle Unternehmen, die gewerblichen Güterkraftverkehr betreiben, einen Verkehrsleiter. Dessen Aufgabe ist es die Verkehrstätigkeiten des Unternehmens zu leiten.

3.3.1 Szenario für die Lockerung des Kabotageverbots im Strassengüterverkehr

In der Schweiz dürfen unter der aktuellen Regelung keine Binnentransporte durch ausländische Transportunternehmen oder von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen durchgeführt werden. Bei einer Lockerung des Kabotageverbots würde die kleine Kabotage erlaubt mit folgenden Einschränkungen: Es dürfen maximal drei Binnentransporte mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung durchgeführt werden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Marktzugang zu Binnentransporten von ausländischen Transportunternehmen und im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen im Ist-Zustand und im Liberalisierungsszenario bei einer Lockerung des Kabotageverbots.

Abbildung 5: Gegenüberstellung Ist-Zustand und Liberalisierungsszenario im Strassengüterverkehr

Ist-Zustand	Liberalisierungsszenario
Keine Binnentransporte von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen	Maximal drei Transporte durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge im Binnenverkehr innerhalb von sieben Tagen nach einer grenzüberschreitenden Beförderung. ¹⁴

3.3.2 Szenario für die Lockerung des Kabotageverbots in der Personenbeförderung

Aktuell dürfen keine Personen durch ausländische Transportunternehmen oder von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen innerhalb der Schweiz befördert werden. Bei einer Lockerung des Kabotageverbots würde die kleine Kabotage ohne Einschränkungen erlaubt, sowohl für den bewilligungspflichtigen Personenverkehr als auch für den Personentransport, ohne Bewilligungspflicht.

Im Personenverkehr muss unterschieden werden zwischen bewilligungspflichtigen Personenverkehr und dem Personentransport, für welchen keine Bewilligungen vom Bund oder Kanton eingeholt werden müssen.

a) Bewilligungspflichtige Personenbeförderung

Zum bewilligungspflichtigen Personenverkehr zählen:¹⁵

¹⁴ Gestützt auf die aktuell geltende Regelung der EU (VERORDNUNG (EG) Nr. 1072/2009) ist es nicht notwendig, dass ein in einem anderen Mitgliedstaat immatrikuliertes Fahrzeug in seinen „Niederlassungsstaat“ zurückkehrt, damit ein neues „Kabotagefenster“ entstehen kann. Die „grosse“ Kabotage, die grenzüberschreitende Beförderung zwischen Mitgliedstaaten ist uneingeschränkt erlaubt. Die „kleine“ (nationale) Kabotage knüpft ausschliesslich an die grosse Kabotage bzw. an grenzüberschreitende Beförderungen an (vgl. Art. 8 Abs. 3 der Verordnung). Nach den zulässigen Kabotagefahrten muss einzig wieder eine grenzüberschreitende Beförderung stattfinden, um ein neues Kabotagefenster in der Schweiz entstehen zu lassen.

¹⁵ Zusammenstellung abgeleitet aus der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB, SR 745.11, Stand am 1. Juli 2016) Art 7. Für Schülertransporte und Arbeitnehmertransporte ist eine kantonale Bewilligung erforderlich. Für die Übrigen Verkehre ist eine Bewilligung des Bundes erforderlich.

- Linienverkehr: Fahrplanmässige Verkehrsverbindungen zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten
- Flughafentransfers: Transport von Fluggästen zwischen einem Flughafen und einem touristischen Gebiet (z.B. Davos Express zwischen Zürich Flughafen und Davos)
- Bedarfsverkehr: Fahrten, die nur bei genügender Nachfrage durchgeführt werden (z.B. Rufbusse etc.)
- Linienverkehrsähnliche Fahrten: Fahrten, bei denen Reisende gesammelt oder bestimmte Reiseziele angekündigt werden.
- Schülertransporte: Fahrten, die ausschliesslich zum Transport von Schülerinnen und Schülern oder Studierenden dienen
- Arbeitnehmertransporte: Fahrten, mit denen ausschliesslich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befördert werden

Für die Analyse beschränken wir uns auf den Linienverkehr mit Start oder Endpunkt im Ausland, weil dieser im Vergleich zum Flughafentransfer, zum Bedarfsverkehr und zu linienverkehrsähnlichen Fahrten das grösste Marktpotenzial aufweist. Die Abbildung 6 zeigt das Liberalisierungsszenario bei einer Lockerung des Kabotageverbots im Vergleich mit dem Ist-Zustand.

Abbildung 6: Gegenüberstellung Ist-Zustand und Liberalisierungsszenario im bewilligungspflichtigen Personenverkehr (Bund)

Ist-Zustand	Liberalisierungsszenario
Keine Binnentransporte durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge	Binnentransporte durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge sind möglich zwischen Schweizer Städten auf Linien, die im Ausland beginnen oder enden, sofern Gewähr für die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen (insb. der arbeitsrechtlichen Vorschriften und auch der Arbeitsbedingungen der Branche) besteht.

b) Nicht bewilligungspflichtiger Personenverkehr

Nicht bewilligungspflichtig sind folgende Personentransporte:

- Carreisen:
 - Fahrten, mit denen vorab gebildete Fahrgastgruppen von einem gemeinsamen Ausgangspunkt zu einem gemeinsamen Reiseziel befördert werden, sofern die Beförderung im Rahmen eines Pauschalreiseangebots erfolgt
 - Fahrten, mit denen vorab gebildete Gruppen befördert werden und jede Gruppe mit dem gleichen Fahrzeug an ihren Ausgangspunkt zurückgebracht wird (Rundfahrten)
- Taxis: Fahrten mit Fahrzeugen mit bis zu 9 Sitzplätzen
- Behindertentransporte: Fahrten, die ausschliesslich der Beförderung von Menschen mit einer Behinderung dienen
- Transport von Armeeingehörigen

Für die Studie legen wir den Schwerpunkt auf Carreisen, weil diese über das grösste Marktpotenzial verfügen. Die nachfolgende Abbildung zeigt das Liberalisierungsszenario bei einer Lockerung des Kabotageverbots im Vergleich zum Ist-Zustand.

Abbildung 7: Gegenüberstellung Ist-Zustand und Liberalisierungsszenario im nicht bewilligungspflichtigen Personentransport

Ist-Zustand	Liberalisierungsszenario
Binnentransporte mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen sind möglich, sofern sich der Start- und Endpunkt der Reise im Ausland befindet und die gleichen Reisegruppe im gleichen Fahrzeug befördert wird.	Fahrten im Binnenverkehr mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen mit vorab gebildeten Fahrgastgruppen (Rundfahrten und Fahrten zwischen gemeinsamen Ausgangspunkt und Reiseziel) sind erlaubt.

4 Kontrolle der Einhaltung der Kabotageregelung

4.1 Strassengüterverkehr

Gemäss dem definierten Szenario für die Lockerung des Kabotageverbots wird der Umfang der Kabotage auf drei Kabotagefahrten in sieben Tagen nach einer grenzüberschreitenden Fahrt beschränkt.

Eine so gewählte Definition stützt sich zwar auf im Grundsatz konkrete und klare Kriterien ab. Die Erfahrungen in der EU zeigen jedoch, dass die wirksame Überwachung dieser Kabotage-Regelung ein Problem darstellt:¹⁶

- Die Durchsetzungsstellen, darunter die Polizei, verfügen vielfach nicht über die Mittel, um die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren. Zudem sind in vielen Mitgliedstaaten mehrere Stellen mit der Durchsetzung von Kabotagevorschriften zuständig, was als zusätzliches Hemmnis für wirksame Kontrollen empfunden wird.
- Die Überprüfung des Beginns der Kabotagen, deren Verbringung mit grenzüberschreitenden Transporten und die Berechnung der Kabotage muss basierend auf den in internationalen Frachtbriefen der Transportunternehmen und/oder die beim Fahrer verfügbare Dokumentation erfolgen. Die Fahrer können versucht sein, nur einen Teil- oder gar Falschinformationen herauszugeben.
- Die Kommunikation mit EU-Fahrern, die keine Schweizer Landessprache beherrschen, stellt für die Durchsetzungsstellen eine zusätzliche Herausforderung dar.

Die ermittelten Verstösse gegen die Kabotageregelung sind für Deutschland, das vereinigtes Königreich, Frankreich, Polen, Litauen und Italien bekannt. Der Anteil der festgestellten Verstösse an den kontrollierten Fahrzeugen liegt zum Beispiel in Polen bei praktisch Null und in Frankreich bei 7%.

4.2 Personenbeförderung

4.2.1 Internationaler Linienverkehr

Mit dem gewählten Szenario für die Lockerung der Kabotage werden sich die Kontrollen im Personenverkehr zukünftig auf die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbindungen und des Arbeitsgesetzes beschränken. Dies kann – je nach Ausgestaltung der Kontrollen – mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Insbesondere wird die Definition der Branchenüblichkeit der Löhne zu diskutieren sein, wie auch ähnlich gelagerte Fälle im Schienengüterverkehr gezeigt haben.¹⁷

¹⁶ Vgl. Europäisches Parlament (2013), Entwicklungen und Umsetzung der Kabotage im Strassenverkehr in der EU.

¹⁷ Vgl. dazu auch Bundesamt für Verkehr BAV, Richtlinie – Arbeitsbedingungen der Branche Bus des subventionierten Binnenpersonenverkehrs vom 28. März 2014

Im bestehenden Regulativ gibt es allerdings auch erhebliche Schwierigkeiten. Aufgrund des Kabotageverbots dürfen im Rahmen grenzüberschreitender Fernbuslinien keine Passagiere von einem Ort in einen anderen Ort in der Schweiz befördert werden. In der Praxis lässt sich das aber fast nicht verhindern. Flixbus bietet zum Beispiel eine Linie von Zürich via Basel zum EuroAirport an. Hier lässt sich kaum ausschliessen, dass Fahrgäste aus Zürich zwar ein Ticket bis zum EuroAirport kaufen, aber trotzdem bereits in Basel aussteigen. Die neue Verbindung zwischen Konstanz und Lyon verschärft die Problematik zusätzlich. Wer will, kann in Zürich, Bern, Freiburg, Lausanne oder Genf zusteigen und bis Lyon fahren, oder trotz Kabotageverbot in Zürich zusteigen und anschliessend bereits in Bern, Freiburg, Lausanne oder Genf aussteigen. Das Bundesamt für Verkehr hat ein Verfahren gegen Flixbus eröffnet und Flixbus mit 3'000 CHF (max. 100'000 CHF) gebüsst. Flixbus hat gegen die Busse Einspruch erhoben. Entsprechend gibt es noch keine rechtskräftigen Sanktionen für einen Verstoss gegen die Kabotageregelung. Gegen einzelne Passagiere wurden noch keine Verfahren geführt, weil dafür die gesetzliche Grundlage fehlt. Mögliche Sanktionen aus diesem Verhalten wurden seitens der verantwortlichen Behörden bisher noch nicht rechtskräftig ausgesprochen. Zudem ist nicht klar, wie Flixbus Passagiere, die gegen die Kabotageregelung verstossen, vom Aussteigen aus dem Bus hindern kann.

Ferner besteht der Verdacht, dass gegen die Kooperationspflichten im internationalen Linienverkehr verstossen wird, in dem die 30%-Regelung nicht eingehalten wird. Die 30%-Regelung besagt, dass im Rahmen der Kooperationspflicht die Schweizer Verkehrsunternehmen verpflichtet sind, pro Kalenderjahr mindestens 30% der gesamten Verkehrsleistung (gesamthaft gefahrene Kilometer aller Verkehrsunternehmen) zu übernehmen.¹⁸

4.2.2 ReiseCars

Es gibt zunehmend Verdachtsfälle, aber auch nachgewiesene Verstösse gegen das Kabotageverbot. Die Verstösse gegen das Kabotageverbot sind in der Regel schwierig nachzuweisen, weshalb sich die entsprechenden Untersuchungen sehr zeit- und personalaufwendig gestalten.¹⁹ Dies führt zu einem unlauteren Wettbewerb zu Lasten der Schweizer Unternehmen, vorab in den Grenzregionen und an den Drehscheiben des Personentransports (z.B. Flughafen Zürich).

Gemäss dem definierten Szenario für die Lockerung der Kabotage wurde das Kabotageverbot im nicht bewilligungspflichtigen Personenverkehr vollständig aufgehoben. Da bei der Kontrolle von ReiseCars auf die Kontrolle der Einhaltung der Kabotage verzichtet werden könnte, würde der Kontrollaufwand reduziert.

¹⁸ Vgl. Richtlinie des Bundesamts für Verkehr (BAV) betreffend grenzüberschreitendem Busverkehr zwischen der Schweiz und den Drittstaaten. Fassung vom 1. Mai 2013.

¹⁹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20163778>

5 Veränderungen in der Verkehrsleistung im Binnenverkehr

Die im Binnenverkehr unter dem Liberalisierungsszenario potenziell neu zugelassenen Transporte werden sich auf die Verkehrsleistung der inländischen und ausländischen Fahrzeuge auswirken.

Die Zusammenhänge zwischen Angebot und Nachfrage im Personen- und Güterverkehr sind allerdings sehr komplex und von vielen verschiedenen Einflussfaktoren abhängig.²⁰ Die genauen Auswirkungen lassen sich daher nur schwer vorhersagen. Dennoch ist die Kenntnis einer möglichen Grössenordnung der Effekte wichtig, um die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots einordnen zu können. Die Einschätzung muss jedoch vor dem Hintergrund der Unsicherheit erfolgen und bei der Betrachtung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass mit einer vollständigen Aufhebung des Kabotageverbots insbesondere im Güterverkehr wesentlich grössere Effekte verbunden wären, als mit der dieser Analyse unterstellten beschränkten Zulassung der Kabotage.

5.1 Strassengüterverkehr

5.1.1 Ergebnis der Schätzung für die Schweiz

Die Schätzung²¹ zeigt, dass die im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge je nach Szenario zwischen 4% und 12% der schweizerischen Fahrleistung im Binnenverkehr übernehmen werden (vgl. Abbildung 8). Das entspricht einer Transportleistung von 430 bis 1'290 Millionen Tonnenkilometern im Binnenverkehr.

Abbildung 8: Schätzergebnisse zum Marktpotenzial ausl. Fahrzeuge im Binnenverkehr

Anteil der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge	Szenarien zur Ausschöpfung der Kabotage		
	Szenario 1: 1 Binnenfahrt pro Importfahrt	Szenario 2: 2 Binnenfahrten pro Importfahrt	Szenario 3: 3 Binnenfahrten pro Importfahrt
in % der Transportleistung im Binnenverkehr	4%	8%	12%
an der Transportleistung im Binnenverkehr in Mio. Tkm	430	860	1'290
an der Fahrleistung im Binnenverkehr in Mio. Fzkm	68	136	204

²⁰ Vgl. für eine ausführliche Zusammenstellung der Wechselwirkungen zwischen Verkehr und Wirtschaft: Eco-plan/büro widmer (2004), Wirkungsketten Verkehr – Wirtschaft.

²¹ Für die vollständige Herleitung der Schätzung verweisen wird auf den Anhang B (Kapitel 8.1).

Die Öffnung des schweizerischen Binnenverkehrs für ausländische Fahrzeuge wird nicht nur zu einer Reduktion der durch inländische Fahrzeuge geleisteten Transportleistung – im Ausmass der aufgezeigten Übernahme durch ausländische Konkurrenz – führen, sondern bei den Strassentransporten auch einen Preisdruck bzw. einen Preisrückgang bewirken in der Grössenordnung von 1% bis 3% im Durchschnitt.²² In einzelnen Marktsegmenten (Ganzladungen oder Teilladungen von palettisierten Gütern) oder einzelnen Regionen (Grenzregionen, Mittelland) dürfte der Preisrückgang deutlich höher sein, in andern Marktsegmenten dafür tiefer.

Dieser Preisrückgang kann die Nachfrage nach Transportleistungen im Strassengüterverkehr erhöhen und zu einer Verlagerung von der Schiene auf die Strasse führen. Im Durchschnitt schätzen wird, dass der Preisrückgang im Strassengüterverkehr zu einer Zunahme der Transportleistung im Binnenverkehr von 0.5% bis 1.5% führt.²³ Dies entspricht einer Zunahme von 52 bis 157 Mio. Tonnenkilometern. Um die zusätzliche Transportleistung von 157 Mio. tkm zu erbringen, müssten knapp 400 Lastwagen mit 10t Ladung einmal um die Erde fahren.

²² Die Herleitung dieser Schätzung ist im Anhang C (Kapitel 9.1) enthalten.

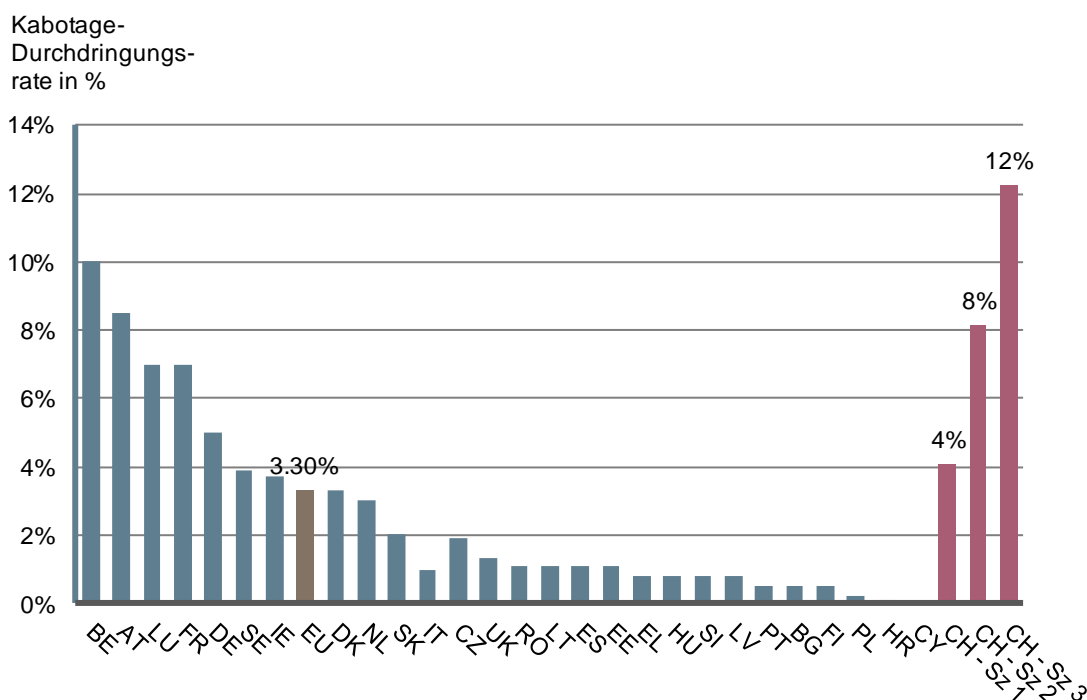
²³ Die Herleitung dieser Schätzung ist im Anhang B (Exkurs: Veränderung der Fahrleistung im Binnenverkehr) enthalten.

5.1.2 Vergleich der Ergebnisse mit den Erfahrungen in der EU

In der EU wurde die Kabotage bereits 1998 weitgehend liberalisiert. Im Jahr 2009 trat die aktuelle Regelung in Kraft, wie sie dem Liberalisierungsszenario dieser Studie zugrunde liegt. Entsprechend liegen bereits Analysen zu den Auswirkungen vor, mit denen die Schätzung für die Schweiz verglichen werden kann.

Die Abbildung 9 zeigt den Anteil der Kabotage im gesamten nationalen Markt (Kabotage-Durchdringungsrate) für die einzelnen EU-Länder sowie im EU-Durchschnitt im Vergleich mit den Schätzungen für die Schweiz.²⁴

Abbildung 9: Kabotage-Durchdringungsraten der EU in % der tkm im Strassengüterbinnenverkehr



Quelle: Werte für die EU: European Commission (2017), an Overview of the EU Road Transport Market in 2015
CH-Sz1 – CH Sz2: Szenario 1 bis 3 sind Berechnungen von Ecoplan

Die durchschnittliche Kabotage-Durchdringungsrate ist heute rund 2.5 Mal höher als im Jahr 2005.²⁵ Sie liegt im Jahr 2015 bezogen auf die Verkehrsleistung (in tkm) im Binnenverkehr des

²⁴ Für die Umlegung der Schweizer Fzkm-Anteile aus Abbildung 8 auf tkm, sind wir von der Annahme ausgegangen, dass die durchschnittliche Beladung im Schweizer Binnenverkehr bei in- und ausländischen Fahrzeugen identisch ist.

²⁵ Vgl. European Commission (2016), An Overview of the EU Road Transport Market in 2015, S. 9.

jeweiligen Landes im Durchschnitt bei 3.3%. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind jedoch deutlich:

- In den Ländern mit vergleichsweise hohen Lohnniveaus²⁶ wie zum Beispiel Belgien, Deutschland oder Frankreich liegt die Kabotage-Durchdringungsrate über oder nahe am europäischen Durchschnitt.
- In Ländern in denen eher tiefe Löhne bezahlt werden, liegt die Kabotage-Durchdringungsrate deutlich unter diesem Durchschnitt.

Die für die Schweiz geschätzten Kabotage-Durchdringungsrate liegen im Szenario 1 und 2 in einer Grössenordnung, wie sie auch für die Entwicklung in Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Österreich festgestellt werden kann. Die Kabotage-Durchdringungsrate im dritten Szenario liegt rund 8 Prozentpunkte über den im EU-Raum festgestellten Durchdringungs-raten.

Dieses dritte Szenario erachten wir – trotz des wesentlich höheren Effektes – für die Schweiz als nicht unrealistisch:

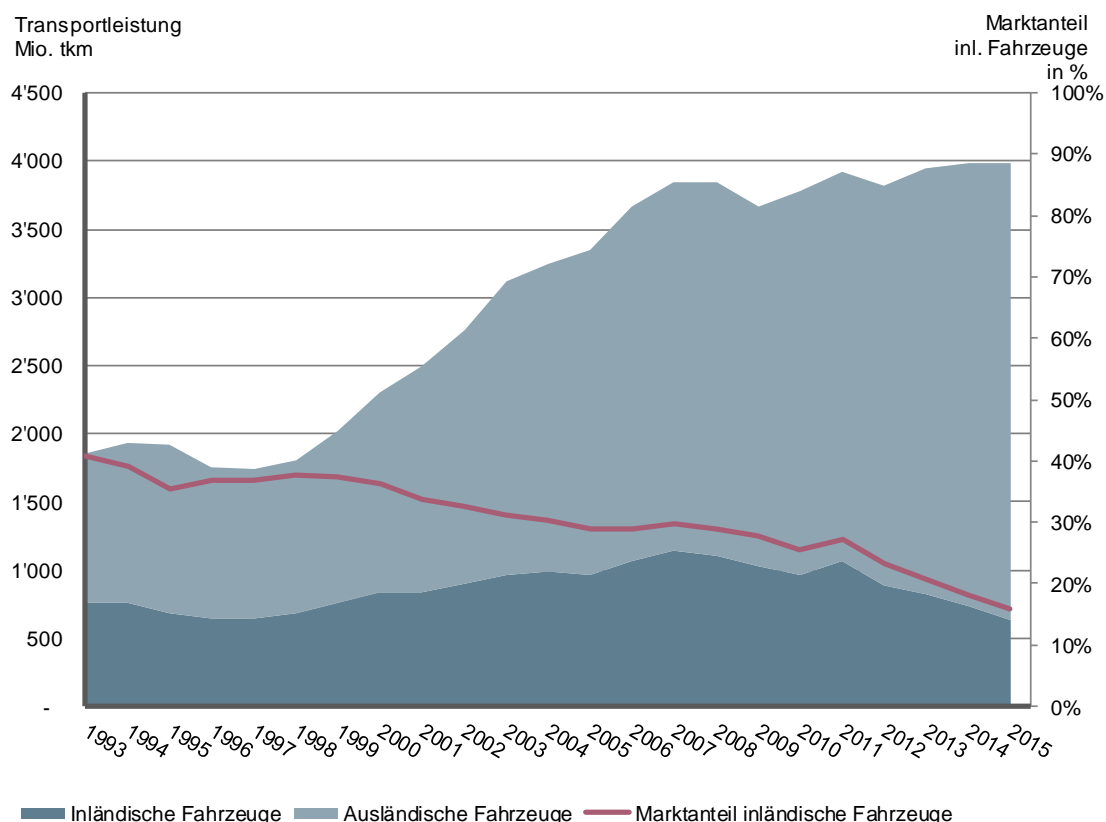
- Die Erfahrungen im EU-Raum zeigen, dass in EU-Ländern mit höheren Löhnen der Anteil der Kabotage höher ist als in Ländern mit tiefen Löhnen. Die Schweiz ist als Hochlohninsel umgeben von Ländern mit tieferen Löhnen. Damit können Unternehmen mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen zu deutlich günstigeren Konditionen Transporte offerieren. Selbst eine Leerfahrt zum Ausgangspunkt des Binnentransports in der Schweiz kann sich für gewisse Distanzen noch lohnen, da sie durch entsprechend höhere Transporterlöse auf der Schweizer Binnenstrecke kompensiert werden kann.
- Der Import-Export-Verkehr in und aus der Schweiz wird bereits heute – also vor einer all-fälligen Lockerung des Kabotageverbots – von Fahrzeugen dominiert, die im Ausland im-matrikuliert sind. Entsprechend hoch ist das Potenzial an verfügbaren Fahrzeugen, die für Kabotagefahrten im Schweizer Binnenverkehr eingesetzt werden können.

²⁶ Ein Vergleich der Lohnniveaus in der Schweiz und der EU ist im Anhang C (Kapitel 9) in der Abbildung 26 (S.66) enthalten.

5.1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung im Import-/Exportverkehr

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Transportleistung der in- und ausländischen Güterverkehrsfahrzeuge sowie den Marktanteil an der Transportleistung der inländischen Fahrzeuge im Import-/Exportverkehr (Abbildung 10) seit 1993.

Abbildung 10: Entwicklung der Transportleistung von in- und ausländischen Güterverkehrsfahrzeugen im Import-/Exportverkehr in Mio. Tkm



Quelle: BFS, Transportleistung im Import- und Exportverkehr

Die obige Abbildung zeigt deutlich, dass das Schweizer Transportgewerbe vom zunehmenden Volumen im **Import-/Exportverkehr** nicht profitieren konnte. Während die Transportleistung seit 1998 bis 2015 stark zunahm, verringerte sich der Marktanteil der inländischen Fahrzeuge ab 2001 deutlich. Der Marktanteil sank von 36% im Jahr 2000 auf 16% im Jahr 2015. Der Grund dafür ist die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs und die schrittweise Erhöhung der Gewichtslimite von 28t auf 40t.

Zusammenfassend zeigt die Entwicklung nach der Öffnung des grenzüberschreitenden Import-/Exportverkehrs, dass die Schweizer Transportunternehmen durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge stark konkurrenziert bzw. aus dem Markt gedrängt werden.

Wie sich eine vollständigen Aufhebung der kleinen Kabotage - die über die untersuchte Lockerung in dieser Studie hinausgeht – auswirken würde, müsste vertieft geprüft werden. Die Erfahrungen aus dem Import-/Exportverkehr lassen jedoch erkennen, dass die Schweizer Transportbranche in einem solchen Fall Gefahr läuft, in ihrer Existenz massiv bedroht zu werden.

5.2 Schienengüterverkehr

Die tieferen Transportkosten im Strassengüterverkehr durch das Angebot ausländischer Anbieter können sich auch auf die Transportnachfrage im Schienengüterverkehr auswirken, da der Transport auf der Strasse im Vergleich zur Bahn preislich attraktiver wird. Die Höhe des Verlagerungseffekts ist unsicher und hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- Bei besonders bahnaffinen Gütern, wie zum Beispiel schwere Ladungen wie Mineralöle, Chemieprodukte, Lebensmittel oder Baustoffe ist aufgrund der Preisänderung vermutlich kein Rückgang der Transporte zu erwarten. Der Transport auf der Schiene ist im Vergleich zur Strasse aufgrund anderer Faktoren attraktiver, sodass die Transportkosten in den meisten Branchen eine untergeordnete Rolle spielen.²⁷
- Bei weniger bahnaffinen Gütern, wie zum Beispiel palettisierten Gütern, die mit Wechselbehältern im Kombinierten Verkehr oder im Wagenladungsverkehr transportiert werden, könnte es demgegenüber durchaus zu einer Verlagerung von der Schiene auf die Strasse kommen, wenn die Schienengüterverkehrsunternehmen nicht ebenfalls mit einer Preissenkung reagieren. Wenn auf eine solche Preissenkung verzichtet würde, müsste im Durchschnitt mit einem Nachfragerückgang beim Gütertransport auf der Schiene von 0.7 bis 2.1% gerechnet werden.²⁸

5.3 Internationaler Linienverkehr

5.3.1 Ergebnis der Schätzung für die Schweiz

Betroffen von einer Lockerung des Kabotageverbots im internationalen Linienverkehr sind in erster Linie die Fernverkehrsverbindungen der Bahn. Die Auswirkungen sind sehr unsicher und stark abhängig vom zukünftigen internationalen Fernbusangebot, das neu auch für den Binnenverkehr genutzt werden dürfte. Die Unsicherheiten zeigen sich auch in den verschiedenen Studien, die zu den Auswirkungen einer Zulassung von Fernbussen in Deutschland erstellt wurden (siehe dazu Kapitel 5.3.2). Für die Schweiz stehen für eine Abschätzung der Auswirkungen zudem kaum Daten zur Verfügung. Um diesen Unsicherheiten Rechnung zu tragen, wurden die Auswirkungen mit verschiedenen Varianten abgeschätzt. Konkret wurde anhand

²⁷ Vgl. zum Beispiel ProgTrans (2013), Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends, S. 54.

²⁸ Die Herleitung dieser Schätzung ist im Anhang B (Kapitel 8.2) enthalten.

verschiedener Kundengruppen der Bahn und ihrer angenommenen Preissensitivität abgeschätzt, wie sich ihre Verkehrsmittelwahl ändern würde, wenn nebst der Bahn auch das wesentlich günstigere Fernbusangebot zur Verfügung stehen würde.

Die grobe Schätzung zeigt, dass das Marktpotenzial für Fernbusse in der Schweiz gemessen an der Verkehrsleistung der Bahn bis zu 6% beträgt.²⁹ Dies bedeutet für die Bahn finanzielle Einbussen von bis zu 285 Mio. CHF bzw. bis zu 5% des Ertrags im Personenverkehr im Jahr 2014. Wie hoch der Anteil der im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen von diesem Marktpotenzial sein würde, ist abhängig von den Bedingungen für die Bewilligung (u.a. der Definition der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen).

5.3.2 Vergleich mit Erfahrungen in Deutschland

Mit der Reform des Personenbeförderungsgesetzes im Jahr 2013 wurden in Deutschland die Voraussetzungen geschaffen, dass sich ein Fernbusmarkt mit einem dichten Streckennetz, einer hohen Taktdichte und einem intensiven Anbieterwettbewerb bilden und etablieren konnte. Gemäss dem statistischen Bundesamt lag der Marktanteil der Fernbusse am gesamten Linienfernverkehr mit Bussen und Bahnen im Jahr 2015 bei den Fahrgästen bei 15%.³⁰ Becker et al. (2008) schätzen in ihrer Studie, dass der Anteil der Fernbusse auf Strecken mit einer Länge von 300 Kilometern auf 28 Prozent steigen wird, wenn eine hohe Netzdichte vorhanden ist. In einer Diplomarbeit kommt Junior (2006) zum Schluss, dass der zukünftige Marktanteil von Fernbussen bezogen auf den gesamten Personenverkehr (inkl. MIV) zwischen 9% und 22% liegt.

Wie viele Kunden die Bahn an die Fernbusse verloren hat ist unklar. Verschiedene Studien haben sich in Deutschland mit dem Thema beschäftigt und kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen:

- Die Schätzungen von Becker et al. (2008) und Junior (2006) kommen zum Schluss, dass die Bahn nur in einem geringen Umfang Kunden an die Fernbusse verlieren wird und stattdessen vor allem Autofahrende auf Fernbusse umsteigen werden.³¹

²⁹ Vgl. für eine ausführliche Darstellung des Berechnungsvorgangs und der verwendeten Datengrundlagen den Anhang B (Kapitel 8.3). Mit dem gewählten Vorgehen lässt sich unseres Erachtens mit vertretbarem Aufwand und mit einer – für eine Grobschätzung – ausreichenden Genauigkeit die Konkurrenzierung der Bahn durch Fernbusse abschätzen, wie sie bei einer Lockerung des Kabotageverbots (und der dazugehörenden Rahmenbedingungen) zu erwarten wäre.

³⁰ DESTATIS (2016), Boom bei Linienfern-bussen hält an: 23 Millionen Fahrgäste im Jahr 2015

³¹ Becker et al (2008), InterCity-Busverkehr in Europa, S. 117 und Junior (2006), Fernbuslinienverkehr in Deutschland. Analyse des derzeitigen Regulierungsregimes und seiner volkswirtschaftlichen Auswirkungen und Prognose von Modal-Split-Auswirkungen bei einer Deregulierung auf den Personenfernverkehr anhand einer Conjoint-Analyse, S. 89ff zit. In: Burgdorf (2016), Potenziale des Fernlinienbusverkehrs in Deutschland, S. 67

- Anderer Meinung sind die Beratungsunternehmen Verkehr + Umwelt sowie Intraplan. Diese schätzen, dass rund 60% der Fernbuspassagiere vor der Liberalisierung mit der Bahn gereist sind.³² Das Beratungsunternehmen IGES Institut schätzt den Anteil der Fernbuspassagiere, die vor der Liberalisierung mit der Bahn gereist sind auf 44%. Das Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur schätzt einen Wert von 30% als realistisch ein und basiert diese Einschätzung auf die Erkenntnisse des Bundesamts für Güterverkehr und Arbeiten von Intraplan.³³
- Eine Dissertation zu den Potenzialen des Fernbusverkehrs in Deutschland kommt unter Anwendung eines komplexen Modells und verschiedenen Szenarien zum Schluss, dass der Schienenverkehr im Zeitraum zwischen 2013 und 2037 zwischen 4.86% und 5.69% der Verkehrsleistung an Fernbusse verlieren wird.³⁴

5.4 Reiseccars

Die Auswirkungen einer Aufhebung des Kabotageverbots für Reiseccars in der Schweiz lassen sich nur schwer vorhersagen, können aber markant sein. Sie hängen vor allem davon ab, wie viele ausländische Reiseccars vom Ausland in die Schweiz kommen, um Personentransporte durchzuführen. Wir gehen davon aus, dass die neue Konkurrenz vor allem die Reiseccarbranche in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsräumen Basel, Genf und Tessin stark betreffen würde. Ebenso erwarten wir, dass die Branche im Kanton Zürich stark betroffen würde, weil der Flughafen Zürich eine wichtige Verkehrsdrehscheibe für internationale Reisegruppen darstellt. Hier erwarten wir, dass bis zu 50% der Fahrleistung von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen übernommen werden könnten.

Basierend auf diesen Überlegungen haben wir den Anteil der im Ausland immatrikulierte Reiseccars an der heutigen Jahresfahrleistung geschätzt. Die Schätzung zeigt, dass bei sonst gleichen Bedingungen die ausländischen Reiseccars rund 30% der heutigen Jahresverkehrsleistung in Personenkilometern von inländischen Reiseccars übernehmen werden.³⁵

Indirekt ist die Reiseccarbranche auch von der Lockerung des Kabotageverbots im internationalen Linienverkehr betroffen. Bei einem dichten Fernbusnetz, könnten Kunden, die Tages- oder Mehrtagesfahrten mit einem Reiseccar unternommen haben, zum Beispiel für eine Fahrt an den Zibelemärit in Bern, zukünftig auf einen Fernbus wechseln.

³² Beratergruppe Verkehr + Umwelt / Intraplan Consult (2010), Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, S. 769ff. zit. In: Burgdorf (2016), Potenziale des Fernlinienbusverkehrs in Deutschland, S. 68.

³³ Vgl. Intraplan Consult GmbH (2015), Gleitende Mittelfristprognosen für den Güter- und Personenverkehr. Mittelfristprognose Winter 2014/2015, S. 90.

³⁴ Burgdorf (2016), Potenziale des Fernlinienbusverkehrs in Deutschland, S. 362.

³⁵ Vgl. für eine ausführliche Herleitung der Schätzung die Ausführung im Anhang B (Kapitel 8.4).

6 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Die Lockerung des Kabotageverbots und die damit verbundene Zulassung von Binnenfahrten von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen wirken sich nicht nur auf die erbrachten Verkehrsleistungen und -anteile aus, sondern haben auch Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Nachfolgend werden die Auswirkungen auf die öV- und Strassentransportbranche, die übrige Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt kurz dargestellt.

6.1 Auswirkungen auf die direkt betroffenen Wirtschaftsbereiche

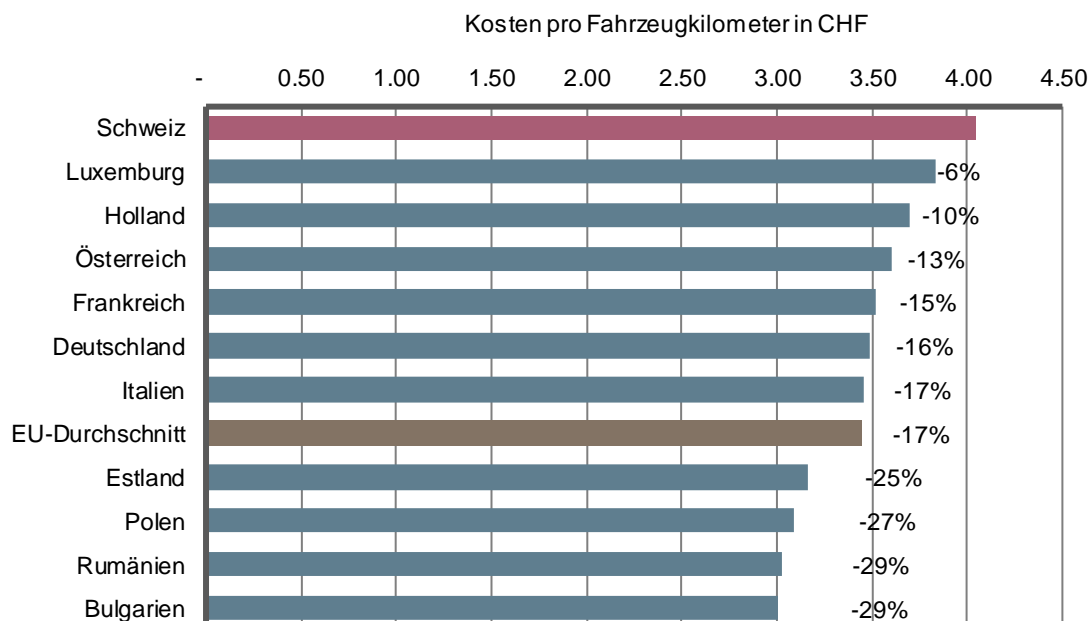
6.1.1 Güterverkehr

a) Strassengüterverkehrsbranche

Das Kabotageverbot schützt die einheimischen Transporteure vor den tieferen Preisen der Anbieter aus dem EU-Raum. Mit der Aufgabe des Kabotageverbots entfällt dieser Schutz und die Schweizer Transportunternehmen sind dem Wettbewerb mit den ausländischen Anbietern ausgesetzt. Im Wettbewerb besonders mit osteuropäischen Unternehmen können inländische Betriebe vor allem aufgrund der Personalkosten nur mit grossen Schwierigkeiten mithalten (vgl. Abbildung 11):³⁶

- Ein von einem ausländischen Chauffeur geführtes Fahrzeug aus einem Nachbarland kann in der Schweiz Transporte zwischen 13% und 17% günstiger anbieten als ein Schweizer Unternehmen mit Schweizer Chauffeur.
- Die grössten Akteure auf dem europäischen Kabotagemarkt im Jahr 2015 sind polnische und estnische Unternehmen. Transportunternehmen aus Polen erbringen rund 30% der Kabotage in Europa. Estnische Unternehmen haben einen Marktanteil von 8%. Die Lohnniveaus in diesen beiden Ländern sind deutlich tiefer als zum Beispiel in Deutschland oder in der Schweiz. Mit estnischen und polnischen Kostenstrukturen können Preise offeriert werden, die rund 25% unter den Preisen der Schweizer Unternehmen liegen.

³⁶ Vgl. für die Herleitung der Zahlen die Ausführungen in Anhang C (Kapitel 9.1).

Abbildung 11: Vergleich der Transportkosten³⁷ pro km im Güterverkehr, 2014

Quelle: Berechnungen von Ecoplan basieren auf Daten von Eurostat und der ASTAG

Gemäss unseren Schätzungen muss bei einer Lockerung des Kabotageverbots damit gerechnet werden, dass bis zu 12% der Fahrleistung im Strassengüter-Binnenverkehr in Zukunft durch ausländische Fahrzeuge erbracht werden (vgl. Abschnitt 5.1). Entsprechend muss in der Schweizer Strassengütertransportbranche mit einem Rückgang in der Beschäftigung gerechnet werden. Der Rückgang der Anzahl Beschäftigten kann grob über die Anzahl Beschäftigten pro Fahrzeugkilometer quantifiziert werden. Bei gleichbleibender Fahrleistung im Binnenverkehr und einem Marktanteil ausländischer Anbieter von 12% wären bis zu 3'400 Vollzeitstellen gefährdet.

Die Preise für Transportleistungen werden aufgrund der tieferen Lohnkosten für ausländische Chauffeure im Durchschnitt um 1% bis 3% zurückgehen.³⁸ Diese Entwicklung dürfte zusammen mit dem erwähnten Beschäftigungsrückgang zu einem Druck auf die Löhne im Schweizer Transportgewerbe führen.

Bei einer vollständigen Aufhebung des Kabotageverbots müsste mit noch grösseren Auswirkungen gerechnet werden, wie die Entwicklung nach der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Strassengüterverkehrs und der Erhöhung der Gewichtslimite zeigt.

³⁷ Die Transportkosten umfassen 4 Kostengruppen: Kilometerabhängige Kosten des Fahrzeuges, Fahrpersonalkosten des Fahrzeugführers, Betriebsgemeinkosten des Fahrzeuges und Verwaltungsgemeinkosten

³⁸ Vgl. für die Herleitung dieser Zahlen die Ausführungen in Anhang C (Kapitel 9.1)

b) Schienengütertransportbranche

Die Lockerung des Kabotageverbots führt zu einer Reduktion der Transportkosten im Strassengüterverkehr. Dadurch wird der Transport im Lastwagen gegenüber dem Transport auf der Bahn preislich attraktiver. Wir gehen davon aus, dass der durch die Lockerung des Kabotageverbots ausgelöste Nachfragerückgang im Schienengüterverkehr zu einem Druck auf die Löhne und einem Rückgang der Beschäftigung führen wird. Unsere Abschätzung basierend auf der Transportleistung in Tonnenkilometern pro Mitarbeitenden zeigen, dass bis zu 80 Vollzeitstellen gefährdet wären. Die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots wirken sich damit weit weniger stark auf den Schienengüterverkehr aus als auf den Strassengüterverkehr.

c) Auswirkungen auf die ÖV-Branche

Bezüglich der Reisezeit und der Qualität können die Fernbusse die Bahn in der Schweiz kaum konkurrenzieren. Die Reise mit dem Fernbus dauert oft deutlich länger als mit der Bahn, so ist man beispielsweise mit Domo-Reisen für die Strecke Winterthur-Solothurn rund doppelt so lange unterwegs als mit der Bahn. Beim Preis stellen die Fernbusse allerdings eine scharfe Konkurrenz zur Bahn dar. Gemäss Angaben von Domo-Reisen soll ein Ticket für den Fernbus rund 75% weniger kosten als ein Normalpreisticket im Direkten Verkehr bzw. halb so viel wie der Halbtaxpreis. Wir gehen davon aus, dass auch bei einer Zulassung der Kabotage im internationalen Fernbusverkehr mindestens ähnliche Preisdifferenzen resultieren würden.

Dies führt zu einem erheblichen Preisdruck im Tiefpreissegment bei Fahrgästen, welche der Reisezeit keine hohe Bedeutung beimessen. Gemäss unseren Schätzungen könnte die Bahn bis zu 6% ihrer Verkehrsleistung an die Fernbusse verlieren.³⁹ Dies entspricht einen Einnahmehausfall von 285 Mio. CHF, der nicht einfach durch eine Reduktion des Angebots eingespart werden kann. Entsprechend müssten diese Einnahmehausfälle an anderer Stelle eingespart werden, wodurch Löhne und Beschäftigung unter Druck geraten könnten. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung können basierend auf der heutigen Anzahl Arbeitskräfte bei den Eisenbahnen pro Personenkilometer grob quantifiziert werden. Bei einem Rückgang der Verkehrsleistung der Bahn um 6% wären etwa 2'000 Vollzeitstellen gefährdet.

d) Auswirkungen auf die Reisebusbranche

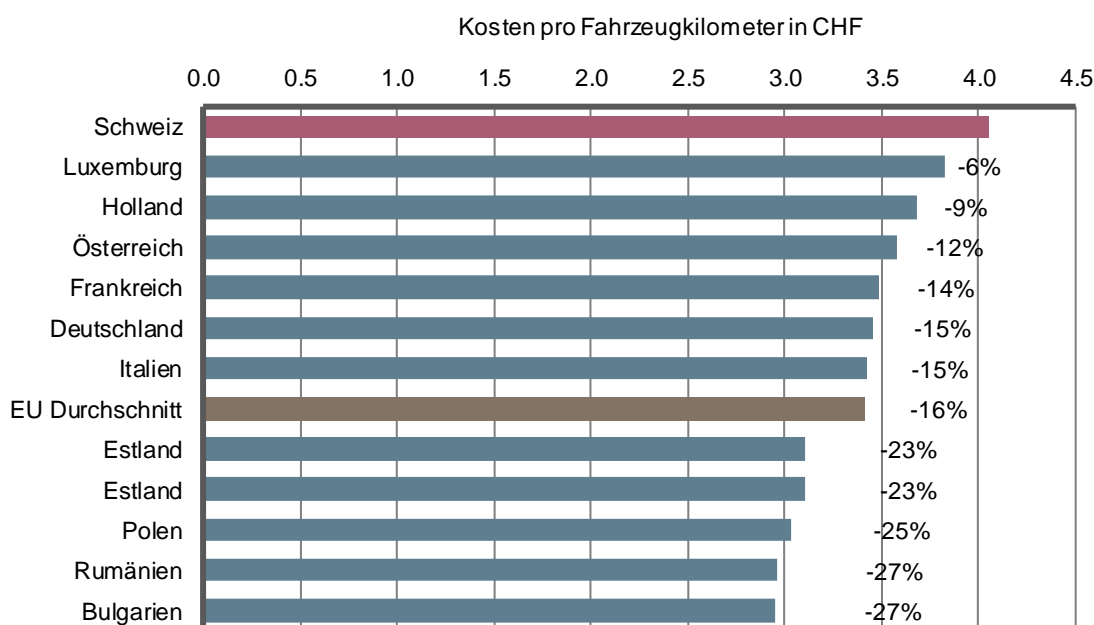
Die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots ist im Markt für Carreisen am weitreichendsten, sofern die Schweiz die Regelungen der EU übernimmt. Im Unterschied zum Strassengüterverkehr gibt es bei einer Übernahme der EU-Regelung für den Carreiseverkehr keine anzahlmässige Beschränkung der Kabotagefahrten.

Die neuen Konkurrenten haben eine wesentlich bessere Kostenstruktur. Alleine aufgrund tieferen Lohnkosten können die ausländischen Unternehmen zwischen 6% und 27% günstigere

³⁹ Vgl. für die Herleitung dieser Zahl die Ausführungen in Anhang B (Kapitel 8.3).

Preise offerieren (vgl. Abbildung 12).⁴⁰ Bei diesem Lohnvergleich wird nicht berücksichtigt, dass Fahrer in Westeuropa in der Regel über Zusatzausbildungen (z.B. Reiseleiter) verfügen. Mit der Zusatzausbildung ist meist ein höheres Gehalt verbunden. Diese Zusatzausbildungen führen dazu, dass die tatsächlichen Lohnunterschiede zwischen West- und Osteuropa noch grösser sind, als die hier ausgewiesen. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist, dass abgesehen von den Lohnkosten auch die Kosten der Fahrzeuge, die Unterhaltskosten oder die Gemeinkosten im Ausland tiefer sind als in der Schweiz. Entsprechend stellen die in Abbildung 12 dargestellten Schätzungen eine konservative Schätzung dar. In der Realität dürften die Kostenunterschiede noch grösser sein.

Abbildung 12: Transportkosten pro km von 2-Achs Cars in der Schweiz und in ausgewählten Ländern der EU in CHF, 2014



Quelle: Berechnungen von Ecoplan basieren auf Daten von Eurostat und der ASTAG

Dies wird die Preise der Schweizer Anbieter unter Druck setzen, welche ihre Kosten reduzieren müssen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Da die Personalkosten mit rund 30% ein wesentlicher Teil der Kosten eines Reise-cars ausmachen, wird die neue Konkurrenz zu einem Lohndruck in der Branche führen. Gemäss unseren Schätzungen werden die in der Schweiz immatrikulierten Reise-cars rund 30% ihres Marktanteils an die im Ausland immatrikulierten Konkurrenten verlieren. Dies wird sich in etwa gleichem Umfang auf die Beschäftigung in der Branche auswirken.

⁴⁰ Vgl. für die Herleitung der Schätzung die Ausführungen in Anhang C (Kapitel 9.2).

6.2 Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft

Die Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft sind grundsätzlich positiv, wenn auch relativ gering. Die Wirkungen lassen sich für den Güterverkehr wie folgt zusammenfassen:

- Die Preise für Gütertransporte werden im Binnenverkehr durchschnittlich um 1 bis 3% zurückgehen.⁴¹ Davon profitieren insbesondere die transportintensiven Branchen, wie Tabakverarbeitung, Papier, Karton und Pappe, Bau sowie Nahrungsmittel und Getränke, wobei die Preisrückgang beim Transport von palettisierten Gütern besonders hoch sein dürfte. Selbst in den Branchen mit hoher Transportintensität ist die Kostenersparnis jedoch nur von geringer Bedeutung. Auf die Transportkosten entfallen in diesen Branchen weniger als 4% der Gesamtkosten des Produkts.⁴² Zudem liegt der Rückgang der Kosten unterhalb der Bandbreite der häufig zu beobachtenden Wechselkurs-Schwankungen. In den letzten drei Monaten hat sich beispielsweise der Kurs des Euro gegenüber dem Schweizer Franken um mehr als 5% verändert.⁴³
- Die Zulassung von Fernbussen führt zu einer Ergänzung des Fernverkehrsangebots im Tiefpreissegment. Der Nutzen für Geschäftsreisende ist allerdings beschränkt, da für diese eher die Reisezeit und die Zuverlässigkeit im Vordergrund steht.
- Bezug von Vorleistungen: Die betroffenen Branchen beziehen in der Schweiz für die Erstellung ihrer Verkehrs- und Transportleistung verschiedene Vorleistungen für die Wartung der Fahrzeuge oder den Vertrieb der Tickets. Wenn die Transport- und Verkehrsleistung zurückgeht, werden diese Vorleistungsbezüge abnehmen. Aufgrund der Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland, die auch für Vorleistungen bestehen, wird der Wegfall dieser Bezüge kaum von den neuen ausländischen Unternehmen kompensiert.
- Von der Aufhebung des Kabotageverbots für Reiseautos profitieren primär Reiseveranstalter, die Transporte von Reisegruppen innerhalb der Schweiz günstiger beschaffen können.

6.3 Gesellschaft

6.3.1 Güterverkehr

Die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots im Güterverkehr aus Sicht der Gesellschaft sind neutral. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Verkehrssicherheit: Aus dem im Zulassungsrecht geltenden Territorialprinzip folgt, dass im Ausland zugelassene Fahrzeuge jeweils den nationalen Vorschriften entsprechen müssen. Dies wird über die Zulassungsbescheinigung bestätigt. Die Vorschriften für die Zulassung sind europaweit weitestgehend harmonisiert. Die Feststellung der Betriebssicherheit erfolgt nach den Mindeststandards des Schweizer Verkehrsrechts, die auch von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen zwingend eingehalten werden müssen, wenn diese Fahrzeuge

⁴¹ Vgl. für die Herleitung dieser Schätzung die Ausführungen in Anhang C (Kapitel 9.1).

⁴² Vgl. Ecoplan/Infras (2007), Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite, S. 115.

⁴³ Vgl. finanzen.ch (10. August 2017), Chart-Eurokurs.

in der Schweiz verkehren. Die Befürchtung, dass ausländische Lastwagen schlechter gewartet sind und ausländische Lastwagen an mehr Unfällen beteiligt sind als Inländische, lässt sich nicht erhärten, weil keine entsprechenden Statistiken verfügbar sind.

- **Konsumentenpreise:** Die Lockerung des Kabotageverbots führt zu einer Reduktion der Transportkosten um 1 bis 3%.⁴⁴ Selbst in transportintensiven Branchen machen die Transportkosten jeweils weniger als 4% der Gesamtkosten eines Produktes aus.⁴⁵ Die Auswirkungen auf die Preise der Konsumenten werden entsprechend kaum spürbar sein (<1%).
- **Arbeitslosigkeit:** Die Lockerung des Kabotageverbots gefährdet Arbeitsplätze im Strassengüterverkehr und im Schienengüterverkehr. Insgesamt dürften durch eine Lockerung des Kabotageverbots rund 3'400 Vollzeitstellen im Strassengüterverkehr gefährdet sein und rund 80 im Schienengüterverkehr.
- **Steuereinnahmen aus Motorfahrzeug- und Mineralölsteuern:** In der Schweiz immatrikulierte Lastwagen bezahlen pauschale Motorfahrzeugsteuern. Zudem werden die im Binnenverkehr eingesetzten Fahrzeuge in der Schweiz betankt, weil sie die Schweiz in der Regel nicht verlassen. Wenn die Transportleistung, der in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeuge abnimmt, wird auch die Anzahl eingesetzten Lastwagen zurückgehen. Dies führt im Endeffekt dazu, dass der Staat mit der Motorfahrzeugsteuer weniger Geld einnimmt. Die im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge, die in der Schweiz Kabotageverkehre durchführen werden, haben die Gelegenheit zur Betankung im Ausland. Da der Treibstoff in den Nachbarländern der Schweiz günstiger ist, werden die im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge Binnenfahrten nach Möglichkeit mit im Ausland getanktem Treibstoff durchführen. Entsprechend sind bei ausländischen Fahrzeugen für den Bund keine Einnahmen aus der Mineralölsteuer zu erwarten.
- **Förderung des Schienengüterverkehrs:** Über verschiedene Instrumente (u.a. die LSVA-Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs oder Investitionsbeiträge an den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von KV-Umschlagsanlagen und Anschlussgleise) fördert die öffentliche Hand die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene. Die Lockerung des Kabotageverbots im Strassengüterverkehr würde dieser Zielsetzung entgegenwirken. Wenn die Wirkung der Instrumente auf dem gleichen Niveau beibehalten werden soll, müsste die öffentliche Hand die Beiträge erhöhen, um die Preisadjustierungen im Strassengüterverkehr zu kompensieren.

6.3.2 Personenbeförderung

Die Lockerung des Kabotageverbots im Personenverkehr (Fernbusse und Reiseautos) lassen sich aus Sicht der Gesellschaft wie folgt zusammenfassen:

- **Tiefere Endkundenpreise:** Die Lockerung des Kabotageverbots im internationalen Linienverkehr führt zu einem breiten Angebot an neuen Reisemöglichkeiten im Fernverkehr zu deutlich tieferen Preisen. Das Angebot richtet sich primär an preissensible Kunden, welche

⁴⁴ Vgl. für die Herleitung dieser Schätzung die Ausführungen in Anhang C (Kapitel 9.1).

⁴⁵ Vgl. Ecoplan/Infras (2007), Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite, S. 115.

der Reisezeit und der Zuverlässigkeit eine geringere Bedeutung beimessen als dem Preis. Die Lockerung des Kabotageverbots bei den Reisebussen führt dazu, dass die Endkundenpreise für Carfahrten sinken und Ausflüge mit dem Car günstiger werden.

- **Sicherheit:** Die Bahn gehört zu den sichersten Verkehrsmitteln. Der Transport mit Fernbussen ist weniger sicher. Bezüglich der Sicherheit von in der Schweiz immatrikulierten Reisebussen mit im Ausland registrierte Cars gilt das gleiche wie für Lastwagen. Für die Vermutung, dass ausländische Fahrzeuge schlechter gewartet wurden als inländische Fahrzeuge, gibt es keine statistisch gesicherten Zahlen. Aus polizeilichen Ermittlungen schliesst die Kantonspolizei Aargau, dass einige ausländische Carunternehmen die strengen Vorschriften in der Schweiz systematisch unterwandern.⁴⁶ Im Vordergrund stehen dabei Anbieter, die zum Billig-Tarif zwischen der Schweiz und Südosteuropa pendeln. Die Zugriffsmöglichkeiten der Kontrollorgane sind beschränkt, weil zu wenig Ressourcen für die Kontrolle der undurchsichtigen Betriebsstrukturen zur Verfügung stehen.
- **Höhere Kosten für die Finanzierung des öV-Angebots:** Der ÖV in der Schweiz wird auf verschiedene Wege staatlich unterstützt. Der Fernverkehr ist zwar so organisiert, dass der Betrieb selbsttragend ist. Dennoch vermag der Fernverkehr nicht die vollen Kosten decken, die zum Beispiel für die Infrastruktur entstehen. Mit der Lockerung des Kabotageverbots und der Zulassung von Fernbussen, werden dem ÖV Einnahmen entzogen, die für die Finanzierung eines attraktiven Angebots nötig sind. Damit das gleiche Angebot aufrechterhalten werden kann, müsste der Einnahmefehl durch die öffentliche Hand kompensiert werden.

6.4 Umwelt

6.4.1 Güterverkehr

Die Lockerung des Kabotageverbots im Strassengüterverkehr wirkt sich negativ auf die Umwelt aus. Die Auswirkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Zunahme des Strassengüterverkehrs:** Die Zulassung der Kabotage führt zu einer Zunahme des Strassengüterverkehrs, weil die Transportpreise sinken und die Nachfrage nach Transporten entsprechend steigen wird. Auch wenn die im Strassengüterverkehr eingesetzten Lastwagen, im Vergleich zu früher, deutlich umweltfreundlicher sind, wird die verkehrsbedingte Umweltbelastung durch die Lockerung des Kabotageverbots zunehmen. Dazu trägt auch die durch die Verkehrszunahme ausgelöste Zunahme der Stauzeiten bei. Der Treibstoffverbrauch eines Lastwagens im Stau ist rund doppelt so hoch, wie im freien Fluss.⁴⁷ Dies führt zu einer zusätzlichen Erhöhung der Umweltbelastung.
- **Verlagerung von der Schiene auf die Strasse:** Der Rückgang der Transportkosten im Strassengüterverkehr können zu einer Verlagerung von Schienentransporten auf die Strasse

⁴⁶ Vgl. Kantonspolizei Aargau (2017), Aargau: Reisebussen gezielt kontrolliert.

⁴⁷ Vgl. ARE (2016), Neuberechnung Staukosten Schweiz 2010-2014.

führen. Besonders betroffen sind wenig bahnaffine Güter, wie zum Beispiel palettisierte Güter, die mit Wechselbehältern im Kombinierten Verkehr oder im Wagenladungsverkehr transportiert werden. Die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist jedoch ein wichtiges Anliegen der Schweizer Verkehrspolitik, um die Umweltbelastung des Güterverkehrs zu senken. Die Verlagerungspolitik des Bundes geniesst eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung.⁴⁸

- Manipulation der Abgasanlagen bei ausländischen Lastwagen: Nutzfahrzeugverbände in Westeuropa werfen Osteuropäischen Transportunternehmen vor, dass diese Abgasanlagen der Lastwagen systematisch manipulieren. Dies führt zu einer zunehmenden Belastung der Umwelt mit Stickoxiden. Der Verdacht wurde durch Kontrollen in der Schweiz erhärtet. Bisher wurden mehrere hundert Lastwagen schweizweit kontrolliert. Dabei wurden schon gegen 100 manipulierte Fahrzeuge beanstandet. Diese mussten vor Ort in Stand gesetzt werden. Sämtliche bisher beanstandete Lastwagen stammen aus dem Ausland (hauptsächlich aus Osteuropa und Italien).⁴⁹ Mit der Zulassung der Kabotage würde der Anteil der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge zunehmen. Wenn die Manipulationen nicht wirksam bekämpft werden können, würde die Umweltbelastung des Güterverkehrs zunehmen.
- Geringes Potenzial zur Vermeidung von Leerfahrten: Mit der Lockerung des Kabotageverbots ist vielfach das Ziel verbunden, die Effizienz des Strassengüterverkehrs zu erhöhen, indem Leerfahrten vermieden werden. Der beschränkte Umfang der Kabotage limitiert allerdings das Potenzial zur Vermeidung von Leerfahrten. Der Vergleich mit den Erfahrungen in der EU zeigt, dass in Europa trotz des liberalisierten Marktes täglich ein Fünftel aller Lastwagen auf dem Rückweg oder zwischen Ladevorgängen leer unterwegs ist. Der Anteil der Leerfahrten in der Schweiz ist geringfügig höher. Im Jahr 2013 waren Güterfahrzeuge auf 27% der insgesamt 1.7 Mrd. zurückgelegten Kilometer ohne Ladung unterwegs.⁵⁰ Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass der Anteil der Leerfahrten mit einer Lockerung des Kabotageverbots zunimmt. Dies wäre der Fall, wenn zusätzliche grenzüberschreitende Leerfahrten entstehen, weil Fahrzeuge ausschliesslich für Kabotageverkehre in die Schweiz verschoben werden.

6.4.2 Personenbeförderung

Die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots im Personenverkehr auf die Umwelt sind negativ. Die Wirkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Umweltbelastung durch Verlagerung von der Bahn auf Fernbusse: Die SBB decken rund 90% ihren Bahnstrombedarf mit klimafreundlicher Wasserkraft. Bis im Jahr 2025 soll der Anteil erneuerbaren Energie auf 100% ausgebaut werden. Solange Fernbusse nicht mit

⁴⁸ Vgl. BAV (ohne Datum), Ziele der Verlagerungspolitik.

⁴⁹ ASTRA (2017), Geschlossenen Vorgehen gegen AdBlue-Manipulation. <https://www.astra-admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-66432.html>

⁵⁰ BFS (2015), Güterverkehr in der Schweiz.

alternativen Antrieben betrieben werden, führt eine Verlagerung von der Bahn auf Fernbusse zu einer Zunahme der Umweltbelastung, auch wenn die Umweltbelastung von Reiseautos dank Verbesserungen in der Motor- und Abgastechnik deutlich abgenommen hat.

- Umweltbelastung durch Verkehrszunahme: Die tieferen Preise für den Personentransport auf der Straße führen zu einer generellen Zunahme der Nachfrage nach Personentransport in Fernbussen und Reiseautos. Dadurch wird der Verlagerungseffekt noch verstärkt, was zu zusätzlichen Emissionen führt.

7 Anhang A: Regulierungsumfeld und Liberalisierungsszenario

7.1 Regulierung der Kabotage in der Schweiz

7.1.1 Staatsvertragsrecht und Landesrecht

Die Regelung der Kabotage bzw. die gesetzlichen Voraussetzungen betreffend den Transport von Personen oder Gütern in der Schweiz durch ausländische Transportunternehmen findet ihre staatsvertraglichen Grundlagen heute einerseits im so genannten «Landverkehrsabkommen»⁵¹, andererseits, nämlich im Falle von Ländern, die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, jedoch ein konkretes Interesse am Landverkehr haben (wie beispielsweise die Türkei oder Russland), in bilateralen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und diesen Ländern. Auch wenn es theoretisch denkbar ist, dass Unternehmen aus anderen Ländern ausserhalb dieses geografischen Wirkungsgebiets Transportdienstleistungen auf der Strasse bis in die Schweiz anbieten könnten (z.B. China), soll für die vorliegende Studie hier die Abgrenzung gezogen werden und der Fokus auf das «Landverkehrsabkommen» gelegt werden.

Im «Landverkehrsabkommen» wird die grosse Kabotage, d.h. der Transport zwischen Mitgliedsländern der Europäischen Union⁵² und der Schweiz im Güterverkehr ausdrücklich gestattet (vgl. Artikel 12 Absatz 3 des Landverkehrsabkommens). Die grosse Kabotage im Personenverkehr und die kleine Kabotage im Personen- und im Güterverkehr, d.h. «die Beförderung zwischen zwei Orten im Gebiet eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft mit einem in der Schweiz zugelassenen Fahrzeug sowie die Beförderungen zwischen zwei Orten im Gebiet der Schweiz mit einem in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugelassenen Fahrzeug» sind nach dem Landverkehrsabkommen nicht zulässig (vgl. Art. 14 und 20 des Landverkehrsabkommens).

Im Verhältnis mit Einzelstaaten, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, wie beispielsweise der Türkei, werden die entsprechenden Regime im Güter- und Personenverkehr in bilateralen Abkommen vereinbart, wobei der Grundsatz der Zulässigkeit der grossen Kabotage (und des Transits) und das Verbot des Binnentransports sowohl im Güter- wie auch im Personenverkehr regelmässig explizit verankert ist.⁵³

⁵¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72)

⁵² Weil das Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurde, beziehen sich die Bestimmungen des Abkommens auf Mitgliedsländer der Gemeinschaft. Heute steht die Europäische Union vollständig in den Rechten und Pflichten des Abkommens, weshalb vorliegend die aktuelle Terminologie verwendet wird.

⁵³ Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. Art. 5 und 12 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Republik Türkei über die internationalen Beförderungen auf der Strasse vom 18. August 1978 (SR 0.741.619.763) oder auch die Bestimmungen des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Russischen Föderation über den grenzüberschreitenden Verkehr auf der Strasse vom 20. Oktober 2014 (SR 0.741.619.665).

Die internationalen Abkommen im Bereich der Kabotage sind in der Regel «self-executing», d.h. eine Konkretisierung der vereinbarten Grundsätze spiegelt sich häufig nicht in einer Grundlage in einem schweizerischen Gesetz, so auch die Grundsätze der Kabotage. Einige Bundesgesetze und zugehörige Verordnungen stehen mit dieser Thematik dennoch direkt oder indirekt in einem Zusammenhang:

- Das Bundesgesetz über die Zulassung als Strassentransportunternehmen vom 20. März 2009 (STUG; SR 744.10) regelt die Voraussetzungen und das Verfahren zur Erteilung einer Zulassung («Lizenz») für den gewerblichen Strassentransport (Personen- und Güterverkehr). Das «Lizenzregime» ist mit der entsprechenden europäischen Regelung abgestimmt und schweizerische Zulassungen und europäische Lizenzen werden gegenseitig anerkannt. Das STUG ist das einzige Bundesgesetz, welches das Thema Kabotage explizit behandelt, indem sein Artikel 3a dem Bundesrat verbietet, – ausserhalb des Anwendungsbereichs des Landverkehrsabkommens – mit Drittstaaten Vereinbarungen über die Kabotage innerhalb der Schweiz abzuschliessen. Dem Prinzip des Verbots der Kabotage des Landverkehrsabkommens wird auf diese Weise generell nationale Bedeutung verliehen und damit geht der Normgehalt dieser Bestimmung über das Landverkehrsabkommen hinaus;
- das Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) enthält in Konkretisierung der Bestimmungen des Landverkehrsabkommens den Grundsatz betreffend grenzüberschreitenden Personenverkehr und räumt dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsvorschriften ein. Zudem erhält es bestimmungsgemäss sämtliche Aspekte bzw. Voraussetzungen der Konzessionierung von Personentransporten in der Schweiz (und damit insbesondere ausserhalb von grenzüberschreitenden Verkehren, wo es sich im Falle einer ausländischen Transportdienstleistung um kleine Kabotage handeln würde);
- die ausführende Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (VPB; SR 745.11) legt im Detail die Voraussetzungen von Konzessionen und Bewilligungen im Binnenverkehr fest (vgl. Art. 5 ff. VPB) und behandelt in ihrem 3. Kapitel die Bewilligungen für die grenzüberschreitende Personenbeförderung. Das Thema Kabotage bzw. die Frage der Nationalität von Konzessions- oder Bewilligungsgesuchstellerin wird im Zusammenhang mit dem Personentransport nicht behandelt;
- gesetzliche Bestimmungen, die sich inhaltlich mit Aspekten des Kabotageverbots im Strassengüterverkehr auseinandersetzen, bestehen heute im Strassenverkehrsrecht und im Zollrecht. So bestimmt Artikel 115 Absatz d der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 (Verkehrszulassungsverordnung, VZV; SR 741.51), dass ausländische Motorfahrzeuge und Anhänger mit schweizerischem Fahrzeugausweis und schweizerischen Kontrollschildern versehen werden müssen, wenn sie zur entgeltlichen Beförderung von in der Schweiz aufgenommenen und hier wieder abzusetzenden Personen oder Gütern (Binnentransporte) verwendet werden. Gestützt auf Artikel 9 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) statuiert Artikel 34 der Zollverordnung (ZV; SR 631.01), dass die zollfreie vorübergehende Verwendung von ausländischen Beförderungsmitteln für Binnentransporte zu gewerblichen Zwecken im Grundsatz nicht gestattet ist.

Generell gilt an dieser Stelle festzuhalten, dass die Verbote der Binnentransporte für den Strassengüterverkehr und den Strassenpersonentransport jeweils gleichbehandelt werden. Im Unterschied zum liberalisierten Güterverkehr sind im Personenverkehr (neben dem grundsätzlichen Kabotageverbot) unter Umständen noch andere Voraussetzungen einzuhalten, damit gewerbmässig Personen transportiert werden dürfen (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 7.1.3).

7.1.2 Zusammenfassung der Kabotage-Regeln im Strassenverkehr

Grenzüberschreitende Transporte sind sowohl im Güter- wie im Personenverkehr grundsätzlich zulässig, wobei insbesondere grenzüberschreitende Linienverkehre im Personenverkehr mit Ein- bzw. Aussteigeorten in der Schweiz bewilligungspflichtig sind und keine Beförderung zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Schweizer Unternehmen (im Gegensatz zu Transportunternehmen aus der EU) durchgeführt werden dürfen.

Transporte von Gütern und Personen zwischen Quell- und Zieldestinationen innerhalb der Schweiz sind schweizerischen Unternehmen (und in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeugen) vorbehalten.

Das Kabotageverbot gilt reziprok auch für Schweizer Transportunternehmen im europäischen Ausland.

7.1.3 Weitere regulatorische Markteintrittshemmnisse

Als Voraussetzung sowohl für gewerblichen Strassengüterverkehr und Strassenpersonentransport gilt wie dargelegt die Zulassungspflicht der Unternehmen, die national gleich geregelt ist wie in der Europäischen Union (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 7.1.1).

Die Voraussetzungen der Verzollung und schweizerischen Immatrikulation der Fahrzeuge im Zusammenhang mit Binnentransporten wird als Ausfluss des geltenden Kabotageverbots und nicht als zusätzliches Markteintrittshemmnis betrachtet. Das bedeutet mit anderen Worten, dass diese Voraussetzungen bei einer Lockerung des Kabotageverbots wegfallen würden.

Im Personenverkehr treten neben das grundsätzliche Kabotageverbot weitere Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit gewerbliche Transporte im Binnenverkehr durchgeführt werden dürfen bzw. damit die dafür erforderlichen Konzessionen oder Bewilligungen erteilt werden können. Die wesentlichen Voraussetzungen in diesem Zusammenhang sind die Folgenden:

- Möglichkeit der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Erbringung der geplanten Transportdienstleistung (Art. 9 Abs. 2 lit. a PBG und Art. 11 Abs. 1 lit. a VPB);
- kein Entgegenstehen wesentlicher Interessen der Raumplanung und des Umweltschutzes (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. a VPB);
- kein Entstehen volkswirtschaftlich nachteiliger Wettbewerbsverhältnisse (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. b PBG und Art. 11 1 lit. b VPB);
- Gewähr für die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen (insb. der arbeitsrechtlichen Vorschriften und auch der Arbeitsbedingungen der Branche; Art. 9 Abs. 2 lit. c PBG).

7.2 Regulierung der Kabotage in der EU

7.2.1 Allgemeine europäische Entwicklung

Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verpflichtet das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik unter anderem, die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen.

Nachdem der Rat in dieser Angelegenheit zunächst untätig geblieben war, reichte das Europäische Parlament vor gut 30 Jahren eine entsprechende Untätigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof ein. Im Anschluss an die Gutheissung der Klage wurden die identifizierten Lücken durch die europäische Rechtsetzung weitgehend geschlossen.

Nachdem die Liberalisierung im Strassengüterverkehr weit vorangeschritten ist, zeigt der Personenverkehr hier eine deutlich geringere Dynamik.

7.2.2 Regelungen im Güter- und im Personenverkehr auf der Strasse

Im Rahmen eines ersten Versuchs, die Kabotage im gewerblichen Güterverkehr zu lockern, ist es der EU nicht gelungen, die zulässigen Transportdienstleistungen, die ausschliesslich vorübergehenden Charakter aufweisen durften, rechtsverbindlich zu klären. Daraufhin wurde im Jahre 2009 wieder eine restriktivere Regel eingeführt, nach der während sieben Tagen im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung maximal drei Transporte im Binnenverkehr im Entladeland oder in anderen Mitgliedländern durchgeführt werden dürfen (vgl. dazu im Detail Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009).

In ihrem Bericht aus dem Jahre 2014 an das Europäische Parlament und den Rat schlägt die Europäische Kommission – in Erfüllung von Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 vor, dass die Definition der Kabotage klar zu stellen (nicht etwa auszuweiten!) und insbesondere auch strengere Bestimmungen zu Häufigkeit und Verfahren des Vollzugs (Kontrollen) zu erlassen seien.

Gemäss der geltenden Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 ist Kabotage im Personenverkehr erlaubt für:

- Sonderformen des Linienverkehrs, sofern hierfür ein Vertrag zwischen dem Veranstalter und dem Verkehrsunternehmer besteht;
- Gelegenheitsverkehr (Beförderung vorab gebildeter Fahrgastgruppen auf Initiative eines Auftraggebers oder des Verkehrsunternehmers selbst);
- Transporte zwischen Städten eines Mitgliedstaates im Rahmen eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs.

Nicht gestattet sind Personentransporte im Bereich des Regionalverkehrs.

7.3 Liberalisierungsszenario in der Schweiz

In der Schweiz ist nicht von einer vollständigen Lockerung des Kabotageverbots auszugehen, mit anderen Worten dürften die bestehenden Voraussetzungen bzw. Einschränkungen für den Güter- und Personenverkehr auf der Strasse nicht abgebaut werden, auch wenn das Europadossier keinerlei Bewegung zu verzeichnen hätte. Die eingeführten Instrumente scheinen in der Praxis eine breite Akzeptanz zu geniessen und die Konsolidierungsphase bei den Strassentransportunternehmen scheint mehrheitlich abgeschlossen. Das bedeutet, dass z.B. die Zulassungen (Lizenzen) weiterhin von sämtlichen Strassentransportunternehmen verlangt werden und dass in der Schweiz – soweit man dieses Erfordernis überhaupt als «Einschränkung» verstehen will – weiterhin strenge Verkehrskontrollen mit den dafür vorgesehenen Massnahmen vorgenommen werden; diese dürfen selbstverständlich nicht nach Immatrikulationsland differenziert werden.

Noch vor weniger als drei Jahren hat die Schweiz im Zuge der Anpassung verschiedener einschlägiger Gesetzesbestimmungen (z.B. der Einführung eines Verkehrsleiters) einer Angleichung des nationalen Rechts an die jüngste Entwicklung der Kabotage innerhalb der EU noch eine Absage erteilt.⁵⁴

Falls es jedoch dennoch zu einem weiteren nationalen Liberalisierungsschritt kommen sollte, wird sich dieser wohl an den Rahmen des geltenden Regimes der EU halten, weshalb für die vorliegende Studie dieses Liberalisierungsszenario als Grundlage angenommen werden soll. Eine weitergehende Liberalisierung wird derzeit in der EU diskutiert.

⁵⁴ Vgl. dazu die Botschaft zu einer Änderung des Strassentransportunternehmens- und des Verkehrsstrafrechts vom 4. September 2013 in BBl 2013 7191 f.

8 Anhang B: Grobe Schätzung zu den Veränderungen in der Verkehrs- und Transportleistung

Die Lockerung des Kabotageverbots führt dazu, dass ausländische Fahrzeuge neu Fahrten im Binnenverkehr durchführen dürfen. Ziel der groben Schätzung ist es, die Verkehrsleistung, respektive die Transportleistung, von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen im Binnenverkehr zu ermitteln.

In diesem Anhang sind die angewendeten Vorgehen und die verwendeten Datengrundlagen für die betrachteten Verkehrsbereiche dokumentiert. Für jedes Marktsegment, Strassengüterverkehr, Personenbeförderung mit Konzessionspflicht und Personenbeförderung ohne Konzessionspflicht wurde eine individuelle Schätzung erstellt. Dieses Vorgehen war erforderlich, da sich die Datenverfügbarkeit sowie auch die Art und der Umfang der Lockerung des Kabotageverbots für die einzelnen Märkte unterscheiden.

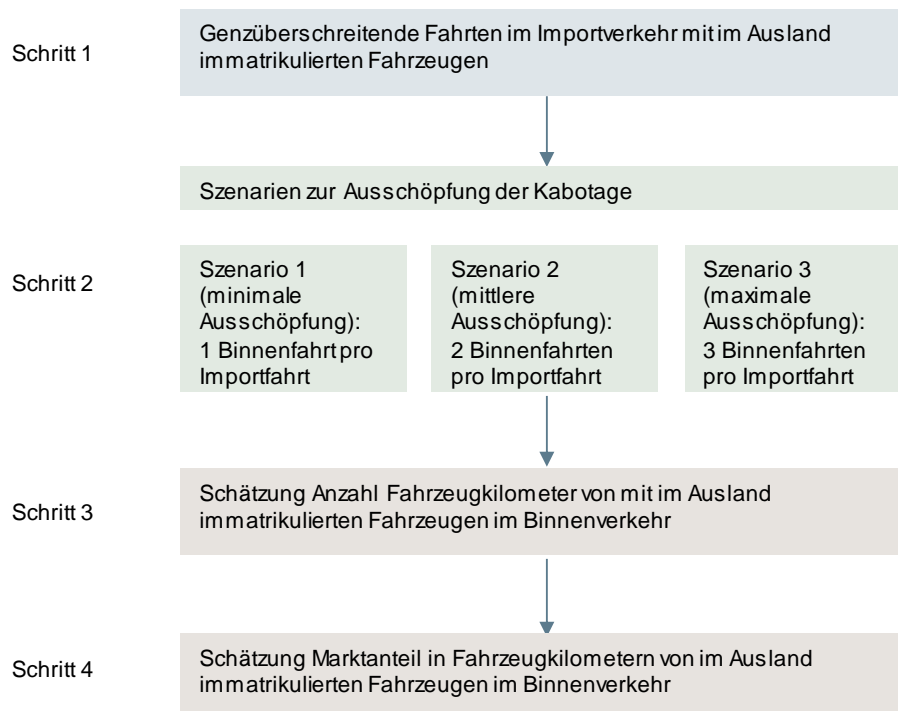
8.1 Strassengüterverkehr

8.1.1 Vorgehen

Der Umfang der Kabotage im Liberalisierungsszenario ist wie folgt definiert: Es sind drei Kabotagefahrten in sieben Tagen nach einer grenzüberschreitenden Fahrt erlaubt. Ausgehend von dieser Definition kann der Marktanteil von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen in Fahrzeugkilometern in vier Schritten bestimmt werden (vgl. Abbildung 13).

- Ausgangspunkt ist die heutige Anzahl grenzüberschreitender Fahrten im Importverkehr mit im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen. Hierzu stützen wir uns auf die Datengrundlagen des Bundesamts für Statistik «Grenzquerender Güterverkehr» ab.⁵⁵
- Ausgehend von diesen grenzüberschreitenden Fahrten nehmen wir drei Szenarien an:
 - Szenario 1: pro Importfahrt wird eine Binnenfahrt durchgeführt
 - Szenario 2: pro Importfahrt werden zwei Binnenfahrten durchgeführt
 - Szenario 3: pro Importfahrt werden drei Binnenfahrten durchgeführt.
- Unter der Verwendung einer durchschnittlichen Fahrdistanz im Binnenverkehr können die Anzahl Fahrzeugkilometer (Fzkm) bestimmt werden, die durch ausländische Fahrzeuge im Binnenverkehr zu erwarten sind.
- Um den Marktanteil der neu durch ausländische Fahrzeuge im Binnenverkehr durchgeführten Fahrleistung zu bestimmen, wird unterstellt, dass sich die gesamte Fahrleistung im Binnenverkehr bei einer Lockerung des Kabotageverbots nicht verändert. Das heisst, dass die im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge Transporte von im Inland immatrikulierten Fahrzeugen übernehmen, ohne dass sich das gesamte Marktvolumen erhöht oder verringert.

⁵⁵ BFS (2015), Grenzquerender Güterverkehr 2014

Abbildung 13: Vorgehen für Schätzung des Marktanteils ausl. Fahrzeuge im Binnenverkehr

Mit diesem Ansatz werden zwei vereinfachende Annahmen getroffen:

- Nicht berücksichtigt werden Fahrten von Fahrzeugen, die Waren in einem EU-Land entladen haben und innerhalb von 7 Tagen auch Binnenfahrten in der Schweiz durchführen könnten.
- Darüber hinaus wird angenommen, dass die Anzahl grenzüberschreitender Fahrten konstant bleibt und nicht zu- oder abnimmt.

Beide vereinfachenden Annahmen führen zu einem tieferen maximalen potentiellen Marktanteil und sind daher konservativ.

8.1.2 Grundlagen

a) Anzahl grenzüberschreitender Fahrten im Importverkehr

Im Jahr 2014 wurden an der Schweizer Grenze rund 5.4 Mio. Grenzübertritte von schweren ausländischen Güterfahrzeugen registriert. Bei etwas weniger als der Hälfte dieser Grenzübertritte, bei rund 2.67 Mio. Grenzübertritten, handelte es sich um Einreisen in die Schweiz (vgl. Abbildung 14).⁵⁶ Davon hatten beinahe 70% das Ziel Schweiz, 10% waren Leerfahrten und die

⁵⁶ BFS (2015), Grenzquerender Güterverkehr 2014

restlichen Einreisen waren für den Transitverkehr bestimmt. Die Leerfahrten und der Transitverkehr werden bei der Analyse ausgeschlossen, weil nach Leerfahrten keine Kabotage erbracht werden darf und Fahrzeuge im Transitverkehr nicht für Binnentransporte zur Verfügung stehen.

Für die Berechnung wird angenommen, dass sich die Anzahl grenzüberschreitender Fahrten von ausländischen Fahrzeugen auch nach einer Lockerung des Kabotageverbots nicht verändert.

Abbildung 14: Grenzquerender Güterverkehr (Anzahl Grenzübertritte) mit im Ausland immatrik. Fahrzeugen, 2014

Grenzquerender Güterverkehr: Einreise	Anzahl Grenzübertritte
davon Zielverkehr	1'838'027
davon Quellverkehr	1'605
davon Transitverkehr	537'396
davon Binnenverkehr	476
davon Leerfahrten	302'734
Total	2'680'238
Relevante Kennzahl Einreise	1'840'108

Quelle: Grenzquerender Güterverkehr 2014, Synthesebericht, BFS

b) Durchschnittliche Distanz für eine Binnenfahrt

Die durchschnittliche Transportdistanz von schweren inländischen Fahrzeugen im Jahr 2013 betrug 37 Kilometer.⁵⁷

c) Anzahl Kabotagefahrten pro grenzüberschreitende Fahrt

Die Anzahl zukünftiger Kabotagefahrten pro inländischer Fahrt sind unbekannt. Im Rahmen von Szenarien wird daher eine unterschiedliche Ausschöpfung des Umfangs der Kabotage angenommen:

- Szenario 1: 1 Kabotagefahrt pro Einreise
- Szenario 2: 2 Kabotagefahrten pro Einreise
- Szenario 3: 3 Kabotagefahrten pro Einreise.

⁵⁷ BFS (2015), Güterverkehr in der Schweiz, S. 6.

d) Fahrleistung im Binnenverkehr

Die Transportleistung der inländischen Fahrzeuge im Binnenverkehr belief sich 2014 auf 10.6 Mrd. Tkm.⁵⁸ Insgesamt legten die inländischen Fahrzeuge knapp 1.7 Mrd. Kilometer zurück.⁵⁹

8.1.3 Ergebnisse

In der nachstehenden Abbildung 15 sind die Ergebnisse für die drei untersuchten Szenarien dargestellt. Die grobe Schätzung zeigt, dass ausländischen Fahrzeuge nach einer Lockerung des Kabotageverbots eine Transportleistung zwischen 430 bis 1'290 Mio. Tkm erbringen werden. Dies entspricht einem Umfang von 4 bis 12% der schweizerischen Fahr- bzw. Transportleistung im Binnenverkehr im Jahr 2014.

Abbildung 15: Anteil der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge im Binnenverkehr

Anteil der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge	Szenarien zur Ausschöpfung der Kabotage		
	Szenario 1: 1 Binnenfahrt pro Importfahrt	Szenario 2: 2 Binnenfahrten pro Importfahrt	Szenario 3: 3 Binnenfahrten pro Importfahrt
in % der Transportleistung im Binnenverkehr	4%	8%	12%
an der Transportleistung im Binnenverkehr in Mio. Tkm	430	860	1'290
an der Fahrleistung im Binnenverkehr in Mio. Fzkm	68	136	204

Quelle: Schätzung Ecoplan

Exkurs: Veränderung der Fahrleistung im Binnenverkehr

Die Annahme, dass sich die Fahrleistung im Binnenverkehr bei einer Lockerung des Kabotageverbots nicht verändert ist eine starke Vereinfachung. Effektiv führt die Kabotage zu tieferen Transportkosten und einer entsprechenden Nachfragerhöhung (vgl. Abschnitt 9.1 in Anhang C). Die Wirkung einer Preisveränderung auf die Nachfrage kann anhand von Preiselastizitäten geschätzt werden. Bei einer durchschnittlichen Preiselastizität von -0.5⁶⁰ führen die um 1% bis 3% tieferen Transportkosten nach einer Lockerung des Kabotageverbots zu einer Erhöhung der Nachfrage nach Strassengütertransporten (gemessen in Fahrzeugkilometern) um rund 0.5% bis 1.5%. Dies entspricht einer Zunahme der Transportleistung um 52 bis 157 Mio. Tonnenkilometern.

⁵⁸ BFS, Leistungen im Güterverkehr, Tabelle T6

⁵⁹ BFS, Leistungen im Güterverkehr, Tabelle T4

⁶⁰ BAV / EZV (2004), S. 28 (Fussnote 10)

8.2 Schienengüterverkehr

8.2.1 Vorgehen

Die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist eine wichtige Zielsetzung der Schweizer Verkehrspolitik.⁶¹ Die Auswirkungen einer Lockerung des Kabotageverbots sind daher von grossem Interesse. Die tieferen Transportkosten im Strassengüterverkehr können sich auch auf die Transportnachfrage im Schienengüterverkehr auswirken, da der Transport auf der Strasse im Vergleich zur Bahn preislich attraktiver wird. Davon betroffen sind primär die weniger bahnaffinen Güter, wie zum Beispiel palettisierte Güter, die mit Wechselbehältern im kombinierten Verkehr transportiert werden.

Die Nachfragereaktion bei der Bahn auf eine Preisveränderung im Strassengüterverkehr kann über eine Kreuzpreiselastizität abgeschätzt werden.

8.2.2 Datengrundlage: Kreuzpreiselastizitäten im Schienengüterverkehr

Die Kreuzpreiselastizität reflektiert die Nachfragereaktion im Schienengüterverkehr bei einer Änderung der Preise im Strassengüterverkehr basierend auf historischen Preis- und Mengenentwicklungen. Damit geht der Ansatz davon aus, dass die Schienengüterverkehrsunternehmen einer Preisanpassung auf der Strasse passiv gegenüberstehen. Dies dürfte in der Realität nicht der Fall sein. Die Schienengüterverkehrsunternehmen optimieren die Erträge über das gesamte Netzwerk, sodass abhängig vom Deckungsbeitrag eines Verkehrs entweder eine Preismässigung gewährt wird oder auf den Verkehr verzichtet wird. Die in der Literatur verwendete Kreuzpreiselastizität über alle Gütergruppen beträgt -0.7 .⁶²

8.2.3 Ergebnis

Wenn auf eine Preissenkung verzichtet wird, sinkt die Nachfrage im Schienengüterverkehr um 0.7%, falls die Preise im Strassengüterverkehr um 1% fallen.

8.3 Internationaler Linienverkehr

8.3.1 Ausgangslage

Im europäischen Ausland boomt der Fernbusmarkt. Seit der Liberalisierung des Fernbusverkehrs in Deutschland seit Anfang 2013 beispielsweise ist der Marktanteil des Busses am Linienfernverkehr mit Bussen und Bahnen von 5.9% (2013) und 10.9% (2014) auf 15.0% (2015) gestiegen.⁶³

⁶¹ Vgl. BAV (2016), Die Verkehrspolitik der Schweiz, S. 1

⁶² Vgl. BAV / EZV (2004), S. 28 (Fussnote 10)

⁶³ Vgl. DESTATIS (2016), Boom bei Linienfern-bussen hält an: 23 Millionen Fahrgäste im Jahr 2015.

Die Fernbusse erschliessen neue Kundenkreise und bieten eine Alternative zu den übrigen Verkehrsmitteln. Auch in der Schweiz gewinnt der grenzüberschreitende Fernbusverkehr an Beliebtheit. Grenzüberschreitende Fernbuslinien dürfen jedoch keine Passagiere innerhalb der Schweiz befördern. Die Aufhebung des Kabotageverbots würde es den Unternehmen, die eine Bewilligung für internationale Linien erhalten haben, erlauben ihre Passagiere auch innerhalb der Schweiz zu transportieren bzw. ein- und aussteigen zu lassen.

Mit einer Lockerung des Kabotageverbots würde folglich die Anzahl der Linien und die Dichte des Fahrplans im internationalen Linienvkehr zunehmen. Betroffen davon wären in erster Linie die Fernverkehrsverbindungen der Bahn.

8.3.2 Vorgehen

Eine Einschätzung des Marktpotenzials von Fernbussen ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Dies zeigen auch die Resultate der deutschen Studien zum Thema, die bezüglich der Auswirkungen grosse Bandbreiten aufweisen (vgl. Abschnitt 5.1.2). Um dennoch einen Hinweis zur Grössenordnung der Effekte zu haben, wird der Anteil der Passagiere grob geschätzt, welche die Eisenbahn an die Fernbusse bei einem vollständig ausgebauten Fernbusnetz verlieren könnten.

Die Schätzung basiert auf der Tatsache, dass die Fernbusse die Bahn primär über den Preis konkurrieren, während sie bei anderen Kriterien, wie beispielsweise der Reisezeit schlechter abschneiden. Die Reise mit dem Fernbus dauert oft deutlich länger als mit der Bahn.

Daher ist davon auszugehen, dass die zukünftigen Fernbusangebote primär diejenigen Personen ansprechen, die einerseits besonders preissensibel sind, und andererseits gewillt sind, längere Fahrzeiten in Kauf zu nehmen. Dies trifft in erster Linie auf Rentner, jüngere Personen und Freizeitreisende zu. Um eine grobe Einschätzung des Marktpotenzials von Fernbussen zu erhalten, setzen wir daher bei den heutigen Bahnkunden an und gehen wie folgt vor:

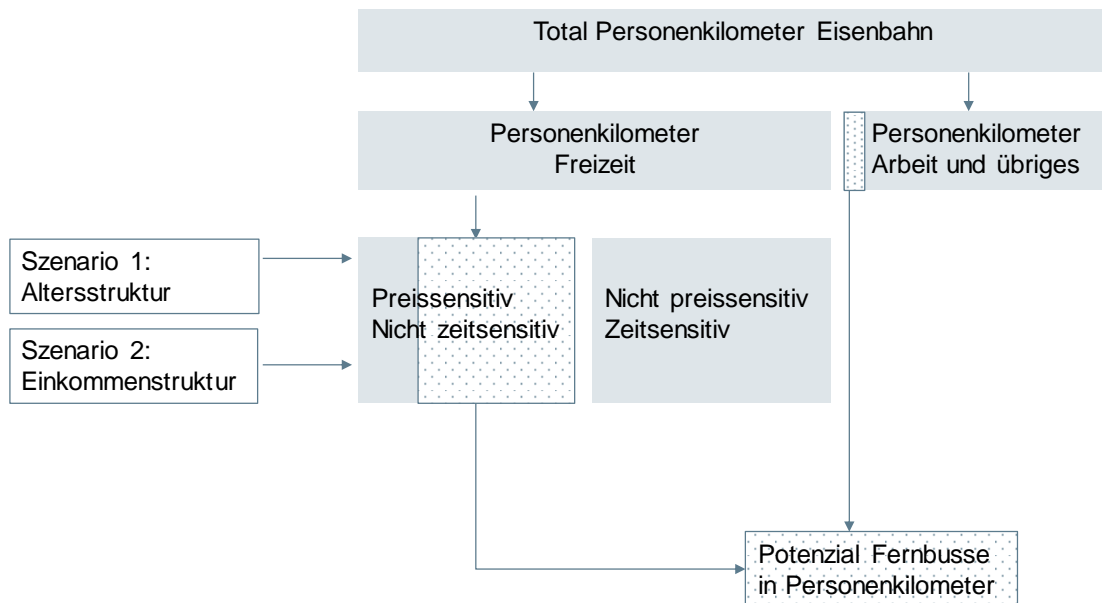
- Unterteilung der gesamten Verkehrsleistung der Bahn in Freizeit und übriges.
- Weitere Unterteilung der Freizeitreisenden nach Merkmalen der Preissensibilität und Zeit-Un-Sensibilität

Für die Abgrenzung der preissensiblen und zeitunsensiblen Kunden von den restlichen Kunden bedienen wir uns zweier unterschiedlicher Herangehensweisen:

- Abschätzung über die Altersstruktur
- Abschätzung über die Einkommensstruktur

Die Abbildung 16 gibt einen Überblick über das Vorgehen zur Schätzung des Marktpotenzials von Fernbussen.

Abbildung 16: Vorgehen Schätzung Potenzial Fernbusse in entgangenen Personenkilometer der Bahn



Quelle: Ecoplan

Zusätzlich zur Herleitung des Marktpotenzials von Fernbussen über die Alters- und Einkommensstruktur wird das Marktpotenzial über den Anteil der Spartickets an den verkauften Online-Tickets abgeschätzt.

8.3.3 Grundlagen

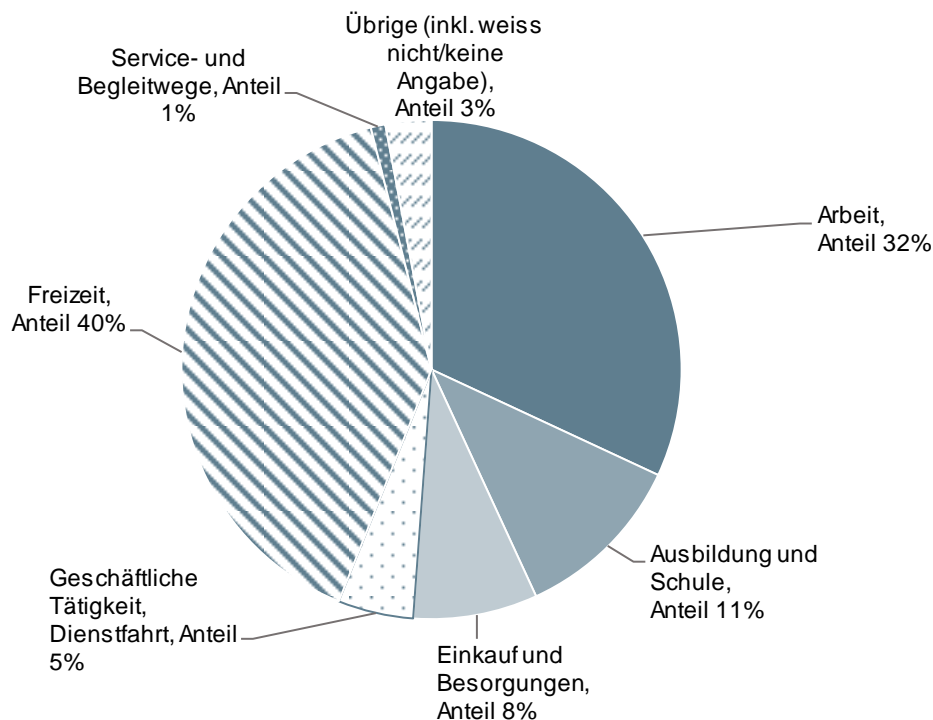
a) Verkehrsleistung der Bahn differenziert nach Reisezwecken

2015 betrug die Verkehrsleistung der Bahn 20'389 Mio. Personenkilometer.⁶⁴ Abbildung 17 zeigt die Aufteilung der Verkehrsleistung der Bahn in die verschiedenen Zwecke für das Jahr 2015.⁶⁵

⁶⁴ BFS (2017), Mikrozensus Mobilität und Verkehr.

⁶⁵ BFS (2017), Mikrozensus Mobilität und Verkehr.

Abbildung 17: Aufteilung der Verkehrsleistung der Bahn in verschiedene Zwecke, 2015

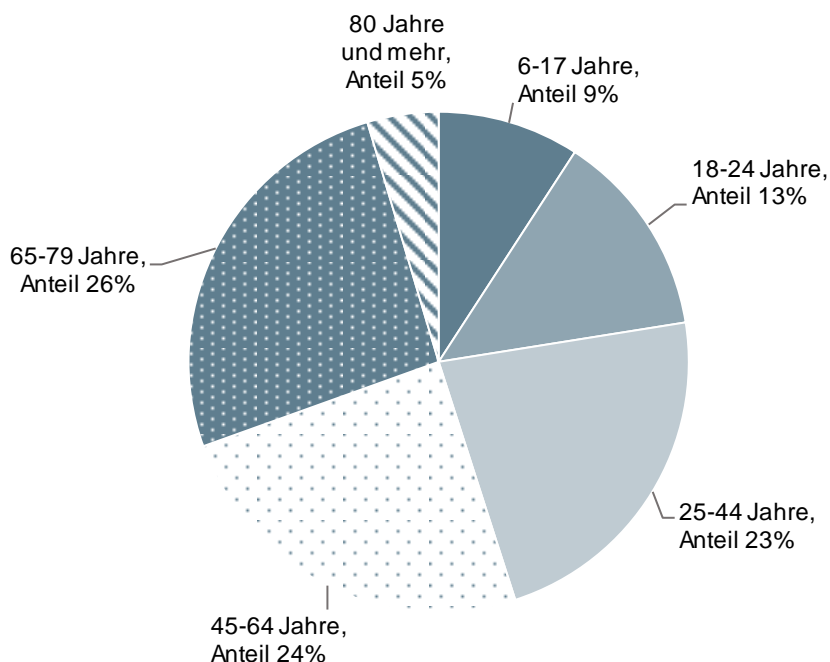


Quelle: BFS (2017), Mikrozensus Mobilität und Verkehr, Verkehrsverhalten der Bevölkerung, Synthesetabellen, Mittlere Tagesdistanz im Inland pro Person nach Verkehrsmittel und Verkehrszweck, in km

b) Verkehrsleistung im Freizeitverkehr nach Alterskategorie differenziert

Die nachfolgende Abbildung 18 zeigt die Verkehrsleistung im Freizeitverkehr differenziert nach sechs Alterskategorien für das Jahr 2015. Rund 53% der gesamten Verkehrsleistung der Bahn im Freizeitverkehr wurde von junge Passagiere bis 24 Jahre und älteren Passagiere ab 64 Jahre zurückgelegt.⁶⁶ Diese Altersgruppen, d.h. junge Personen sowie Pensionierte, sind besonders preissensibel und zeitunsensibel und gehören daher vorwiegend zur potenziellen Kundengruppe der Fernbusse.

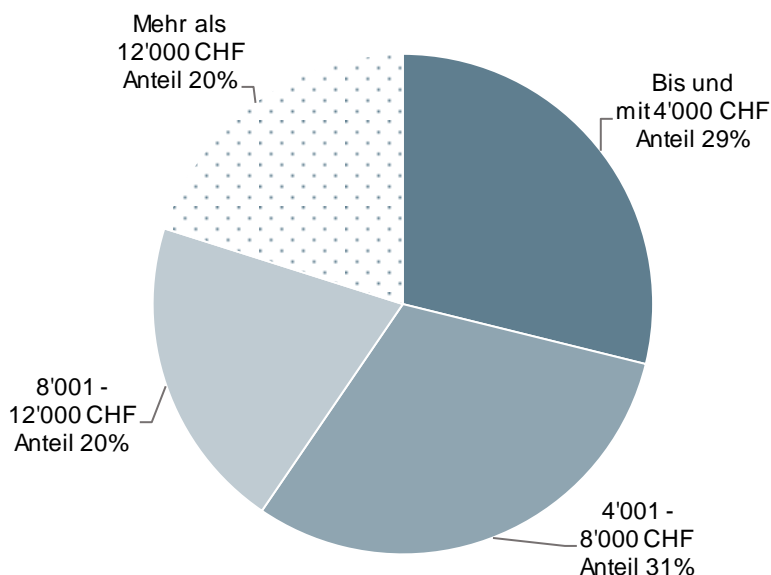
⁶⁶ BFS (2017), Mikrozensus Mobilität und Verkehr

Abbildung 18: Aufteilung der Verkehrsleistung im Freizeitverkehr nach Altersstruktur, 2015

Quelle: BFS (2017), Mikrozensus Mobilität und Verkehr, Verkehrsverhalten der Bevölkerung, Synthesetabellen, Mittlere Tagesdistanz im Inland pro Person nach Verkehrsmittel und Verkehrszweck, in km

c) Verkehrsleistung im Freizeitverkehr differenziert nach Einkommensstruktur

Je höher das persönliche Einkommen, desto geringer die Preissensibilität und desto höher die Zeitsensibilität. Das nachfolgende Kuchendiagramm zeigt, dass rund 20% der in der Freizeit zurückgelegten Personenkilometer auf der Schiene im Jahr 2015 von Haushalten mit einem Einkommen unter 4'000 CHF zurückgelegt wurde. Über die Hälfte der Verkehrsleistung wurde von mittleren Haushaltseinkommen zwischen 4'000 und 12'000 CHF pro Monat erzielt. Die einkommensstarken Haushalte mit einem Einkommen über 12'000 CHF sind für 20% der Verkehrsleistung auf der Schiene verantwortlich.

Abbildung 19: Aufteilung der Fahrleistung im Freizeitverkehr nach Einkommensstruktur, 2015

Quelle: BFS (2017), Mikrozensus Mobilität und Verkehr, Verkehrsverhalten der Bevölkerung, Synthesetabellen, Mittlere Tagesdistanz im Inland pro Person nach Verkehrsmittel und Verkehrszweck, in km

d) Ticketverkäufe SBB

2016 waren 10.6% aller von den SBB verkauften Onlinetickets bzw. 2.8% aller insgesamt verkaufter Tickets der SBB Spartickets.⁶⁷ Es ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Käufer eines Spartickets preissensibel ist. Jedoch dürfte nur ein Teil dieser Kunden auch tatsächlich auf einen Fernbus wechseln, weil die Spartickets auch gekauft werden, um einfach günstiger mit dem Zug zu reisen. Für die Höhe des Anteils preissensibler Kunden gibt es keine Anhaltspunkte. Wir gehen davon aus, dass rund 60% der Personen, die ein Sparticket kaufen, auf einen Fernbus wechseln würden bei einem ausgebauten Fernbusnetz in der Schweiz.

e) Annahmen zum Anteil der preissensiblen Kunden nach Segment

Abbildung 20 gibt einen Überblick über die getroffenen Annahmen für die drei Herangehensweisen zur Abgrenzung der preissensiblen und zeitunsensiblen Kunden von den restlichen Kunden. Zusammenfassend gilt:

- Einkommensstruktur: Bei den jüngeren Personen und Pensionierten ist der Anteil preissensibler und zeitunsensibler Kunden höher als bei den restlichen Altersgruppen

⁶⁷ SBB (2017), Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2016. Zahlen zu den Spartickets sind für das Jahr 2015 im Geschäftsbericht des entsprechenden Jahres nicht verfügbar.

- Einkommensstruktur: Je höher das persönliche Einkommen, desto geringer der Anteil preissensibler und zeitunsensibler Kunden.
- Ticketverkäufe: Nicht alle Personen, die ein Sparticket kaufen, würden auch auf einen Fernbus wechseln. Für die Schätzung treffen wir die Annahme, dass etwas mehr als die Hälfte (60%) der Personen, die ein Sparticket kaufen, auf einen Fernbus wechseln würden.

Abbildung 20: Annahmen zum Anteil preissensibler Kunden nach Segment

Herangehensweise	Anteil preissensibler Kunden
Altersstruktur	
6 – 17 Jahre	15%
18 – 24 Jahre	25%
25 – 44 Jahre	5%
45 – 64 Jahre	5%
65 – 79 Jahre	20 %
Ab 80 Jahre	20 %
Einkommensstruktur	
Haushaltseinkommen bis und mit 4'000 CHF/Monat	20%
Haushaltseinkommen zw. 4'000 – 8'000 CHF/Monat	10%
Haushaltseinkommen zw. 8'000 – 12'000 CHF/Monat	5%
Haushaltseinkommen ab. 8'000 – 12'000 CHF/Monat	1%
Ticketverkäufe SBB	
Anteil der Kunden, die Spartickets kaufen und auf Fernbusse wechseln	60%

Für die Personenkilometer mit Reisezweck «Arbeit» wird bei der Abschätzung über die Alters- und Einkommensstruktur jeweils angenommen, dass Fernbusse einen Marktanteil von 1% erhalten, weil Pendler und Geschäftsreisende, die einen grossen Teil dieser Gruppe ausmachen, weniger preissensibel sind.

8.3.4 Ergebnisse

Die Abbildung 21 zeigt die Ergebnisse der drei verschiedenen Herangehensweisen:

- Wird die Abgrenzung der preissensiblen und zeitunsensiblen Kunden von den restlichen Kunden über die **Altersstruktur** abgeschätzt, ergibt sich eine Verlagerung von rund 6% der gesamten Personenkilometer der Bahn auf die Fernbusse. Dies entspricht in etwa einer

finanziellen Einbusse im Verkehrsertrag der Bahn von rund 285 Mio. CHF bzw. eine Reduktion der Verkehrsleistung im Umfang von 1'196 Mio. Personenkilometern.⁶⁸

- Wird die Abgrenzung der potenziellen Kundengruppe über die **Einkommensstruktur** abgeschätzt, erhalten wir ähnliche Resultate wie bei der Herangehensweise über die Altersstruktur: Die Bahn verliert 5% ihrer Verkehrsleistung an die Fernbusse bzw. muss mit einem Rückgang der Verkehrsleistung von 1'072 Mio. Personenkilometern rechnen. Dies entspricht einer finanziellen Einbusse von rund 256 Mio. CHF bzw. 4% des heutigen Verkehrsertrags von Personen.
- Bei einer Abschätzung des Marktpotenzial über den Anteil der Spartickets an den gesamten **Ticketverkäufen** bzw. an den Online-Ticketverkäufen, gehen die Anzahl Personenkilometer bei der Bahn um 343 bzw. 1'297 Mio. Personenkilometer zurück. Dies entspricht einem Rückgang von rund 2 bzw. 6% der gesamten Verkehrsleistung. Der Bahn entgehen rund 82 bzw. 309 Mio. CHF pro Jahr, was rund 1 bzw. 5% des heutigen Verkehrsertrags der Bahn durch Personen entspricht.

Abbildung 21: Zusammenfassung der Ergebnisse zum potenziellen Fernbuspotenzial in der Schweiz

	Potenzial in Mio. Pkm	in % der Verkehrs- leistung der Eisenbahn in Pkm	Potenzieller Rückgang des Verkehrsertrags der Bahn in Mio. CHF
Abschätzung über Altersstruktur	1'196	6%	285
Abschätzung über Einkommensstruktur	1'072	5%	256
Abschätzung über Anteil Ticketverkäufe bzw. Online-Verkäufe	343 bzw. 1'297	2 bzw. 6%	82 bzw. 309

8.4 Reisecars

8.4.1 Vorgehen

Beim nicht bewilligungspflichtigen Personenverkehr wären nach einer Aufhebung des Kabotageverbots sämtliche Fahrten im Binnenverkehr erlaubt. Für die Abschätzung des Marktpotenzials wird davon ausgegangen, dass die Fahrleistung der privaten Reisecars konstant bleibt. Gleichzeitig wird angenommen, dass der Marktanteil der Fernbusse grösser ist, je näher ein Kanton an der Grenze liegt.

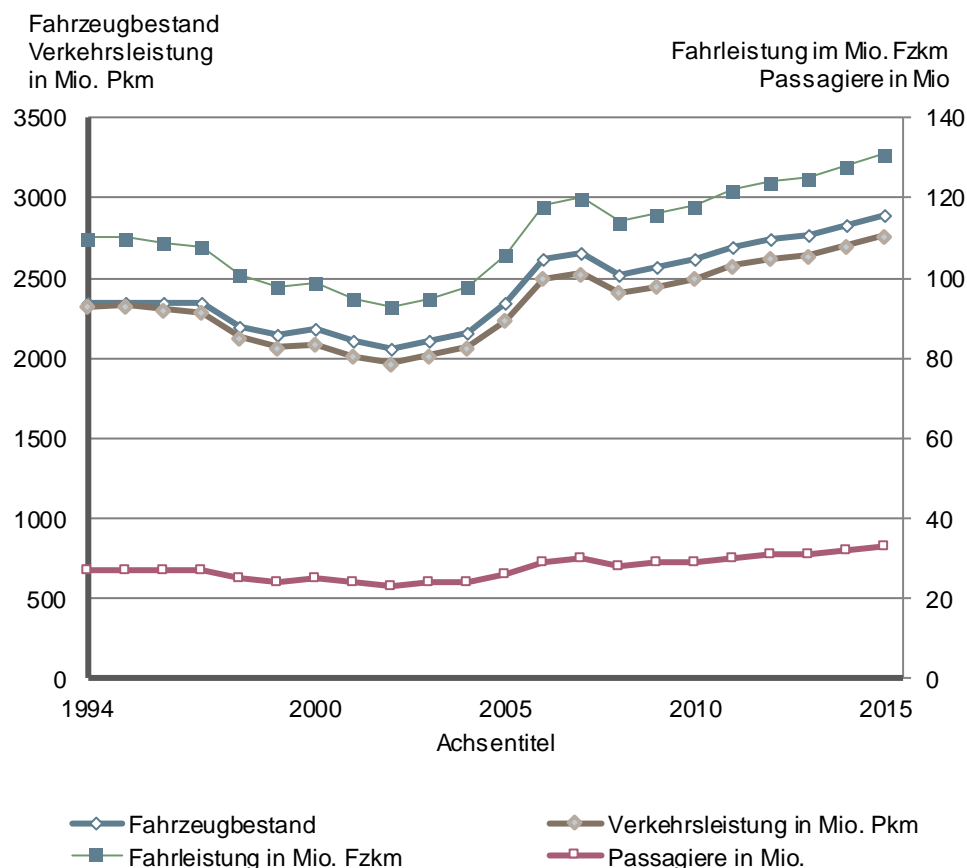
⁶⁸ Der Verkehrsertrag durch Personen des öffentlichen Verkehrs betrug 2014 6040 Mio. CHF. Die im Jahr 2015 zurückgelegten Personenkilometer im gesamten öffentlichen Verkehr liegen bei 25'345 Pkm. Unter der vereinfachenden Annahme, dass ein Personenkilometer für alle Verkehrsmittel den gleichen Ertrag stiftet, nahm die SBB pro Personenkilometer 0.24 CHF von Personen ein.

8.4.2 Grundlagen

a) Verkehrs- und Fahrleistung der privaten Reisecars

2015 betrug die Fahrleistung der privaten Reisecars in der Schweiz 131 Mio. Fahrzeugkilometer und die Verkehrsleistung rund 2'766 Mio. Personenkilometer. Insgesamt wurde die Verkehrs- und Fahrleistung von 2'896 Reisecars erbracht, womit 33 Mio. Passagiere transportiert wurden (Abbildung 22). Die Verkehrs- und Fahrleistung der Reisecars sowie die beförderten Passagiere und der Fahrzeugbestand sind in den letzten 20 Jahren um gut 20% gewachsen.

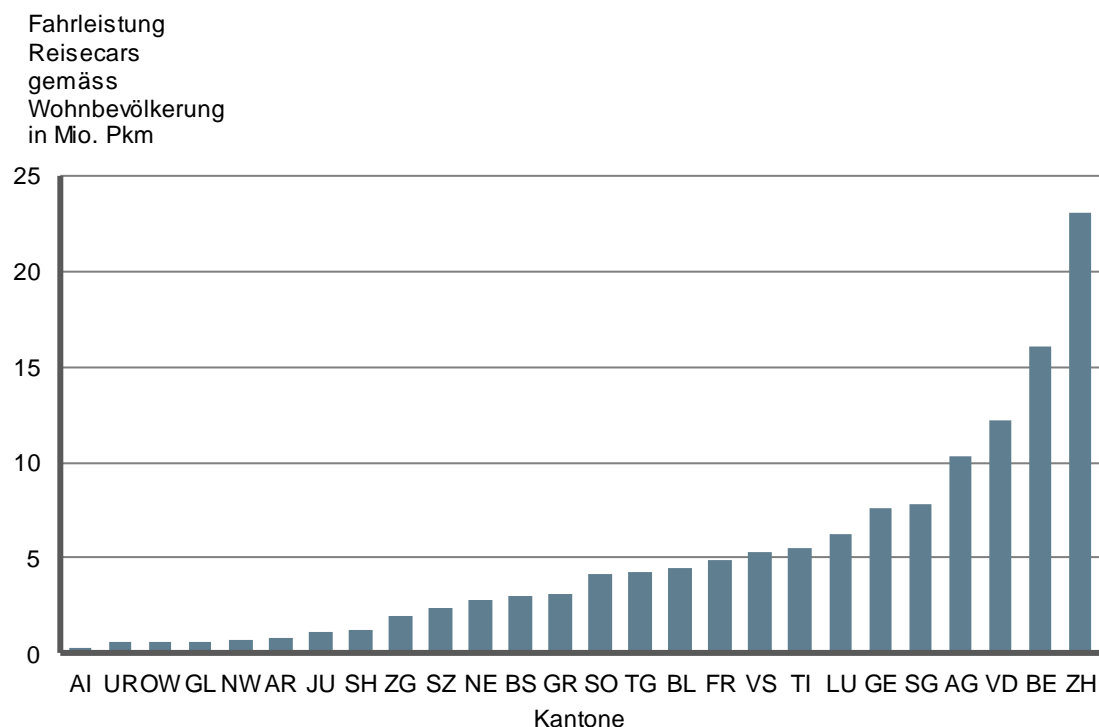
Abbildung 22: Fahrleistung, Verkehrsleistung, Fahrzeugbestand und Passagiere von privaten Reisecars seit 1994 in der Schweiz



Quelle: BFS, Tabelle 13: Leistungen des privaten Personenverkehrs

b) Verteilung der Verkehrsleistung auf die einzelnen Kantone

Abbildung 23 zeigt die Verteilung der Verkehrsleistung in Personenkilometern von inländischen Reisecars anhand der Wohnbevölkerung auf die einzelnen Kantone der Schweiz. Auf den Kanton Zürich fallen demnach fast 18% der gesamten Verkehrsleistung, gefolgt vom Kanton Bern mit 12% und dem Kanton Waadt mit 9%.

Abbildung 23: Verteilung der Verkehrsleistung der Reisecars gemäss Wohnbevölkerung Kantone, 2015

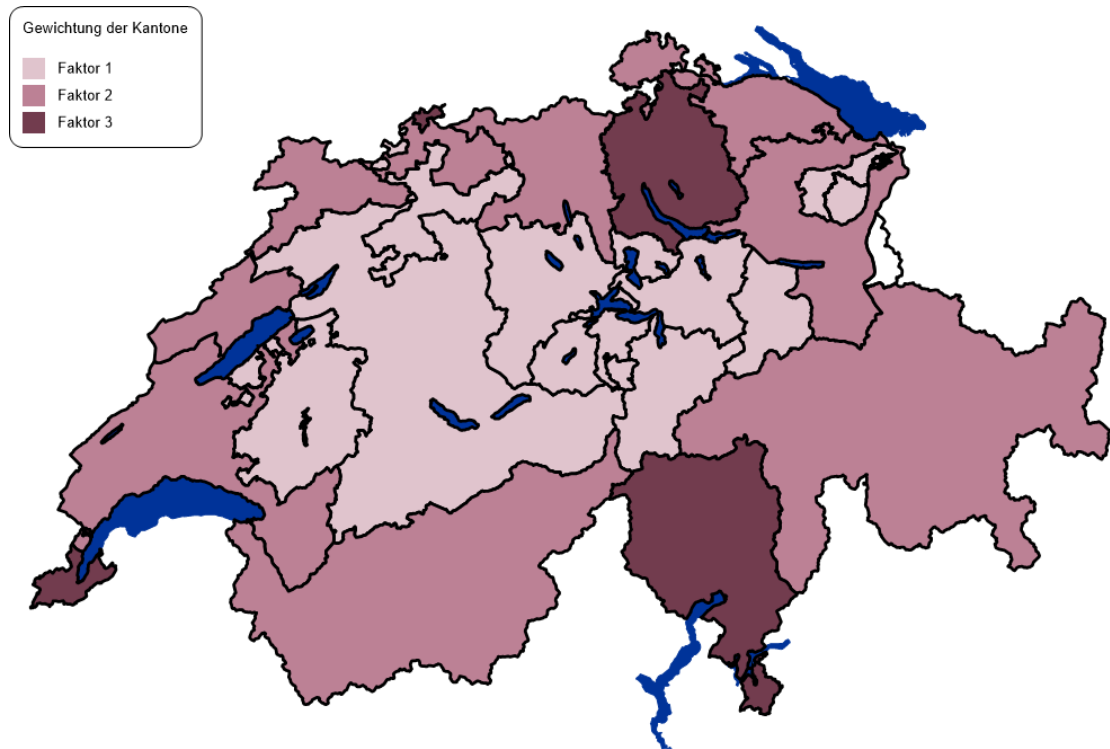
Quelle: Ecoplan

c) Marktanteil der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge

Abhängig von der Distanz bis zur Grenze wurden Faktoren für das Marktpotenzial von ausländischen Anbietern festgelegt. Den Kantonen wurde je nach ihrer Distanz zur Grenze Faktoren von 1 bis 3 (1 = geringes bis 3 = grosses Potenzial) zugewiesen. Ein geringes (mittleres bzw. grosses) Potenzial bedeutet, dass bei der Aufhebung des Kabotageverbots 10% (25% bzw. 50%) der heutigen Verkehrsleistung von inländischen Reisebussen durch ausländische Reisecars übernommen wird. Den Kantonen Basel, Genf und Tessin wurde aufgrund ihrer zusammenhängenden Wirtschaftsräume mit dem angrenzenden Ausland der Faktor 3 zugeordnet. Auch dem Kanton Zürich wurde der Faktor 3 verwiesen, da er dank dem Flughafen eine wichtige Verkehrsdrehscheibe ist für internationale Reisegruppen.⁶⁹ Für die Grenzkantone wurde der Faktor 2 festgelegt, während die Kantone ohne Grenze zum Ausland mit dem Faktor 1 versehen wurden (vgl. Abbildung 24).

⁶⁹ Die Branche vermutet, dass es bereits heute am Flughafen Zürich zu Verstössen gegen die Kabotage kommt. Ausländische Reisebusse werden während der Tourismussaison in die Schweiz verschoben und begleiten internationale Gruppen auf Rundreisen durch die Schweiz, ohne die Schweiz zu verlassen. Beweise dafür gibt es jedoch nicht, da der Nachweis von Verstössen gegen die Kabotage sehr schwierig ist.

Abbildung 24: Gewichtung der Kantone



Hinweis: Faktor 1 = geringes Potenzial, Anteil ausländische Reisecars 10%; Faktor 2 = mittleres Potenzial, Anteil ausländischer Reisecars 25%, Faktor 3 = grosses Potenzial, Anteil ausländischer Reisecars 50%

Quelle: Ecoplan

8.4.3 Ergebnis

Die Schätzung gemäss obenstehenden Grundlagen und Gewichtung der Kantone ergibt, dass das Marktpotenzial ausländischer Reisecars in der Schweiz rund 830 Mio. Pkm bzw. rund 30% der heutigen Jahresverkehrsleistung von inländischen Reisecars beträgt.

9 Anhang C: Veränderung der Transportkosten

9.1 Strassengüterverkehr

9.1.1 Vorgehen

Im Sinne einer groben Abschätzung wird in diesem Abschnitt gezeigt, wie sich die Transportkosten pro Fahrzeugkilometer verändern, wenn das Kabotageverbot gelockert wird. Dazu werden als erstes die Kostenunterschiede zwischen einem in der Schweiz und einem im Ausland immatrikulierten Lastwagen gezeigt. Anschliessend wird grob geschätzt, wie sich die durchschnittlichen Transportkosten in der Schweiz verändern werden.

Die Kostenunterschiede zwischen einem inländischen und einem ausländischen Lastwagen pro Fahrzeugkilometer werden anhand der Angaben der ASTAG (Selbstkosten für Nutzfahrzeuge im Strassentransport [SNS]) berechnet. Die Berechnung erfolgt für einen im Fernverkehr eingesetzten 5-Achs-Sattelzug. Die Kosten für das Fahrpersonal werden jeweils anhand des Lohnniveaus im betrachteten Ausland angepasst. Dazu werden Daten von Eurostat verwendet.

Die tieferen Transportkosten im Strassengüterverkehr haben Auswirkungen auf die Transportnachfrage im Strassengüterverkehr. Das Ausmass der Nachfragereaktion hängt davon ab, wie bedeutend die Reduktion der Transportkosten im Vergleich zu den Gesamtkosten ist und ob bzw. zu welchen Kosten die Transportleistung durch andere Transportmittel wie die Bahn erbracht werden kann. Die gross die Nachfragereaktion ist, kann mittels eines Elastizitäten-Ansatzes abgeschätzt werden.

9.1.2 Datengrundlagen

a) Transportkosten pro Fahrzeugkilometer

Das Kostenniveau ist einer der wichtigsten Faktoren, der die Wettbewerbsfähigkeit im Güterkraftverkehr bestimmt. Während manche dieser Kosten eng mit dem Land verknüpft sind, in welchem das Fahrzeug immatrikuliert ist und das Transportunternehmen ansässig ist (insbesondere die Lohnkosten), sind andere variabel und hängen vom Land ab, in dem das Fahrzeug eingesetzt wird (insbesondere Strassenbenutzungsgebühren). Um den Einfluss einer Marktöffnung auf die Struktur des Strassengüterverkehrs zu bestimmen, ist es sinnvoll die Kostenstruktur des Wirtschaftszweiges der Schweiz und den umliegenden Staaten zu vergleichen.

Die Jahreskosten eines Lastzuges setzen sich aus einer Vielzahl von Kosten zusammen. Diese Kosten lassen sich grundsätzlich in vier Hauptkostengruppen unterteilen:⁷⁰

- **Kilometerabhängige Kosten des Fahrzeuges:** Die kilometerabhängigen Kosten hängen von der Einsatzintensität des Fahrzeuges ab. Sie fallen grundsätzlich nur dann an, wenn

⁷⁰ Die nachfolgende Gliederung der Kosten korrespondiert mit der Differenzierung wie sie auch die ASTAG (Selbstkosten für Nutzfahrzeuge im Strassentransport) verwendet.

das Fahrzeug tatsächlich bewegt wird. Zu den kilometerabhängigen Kosten zählen u.a. die Treibstoffkosten, die Kosten für kilometerabhängige Abgaben und Gebühren, die Kosten für den Fahrzeugunterhalt und die fahrleistungsabhängigen Anteile der Abschreibungen.

- **Fahrpersonalkosten des Fahrzeugführers:** Die Personalkosten sind abhängig von der Anzahl Stunden, in denen das Fahrzeug und der Chauffeur eingesetzt werden. Die Personalkosten bestehen aus dem Lohnkosten, dem Arbeitgeberanteil an den Sozialleistungen, der Spesenentschädigung und den Weiterbildungskosten.
- **Betriebsgemeinkosten (Fixe Kosten) des Fahrzeuges:** Zu den fixen Kosten zählen diejenigen Kosten, die grundsätzlich nicht von der Nutzungsintensität des Fahrzeuges abhängen. Diese Kosten fallen im Jahresverlauf so oder so an unabhängig davon, wie viele Fzkm das Fahrzeug zurückgelegt hat oder wie viele Stunden das Fahrzeug eingesetzt wurde. Die fixen Kosten umfassen beispielsweise die Versicherungskosten, die Betriebsgemeinkosten, pauschale Abgaben und den fixen Anteil an den Abschreibungen.
- **Verwaltungsgemeinkosten:** Die Verwaltungsgemeinkosten beinhalten die Kosten für die Verwaltung. Dazu zählt unter anderem die Disposition, das Fuhrparkmanagement, die Werkstatt, Gebäude, Kommunikation, Marketing und Vertrieb, Steuern und Versicherungen sowie Human Resource Kosten.

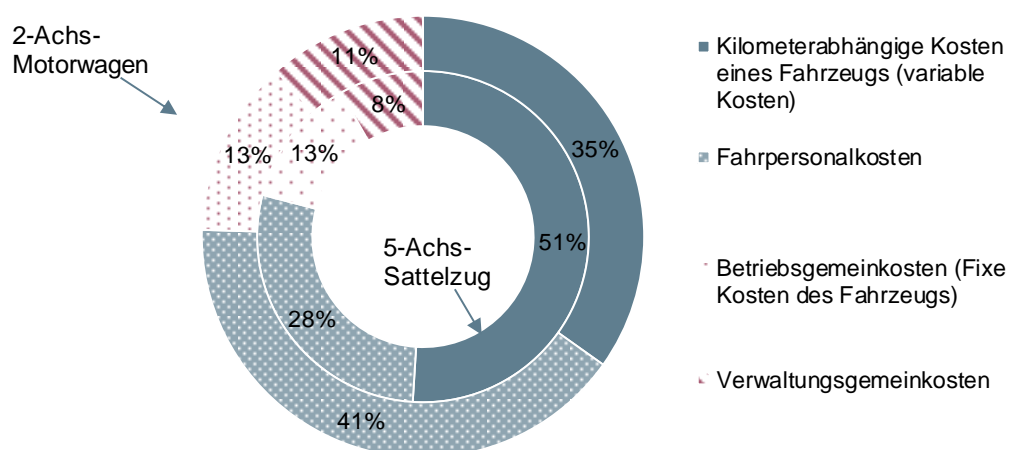
Die Bedeutung der einzelnen Kostengruppen unterscheidet sich abhängig vom Fahrzeugtyp und vom Fahrzeugeinsatz.⁷¹ Die Anteile der einzelnen Kostengruppen hängen insbesondere von der erbrachten Fahrleistung ab. Die Bedeutung bzw. der relative Anteil der Betriebsgemeinkosten und der Verwaltungsgemeinkosten nimmt mit zunehmender Fahrleistung ab. Die Fahrpersonalkosten fallen umso stärker ins Gewicht, je geringer die Fahrdistanzen im Vergleich zur gesamten Einsatzzeit des Fahrzeuges sind.⁷²

⁷¹ Vgl. Wittenbrink (2011), Transportkostenmanagement im Strassengüterverkehr, S. 6

⁷² Vor allem im Stückgutverteilverkehr ist die Einsatzzeit der Fahrzeuge im Vergleich zur zurückgelegten Distanz aufgrund der vielen Umschlagvorgänge vergleichsweise gering.

Nachfolgend sind die Anteile der jeweiligen Kostengruppe für einen im internationalen Fernverkehr eingesetzten 5-Achs-Sattelzug und zum Vergleich auch für einen 2-Achs-Motorwagen dargestellt.⁷³ Die Abbildung 25 zeigt, dass beim Sattelzug die variablen Kosten im Fernverkehr mit 46% die grösste Kostengruppe ausmachen, gefolgt von den Kosten für das Fahrpersonal mit 32% der gesamten Transportkosten. Beim 2-Achs-Motorwagen hingegen sind die Fahrpersonalkosten mit 41% der Transportkosten die grösste Kostengruppe, gefolgt von den Kilometerabhängigen Kosten eines Fahrzeugs mit 35%. Die verbleibenden Viertel der beiden Fahrzeugtypen verteilt sich auf die fixen Kosten sowie auf die Verwaltungsgemeinkosten. Der Grund für die Unterschiede zwischen 5-Achs-Sattelzug und 2-Achs-Motorwagen liegt wie eingangs erwähnt bei den geringeren zurückgelegten Distanzen, die dazu führen, dass die Fahrpersonalkosten stärker ins Gewicht fallen.

Abbildung 25: Kostenstruktur 2er Fahrzeugtypen im Strassengüterverkehr



Quelle: ASTAG (2017), Selbstkosten für Nutzfahrzeuge im Strassentransport

⁷³ Sofern ein ausländisches Fahrzeug bei einer Aufhebung der kleinen Kabotage in der Schweiz zukünftig auch für Binnentransporte eingesetzt wird, gehen wir davon aus, dass sich dies nur im Rahmen einer bereits durchzuführenden Import-/Exportfahrt in die Schweiz oder einer Transitfahrt durch die Schweiz lohnt. In einem solchen Fall handelt es sich distanzmässig aber letztlich um eine Fernfahrt, trotz der allfälligen Kurzstrecke für den Binnentransport in der Schweiz. Daher gehen wir für den relevanten Kostenvergleich von einem Fahrzeug im internationalen Fernverkehr aus.

Folgende Parameter wurden für die Fahrzeugkosten des 5-Achs-Sattelzugs unterlegt: Kaufpreis des Fahrzeugs: 283'761 CHF, Nutzungsdauer in Jahren: 6 Jahre, Einsatzstunden pro Jahr: 2'100., Anzahl zurückgelegte Kilometer pro Jahr: 100'000. Für den 2-Achs-Motorwagen wurden folgende Parameter unterlegt: Kaufpreis des Fahrzeugs: 189'000 CHF, Nutzungsdauer in Jahren: 8 Jahre, Einsatzstunden pro Jahr: 2'100, Anzahl zurückgelegte Kilometer pro Jahr: 80'000.

b) Lohnniveau

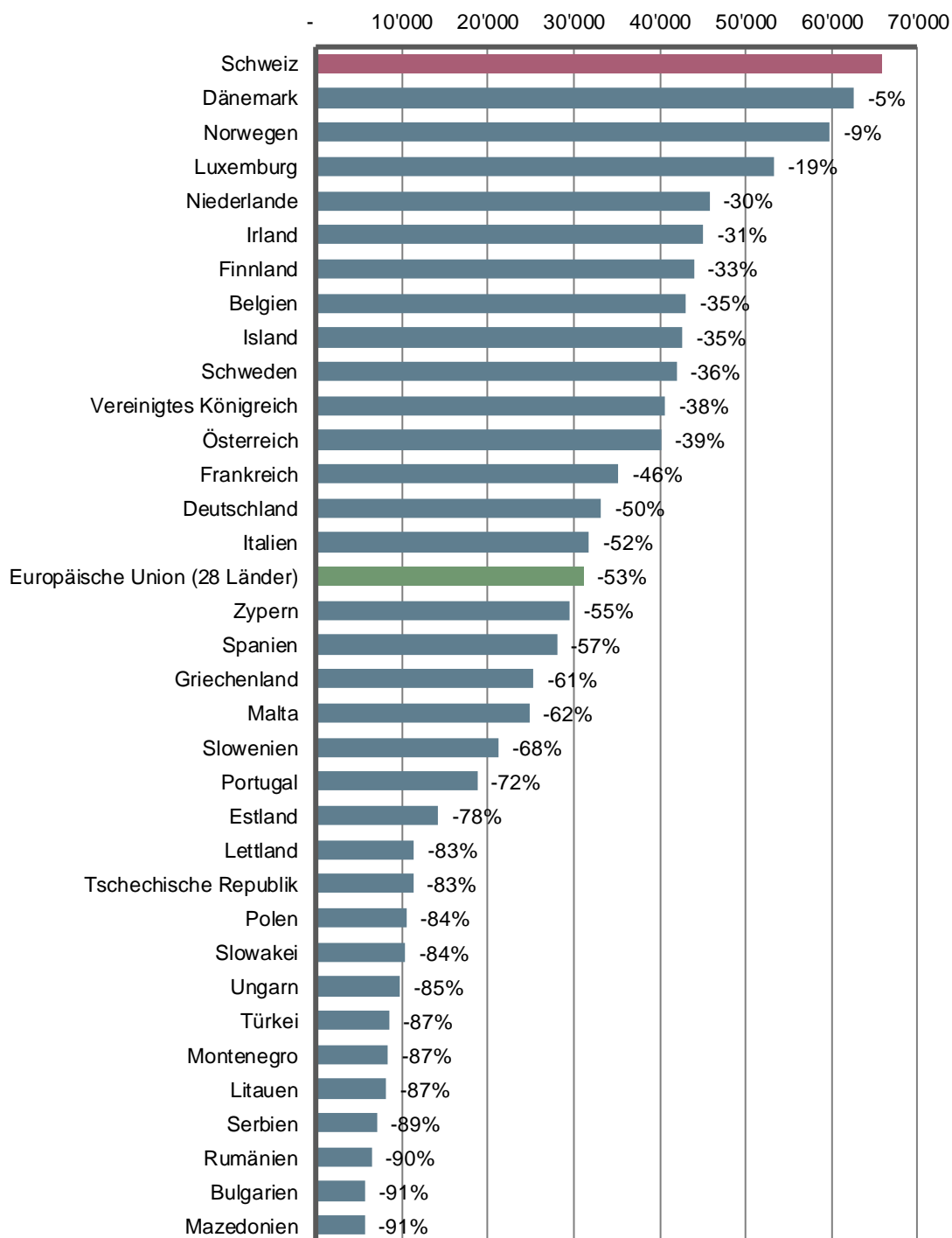
Vereinfachend werden nur die Unterschiede zwischen den Fahrpersonalkosten untersucht, die sich innerhalb von Europa deutlich unterscheiden.⁷⁴ Die Abbildung 26 enthält einen Vergleich der Lohnkosten der Schweiz mit den Ländern der Europäischen Union, woraus sich folgende Erkenntnisse gewinnen lassen⁷⁵:

- Das Fahrpersonal in der Schweiz erzielt im Vergleich mit dem europäischen Ausland die höchsten Einkommen.
- Einzig in Dänemark und Norwegen werden ähnlich hohe Jahresverdienste erzielt, wie in der Schweiz.
- Mit deutlichem Abstand folgen u.a. die Jahresverdienste in den Nachbarländern der Schweiz. In Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich verdienen die Chauffeure zwischen 39% und 52% weniger als in der Schweiz.
- Noch drastischer sind die Unterschiede zu den Ländern Mazedonien, Rumänien und Bulgarien. In Rumänien verdient ein Chauffeur nur rund 10% des Schweizer Jahresgehaltes.

⁷⁴ Die Beschränkung der Untersuchung auf die Fahrpersonalkosten stellt eine konservative Annahme dar. So sind insbesondere auch die vom jeweiligen Lohnniveau abhängigen Gemeinkosten wie zum Beispiel die Kosten für die Disposition im Ausland deutlich günstiger als in der Schweiz.

⁷⁵ Der Lohnkostenvergleich stützt sich auf eine Auswertung des durchschnittlichen Jahresverdienstes für die Branche „Verkehr und Lagerei“ (NACE Rev2, Abteilung H) und die Berufskategorie „Bediener von Anlagen und Maschinen und Montageberufe“ (ISCO 08, OC 8). Die Chauffeure sind eine Untergruppe dieser Berufskategorie. Die von Eurostat zur Verfügung gestellten Daten wurden von uns als plausibel erachtet. Für die Plausibilisierung wurden die Zahlen aus den einzelnen Ländern gemäss Eurostat mit den Angaben aus unserer eigenen Erhebung verglichen. Für die Schweiz stimmen die Werte ziemlich genau überein mit den Werten von Eurostat. Die Abweichung beträgt weniger als 100 CHF. Für andere Länder resultieren bezüglich des Jahresverdienstes Abweichungen von bis zu 9'000 CHF.

Abbildung 26: Durchschnittlicher Jahresverdienst von Bedienern von Anlagen und Maschinen und Montageberufe in der Branche Verkehr und Lagerei in EUR, 2014.



Quelle: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings/database>

9.1.3 Ergebnis

In diesem Abschnitt wird exemplarisch und im Sinne einer groben Abschätzung gezeigt, wie sich die Transportkosten pro Fzkm insgesamt verändern würden, wenn in der Schweiz für die Strassengütertransporte die gleichen Lohnkosten gelten würden, wie im europäischen Ausland. Dazu wird wieder von den Angaben des ASTAG-Transportkosten-Indexes für einen im Fernverkehr eingesetzten Sattelzug ausgegangen, wobei die Kosten für das Fahrpersonal jeweils anhand des Lohnniveaus im betrachteten Ausland reduziert wurden.⁷⁶

Die Transportkosten der Schweizer Transportunternehmen pro Fahrzeugkilometer sind deutlich höher als die Kosten ihrer ausländischen Konkurrenz. So betragen beispielsweise die Transportkosten eines 5-Achs-Sattelzuges mit einem schweizerischen Chauffeur 4.05 CHF pro km, während ein ausländischer Chauffeur die gleiche Dienstleistung für rund 3.06 CHF pro km anbieten könnte.⁷⁷ Abbildung 27 zeigt das Ergebnis dieser Abschätzung exemplarisch für verschiedene Immatikulationsländer:

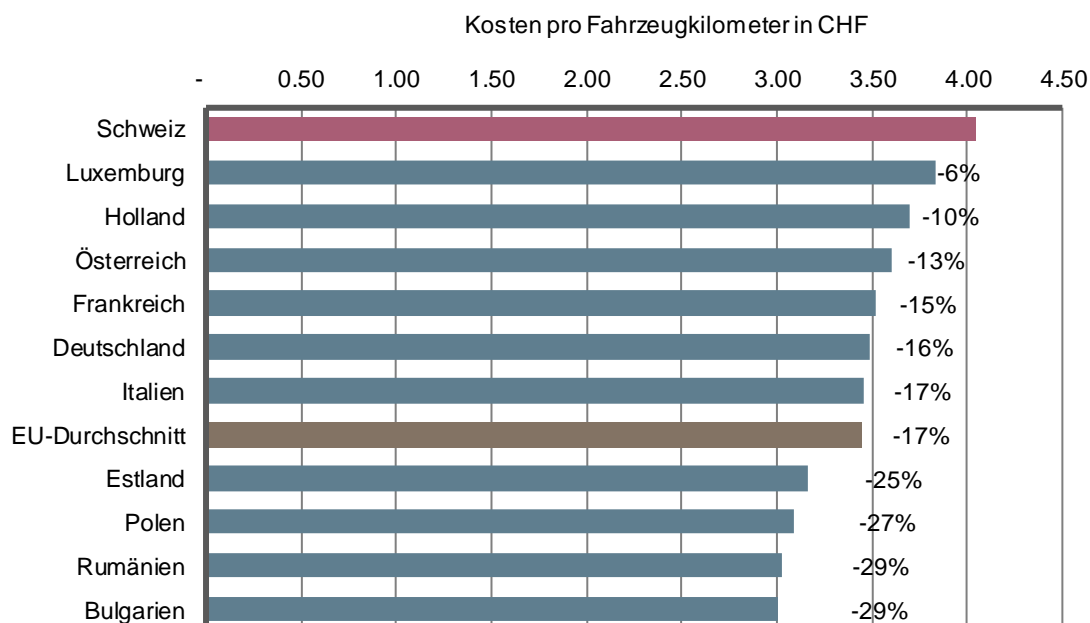
- Ein Fahrzeug aus Deutschland mit einem deutschen Chauffeur könnte in der Schweiz Transporte ca. 16% günstiger anbieten als ein Schweizer Unternehmen mit Schweizer Besatzung.
- Kommt das Fahrzeug aus einem der neuen EU-Länder, könnten aufgrund der tieferen Kostenstruktur sogar Preise offeriert werden, die bis zu 29% unter den Preisen der Schweizer Unternehmen liegen.

Im Hinblick auf eine vollständige Aufhebung des Kabotageverbots ist anzumerken, dass im Verteilerverkehr (Binnenverkehr) noch grösser Kostendifferenzen möglich wären. Der Grund dafür ist, dass die Personalkosten im Verteilerverkehr aufgrund der häufigen Umschlagsvorgänge und der tieferen Fahrleistung stärker ins Gewicht fallen. Zudem ist in dieser Abschätzung nicht berücksichtigt, dass neben den Lohnkosten auch die Kosten der Fahrzeuge, die Unterhaltskosten oder die Gemeinkosten, wie zum Beispiel die Kosten für die Fahrzeugdisposition im Ausland günstiger sind als in der Schweiz. Entsprechend stellen die in Abbildung 27 dargestellten Schätzungen eine konservative Schätzung dar. In der Realität dürften die Kostenunterschiede noch grösser sein.

⁷⁶ Beispiel: Das Lohnniveau in Deutschland ist 46% tiefer als in der Schweiz. Somit sind die Kosten für das Fahrpersonal ebenfalls 46% geringer als in der Schweiz.

⁷⁷ Die durchschnittlichen Transportkosten für einen 5-Achs-Sattelzug von 3.06 CHF pro Fahrzeugkilometer mit einem ausländischen Chauffeur ergeben sich, wenn angenommen wird, dass die Verteilung der Herkunftsländer der Kabotageakteure in der Schweiz und in der EU gleich ist. Die Anteile der Herkunftsländer der Kabotagebetreibenden stammen aus der folgenden Publikation der europäischen Kommission: European Commission (2017), An overview of the EU Road Transport Market in 2015, S. 10)

Abbildung 27: Transportkosten pro km von 5-Achs Sattelzügen in der Schweiz und in ausgewählten Ländern der EU in CHF, 2014



Quelle: Schätzung Ecoplan

Unter der Annahme, dass bei der gesamten Fahrtleistung im Binnenverkehr von 1'673 Mio. Fahrzeugkilometer des Jahres 2014 für die Schweiz stellvertretend für alle Fahrzeugtypen Kosten von 4.05 CHF pro Fahrzeugkilometer anfallen, summieren sich die Transportkosten auf 6'768 Mio. CHF. Übernehmen die ausländischen Fahrzeuge mit der Aufhebung des Kabotageverbots 4 bis 12% der gesamten Fahrleistung im Binnenverkehr je nach Szenario zur Ausschöpfung der Kabotage, so reduzieren sich die Transportkosten aufgrund der tieferen Lohnkosten der ausländischen Chauffeure um 1% bis 3%.

9.2 Personenbeförderung

9.2.1 Vorgehen

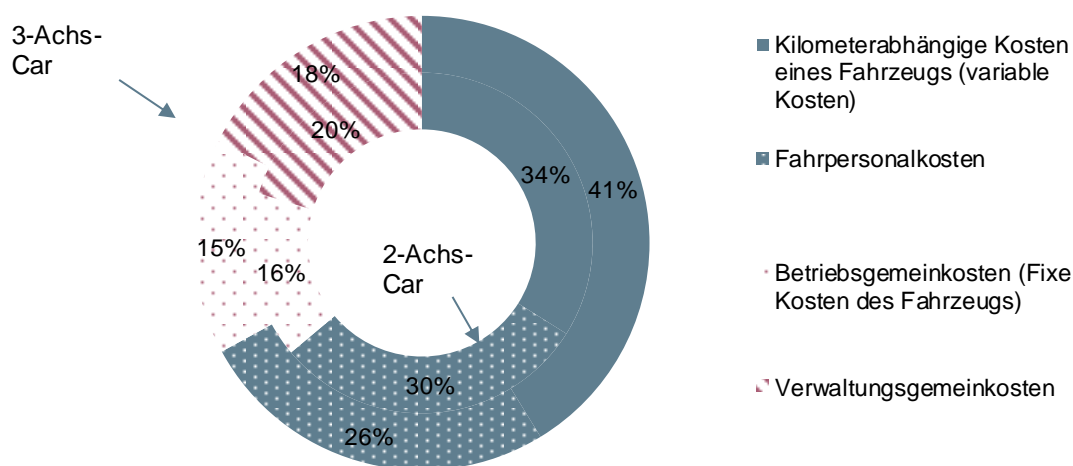
Die Jahreskosten eines Busses setzen sich wie bei den Lastenzügen grundsätzlich aus den vier Hauptkostengruppen Kilometerabhängige Kosten des Fahrzeuges, Fahrpersonalkosten des Fahrzeugführers, Betriebsgemeinkosten des Fahrzeuges und den Verwaltungsgemeinkosten zusammen. Da keine genauere Differenzierung in den Personalfahrkosten vorgenommen werden konnte, werden dieselben Personalfahrkosten für das Fahrpersonal in Cars wie im Strassengüterverkehr angenommen.

9.2.2 Datengrundlagen

a) Transportkosten pro km

Nachfolgend sind die Anteile der jeweiligen Kostengruppe für im Personentransport eingesetzte 2-Achs- und 3-Achs-Cars dargestellt.⁷⁸ Die Abbildung 28 zeigt, dass bei beiden Fahrzeugtypen die kilometerabhängigen Kosten mit 34% für den 2-Achs-Car und 41% für den 3-Achs-Car der gesamten Kosten die grösste Kostengruppe bildet. Der zweitgrösste Kostenblock machen bei beiden Fahrzeugtypen die Fahrpersonalkosten aus. Die Unterschiede in der Kostenstruktur zwischen den Fahrzeugtypen sind gering. Die Kosten pro km betragen für einen 2-Achs-Car 4.06 CHF und für einen 3-Achs-Car 4.43 CHF.

Abbildung 28: Kostenstruktur zweier Fahrzeugtypen im Personentransport



Quelle: ASTAG (2017), Selbstkosten für Nutzfahrzeuge im Strassentransport [SNS]

b) Lohnniveau

Mangels Differenzierungsmöglichkeit der Lohnkosten zwischen Güterverkehr und Personentransport werden die gleichen Lohnniveaus unterstellt (vgl. Abschnitt 9.1.2b).

⁷⁸ Für die Berechnung der Fahrzeugkosten werden folgende Parameter unterlegt: Kaufpreis des Fahrzeugs.: 475'000 (2-Achs) und 550'000 CHF (3-Achs-Car); Einsatztage: 185 (2-Achs-Car), 190 (3-Achs-Car); Anzahl zurückgelegte Kilometer pro Jahr: 80'000 CHF (2-Achs-Car), 85'0000 CHF (3-Achs-Car).

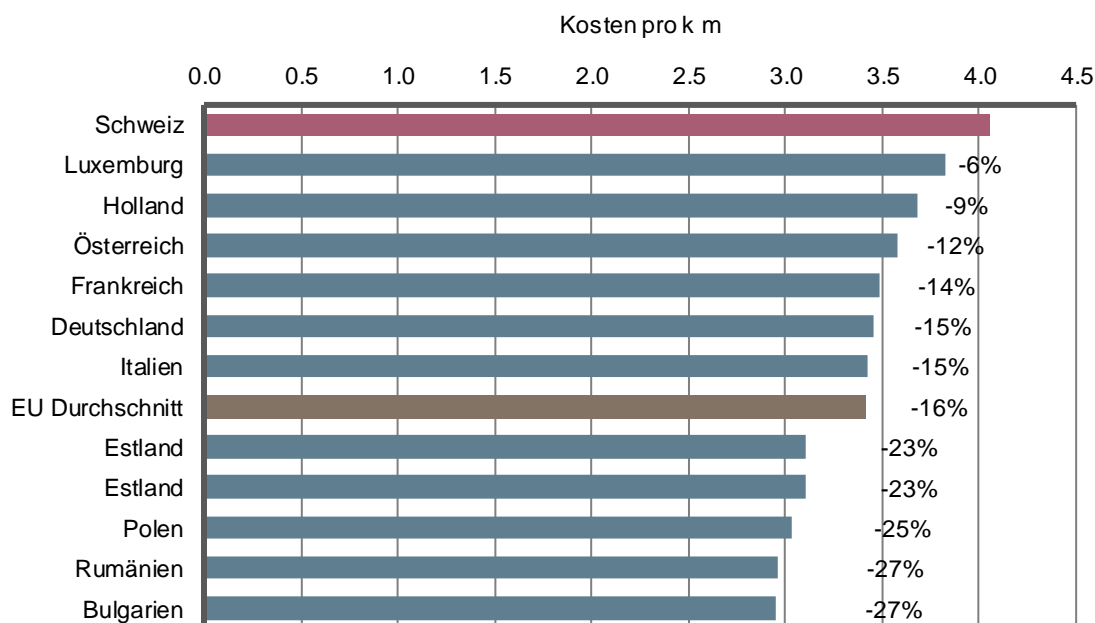
9.2.3 Ergebnis

Nachfolgend wird exemplarisch und im Sinne einer groben Abschätzung gezeigt, wie sich die Transportkosten pro Fzkm insgesamt verändern würden, wenn in der Schweiz für die Personentransporte die gleichen Lohnkosten gelten würden, wie im europäischen Ausland.

Dazu wird wieder von den Angaben der ASTAG (Selbstkosten für Nutzfahrzeuge im Strassen-transport) für einen im Personentransport eingesetzten 2-Achs Car ausgegangen, wobei die Kosten für das Fahrpersonal jeweils anhand des Lohnniveaus im betrachteten Ausland reduziert wurden.⁷⁹ Abbildung 29 zeigt das Ergebnis dieser Abschätzung exemplarisch für verschiedene Immatikulationsländer:

- Ein Fahrzeug aus Deutschland mit einem deutschen Chauffeur könnte in der Schweiz Personentransporte ca. 15% günstiger anbieten als ein Schweizer Unternehmen mit Schweizer Besatzung.
- Kommt das Fahrzeug aus einem der neuen EU-Länder, könnten aufgrund der tieferen Kostenstruktur sogar Preise offeriert werden, die bis zu 27% unter den Preisen der Schweizer Unternehmen liegen.

Abbildung 29: Transportkosten pro km von 2-Achs Cars in der Schweiz und in ausgewählten Ländern der EU in CHF, 2014



Quelle: Ecoplan

⁷⁹ Beispiel: Das Lohnniveau in Deutschland ist 46% tiefer als in der Schweiz. Somit sind die Kosten für das Fahrpersonal ebenfalls 46% geringer als in der Schweiz.

Wie beim Strassengüterverkehr basiert die Abschätzung der Kostenunterschiede alleine auf den unterschiedlichen Lohnkosten. Dabei wird nicht berücksichtigt ist, dass abgesehen von den Lohnkosten auch die Kosten der Fahrzeuge, die Unterhaltskosten oder die Gemeinkosten im Ausland tiefer sind als in der Schweiz. Zudem ist nicht berücksichtigt, dass die Busfahrer in Westeuropa in der Regel über mindestens eine Zusatzausbildung verfügen (z.B. Reiseleiter) und entsprechend höhere Löhne erhalten als die in Osteuropa eingesetzten Fahrer, die in der Regel nicht über diese Zusatzqualifikation verfügen. Entsprechend stellen die in Abbildung 29 dargestellten Schätzungen eine konservative Schätzung dar. In der Realität dürften die Kostenunterschiede noch grösser sein.

Literaturverzeichnis

ARE (2016)

Neuberechnung Staukosten Schweiz 2010-2014. Im Internet: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/verkehr/neuberechnung-staukosten-schweiz-2010-2014.html>

ASTRA (2017)

Geschlossenes Vorgehen gegen AdBlue-Manipulation. Medienmitteilung vom 20.04.2017. Im Internet: <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-66432.html>

BAV / EZV – Bundesamt für Verkehr / Eidgenössische Zollverwaltung (2004)

Ergänzungsstudie Vor- und Nachlauf im Kombinierten Verkehr: Evaluation der LSVA-Rückerstattung, Bern.

BAV Bundesamt für Verkehr (2016)

Die Verkehrspolitik der Schweiz. Neue Wege durch Europa. Im Internet: https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/neat/die_verkehrspolitikderschweiz.pdf.download.pdf/die_verkehrspolitikderschweiz.pdf

Vgl. BAV (ohne Datum)

Ziele der Verlagerungspolitik. Im Internet: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/alphabetische-themenliste/verlagerung/ziele-der-verlagerungspolitik.html>

BFS Bundesamt für Statistik (2015)

Güterverkehr in der Schweiz. BFS Aktuell. 11 Mobilität und Verkehr. Neuenburg.

BFS Bundesamt für Statistik (2015)

Grenzquerender Güterverkehr 2014 – Synthesebericht über den Verkehr mit ausländischen Fahrzeugen. Im Internet: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/erhebungen/ggv.assetdetail.275187.html>

Burgdorf Christian (2016)

Potenziale des Fernlinienbusverkehrs in Deutschland. Eine systemdynamische Betrachtung. Dissertation an der Zeppelin Universität Friederichshaven.

DESTATIS (2016)

Boom bei Linienfern-bussen hält an: 23 Millionen Fahr-gäste im Jahr 2015. Im Internet: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/10/PD16_361_461.html;jsessionid=4CBD7DDF0A8B2260BE5985E2F70FBD7D.cae1 [10.08.2017]

Ecoplan/büro widmer (2004)

Wirkungsketten Verkehr – Wirtschaft. Im Internet: http://www.ecoplan.ch/download/wiv_sb_de.pdf

Ecoplan/Infras (2007)

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite. Im Internet:
http://www.ecoplan.ch/download/lsva9_sb_de.pdf

Europäisches Parlament (2013)

Entwicklungen und Umsetzung der Kabotage im Strassenverkehr in der EU. Im Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

European Commission (2017)

An overview of the EU Road Transport Market in 2015. Im Internet:
<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/mobility-package-overview-of-the-eu-road-transport-market-in-2015.pdf>

Europäische Kommission (2017)

Neue Mobilitätsstrategie: EU-Kommission stellt Gesetzesvorschläge für einheitliche Mauterhebung und grenzüberschreitende Lkw-Fahrten vor. Im Internet:
https://ec.europa.eu/germany/news/neue-mobilit%C3%A4tsstrategie-eu-kommission-stellt-gesetzesvorsch%C3%A4ge-f%C3%BCr-einheitliche-mauterhebung_de

EZV (2015)

Binnentransporte (Kabotage) im gewerblichen Verkehr. Merkblatt. Im Internet:
https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/verfahren-betrieb/Aufgabenvollzug/merkblatt_binnentransportekabotageimgewerblichengueterverkehr.pdf.download.pdf/merkblatt_binnentransportekabotageimgewerblichengueterverkehr.pdf

finanzen.ch (10. August 2017)

Chart-Eurokurs. Im Internet: <http://www.finanzen.ch/devisen/historisch/eurokurs>

Intraplan Consult GmbH (2015)

Gleitende Mittelfristprognosen für den Güter- und Personenverkehr. Mittelfristprognose Winter 2014/2015. Im Internet:
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/verkehrsprognose-gueter-und-personenverkehr-winter-2014-15.pdf?__blob=publicationFile

Kantonspolizei Aargau (2017)

Aargau: Reiscars gezielt kontrolliert. Medienmitteilung vom 28.07.2017. Im Internet:
https://www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/medienportal/medienmitteilung_kapo/medienmitteilungen_kapo/medienmitteilungen_kapo_details_81408.jsp

NZZ (11.04.2017)

Schweizer Stahl – trotz allem. Im Internet:
<https://www.nzz.ch/wirtschaft/unternehmen/stahl-gerlafingen-und-swiss-steel-schweizer-stahl-trotz-allem-ld.12745>

ProgTrans (2013)

Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends. Forschungspaket UVEK/ASTRA Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz TP B2. Forschungsauftrag SVI 2010/005 auf Antrag der Vereinigung der Schweizerischen Verkehringenieure und Verkehrsexperten (SVI).

SBB (2012)

Positionspapier der SBB zur Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche (Erfüllung Motion 10.3881). Im Internet: https://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/die-sbb-bewegt-die-schweiz/wirtschaft-und-politik/121214_BAV_Positionspapier_SBB_Motion_Schienengueterverkehr_Flaeche_DE_U.pdf