

12.095

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen

vom 30. November 2012

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2006	M	05.3561	Lärmemissionen durch Güterwagen aus EU-Ländern (N 05.10.2005, Abate; N 16.12.2005; S 05.10.2006)
2010	M	09.3154	Bahnlärmsanierung. Weiteres Vorgehen (N 18.03.2009, Bieri; S 11.06.2009; N 08.03.2010)

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

30. November 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Ziel dieser Vorlage ist es, die Lärmemissionen der Eisenbahn durch die Einführung von Emissionsgrenzwerten für bestehende Güterwagen ab 2020 und durch die Förderung von lärmarmem Rollmaterial und lärmarter Infrastruktur zu reduzieren. Weiter sind Massnahmen an der Fahrbahn vorgesehen.

Ausgangslage

Der Gütertransport auf der Schiene ist zentraler Bestandteil der Verkehrs- und Verlagerungspolitik des Bundesrats. Gleichzeitig verursacht er erheblichen Lärm. Nach Abschluss der ordentlichen Lärmsanierung in der Schweiz stellen ausländische Güterwagen mit einer veralteten Bremstechnologie die Hauptursache der übermässigen Lärmbelastung dar.

Neues Rollmaterial muss in Europa seit 2006 mit lärmarter Technologie beschafft werden, wenn es grenzüberschreitend in Betrieb gesetzt werden soll. Bis zur altersbedingten Erneuerung des Rollmaterials werden aber noch mindestens 30–40 Jahre vergehen.

Inhalt der Vorlage

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll das minimale Sanierungsziel der Lärmsanierung (Schutzgrad 66,7 %) übertroffen und ein Ansteigen der Lärmbelastung durch den zu erwartenden Mehrverkehr verhindert werden.

Folgende Massnahmen sind vorgesehen:

- Ab 2020 sollen in der Schweiz Emissionsgrenzwerte für bestehende Güterwagen eingeführt und damit Güterwagen mit lärmverursachenden Graugussbrems-Sohlen faktisch verboten werden. Die Emissionsgrenzwerte ergänzen den Lärmbonus und damit das bereits im Jahr 2000 eingeführte wirtschaftliche Anreizsystem zur Umrüstung des bestehenden Rollmaterials.
- Weiter sollen neu entwickelte lärmbegrenzende Massnahmen an der Fahrbahn wie Schienenschallabsorber oder das akustische Schienenschleifen eingesetzt werden. Hierfür sind 76 Millionen Franken (zum Preisstand des Kredits vom Okt. 1998) vorgesehen.
- Ferner kann der Bund Investitionsbeihilfen in besonders lärmarmes Rollmaterial leisten und die Erprobung und Zulassung lärmarter Produkte fördern. Dafür können 40 Millionen Franken (Preisstand Okt. 1998) eingesetzt werden.
- Schliesslich sollen Härtefälle beseitigt werden, die beim konsequenten Vollzug des bisherigen Gesetzes entstanden sind. Dazu sollen zum Beispiel punktuell Lärmschutzwände zum Schliessen von störenden Wandlücken gebaut oder Stahlbrücken saniert werden. Dafür werden insgesamt 51 Millionen Franken (Preisstand Okt. 1998) vorgesehen.

Mit der Ergänzung des Lärmsanierungskonzepts können netzweit zusätzlich über 50 000 Personen vor Eisenbahnlärm über den Immissionsgrenzwerten geschützt werden. Die Einführung von Emissionsgrenzwerten für Güterwagen trägt voraussichtlich rund 80 % zu dieser Verbesserung bei. Das gesetzlich verankerte Ziel, mindestens zwei Drittel der Bahnanwohnerinnen und -anwohner vor Grenzwertüberschreitungen zu schützen, kann damit deutlich übertroffen werden.

Die Vorlage ist bis Ende 2028 befristet.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	490
1 Grundzüge der Vorlage	494
1.1 Ausgangslage	494
1.1.1 Grundlagen	494
1.1.2 Stand der Eisenbahnlärmsanierung	495
1.1.3 Auftrag	496
1.1.4 Zur Verfügung stehende finanzielle Mittel	497
1.1.5 Abgrenzung von Sanierungsmassnahmen gegenüber Massnahmen bei Um- oder Neubauten	497
1.2 Die beantragte Neuregelung	498
1.2.1 Ziele	498
1.2.2 Emissionsgrenzwerte für Güterwagen ab 2020	498
1.2.3 Förderung besonders lärmarmen Technologien	505
1.2.4 Massnahmen an der Fahrbahn	507
1.2.5 Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg des Schalls	508
1.2.6 Wirkung der Massnahmen	509
1.2.7 Investitionskosten und Finanzierung	510
1.3 Nicht weiter zu verfolgende Massnahmen	512
1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum internationalen bzw. zum europäischen Recht	514
1.4.1 Allgemeines	514
1.4.2 Lärmabhängiger Trassenpreis als Anreizsystem	515
1.4.3 Initiativen einzelner EU-Staaten	516
1.5 Umsetzung	516
1.6 Vernehmlassung und Notifikation	517
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	518
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	518
3 Auswirkungen	521
3.1 Auswirkungen auf den Bund	521
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebieten	522
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	523
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	523
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	523
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	523
5 Rechtliche Aspekte	524
5.1 Verfassungsmässigkeit	524
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	524
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	524
5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	525
Glossar	526

Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen <i>(Entwurf)</i>	527
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen <i>(Entwurf)</i>	531

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Grundlagen

Die Lärmsanierung der Eisenbahnen befindet sich derzeit in Umsetzung und richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 24. März 2000¹ über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE). Dieses ergänzt als Spezialgesetz das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983² (USG). Ziel der Lärmsanierung ist es, bis Ende 2015 netzweit mindestens zwei Drittel der Bevölkerung, die schädlichem oder lästigem Eisenbahnlärm ausgesetzt ist, zu schützen (vgl. Art. 2 Abs. 3 BGLE).

Hierzu wird in erster Priorität das in der Schweiz immatrikulierte Rollmaterial lärmsaniert, indem Graugussbrems-Sohlen (GG-Sohlen*) durch Kompositbrems-Sohlen (K-Sohlen*) ersetzt werden. Diese Massnahme gewährleistet glatte Radlaufflächen, sodass weniger Durchfahrtslärm entsteht. Von dieser nachhaltigen Massnahme an der Quelle profitieren alle Betroffenen unabhängig von deren Lärmbelastung.

In zweiter Priorität wird die Ausbreitung des Schalls mit baulichen Massnahmen wie Lärmschutzwänden oder -dämmen reduziert. Lärmschutzwände sind lokal sehr wirkungsvoll, verursachen aber hohe Investitionskosten und können das Orts- und Landschaftsbild, die Besonnung von Liegenschaften und die Aussicht beeinträchtigen.

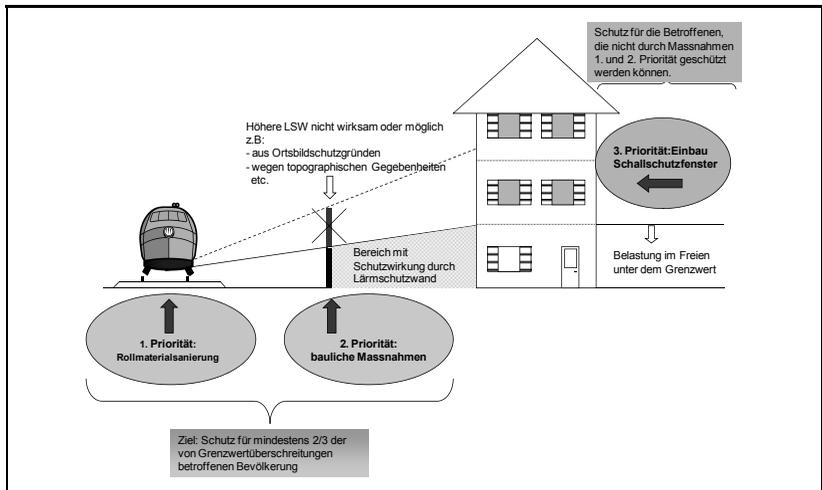
Wo die Rollmaterialsanierung und bauliche Massnahmen nicht genügen oder auf sie verzichtet werden muss, bleiben die Immissionsgrenzwerte teilweise überschritten. In diesen Fällen wird der Lärmschutz gebäudeseitig realisiert, insbesondere mit Schallschutzfenstern. Sie vermögen den Lärm nicht an der Quelle zu reduzieren, weshalb sie lärmrechtlich lediglich Ersatzmassnahmen darstellen und auch keinen Beitrag zum netzweiten Schutzgrad leisten.

¹ SR 742.144

² SR 814.01

* siehe Glossar

Sanierungskonzept gemäss BGLE

1.1.2 Stand der Lärmsanierung³**Rollmaterialsanierung**

Die Lärmsanierung von rund 1200 Normalspur-Reisezugwagen sowie über 6200 Güterwagen der SBB Cargo und der SBB Infrastruktur ist abgeschlossen. Die Sanierung der 3300 in der Schweiz immatrikulierten Privatgüterwagen wird dagegen wegen der Vielfalt an Bauarten und weil sie während den ordentlichen periodischen Revisionen durchgeführt wird, bis 2015 dauern.

Neues und lärmsaniertes Rollmaterial verursacht rund 10 dB(A) weniger Fahrlärm als unsaniertes Rollmaterial mit GG-Sohlen. Dies entspricht einer Halbierung des wahrgenommenen Lärms. Messungen im Betrieb zeigen, dass alle sanierten Fahrzeuge die schweizerischen Sanierungswerte von 84 dB(A) für Reisezugwagen bzw. 86 dB(A) für Güterwagen deutlich unterschreiten. Sie unterschreiten damit auch die Emissionsgrenzwerte für neue, erneuerte oder umgerüstete Güterwagen gemäss Ziffer 4.2.1.1 Tabelle 1 des Beschlusses 2011/229/EU (TSI Lärm)⁴.

Bauliche Massnahmen

Bis Ende 2015 werden in der Schweiz rund 280 km Lärmschutzwände erstellt sein. Hiervon sind heute 150 km gebaut, 70 km befinden sich in Ausführung. Weitere 60 km werden projektiert, oder es läuft bereits das Genehmigungsverfahren im

³ Grundlage nachstehender Ausführungen bilden namentlich der Standbericht 2010 des BAV «Lärmsanierung der Eisenbahnen» sowie der Jahresbericht 2010 des BAV «Monitoring Eisenbahnlärm».

⁴ Beschluss 2011/229/EU der Kommission vom 4. April 2011 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem «Fahrzeuge – Lärm» des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems, ABl. L 99 vom 13.4.2011, S. 1.

Bundesamt für Verkehr (BAV). Eine sehr gute Wirkung erzielt eine Lärmschutzwand, wenn sie die Sichtverbindung zwischen dem Empfangspunkt und der Fahrbahn unterbricht. Dies ist in der Regel in den unteren Etagen von Gebäuden der Fall. Bei breiten Gleisfeldern und bei sehr hohen oder erhöht stehenden Gebäuden vermag eine Lärmschutzwand jedoch nur eine begrenzte Wirkung zu entfalten.

Bei einzelnen Stahlbrücken mit direkt gelagerter Fahrbahn (Burgdorf, Uttigen, Luzern und Baden) wurden, vorläufig im Rahmen von Betriebserprobungen, zusätzlich die Schienen elastisch gelagert und teilweise mit Schienenschallabsorbieren* ergänzt. Damit kann die Lärmabstrahlung der Brückenkonstruktion um bis zu 6 dB(A) reduziert werden.

Vereinzelt wurden noch weitere Massnahmen wie z.B. Schienenschmieranlagen oder der Ersatz von Schienenstössen durch Achszähler umgesetzt.

Endprognose zur Wirkung der Lärmsanierung

Mit den Massnahmen am Rollmaterial und den baulichen Massnahmen werden voraussichtlich 60–64 % der Bevölkerung geschützt, die noch im Jahr 2000 von Überschreitungen der massgebenden Immissionsgrenzwerte (IGW) betroffen waren. Damit würde das gesetzliche Sanierungsziel von mindestens zwei Dritteln (66,67 %) knapp nicht erreicht. Es verbleiben rund 80 000–90 000 Personen, die von teilweise hohen Überschreitungen der IGW betroffen sind.

Gebäudeseitiger Schallschutz (Ersatzmassnahmen)

Wo Rollmaterialsanierung und bauliche Massnahmen nicht genügen, werden unter der Vollzugsverantwortung der Kantone Schallschutzmassnahmen an den Gebäuden vorgenommen und über den FinöV-Lärmsanierungskredit (mit-)finanziert. Bis 2015 werden insgesamt rund 85 000 Schallschutzfenster eingebaut (bei Schlafräumen auch Schalldämmlüfter). Rund zwei Drittel der verfügbaren Schallschutzmassnahmen wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in Projektierung.

1.1.3 Auftrag

Der Nationalrat trat im März 2009 im Rahmen der Beratungen zur Gesamtschau FinöV definitiv nicht auf den bundesrätlichen Antrag ein, den Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung zugunsten von Ausbauprojekten von 1,854 Milliarden auf 1,33 Milliarden Franken zu kürzen.⁵ Er forderte im Gegenteil, mit den bei der Lärmsanierung voraussichtlich nicht verwendeten 500 Millionen Franken seien zusätzliche Anstrengungen bei der Bekämpfung des Eisenbahnlärms vorzunehmen. Damit gewichtete er die Lärmsanierung und die Vorsorge gegen den mit dem zunehmenden Verkehr zu erwartenden Anstieg der Lärmbelastung höher als den Mittelbedarf für den Ausbau der Infrastruktur.⁶

Die durch beide Räte in den Jahren 2005/2006 angenommene Motion Abate (05.3561) verlangt vom Bundesrat, sich bei der EU für die Sanierung der ausländischen Güterwagen einzusetzen, die die Schweiz durchqueren.

⁵ Botschaft zur «Gesamtschau FinöV», BBl 2007 7683, Ziff. 1.1.2.2.4 und 1.3.

⁶ Amtl. Bulletin NR, 8. Sitzung, 11. März 2009.

Schliesslich verlangt die Motion Bieri (09.3154) die Überprüfung der Lärmsanierung im Rahmen des Ausbaus der Bahninfrastruktur sowie zusätzliche Massnahmen bei ausgewiesenem Bedarf.

1.1.4 Zur Verfügung stehende finanzielle Mittel

Der Bundesrat schlägt in seiner Vorlage zu «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur» (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») vor, den Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung zu kürzen. Er berücksichtigt dabei die Kosten der mit dieser Vorlage vorgeschlagenen und als sinnvoll erachteten Zusatzmassnahmen im Lärmschutz an bestehenden Strecken.⁷

Aus heutiger Sicht können mit einem Betrag von 185 Millionen Franken (zum Preisstand des Kredits: Okt. 1998) diejenigen neuen Massnahmen umgesetzt werden, die den grössten Zusatznutzen (Schutzwirkung für die meistbetroffenen Bahn-anwohnerinnen und -anwohner) zum bereits bis 2015 laufenden Sanierungspaket bringen und mit denen gezielt Innovationen für die Zukunft gefördert werden.

Der aktuelle Verpflichtungskredit von 1,854 Milliarden Franken (Preisstand Okt. 1998) für die Lärmsanierung soll deshalb um 339 Millionen auf 1,515 Milliarden Franken (Preisstand Okt. 1998) gekürzt werden. Unter Berücksichtigung der Schwankungsreserve für Risiken im aktuellen, bis 2015 laufenden Sanierungsprogramm stehen damit zu aktuellen Preisen rund 230 Millionen Franken für die Umsetzung der vorgeschlagenen Neuregelung bereit (vgl. Tabelle 1, Ziff. 1.2.7).

1.1.5 Abgrenzung von Sanierungsmassnahmen gegenüber Massnahmen bei Um- oder Neubauten

Die Lärmsanierung der Eisenbahnen betrifft Strecken, die 1985 bereits in Betrieb standen. Die Dimensionierung der Sanierungsmassnahmen richtet sich bei diesen Anlagen nach dem Emissionsplan 2015 (EP 2015) aus dem Jahr 2000. Dieser legt die für das Jahr 2015 prognostizierte Lärmbelastung für einzelne Streckenabschnitte fest. Er berücksichtigt die Verkehrsmenge und -zusammensetzung, die gefahrenen Geschwindigkeiten sowie die Rollmaterialsanierung in der Schweiz (vgl. Anhang 2 der Verordnung vom 14. November 2001⁸ über die Lärmsanierung der Eisenbahnen; VLE).

Der weitere Ausbau von Infrastruktur und Verkehrsangebot wird ohne zusätzliche Massnahmen an der Quelle (Schiene und Rad) zu einem erneuten Anstieg der Lärmemissionen führen und weitere Schutzmassnahmen nötig machen. Für deren Finanzierung wurden im Bundesgesetz vom 20. März 2009⁹ über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG) 200 Millionen Franken bereitgestellt.

⁷ Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf, BBl 2012 1577, Ziff. 6.2.7.

⁸ SR 742.144.1

⁹ SR 742.140.2

Im Strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP)¹⁰ sind zusätzliche 120 Millionen Franken vorgesehen.

Mit der vorliegenden BGLE-Änderung soll deshalb nicht nur die Lärmbelastung entlang den bereits sanierten Strecken weiter reduziert werden. Vielmehr sollen die Grundlagen geschaffen werden, um ein erneutes Ansteigen des Eisenbahnlärms zu verhindern und den Bau zusätzlicher Lärmschutzwände wegen Infrastruktur- oder Angebotserweiterungen im Rahmen von ZEB und STEP unnötig zu machen. Das mit dem ergänzenden Lärmsanierungspaket verfolgte, quellenorientierte Lärmschutzkonzept ist entwicklungsfähig und soll im Sinne der Nachhaltigkeit im Rahmen von ZEB und STEP weiterverfolgt werden.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Ziele

Die vorgeschlagene Regelung verfolgt die nachstehenden Ziele:

- Das minimale Sanierungsziel der Lärmsanierung (Schutzgrad 66,7 %) soll klar übertroffen werden.
- Die Lärmemissionen der Eisenbahnen sollen trotz der zu erwartenden Verkehrszunahme nicht mehr markant ansteigen und die Bahnanwohnerinnen und -anwohner dauerhaft vor schädlichen Lärmimmissionen geschützt werden.
- Der Anteil lauter Güterwagen soll rasch gesenkt und die Massnahmen sollen noch mehr auf die Lärmentstehung an der Quelle konzentriert werden.
- Die Innovationen im Bereich Rollmaterial und Infrastruktur sollen mit dem Ziel gefördert werden, die Lärmemissionen von Güterwagen längerfristig an das Niveau moderner Reisezugwagen anzugleichen und die Entwicklung neuer wirkungsvoller Schutzmassnahmen zu beschleunigen.

Die Massnahmen wurden unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel nach ihrer Wirksamkeit, ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis, den Folgekosten für die Infrastrukturbetreiberinnen, den Auswirkungen auf Natur und Landschaft und dem Vollzugsaufwand für die Verwaltung bewertet und eingegrenzt. Nachstehend werden die als sinnvoll bewerteten Massnahmen dargestellt.

1.2.2 Emissionsgrenzwerte für Güterwagen ab 2020

Wirksamkeit

Eisenbahnlärm ist vor allem nachts ein Problem, wenn zur Hauptsache der Güterverkehr rollt, gleichzeitig aber das Ruhebedürfnis am grössten ist. Nach Abschluss der Rollmaterialsanierung in der Schweiz werden im alpenquerenden Güterverkehr noch immer rund die Hälfte aller Güterwagen GG-Sohlen aufweisen, im Ost-West-Verkehr fällt deren Anteil nur geringfügig kleiner aus. Ausländische Güterwagen

¹⁰ Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenschlussentwurf, BBl 2012 1577, hier 1652.

mit GG-Sohlen stellen daher die bedeutendste Ursache übermässiger Lärmbelastung durch den Eisenbahnverkehr dar. Die Einführung von Emissionsgrenzwerten ergänzt den Lärmbonus als wirtschaftliches Anreizsystem. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Lärmbonus allein bisher keine Umrüstung von Güterwagen ausländischer Fahrzeugeigentümerinnen zu bewirken vermochte.

Dank den Emissionsgrenzwerten für Güterwagen wird die Lärmbelastung ab 2020 gegenüber dem EP 2015 auf den Nord-Süd-Achsen um bis zu 5 dB(A) und auf den übrigen Hauptverkehrsachsen um 3–4 dB(A) sinken. Zusätzlich zur bisherigen Lärmsanierung können dadurch 40 000 Personen von IGW-Überschreitungen befreit und der Schutzgrad auf geschätzte 80 % erhöht werden, womit das Sanierungsziel (67 %) deutlich übertroffen wird. Der in Bezug auf Aufwachreaktionen wichtige Durchfahrtspegel eines Güterzuges wird gar um 10 dB(A) gesenkt, womit der Lärm halbiert wird. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Güterzüge vollständig aus lärmarmen Fahrzeugen zusammengestellt sind. Weist beispielsweise ein Viertel aller Wagen im Zugverband GG-Sohlen auf, so nimmt die Lärmbelastung lediglich um 5 dB(A) statt um 10 dB(A) ab. Emissionsgrenzwerte sind folglich effektiv und zur Lärmreduktion geeignet. In Ergänzung des Lärmbonus sind sie zur Erreichung des Sanierungsziels dringend erforderlich.

Trotz der bereits umgesetzten Massnahmen im Rahmen der Lärmsanierung werden 2015 noch immer 80 000–90 000 Personen schädlichem Lärm ausgesetzt sein. Verbindliche Emissionsgrenzwerte für den Güterwagenbestand ab 2020 sind daher durch den Gesundheitsschutz begründbar. Sie ermöglichen das Erreichen des gesetzlichen Schutzziels und verhindern, dass die Lärmbelastung durch den Ausbau der Infrastruktur und des Verkehrsangebots markant ansteigt.

Finanzierung und Umrüstungsfrist

Die Schweiz richtet seit Inkrafttreten des BGLE im Jahr 2000 für lärmarme Güterwagen einen Lärmbonus in der Höhe von 1 Rappen pro Achskilometer aus. Auch die Niederlande haben Anfang 2008 einen lärmabhängigen Trassenpreis eingeführt. Diese wirtschaftlichen Anreizsysteme vermögen aber nicht zu genügen, weil es an einer Umrüstungspflicht fehlt und Fahrzeugeigentümerinnen höhere laufende Kosten bei Güterwagen mit Verbundstoffbrems-Sohlen befürchten. Lärmabhängige Trassenpreise führen daher erst dann zur Umrüstung, wenn Güterwagen mit GG-Sohlen ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr eingesetzt werden dürfen. Die für die Umrüstung zur Verfügung stehende Frist bis 2020 ist angemessen und stimmt mit dem Ziel der EU überein, die Belastung durch den Eisenbahnlärm bis 2020 zu halbieren.

Ausländische Fahrzeugeigentümerinnen können die Umrüstung weitgehend oder gar vollständig über den Lärmbonus in der Schweiz finanzieren. Dieser wird für Güterwagen mit K-Sohlen oder LL-Sohlen* per 1. Januar 2013 auf 2 Rappen pro Achskilometer verdoppelt, für besonders lärmarme Güterwagen mit Scheibenbremsen (Raddurchmesser >50 cm) gar auf 3 Rappen pro Achskilometer verdreifacht (Art. 20a der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998¹¹; NZV). Bei Kosten von maximal 15 000 Franken¹² für die Umrüstung eines vierachsigen

¹¹ SR 742.122

¹² KCW, Steer Davies Gleave, TU Berlin; Analyses of preconditions for the implementation and harmonisation of noise-differentiated track access charges; Berlin/London 2009, S. 68, z.Hd. der Europäischen Kommission, TREN/E2/287-2008.

Güterwagens auf K-Sohlen genügen somit rund 625 Transitfahrten durch die Schweiz, um die Umrüstungskosten zu kompensieren. Dies entspricht rund 1,5 Transitfahrten zwischen Basel und Chiasso pro Woche während acht Jahren.¹³ Sobald die LL-Sohle homologiert ist, steht zusätzlich eine günstigere Möglichkeit für die Umrüstung von Güterwagen auf Verbundstoffbrems-Sohlen zur Verfügung. Bei Umrüstungskosten von 2400 Franken¹⁴ genügt gar eine Transitfahrt pro Monat während acht Jahren für die Finanzierung der Umrüstungskosten.¹⁵

Solange in Betrieb stehende GG-Sohlen zugelassen sind, ist der Lärmbonus in der Schweiz notwendig. Dessen Anpassung oder Abschaffung wird per 2020 zu prüfen sein.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch Deutschland plant, ab Ende 2012 lärmabhängige Trassenpreise einzuführen. Das deutsche Trassenpreissystem sieht einen Malus für laute Güterwagen und einen Bonus für lärmarme Güterwagen vor. Es wird zu gleichen Teilen durch den Eisenbahnsektor und die öffentliche Hand getragen. Damit steht im internationalen Schienengüterverkehr eine weitere Finanzierungsquelle für die Umrüstung zur Verfügung, die auf einem weit längeren Streckenanteil wirksam ist und deshalb ein Mehrfaches des Schweizer Lärmbonus ausmacht.

Mit lärmabhängigen Trassenpreisen in der Schweiz, den Niederlanden und Deutschland werden lärmarme Güterwagen auf mehr als 80 % der Strecke Rotterdam–Genua preislich bevorzugt. Fahrzeugeigentümerinnen, die ihre Güterwagen mit hoher Laufleistung rasch umrüsten und auf Strecken mit lärmabhängigen Trassenpreisen einsetzen, können folglich ihre Investitionen bereits vor 2020 kompensieren und anschliessend auch die Umrüstung von Wagen mit geringerer Laufleistung mitfinanzieren.

Auswirkungen auf die Verkehrsverlagerung

Mit der schweizerischen Verlagerungspolitik sollen die Alpen vor den negativen Auswirkungen des alpenquerenden Güterschwerverkehrs auf der Strasse geschützt werden.

Im Vergleich zur Strasse kann die Bahn vor allem bei der Luftreinhaltung einen Umweltvorteil vorweisen, wogegen ihr Umweltvorsprung in Bezug auf den Lärm aus mehreren Gründen immer mehr schrumpft. So verlaufen die Bahnlinien historisch bedingt mitten durch die Ortszentren und muss der Schienengüterverkehr vorwiegend nachts abgewickelt werden, wodurch der Schlaf der Anwohnerinnen und Anwohner gestört und ihre Gesundheit beeinträchtigt wird. Ausländische Güterwagen unterstehen keiner Sanierungspflicht und erzeugen übermässig viel Lärm. Immer öfter werden deshalb auch in der Schweiz Nachtfahrverbote und Geschwindigkeitsbegrenzungen für den Schienengüterverkehr gefordert. In Deutschland verzögern Bürgerproteste den Ausbau der Bahninfrastruktur. Die Verkehrsverlagerung wird demnach durch den von ihr selbst verursachten Lärm gefährdet.

In der Schweiz geniesst der Bahnverkehr im Allgemeinen, aber auch die Verlagerungspolitik noch immer eine hohe Zustimmung. Dies zeigen die Abstimmungs-

¹³ Lärmbonus pro Transitfahrt: 24 Fr. (300×0.08 Fr.); Anzahl notwendige Transitfahrten: 625 (15 000 Fr.: 24 Fr.).

¹⁴ KCW, Steer Davies Gleave, TU Berlin; A.a.O.

¹⁵ Lärmbonus pro Transitfahrt 24 Fr. (300×0.08 Fr.); Anzahl notwendige Transitfahrten: 100 (2400 Fr.: 24 Fr.).

resultate zur Bahn 2000, zur NEAT und zur Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), über deren Einnahmen auch die NEAT-Ausbauten finanziert werden. Darüber hinaus fördert die Schweiz den alpenquerenden kombinierten Verkehr von 2011–2018 mit rund 1,5 Milliarden Franken¹⁶ und den nicht alpenquerenden Güterverkehr von 2008–2015 mit 200 Millionen Franken¹⁷. Soll diese breite Zustimmung zur Verlagerungspolitik und zur damit verbundenen Finanzierung des weiteren Ausbaus der Bahninfrastruktur (FABI) nicht gefährdet werden, sind substanzielle Fortschritte bei der Lärmbekämpfung zwingend notwendig.

Die Befürchtung des Bahnsektors, die Einführung von Emissionsbegrenzungen ab 2020 könnte die Verkehrsverlagerung gefährden, hält einer vertieften Betrachtung nicht stand. Mit der Eröffnung der Basistunnel am Gotthard und am Ceneri ab 2019 werden deutliche Produktivitätsverbesserungen möglich: Dank der geringeren Steigungen können Züge die Alpen mit nur einer Lokomotive schneller, mit weniger Energieaufwand und mit geringerem Verschleiss durchqueren. Zusätzlich wird auf der Gotthardachse die Kapazität durch Zugfolgezeitverkürzungen erhöht (neues Zugsteuerungssystem ETCS Level 1 LS)¹⁸ und soll die Gotthard-Achse für den Transport von Sattelaufliegern mit 4 m Eckhöhe ausgebaut werden. Zudem kann mit dem Lärmbonus für lärmarmes Rollmaterial die Rollmaterialsanierung ganz oder teilweise finanziert werden. Insgesamt wird demnach die Attraktivität der Schiene trotz der Einführung von Emissionsgrenzwerten im Jahr 2020 laufend erhöht, während der Strassengüterverkehr auch in den benachbarten Alpenrandsländern Frankreich und Österreich voraussichtlich vermehrt Einschränkungen unterworfen sein wird.

Die Bedenken des Bahnsektors, bis 2020 könnten allenfalls zu wenig lärmarme Fahrzeuge für den Verkehr in und durch die Schweiz zur Verfügung stehen, erscheint unbegründet. So hat eine Stichprobe des BAV gezeigt, dass bereits 2011 etwas mehr als die Hälfte des alpenquerenden Verkehrs mit lärmarmen Fahrzeugen abgewickelt wurde, und dies obwohl die Rollmaterialsanierung in der Schweiz erst zu zwei Dritteln umgesetzt war (rund 7000 lärmarme Fahrzeuge). Weiter ist bereits heute knapp ein Fünftel der durch die Schweiz verkehrenden ausländischen Wagen lärmarm. Der Bahnsektor geht von derzeit rund 40 000 lärmarmen Fahrzeugen ausserhalb der Schweiz aus. Die DB Schenker Rail AG als grösste Wagenhalterin Deutschlands, die bereits heute über mehr als 7000 lärmarme Güterwagen verfügt, will bis 2020 auch ihre 60 000 verbleibenden Güterwagen auf LL-Sohlen umrüsten. Die Umrüstung auf LL-Sohlen ist weitaus weniger aufwendig als jene auf K-Sohlen, wie sie in der Schweiz durchgeführt wurde. Sie kann deshalb viel rascher umgesetzt werden.

Um von den lärmabhängigen Trassenpreisen in der Schweiz, Deutschland und den Niederlanden profitieren zu können, werden diesem Beispiel weitere Wagenhalter folgen. Gleichzeitig werden die Güterwagenflotten in Europa in den kommenden Jahren marktbedingt verkleinert und die einzelnen Wagen noch effizienter eingesetzt. Insgesamt wird daher bis 2020 der Anteil lärmarmen Wagen an der gesamten europäischen Güterwagenflotte deutlich zunehmen und kann eine Gefährdung der

¹⁶ Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2008 über den Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs, BBl 2009 8291.

¹⁷ Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2008 über den Zahlungsrahmen für die Förderung des nicht alpenquerenden Schienengüterverkehrs, BBl 2009 8287.

¹⁸ European Train Control System Level 1 limited supervision: Europäisch standardisiertes Zugsteuerungs-, Zugsicherungs- und Signalgebungssystem.

Verkehrsverlagerung aus Mangel an geeigneten Fahrzeugen ausgeschlossen werden. Insbesondere im kombinierten Verkehr wird die Konzentration lärmarmen Güterwagen auf die Güterkorridore kein Problem darstellen. Ein im Einzelwagenladungsverkehr allenfalls zusätzlicher Aufwand bei der Wagendisposition ist dagegen mit Blick auf den Gesundheitsschutz und das Ziel des Landverkehrsabkommens, eine umweltverträgliche Verkehrspolitik zu entwickeln, zumutbar. Dabei gewährleistet gerade die frühzeitige Ankündigung der Schweiz, verbindliche Emissionsgrenzwerte einzuführen, Planungssicherheit für die verladende Wirtschaft, die Operateure, die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Wagenhalter. Eine spätere Einführung der Emissionsgrenzwerte würde dagegen dazu führen, dass in Europa zu wenige Anreize für den Bahnsektor bestünden, die dringend nötigen Verbesserungen innert nützlicher Frist anzustreben.

Der Bundesrat soll gleichwohl die Möglichkeit haben, aus wichtigen Gründen den Zeitpunkt der Einführung von Emissionsgrenzwerten um maximal zwei Jahre zu erstrecken. Dies ermöglicht ihm insbesondere, innerhalb eines begrenzten Zeitraums auf die Entwicklung in der EU Rücksicht zu nehmen und das Vorgehen der Schweiz darauf abzustimmen.

Monitoring

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, das BAV solle die Entwicklung des Anteils lärmarmen Güterwagen am Gesamtverkehr untersuchen und bei der Umsetzung mit dem Bahnsektor zusammenarbeiten.

Das BAV führt bereits seit 2003 ein Eisenbahnlärm-Monitoring durch, um die Entwicklung der Bahnlärmemissionen zu verfolgen (Art. 5 VLE). Mit Hilfe dieser schon heute bestehenden technischen Ausrüstung können lärmige Wagen identifiziert und Wagenhalter sowie Eisenbahnverkehrsunternehmen in den nächsten Jahren frühzeitig auf Fahrzeuge mit GG-Sohlen aufmerksam gemacht werden. Die Wagenhalter werden durch das BAV aktiv unterstützt und der Sektor wird regelmässig in die notwendigen Schritte eingebunden.

Gleichzeitig wird dem Anliegen der EU Rechnung getragen, die Entwicklung des Bestandes an lärmarmen Güterwagen zu untersuchen.

Fehlende Alternativen

Zusätzliche Lärmschutzwände stellen keine Alternative zur Einführung von Emissionsgrenzwerten für Güterwagen dar. Entlang den am stärksten betroffenen Gebieten wurden solche bereits errichtet, sofern sie genügend Wirkung erzielen, ein genügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen und ihnen keine überwiegenden Interessen des Ortsbild- oder Landschaftsschutzes entgegenstehen. Weitere Lärmschutzwände, welche diese Bedingungen erfüllen, werden nur noch ausnahmsweise und in beschränktem Umfang realisierbar sein. Sie vermöchten daher das Problem netzweit erneut ansteigender Lärmemissionen nicht zu beseitigen.

Schliesslich genügen auch Massnahmen an der Fahrbahn wie das akustische Schienenschleifen oder Schienenschallabsorber alleine nicht, um das Problem zu lösen. Zudem ziehen sie Investitions- und Unterhaltskosten nach sich, entfalten aber lediglich abschnittsweise Wirkung und nicht netzweit, wie Massnahmen am Rollmaterial dies tun.

Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Abkommen vom 21. Juni 1999¹⁹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) bezweckt, den Zugang der Vertragsparteien zum Güter- und Personenverkehrsmarkt auf der Strasse und auf der Schiene zu liberalisieren sowie die Bedingungen für eine abgestimmte Verkehrspolitik festzulegen. Massnahmen im Rahmen des Landverkehrsabkommens sollen schrittweise, sofern möglich in abgestimmter Weise und nicht diskriminierend umgesetzt werden (Art. 1, 31 Abs. 3, 32 und 52 des Landverkehrsabkommens). Diese Rahmenbedingungen werden bei der Einführung von Emissionsgrenzwerten nicht verletzt, zumal ausländische Fahrzeugeigentümerinnen die Umrüstkosten ihrer Fahrzeuge über den Lärmbonus in der Schweiz sowie über lärmabhängige Trassenpreise weiterer Staaten finanzieren können (vgl. Ziff. 1.2.2, Abschnitt «Finanzierung und Umrüstungsfrist»).

Ein Wettbewerbsvorteil von Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen gegenüber solchen aus der EU bei Inkrafttreten der Emissionsgrenzwerte im Jahr 2020 erscheint aus mehreren Gründen wenig wahrscheinlich: So setzt die SBB Cargo AG ihre 6200 lärmsanierten Güterwagen hauptsächlich im Binnenverkehr ein. Im alpenquerenden Schienengüterverkehr konzentriert sich ihre Tochtergesellschaft SBB Cargo International AG dagegen auf die Traktion von Ganz- und Shuttlezügen. Dabei stellt sie die Lokomotive sowie das Fahrpersonal, während die Güterwagen dem Kunden oder einer Wagenvermietungsgesellschaft gehören. Damit ist die SBB Cargo International AG ihren ausländischen Mitbewerbern gleichgestellt. Auch die subventionierte Umrüstung der rund 3300 Güterwagen von rund 30 verschiedenen Schweizer Fahrzeugeigentümerinnen schliesst angesichts der Grösse ausländischer Eisenbahnverkehrsunternehmen und von Wagenvermietungsgesellschaften eine Marktverzerrung aus. Die BLS Cargo AG als zweitwichtigster Traktionär im Nord-Süd-Verkehr hat nur wenige eigene lärmsanierte Güterwagen. Hinzu kommt, dass in Europa bereits heute rund 40 000 lärmarme Güterwagen im Verkehr sind und bis 2020 weitere 100 000 altersbedingt ersetzt sein werden. Werden zusätzlich die noch umzurüstenden Güterwagen berücksichtigt, so ist die Anzahl lärmarmen Güterwagen in Europa derart gross, dass sich im Jahr 2020 eine Marktverzerrung sachlich kaum begründen liesse. Zudem wird die Verkehrsverlagerung durch die Einführung von Emissionsgrenzwerten nicht gefährdet (vgl. Ziff. 1.2.2, Abschnitt «Auswirkungen auf die Verkehrsverlagerung»).

Die Schweiz hat dem Gemischten Ausschuss zum Landverkehrsabkommen ihre Absichten im Dezember 2011 mitgeteilt. Die Vertretung der EU hat davon Kenntnis genommen und in Aussicht gestellt, eine Studie zu den Auswirkungen von Emissionsgrenzwerten für bestehendes Rollmaterial in Auftrag zu geben. Sie ist dabei an der Mitwirkung der Schweiz interessiert. Die Vertreter der EU erläuterten aber gleichzeitig, dass es in der EU keine Verpflichtung zur Umrüstung alten Rollmaterials gebe, und dass unilaterale Massnahmen wie die Einführung verbindlicher Schwellenwerte vor dem Hintergrund des Binnenmarktes und der Interoperabilitätsvorschriften der EU als problematisch angesehen werden könnten.

Soweit die Emissionsgrenzwerte auch den Import von Rollmaterial betreffen, wird Artikel III des *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)* vom 30. Oktober

¹⁹ SR 0.740.72

1947²⁰ nicht verletzt, da er für in- und ausländische Fahrzeugeigentümerinnen gleichermaßen Geltung beansprucht. Würde dennoch von einer Einschränkung des Imports von Güterwagen ausgegangen, liesse sich diese mit dem Gesundheitsschutz rechtfertigen (Art. XX Bst. b GATT).

Neben dem GATT untersagt das *Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen*²¹ Subventionen mit nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder. Derartige Nachteile können mit Verweis auf die vorstehenden Ausführungen zum Landverkehrsabkommen und im Abschnitt «Finanzierung und Umrüstungsfrist» ausgeschlossen werden.

Gemäss dem *Übereinkommen vom 12. April 1979*²² über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) dürfen Vorschriften nicht handelsbeschränkender als notwendig ausgestaltet werden, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen. Sie dürfen zudem nicht in der Absicht oder mit der Wirkung erlassen oder angewendet werden, unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel zu schaffen. Die Emissionsgrenzwerte als technische Vorschriften wurden deshalb parallel zur Vernehmlassung in der Schweiz notifiziert (vgl. Ziff. 1.6). Der Beschluss der EU-Kommission 2011/229/EU (TSI Lärm)²³ sieht zwar Grenzwerte für erneuerte oder umgerüstete Wagen, jedoch keine Umrüstungspflicht vor (vgl. Ziff. 1.1.2, Abschnitt «Rollmaterialsanierung»). Mit den Schweizer Regelungen wird der Anwendungsbereich der Emissionsgrenzwerte gemäss der TSI Lärm auf jene Güterwagen ausweitete, die diesen Anforderungen bisher nicht genügen müssen. Damit wird der in Europa seit 2006 geltende Stand der Technik in der Schweiz ab 2020 als verbindliche Minimalanforderung an Güterwagen vorgeschrieben. Es ist davon auszugehen, dass so die Erfordernisse nach dem TBT-Übereinkommen erfüllt werden und die Differenz zum EU-Gemeinschaftsrecht unter Rekurs auf das öffentliche Interesse des Gesundheitsschutzes bei schädlichen Lärmbelastungen entlang den Güterverkehrsstrecken rechtfertigen.

Subsidiär zu den internationalen Abkommen gilt das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995²⁴ über die technischen Handelshemmnisse (THG; siehe Art. 2 Abs. 2). Demgemäss dürfen sich neue technische Vorschriften nicht als Handelshemmnis auswirken, vielmehr müssen sie auf die Vorschriften der wichtigsten Handelspartner abgestimmt werden (Art. 3 Bst. b, Art. 4 Abs. 1 und 2 THG). Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen sie erfordern, sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen und verhältnismässig sind (Art. 4 Abs. 3 THG). Mit der vorgesehenen Verbindlichkeitserklärung der Emissionsgrenzwerte nach TSI Lärm für jene Güterwagen, die diesen Anforderungen nach EU-Recht bisher nicht genügen müssen, wird ab 2020 eine Divergenz zum EU-Recht geschaffen, sofern dieses bis dahin nicht entsprechend angepasst wird. Im Rahmen des Notifikationsverfahrens hat die EU darauf hingewiesen, dass sie beabsichtigt, bis spätestens Ende 2014 über das Vorgehen bei der Einführung von Emissionsgrenzwerten zu entscheiden. Sollte die Divergenz bestehen bleiben, wären die Voraussetzungen von Artikel 4 Absatz 3 THG gleichwohl erfüllt.

²⁰ SR 0.632.21

²¹ SR 0.632.20, Anhang 1A.13

²² SR 0.632.20, Anhang 1A.6

²³ Vgl. Fussnote 4.

²⁴ SR 946.51

Durchsetzung der Emissionsgrenzwerte

Das vorsätzliche Verletzen von Emissionsgrenzwerten gemäss dem schweizerischen Umweltschutzgesetz kann strafrechtlich mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft werden (Art. 61 Abs. 1 Bst. a USG). Als Teil des verbindlichen Eisenbahnrechts bilden die Emissionsgrenzwerte ab 2020 zudem die Voraussetzung für die Bewilligung zum Netzzugang und die Ausstellung einer Sicherheitsbescheinigung in der Schweiz. Dies gilt auch für Betriebsabteilungen nach dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008²⁵ (GVVG) sowie dem Gütertransportgesetz vom 19. Dezember 2008²⁶ (GüTG).

1.2.3 Förderung besonders lärmarmen Technologien

Investitionsbeihilfe zur Förderung von besonders lärmarmem Rollmaterial

Im Reisezugverkehr haben sich in den letzten Jahrzehnten neue Technologien durchgesetzt, die einen lärmarmen und wirtschaftlichen Betrieb der Bahn ermöglichen. Beim Güterverkehr hingegen hat keine entsprechende Entwicklung stattgefunden. Zum Beispiel basieren die meisten Drehgestelle von Güterwagen auf einer Technologie, deren Entwicklung Mitte des vergangenen Jahrhunderts begonnen hat (Drehgestell Y-25). Diese Drehgestelle sind nicht nur Ursache übermässiger Lärmemissionen, sie behindern auch die Weiterentwicklung des Schienengüterverkehrs (höhere Geschwindigkeiten, verschleissärmerer Verkehr etc.). Dies widerspricht dem politischen Willen zur Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf die Schiene und lässt deren Umweltvorteil und Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Strasse schwinden.

Neue Drehgestelltechnologien sind potenziell leichter, sparen Energie, schonen die Infrastruktur (Schienen) und erlauben höhere Fahrgeschwindigkeiten. Sie erhöhen damit die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene. Als besonders lärmarm können Güterwagen bezeichnet werden, die annähernd so wenig Lärm erzeugen wie ein moderner Reisezugwagen. Hierzu braucht es Drehgestelle mit Scheibenbremsen. Auf dem Markt sind derartige Drehgestelle noch nicht serienreif erhältlich. Erste Erfahrungen mit Prototypen lassen aber darauf schliessen, dass scheibengebremsete Drehgestelle erheblich leiser sind als herkömmliche.

Verbesserungen am Rollmaterial wirken netzweit. Mit einem Dezibel netzweiter Lärmreduktion werden in der Schweiz rund 17 000 Personen zusätzlich vor schädlichem oder lästigem Lärm geschützt. Daneben profitieren aber auch alle anderen Anwohnerinnen und Anwohner von der Lärmreduktion.

Höhere Investitionskosten für besonders lärmarmes Rollmaterial verhindern, dass die Technologie in grösserem Umfang nachgefragt wird und sich am Markt durchsetzt.

Die Kosten für ein heute übliches Drehgestell für Eisenbahngüterwagen belaufen sich auf dem heutigen Preisstand auf ca. 30 000 Franken. In erster Näherung wird davon ausgegangen, dass sich die Kosten für ein besonders lärmarmes Drehgestell maximal verdoppeln. Unter dieser Annahme belaufen sich die Differenzkosten für herkömmliches und besonders lärmarmes Rollmaterial auf maximal 60 000 Franken

²⁵ SR 740.1

²⁶ SR 742.41

pro Eisenbahngüterwagen. Bei einem Güterwagenpark von 12 000 Wagen und einem Anteil von 3 % besonders lärmarmen Fahrzeuge ist mit Gesamtkosten von 22 Millionen Franken zu rechnen.

Gestützt auf Artikel 10a Absatz 1 BGLE kann der Bund Beiträge an die Mehrkosten für besonders lärmarme Güterwagen gewähren. Er kann insbesondere auch vollständig mit besonders lärmarmen Güterwagen ausgerüstete Demonstrationszüge finanzieren und damit einen Innovationsanreiz für die längerfristige nachhaltige Abwicklung des Güterverkehrs schaffen.

Für die Ausrüstung der Demonstrationszüge belaufen sich die Kosten pro Güterwagen auf ca. 120 000 Franken. Unter der Annahme, dass ein Güterzug aus 20–30 Wagen besteht, werden die Kosten für die Ausrüstung von zwei Demonstrationszügen einschliesslich eines Monitorings der beiden Züge auf maximal 8 Millionen Franken geschätzt (Preisstand heute).

Kurzfristig wird sich die Investitionshilfe auf den Gesamtlärmpegel kaum auswirken. Die Massnahme ist aber im Sinne eines Anreizes für die längerfristige nachhaltige Abwicklung des Güterverkehrs im Kontext mit dem dabei allenfalls entstehenden Zusatznutzen (z.B. geringerer Verschleiss der Infrastruktur, Einsparung von Energie) zu verstehen.

Insgesamt werden für die Investitionsförderung 24 Millionen Franken (teuerungsbereinigt auf Preisstand Okt. 1998) bereitgestellt. Zu aktuellen Preisen entspricht dies dem erwähnten Volumen von rund 30 Millionen Franken.

Ressortforschung

Die Bevölkerung der Schweiz wird in den kommenden fünf Jahrzehnten weiter anwachsen.²⁷ Ebenso werden der Personenverkehr und die Güterverkehrsleistungen bis 2030 stark anwachsen.²⁸ Diese Trends deuten darauf hin, dass die Lärmproblematik in Zukunft weiter zunehmen wird. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sowohl für die Infrastruktur wie das Rollmaterial lärmarme Technologien zu entwickeln. Der Bund unterstützt diese Entwicklung im Rahmen der sogenannten Ressortforschung.

Gemäss Artikel 16 Absatz 1 des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation²⁹ ist Ressortforschung Forschung, welche von der Bundesverwaltung initiiert wird, weil diese die Resultate dieser Forschung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Für die Ressortforschung muss deshalb keine explizite gesetzliche Grundlage im BGLE geschaffen werden. Unter die Ressortforschung fällt jede Art von wissenschaftlicher Forschung, deren Resultate die Bundesverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und die sie initiiert, weil die entsprechende Forschung im Kontext des Verwaltungshandelns im öffentlichen Interesse liegt. Denkbar sind hierbei insbesondere von der Bundesverwaltung selbst initiierte Projekte, wie zum Beispiel Feldversuche für die Erprobung, Adaptierung und Zulassung von lärmarmen Technologien für Eisenbahnen. Das Ziel besteht letztlich darin, das lärmtechnische Massnahmenportfolio so zu ergänzen, dass insbe-

²⁷ Bundesamt für Statistik BfS: «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060», 2010.

²⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE: «Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030 – Hypothesen und Szenarien», 2004.

²⁹ BBl 2011 8927, hier 8935.

sondere zukünftige Angebotserweiterungen ohne wesentliche Lärmzunahmen realisiert werden können.

Für die Ressortforschung werden im Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung der Eisenbahnen insgesamt 16 Millionen Franken (teuerungsbereinigt auf Preisstand Okt. 1998) bereitgestellt (Art. 10a Abs. 2 BGLE). Zu aktuellen Preisen entspricht dies einem Volumen von rund 20 Millionen Franken.

1.2.4 Massnahmen an der Fahrbahn

Schienenerschallabsorber

Schienenerschallabsorber werden an der Schiene befestigt und reduzieren die Schallabstrahlung der Schiene. Je nach Zusammensetzung des Verkehrs, des Schwellentyps, der Schienenlagerung etc. erreichen sie eine Wirkung von bis zu 4 dB(A).

Verschiedene Typen von Schienenerschallabsorbern sind bereits in den Niederlanden, in Deutschland, England und Frankreich zugelassen und werden auf zahlreichen Strecken eingesetzt. Ob und inwiefern Schienenerschallabsorber Sicherheitsanlagen und die Schienendiagnostik tangieren, wurde in der Schweiz noch nicht abschliessend geklärt, weshalb sie noch nicht über eine Typenzulassung verfügen. Im Rahmen eines Feldversuchs wurden im Herbst 2010 verschiedene Produkte auf ihre akustische Wirksamkeit unter Schweizer Bedingungen getestet. Dabei konnte die im Ausland nachgewiesene Lärmreduktion in der Schweiz bestätigt werden. Die Erteilung der Typenzulassung für Schienenerschallabsorber wird bis 2015 erwartet.

Für diese Massnahme werden im Rahmen der vorliegenden Botschaft 55 Millionen Franken (teuerungsbereinigt auf Preisstand Okt. 1998) vorgesehen. Diese Kostenschätzung basiert auf dem Schlussbericht einer technischen Arbeitsgruppe aus Vertretern des BAV, des BAFU und der SBB, die die Umsetzung der Massnahme empfiehlt. Zu aktuellen Preisen entspricht dies einem Volumen von rund 70 Millionen Franken.

Akustisches Schienenschleifen

Mit zunehmender Anzahl lärmarmen Fahrzeuge nimmt die Bedeutung der Schienenoberfläche zu. Glatte Oberflächen führen zu geringen Schwingungen in der Schiene und damit zu einer zusätzlichen Lärmreduktion.

Um bereits bei der Entstehung von Unebenheiten Massnahmen ergreifen zu können, muss die Rauheit der Schienen periodisch und netzweit gemessen werden. Allenfalls ist ein Grenzwert zu definieren, bei dessen Überschreitung Massnahmen ergriffen werden müssen, um bereits der Entstehung von Unebenheiten entgegenwirken zu können. Stichprobenweise Messungen in der Schweiz haben aufgezeigt, dass die Schienen in der Schweiz meist nur eine mittlere Rauheit aufweisen.

Als Unterhaltmassnahme ist die Schienenpflege bislang nicht Teil des Lärmsanierungskonzepts, nicht aus dem Lärmkredit finanzierbar und aus akustischer Sicht auch nicht optimiert. Die Arbeitsgeschwindigkeit des akustischen Schienenschleifverfahrens ist noch sehr gering, sodass es nicht in das Unterhaltsschleifen integriert werden kann. Hierzu bedarf es weiterer Entwicklungsarbeiten. Der Nutzen des akustischen Schienenschleifens beträgt, je nach Anteil der verschiedenen Fahrzeug-

kategorien, 1–5 dB(A). Wo trotz der Lärmsanierung eine hohe Dichte von Personen mit IGW-Überschreitungen gegeben ist und gleichzeitig der Zustand der Schienen als schlecht zu qualifizieren ist, wird die Schienenrauheit mittels eines speziellen Schleifverfahrens minimiert.

Diese Botschaft sieht für Massnahmen zur Erhaltung einer glatten Schienenoberfläche (Schienenschleifen) Investitionen von 21 Millionen Franken (teuerungsbereinigt auf Preisstand Okt. 1998) vor. Diese Kostenschätzung basiert auf dem Schlussbericht einer technischen Arbeitsgruppe aus Vertretern des BAV, des BAFU und der SBB, die die Umsetzung der Massnahme empfiehlt. Zu aktuellen Preisen entspricht dies einem Volumen von rund 26 Millionen Franken.

Sanierung von Stahlbrücken

Stahlbrücken führen aufgrund ihrer Konstruktion zu teilweise erheblichen Lärmemissionen. Untersuchungen zeigen, dass sich im Bereich von Wohnzonen rund 50 Stahlbrücken mit einer Gesamtlänge von ca. 2000 m befinden. Mögliche Massnahmen gegen das Brückendröhnen sind elastische Schienenbefestigungen und Schienenschallabsorber. An den Unteren Limmatbrücken bei Baden konnte mit dieser Massnahmenkombination eine Reduktion um 6 dB(A) erreicht werden.

Beide Bauelemente befinden sich noch in der Betriebserprobung. Sie können daher noch nicht bei weiteren Brücken eingesetzt werden und konnten im Rahmen der bisherigen Lärmsanierung nur in Ausnahmefällen angeordnet werden. Die Erteilung der Typenzulassung für elastische Schienenbefestigungen wird für das Jahr 2013, diejenige für Schienenschallabsorber bis 2015 erwartet.

Für die Sanierung von Stahlbrücken werden finanzielle Mittel in der Höhe von 11 Millionen Franken (teuerungsbereinigt auf Preisstand Okt. 1998) vorgesehen. Diese Kostenschätzung basiert auf dem Schlussbericht einer technischen Arbeitsgruppe aus Vertretern des BAV, des BAFU und der SBB, die die Umsetzung der Massnahme empfiehlt. Zu aktuellen Preisen entspricht diese einem Volumen von rund 14 Millionen Franken.

1.2.5 Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg des Schalls

Nach dem geltenden Recht werden Lärmschutzwände nur dann erstellt, wenn sie auf einem bestimmten Streckenabschnitt ein genügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen (Art. 21 und Anhang 2 VLE). Bei einer strikten Anwendung des Kosten-Nutzen-Indexes (KNI) kann es zwischen Lärmschutzwänden Lücken von relativ geringer Länge geben, die von den Betroffenen oft als störend empfunden werden.

Mit der Schliessung derartiger Lücken wird die Wirkung der Lärmschutzwand insgesamt verbessert und können zusätzliche Gebäude vor schädlichen oder lästigen Immissionen geschützt werden. Die Beurteilungskriterien für zusätzliche Lärmschutzwände wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe festlegen. Die systematische Prüfung bei allen bisher erstellten Lärmschutzwänden erfordert einen nicht unerheblichen Ingenieur- und Vollzugsaufwand.

Die Kosten zur teilweisen Schliessung von bestehenden Lücken bei Lärmschutzwänden werden nach heutigem Kenntnisstand rund 40 Millionen Franken (teuerungsbereinigt auf Preisstand Okt. 1998) betragen. Diese Kostenschätzung basiert auf dem Schlussbericht einer technischen Arbeitsgruppe aus Vertretern des BAV,

des BAFU und der SBB, die die Umsetzung der Massnahme empfiehlt. Zu aktuellen Preisen entspricht dies einem Volumen von rund 50 Millionen Franken.

1.2.6 Wirkung der Massnahmen

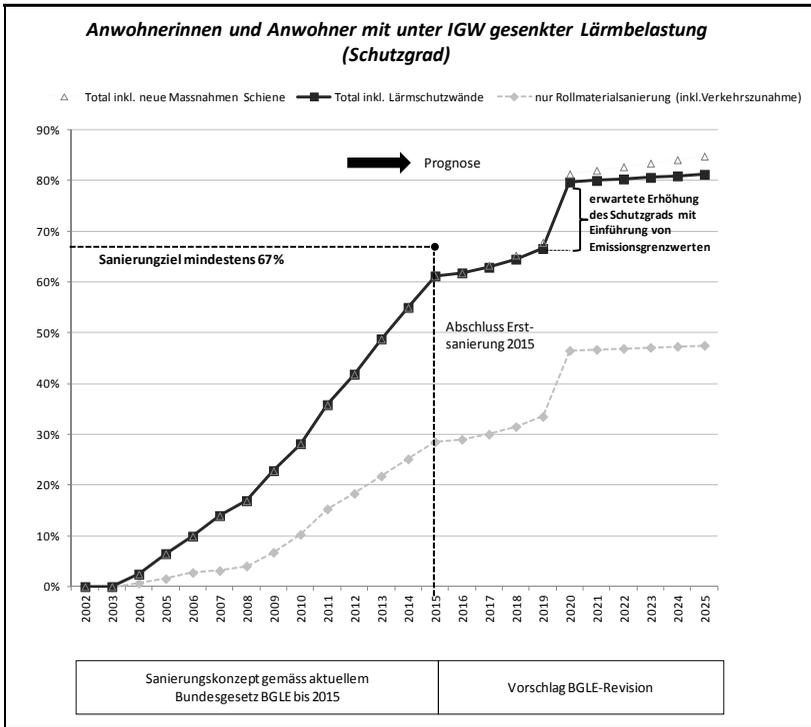
Emissionsgrenzwerte für Güterwagen: Bestehen alle Güterzüge ausschliesslich aus lärmarmen Wagen, so werden zusätzlich 40 000 Personen von IGW-Überschreitungen befreit. Alarmwertüberschreitungen werden praktisch vollständig verschwinden. Der Schutzgrad der Lärmsanierung steigt auf rund 80 %, womit das gesetzliche Sanierungsziel deutlich übertroffen wird.

Schienenschallabsorber: Wie viele Personen durch diese Massnahme vor IGW-Überschreitungen geschützt werden können, muss aufgrund eines realistischen Einsatzspektrums abgeschätzt werden. Die Simulation basiert auf einer mit den Lärmschutzwänden vergleichbaren Anforderung an das zu erreichende Kosten-Nutzen-Verhältnis (in der VLE mit KNI = 80 festgelegt). Bei einer vorsichtig geschätzten Wirkung von 2 dB(A) werden allein durch Schienenschallabsorber zusätzlich 8500 Personen von IGW-Überschreitungen befreit, bei einer Wirkung von 3 dB(A) 14 000 Personen.

Akustisches Schienenschleifen: Die Wirkung dieser Massnahme hängt von der Schienenrauheit auf dem gesamten Netz und vom Mix der Fahrzeugkategorien ab. Beide Faktoren sind nicht umfassend bekannt. Gemäss einer Analyse der Strecke Olten–Bern sind rund 15 % der Schienen als rau zu qualifizieren. Davon befindet sich rund die Hälfte im Bereich von Wohnflächen mit übermässiger Lärmbelastung.

Sanierung von Stahlbrücken: Bei Stahlbrücken im Bereich von Wohngebieten besteht ein Potenzial, dass rund 2000 Personen von IGW-Überschreitungen befreit werden könnten. Die technische Möglichkeit und die Verhältnismässigkeit einer Sanierung muss jedoch im Einzelfall vertieft untersucht werden.

Zusätzliche Lärmschutzwände: Im laufenden Vollzug des BGLE werden voraussichtlich 280 km Lärmschutzwände erstellt. Durchschnittlich vermögen dabei 100 m Wandlänge rund 30 Personen zu schützen. Zusätzliche Lärmschutzwände zur Lückenschliessung erreichen nicht dieselbe Effizienz, da die Schutzbauten mit der höchsten Wirkung bereits realisiert sind. Unter der Annahme, dass die gesamte Wandlänge um 5 % erhöht wird, können zusätzlich maximal 3000 Personen geschützt werden.



1.2.7 Investitionskosten und Finanzierung

Die unter den Ziffern 1.2.2–1.2.5 vorgeschlagene Neuregelung ergänzt und optimiert das laufende Sanierungskonzept. Die neu vorgeschlagenen Investitionen setzen sich zusammen aus Kosten mit einem festgelegten Maximalbetrag (Ressortforschung, Investitionsbeihilfen, Personalaufwendungen und Monitoring) und geschätzten Kosten für Massnahmen an der Schieneninfrastruktur zur weiteren Reduktion von Grenzwertüberschreitungen. Eine Abschätzung wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des BAV, des BAFU und der SBB erarbeitet. Dabei wurden die verbleibenden IGW-Überschreitungen nach Abschluss der laufenden Lärmsanierung und das Potenzial der jeweiligen Massnahme berücksichtigt. Für die Kostenabschätzung wurde ein Unsicherheitszuschlag von 20 % eingerechnet.

Zur Sicherstellung einer optimalen Kombination der vorgeschlagenen Infrastrukturmassnahmen sind weitere Kosten-Nutzen-Betrachtungen notwendig, da die Massnahmen sich teilweise gegenseitig beeinflussen und der Nutzen von verschiedenen Eigenschaften des Oberbaus abhängt. Die Kostenschätzungen sind deshalb mangels Erfahrungswerten mit Unsicherheiten behaftet. Mittelverschiebungen zwischen den einzelnen Positionen sind nicht auszuschliessen.

Neues Massnahmenpaket (in Mio. Franken)

	Massnahmen	Ausgaben per 31.12.2011	Prognostizierte Endkosten+ (Preisstand Okt. 98)
Bisheriges Sanierungsprogramm	Rollmaterial	248,3	269,3
	Lärmschutzbauten	618,9	862,2
	Schallschutzfenster	56,7	107,7
	Personal Bund	18,8	24,0
	Monitoring und Controlling	5,2	7,0
	Zwischentotal	947,9	1270,2
	inkl. Risiko-Reserve (10 % der Sanierungsprojekte in Projektierung/Bau)		1330,0
Zusätzliche Massnahmen * inkl. 20 % Risiko- Reserve ** max. Betrag teuerungsbereinigt Preisstand Okt. 1998	Schienenschallabsorber*		55,0
	Schienenschleifen*		21,0
	Lückenschliessungen LSW*		40,0
	Stahlbrücken*		11,0
	Ressortforschung**		16,0
	Investitionsbeihilfen (besonders lärmarmes Rollmaterial)**		24,0
	Personal Bund		13,0
	2. Teilpaket Lärmsanierung**		
	Monitoring und Controlling**		5,0
	Total neue Massnahmen		
Verpflichtungskredit neu			1515,0
Verpflichtungskredit bisher			1854,0
Kürzung aktueller Kredit			339,0

+ Preisstand aller Investitionsangaben für Projekte der Lärmsanierung ist Okt. 1998.

Finanzierung

Die Finanzierung der Lärmsanierung ist Bestandteil des Bundesbeschlusses vom 20. März 1998³⁰ über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV). Die entsprechende Vorlage wurde vom Schweizer Volk in der Abstimmung vom 29. November 1998 angenommen. Die Beiträge für die Lärmsanierung gelten zu 100 % als nicht rückzahlbar.

Dem Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung der Eisenbahnen ist der Preisstand Oktober 1998 zugrunde gelegt. Der Bundesrat kann diesen Kredit gemäss Bundesbeschluss vom 6. März 2000³¹ über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisen-

³⁰ BBl 1998 1421

³¹ BBl 2000 4802

bahnen im Ausmass der teuerungsbedingten Mehrkosten erhöhen. Für die Berechnung dieser Kosten wird auf Basis einer Vereinbarung zwischen dem BAV und der Eidgenössischen Finanzverwaltung zweimal jährlich (per April und Oktober) ein spezifischer Teuerungsindex berechnet.

Auf der Grundlage des Controllings erstattet das BAV jährlich Bericht über die Entwicklung des Projekts. Auf dieser Basis werden die erforderlichen Jahrestanchen ermittelt, die aus dem FinöV-Fonds bereitzustellen sind. Die Bundesversammlung legt zusammen mit dem jährlichen Voranschlag mit einfachem Bundesbeschluss fest, welche Mittel für die Infrastruktur-Grossprojekte eingesetzt werden sollen. Dazu genehmigt sie für jedes dieser Projekte einen Voranschlagskredit.

1.3 Nicht weiter zu verfolgende Massnahmen

Die vorstehend vorgeschlagenen Massnahmen weisen netzweit das beste Kosten-Nutzen-Potenzial auf und erlauben ein genügend grosses Einsatzspektrum, um einen massgeblichen Beitrag zur Verbesserung des Schutzgrades zu leisten. Verzichtet wird deshalb auf Massnahmen mit einem ungenügenden Kosten-Nutzen-Verhältnis, die nur in Einzelfällen oder lokal eng begrenzt wirken oder die keine nachgewiesene Wirkung aufweisen. Nachstehend werden die verworfenen Massnahmen zusammenfassend dargestellt:

Abgestellte Triebzüge und Lokomotiven werden aus betrieblichen oder technischen Gründen nicht vollständig abgeschaltet und erzeugen dauernd oder wiederkehrend Lärm. Aus- oder Umbauten dieser Fahrzeuge und der Infrastruktur führen gemessen am Nutzen zu unverhältnismässig hohen Kosten.

Ältere Lokomotiven weisen Klotzbremsen auf, die zur Verriffelung der Radlaufflächen führen. K-Sohlen von Personen- und Güterwagen können aus sicherheitstechnischen Gründen bei Lokomotiven nicht eingesetzt werden. Die Kosten für das Engineering und die Realisierung alternativer Lösungen haben sich angesichts der begrenzten Anzahl Fahrzeuge sowie wegen deren beschränkter Lebensdauer als zu hoch erwiesen.

Die *Ortung von Flachstellen* ist nur sinnvoll, wenn der betroffene Wagen umgehend aus dem Verkehr gezogen und einer Revision zugeführt wird. Der Eingriff in den Bahnbetrieb und die damit verbundenen Kosten stehen in keinem genügenden Verhältnis zum erzielbaren Nutzen.

Radschallabsorber reduzieren den Fahrlärm nur geringfügig. Die Umrüstung bereits lärmsanierter schweizerischer Fahrzeuge bringt daher keinen zusätzlichen Nutzen. Bei ausländischen Fahrzeugen steht die Umrüstung auf K- oder LL-Sohlen im Vordergrund.

Autoverlad: Die Gemeinden mit grösseren Autoverladestationen wurden bereits lärmsaniert, weshalb der Bedarf gering ist. Zusätzliche Massnahmen erreichen zudem zu wenig Wirkung.

Aufgestufte Wohnzonen: Massgebend für die Lärmsanierung ist u.a. die rechtsgültige kommunale Empfindlichkeitsstufenzuordnung (ES). Wo eine Gemeinde eine lärmvorbelastete Wohnzone in die ES III aufgestuft hat, wird diese auch berücksichtigt. Davon abzuweichen, würde zu einer Ungleichbehandlung mit der Strassenlärmsanierung führen, was es zu vermeiden gilt.

Isolierstösse sind Teil einer Signalanlage (Blockstelle) und erzeugen beim Überfahren zusätzlichen Lärm. Ihr Ersatz durch Achszähler erbringt bei hohen Kosten nur einen begrenzten zusätzlichen Nutzen.

Die Zahl der *Rangierbahnhöfe* und die Anzahl Rangierbewegungen haben in den letzten Jahren infolge des Strukturwandels beim Stückgutverkehr abgenommen. Massnahmen bei grossen Rangierbahnhöfen wurden bereits ergriffen oder werden im Rahmen der Vorsorge und des Unterhalts (Ausrüstung von Balkengleisbremsen mit Silent Segments) getroffen. Weitergehenden Massnahmen mangelt es am genügenden Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Schienenschmieranlagen wurden bisher vor allem in unterirdischen Bahnhöfen eingesetzt. Ihr Betrieb und Unterhalt ist aufwendig, weshalb sie in der Regel kein genügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen. In Einzelfällen können sie gleichwohl als Lärmschutzmassnahme über den FinöV-Fonds finanziert werden (vgl. Ziff. 2).

Bauliche Massnahmen werden bis zu einem KNI < 80 als wirtschaftlich bewertet, was dem Sechsfachen der individuellen Zahlungsbereitschaft von Anwohnerinnen und Anwohnern entspricht. Eine *Erhöhung des KNI* widerspräche dem Grundsatz des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes öffentlicher Mittel und würde vermehrt zu Konflikten mit dem Ortsbild- und Landschaftsschutz führen.

Schienennahe Lärmschutzwände verunmöglichen den maschinellen Unterhalt mit schwerem Gerät und wirken überdies nur in Verbindung mit Schürzen an den Fahrzeugen. International lässt sich eine entsprechende Ausrüstung von Güterwagen nicht durchsetzen.

Gegenschallanlagen eignen sich aus technischen Gründen nicht als Massnahme gegen Eisenbahnlärm.

Eine zusätzliche Wirkung von *Lärmschutzwänden mit speziellen Aufsätzen* bei geringerer Höhe oder eines *geschäumten Schotterbetts* wurde bisher nicht nachgewiesen.

Nachfahrverbot: Tagsüber stehen nicht genügend Trassen zur Verfügung, um gleichzeitig den Reisezug- und den Güterverkehr abzuwickeln. Bei Priorität des Reisezugverkehrs müsste der Güterverkehr daher eingeschränkt werden, was der Nachfrage und dem Verfassungsauftrag widerspräche, den Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern (Art. 84 Abs. 2 der Bundesverfassung³², BV).

Sonntagsfahrverbot: In den grossen Seehäfen, den Rangierbahnhöfen und den Containerterminals in der Schweiz ruht der Verkehr an den Wochenenden, weshalb an Samstagen und Sonntagen nur wenige Güterzüge verkehren. Das Potenzial für eine Lärmreduktion ist daher zu gering, als dass sich Einschränkungen rechtfertigen lassen.

Geschwindigkeitsreduktion für Güterzüge: Güterzüge (Zugreihen A und D) verkehren je nach Bremsreihe und Anzahl Achsen mit maximal 80, 100 oder 120 km/h und damit deutlich langsamer als Reisezüge (Zugreihen R und N), die bei konventioneller Aussensignalisation 160 km/h und auf Strecken mit Führerstandssignalisation 250 km/h erreichen können. Unterschiedliche Geschwindigkeiten schränken die

Netzkapazität erheblich ein und sind daher auf dem hoch ausgelasteten Schienennetz der Schweiz zu vermeiden.

Zusätzlich wurde geprüft, *Beiträge an Umrüstkosten für Rollmaterial ausländischer Wagenhalter* im Zusammenhang mit der Einführung von Emissionsgrenzwerten vorzusehen. Angesichts der geplanten Übergangsfrist bis 2020 werden den Haltern aber genügend lärmarme Neufahrzeuge zur Verfügung stehen, die den Anforderungen der TSI Lärm³³ genügen. Zudem ermöglicht es allein der Schweizer Lärmbonus in der Regel auch ausländischen Fahrzeugeigentümerinnen, die Umrüstung bestehender Wagen zu finanzieren. Darüber hinaus wird die Finanzierung der Umrüstung künftig auch durch lärmabhängige Trassenpreise in anderen Ländern (Niederlande, Deutschland) erleichtert. Schliesslich ist das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990³⁴ für ausländische Wagenhalter nicht anwendbar, und es könnte nicht gewährleistet werden, dass die umgerüsteten Wagen vornehmlich in der Schweiz verkehren.

1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum internationalen und zum europäischen Recht

1.4.1 Allgemeines

Die Reduktion der Lärmbelastung durch den Eisenbahnverkehr erfordert primär Massnahmen auf nationaler Ebene. Gleichwohl sind der Erfahrungsaustausch, die Zusammenarbeit und die Harmonisierung auf internationaler Ebene von grosser Bedeutung. Zahlreiche europäische Staaten, internationale Organisationen und der Bahnsektor setzen sich seit vielen Jahren gemeinsam für die Reduktion der Lärmemissionen der Eisenbahnen ein.³⁵

Der Internationale Eisenbahnverband (Union Internationale des chemins de fer, UIC) fordert primär Emissionsgrenzwerte für neue Güterwagen. Diese wurden mit der TSI Lärm³⁶ bereits festgelegt. Weiter schlägt er eine Direktförderung der Umrüstung auf Verbundstoffbrems-Sohlen nach dem Vorbild der Schweiz vor, und schliesslich erachtet er Lärmschutzwände und Schallschutzfenster als sinnvoll. Massnahmen an der Fahrbahn wie das akustische Schienenschleifen oder Schienenschalldämpfer schlägt der UIC erst in vierter Priorität vor.

Emissionsvorschriften werden in der EU auf europäischer Ebene erlassen. Die vom konventionellen Bahnverkehr ausgehenden Lärmemissionen fallen in den Anwendungsbereich der TSI Lärm, die auf der Grundlage von Artikel 5 der Richtlinie 2008/57/EG³⁷ erlassen wurde. Die TSI Lärm gilt in der Schweiz als anerkannte Regel der Technik und ist u.a. beim Inverkehrbringen von neuem Rollmaterial massgebend. Der Emissionsgrenzwert für neue Güterwagen beträgt demgemäss je nach Achszahl 82–85 dB(A). Für erneuerte Güterwagen liegt der Grenzwert der TSI

³³ Vgl. Fussnote 4

³⁴ SR 616.1

³⁵ Vgl. UIC, Sachstandsbericht Bahnlärm in Europa 2010, Liste der wichtigsten 12 Projekte von 1992–2009.

³⁶ Vgl. Fussnote 4

³⁷ Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (Neufassung), ABl. L 191 vom 18.7.2008, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/18/EU, ABl. L 57 vom 2.3.2011, S. 21.

Lärm bei 84–87 dB(A). Von der TSI Lärm nicht erfasst werden dagegen ältere Güterwagen, für die in der EU auch keine Umrüstungspflicht zur Reduktion der Lärmemissionen existiert.

Gesetze über Lärmimmissionen unterliegen in der EU dem Subsidiaritätsprinzip und werden daher national erarbeitet. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2002/49/EG³⁸ wurden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, erstmals bis Mitte 2007 Lärmkarten und gestützt auf diese bis Mitte 2008 Aktionspläne zu erstellen. Die EU versucht sich damit eine Übersicht über die Lärmsituation und das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei der Lärminderung. Sie verfolgt damit das Ziel, eine langfristige Strategie zur Reduktion der Lärmbelastung durch Massnahmen an der Quelle zu entwickeln.

Die Schweiz kennt seit dem Inkrafttreten der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986³⁹ (1. April 1987) Belastungsgrenzwerte für den Eisenbahnlärm. Die Lärmsanierung der Eisenbahnen ist seit 2000 im Gang und muss nach geltendem BGLE bis 2015 abgeschlossen sein. Das BGLE als Spezialgesetz regelt das Sanierungsziel, das Sanierungskonzept und die Finanzierung der Massnahmen.

1.4.2 Lärmabhängiger Trassenpreis als Anreizsystem

In Europa sind rund 600 000 Güterwagen, mehrheitlich solche mit GG-Sohlen, immatrikuliert, wobei die Güterwagenflotten tendenziell abgebaut werden. Deutschland geht davon aus, dass bis 2020 rund ein Drittel dieser Wagen (ca. 150 000) durch Neuwagen mit K-Sohlen ersetzt sein werden. Somit gilt es in Europa, rund 350 000 Wagen auf K- oder LL-Sohlen umzurüsten.

Als Anreiz für die Umrüstung hat die EU-Kommission ihren Fokus auf lärmabhängige Trassenpreise (*differentiated track access charges*), die Emissionsplafonierung für Bahnstrecken (*emission ceiling for railway lines*) und freiwillige Verpflichtungen (*voluntary commitment*) gesetzt. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie empfiehlt, lärmabhängige Trassenpreise für einen begrenzten Zeitraum von 6–12 Jahren einzuführen.⁴⁰ Die gesetzliche Grundlage dafür soll im Rahmen einer Revision der Richtlinie 2001/14/EG⁴¹ geschaffen werden, sodass ab 2013/14 europäisch harmonisierte Regeln für die Erhebung einer Lärmkomponente in den Trassenpreisen eingeführt werden können.

Die Schweiz kennt mit dem Lärmbonus seit Inkrafttreten des BGLE ein System mit lärmabhängigen Trassenpreisen (Art. 5 Abs. 2 BGLE und Art. 20a NZV). Per

³⁸ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008, ABl. L 311 vom 21.11.2008, S. 1.

³⁹ SR 814.41

⁴⁰ KCW, Steer Davies Gleave, TU Berlin; Analyses of preconditions for the implementation and harmonisation of noise-differentiated track access charges; Berlin/London 2009, S. 64 und 67, z. Hd. der Europäischen Kommission, TREN/E2/287-2008.

⁴¹ Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 29; zuletzt geändert durch die Richtlinie 2007/58/EG, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 44.

1. Januar 2013 wird der Lärmbonus erhöht (vgl. Ziff. 1.2.2, Abschnitt «Finanzierung und Umrüstungsfrist»).

Nicht einführen wird die Schweiz ein Bonus-Malus-System, weil es mit einem hohen technischen und administrativen Aufwand verbunden ist, der angesichts der vergleichsweise kurzen Transitstrecke durch die Schweiz nicht zu rechtfertigen ist. Vor allem aber weist ein Bonus-Malus-System gegenüber dem reinen Bonus-System (Lärmbonus) keinen Mehrwert auf, da es die Umrüstung von Güterwagen nicht zusätzlich zu fördern vermag.

1.4.3 Initiativen einzelner EU-Staaten

Deutschland

Deutschland hat sich im Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II u.a. zum Ziel gesetzt, den Bahnlärm bis 2020 zu halbieren.⁴² Hierzu müssen alle Güterwagen mit K- oder LL-Sohlen ausgerüstet werden. In einer Vereinbarung vom Juni 2011 haben sich das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Deutsche Bahn AG darauf geeinigt, auf der Infrastruktur der DB Netz AG mit dem Fahrplanwechsel Ende 2012 lärmabhängige Trassenpreise einzuführen. Während acht Jahren soll aus einer Lärmkomponente auf dem Trassenpreis und einem Beitrag des Bundes von maximal 50 % die Umrüstung von über 180 000 auf dem deutschen Schienennetz verkehrenden Güterwagen auf lärmarme Bremstechnik gefördert werden. Mit der Vereinbarung wird das Ziel bekräftigt, die Lärmbelastung mittelfristig um bis zu 10 dB(A) zu reduzieren (vgl. auch Ziff. 1.2.2, Abschnitt «Finanzierung und Umrüstungsfrist»).

Niederlande

Im «Innovation Programme Noise» wurden mehrere Züge auf K- und LL-Sohlen umgerüstet und damit die Lärminderung und die Lebenszykluskosten untersucht. Ausserdem haben die Niederlande 2008 als bisher einziger EU-Mitgliedstaat lärmabhängige Trassenpreise eingeführt. Der Anreiz zur Umrüstung der Güterwagen auf Verbundstoffbrenns-Sohlen wurde aber auch dort wegen der begrenzten anrechenbaren Streckenlänge, der zu geringen Bonushöhe, vor allem aber mangels einer Umrüstungspflicht nicht genützt.

1.5 Umsetzung

Der Bundesrat wird in der VLE die Emissionsgrenzwerte für bestehende Güterwagen und die Kriterien und Voraussetzungen für Finanzhilfen im Zusammenhang mit der Investitionsförderung für besonders lärmarmes Rollmaterial definieren (vgl. auch Erläuterungen unter Ziff. 2).

Zudem wird der Bundesrat in der VLE die Kriterien festlegen, unter denen neue Massnahmen an der Fahrbahn und auf dem Ausbreitungsweg des Schalls zu projektieren und realisieren sind.

⁴² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Nationales Verkehrslärmschutzpaket II, S. 2, 5 und 8ff., 27. August 2009.

Das BAV ist als Vollzugsbehörde für die Lärmsanierung der Eisenbahnanlagen zuständig für das Projektcontrolling, die Kreditkontrolle und die Überwachung der Wirksamkeit der Massnahmen. Damit stellt es die wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel und eine nachhaltige Sanierung sicher. Zudem ist es Aufsichtsbehörde für alle eisenbahnrechtlichen Belange.

Das BAFU gewährt in Abstimmung mit dem BAV Beiträge im Rahmen der Ressortforschung und an Investitionsvorhaben.

1.6 Vernehmlassung und Notifikation

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 9. Mai 2012 vom Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eröffnet. Bis am 10. September 2012 haben sich alle Kantone, vier politische Parteien, der Dachverband der Städte, vier Dachverbände der Wirtschaft, zehn eingeladene sowie 21 weitere Organisationen vernehmen lassen. Insgesamt gingen 66 Stellungnahmen ein. Die EU hat im Rahmen der Notifikation gemäss dem WTO-TBT- sowie dem EFTA-Übereinkommen eine Stellungnahme eingereicht.

Sämtliche Kantone, die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KÖV, die SPS, die FDP und die EVP sowie verschiedene Lärmfachstellen und Organisationen begrüssen die Emissionsgrenzwerte für den Güterwagenbestand ab 2020 ausdrücklich. Teilweise wird gar gefordert, dass diese bereits früher eingeführt werden. Auch die SVP, die Economiesuisse, der Bahnsektor (SBB AG, BLS AG, Verband der verladenden Wirtschaft VAP, internationale Eisenbahnverbände und Operateure) und weitere Organisationen erachten Emissionsgrenzwerte als ein grundsätzlich richtiges und wichtiges Instrument zur nachhaltigen Lärmbekämpfung im Schienengüterverkehr. Sie befürchten aber, bis 2020 könnten nicht genügend lärmarme Güterwagen in Europa zu Verfügung stehen, wodurch namentlich der Einzelwagenladungsverkehr unter Druck geraten könnte. Die Übergangsfrist sei deshalb angemessen zu verlängern und das Vorgehen der Schweiz sei mit der EU abzustimmen. Die EU ihrerseits hat mitgeteilt, sie ziehe selber ein EU-weites Verbot lärmintensiver Güterwagen in Betracht, wolle aber zuvor eine Folgenabschätzung vornehmen und die geeignete Rechtsform prüfen. Die Schweiz möge unilaterale Massnahmen, die den freien Verkehr von Zügen in Europa möglicherweise stören könnten, vermeiden und deshalb mit der Einführung verbindlicher Emissionsgrenzwerte bis zur Veröffentlichung ihres Vorhabens im Jahre 2014 zuwarten. Auf die Bedenken des Bahnsektors wird vorstehend unter Ziffer 1.2.2 im Abschnitt «Auswirkungen auf die Verkehrsverlagerung» eingegangen.

Hinsichtlich weiterer Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren wird auf die Erläuterungen unter Ziffer 2 verwiesen.

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen hat sich gezeigt, dass keine wesentlichen Korrekturen am Entwurf erforderlich sind. Mit Blick auf die im Rahmen der Notifikation geäusserten Bedenken der EU soll dem Bundesrat aber die Möglichkeit gegeben werden, aus wichtigen Gründen den Zeitpunkt der Inkraftsetzung von Emissionsgrenzwerten um maximal zwei Jahre zu verschieben. Dies ermöglicht ihm insbesondere, innerhalb eines begrenzten Zeitraums auf die Entwicklung in der EU Rücksicht zu nehmen und das Vorgehen der Schweiz auf dieses abzustimmen.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Einführung von Emissionsgrenzwerten für Güterwagen wird die Motion Abate (05.3561) erfüllt, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, auf Massnahmen für eine Rollmaterialsanierung im ausländischen Güterverkehr hinzuwirken, der die Schweiz durchquert (vgl. Ziff. 1.2.2–1.2.4). Ebenfalls erfüllt wird die Motion Bieri (09.3154), nachdem in dieser Vorlage der Bedarf an zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen ausgewiesen und ergänzende Massnahmen vorgeschlagen werden (vgl. Ziff. 1.1.4 und 1.2). Der Bundesrat beantragt daher, diese parlamentarischen Vorstösse als erfüllt abzuschreiben.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand

In Artikel 1 wird verdeutlicht, dass das BGLE zusätzlich zu den Sanierungsmassnahmen (Abs. 1) neu auch die Förderung lärmarrer Eisenbahntechnologien regelt (Abs. 2).

Das Sanierungskonzept wird um Massnahmen an der Fahrbahn ergänzt (Abs. 1 Bst. b). Hierzu gehören namentlich das akustische Schienenschleifen und Schienenschallabsorber, die dem Quellenprinzip entsprechend der Entstehung des Lärms entgegenwirken.

Schienenschmieranlagen werden bereits nach geltendem Recht in begründeten Einzelfällen als Lärmschutzmassnahme umgesetzt und über den FinöV-Fonds finanziert. Wie von einem Teil des Bahnsektors im Rahmen der Vernehmlassung gefordert, können Schienenschmieranlagen auch künftig in Abschnitten mit extremem Kurvenkreischen in dicht besiedelten Gebieten eingesetzt werden. Eine netzweite Prüfung dieser Massnahme ist jedoch nicht sinnvoll.

Um Verwechslungen mit den Massnahmen an der Fahrbahn zu vermeiden, wird der ehemals für Lärmschutzbauten verwendete Begriff «bauliche Massnahmen» im ganzen Gesetz durch den Begriff «Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg des Schalls» ersetzt (vgl. Art. 3 Abs. 2, 7 Abs. 1, 7a und 8).

Art. 2 Abs. 1 und 2

Die Prioritäten werden entsprechend den Änderungen von Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben b und c angepasst.

Art. 3 Fristen

Während die Sanierung der Güterwagen der SBB abgeschlossen ist, hat sich jene der Güterwagen privater Fahrzeugeigentümerinnen aus verschiedenen Gründen verzögert (vgl. Ziff. 1.1.2, Abschnitt «Rollmaterialsanierung»). Die Ordnungsfrist für die Beendigung der Rollmaterialsanierung wird daher bis Ende 2015 verlängert.

Entgegen der von mehreren Kantonen im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Befürchtung wird der Vollzug von Ersatzmassnahmen, die vom BAV vor Ende 2015 rechtskräftig verfügt werden, auch danach über den FinöV-Fonds abgegolten. Eine

Verlängerung der Sanierungsfrist für den Vollzug ist jedoch mit Blick auf dessen Dringlichkeit nicht angezeigt.

Für Lärmschutzmassnahmen nach Artikel 7a, welche die bis 2015 laufende Lärmsanierung ergänzen, wird eine Frist bis Ende 2025 eingeräumt.

Art. 4 Abs. 3–5 (neu)

Das geltende Recht verlangt u.a., dass Güterwagen im Eigentum von Schweizer Unternehmen lärmsaniert werden und diese dabei den Sanierungswert $L_{pAeq, Tp} = 86 \text{ dB(A)}$ gemäss Anhang 1 VLE unterschreiten müssen.

Im neuen Artikel 4 Absatz 3 BGLE wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, in den Ausführungsbestimmungen Emissionsgrenzwerte für sämtliche Güterwagen auf dem Schweizer Normalspurnetz zu erlassen. Die Höhe dieser Emissionsgrenzwerte wird im Wesentlichen dem schweizerischen Sanierungswert für Güterwagen entsprechen. Zur Vermeidung einer Differenz mit dem EU-Recht werden aber die Emissionsgrenzwerte der TSI Lärm für erneuerte oder umgerüstete Wagen übernommen. Sie unterscheiden sich nur unwesentlich vom Schweizer Sanierungswert, berücksichtigen aber auch die durchschnittliche Achszahl pro Längeneinheit:⁴³

- $L_{pAeq, Tp} = 84 \text{ dB(A)}$ bei $< 0.15 \text{ m}^{-1}$ Achsen pro Längeneinheit,
- $L_{pAeq, Tp} = 85 \text{ dB(A)}$ bei $> 0.15 \text{ m}^{-1}$ Achsen pro Längeneinheit,
- $L_{pAeq, Tp} = 87 \text{ dB(A)}$ bei $> 0.275 \text{ m}^{-1}$ Achsen pro Längeneinheit.

Güterwagen, die im Rahmen der Schweizer Rollmaterialsanierung bereits auf K-Sohlen umgerüstet wurden, unterschreiten diese Emissionsgrenzwerte deutlich, wie Kontrollmessungen im Auftrag des BAV belegen.⁴⁴ Sie sind daher wie alle seit Inkrafttreten der TSI Lärm im Jahr 2006 zugelassenen Fahrzeuge von den neuen Emissionsgrenzwerten nicht betroffen. Damit ist die Interoperabilität im Sinne der Richtlinie 2008/57/EG⁴⁵ gewährleistet. Im Unterschied zum derzeitigen EU-Recht werden aber GG-Sohlen in der Schweiz faktisch verboten.

Mit Blick auf die im Rahmen der Notifikation geäusserten Bedenken der EU soll dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben werden, aus wichtigen Gründen den Zeitpunkt der Inkraftsetzung von Emissionsgrenzwerten um maximal zwei Jahre zu verschieben. Dies ermöglicht ihm insbesondere, innerhalb eines begrenzten Zeitraums auf die Entwicklung in der EU Rücksicht zu nehmen und das Vorgehen der Schweiz darauf abzustimmen.

Ausnahmen zur Verbindlichkeit der Emissionsgrenzwerte für Güterwagen auf dem Normalspurnetz sind namentlich für Spezialfahrzeuge und historische Fahrzeuge vorzusehen. Diese weisen lediglich geringe Laufleistungen auf. Ihre Umrüstung würde zu keiner wahrnehmbaren Lärmreduktion führen und einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen.

⁴³ Beschluss 2011/229/EU der Kommission vom 4. April 2011 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem «Fahrzeuge – Lärm» des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems, ABl. L 99 vom 13.4.2011, S. 1., hier S. 8, Ziff. 4.2.1.1, Tabelle 1.

⁴⁴ BAV, Monitoring Eisenbahnlärm, Jahresbericht 2010, Ziff. 4.4.

⁴⁵ Vgl. Fussnote 39.

Art. 5 Abs. 3

Die Verlängerung der Sanierungsfrist für Güterwagen gemäss Artikel 3 Absatz 1 bedingt eine entsprechende Anpassung von Absatz 3. Demgemäss wird die Umrüstung von Fahrzeugen, die vor Ende 2019 aus dem Verkehr genommen werden, nicht subventioniert.

Art. 7 Abs. 1 und 5

In Artikel 1 wurden der Begriff «bauliche Massnahmen» durch «Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg des Schalls» ersetzt und das Sanierungskonzept mit Massnahmen an der Fahrbahn ergänzt. Der erste Satz von Artikel 7 Absatz 1 wird daher entsprechend angepasst.

Absatz 5 bildete die Grundlage für die Priorisierung des Gesetzesvollzugs entlang den Gütertransitstrecken. Nachdem die entsprechenden Verfahren beinahe vollständig abgeschlossen sind, kann diese Bestimmung aufgehoben werden.

Art. 7a (neu) Ergänzende Massnahmen

Artikel 7a ermöglicht es dem BAV, im Einzelfall offensichtlich stossende Ergebnisse der bisherigen Lärmsanierung zu beheben. So können beispielsweise Lärmschutzwände verlängert oder Lücken zwischen solchen geschlossen werden. Der Bundesrat wird die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Für die ergänzende Sanierung mit baulichen Massnahmen wird eine Frist bis 2025 vorgesehen (vgl. Art. 3 Abs. 3).

Art. 8 erster Satz

Der bestehende Artikel 8 wird im ersten Satz um die neu ins Sanierungskonzept aufgenommenen Massnahmen an der Fahrbahn ergänzt und an die Begrifflichkeit in Artikel 1 angepasst.

Art. 10a Investitionsförderung und Ressortforschung (neu)

Der Bund fördert das Inverkehrbringen von besonders lärmarmen Güterwagen mit Finanzhilfen bis zu einem Gesamtbetrag von 30 Millionen Franken. Damit können bei einem maximalen Fördersatz von 50 % die Differenzkosten von rund 400 Güterwagen sowie die Ausrüstung von zwei Demonstrationszügen finanziert werden. In den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates werden der maximale Förderbeitrag, die Dauer der Förderung und die Lärmemissionen der besonders lärmarmen Güterwagen festzulegen sein. Die Lärmemissionen sind abhängig von der Wagenlänge im Verhältnis zur Anzahl Achsen, der Schienenrauheit und der Abklingrate der Schiene.

Gemäss Artikel 16 Absatz 1 des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation und gemäss der zugehörigen Botschaft⁴⁶ wird Ressortforschung von der Bundesverwaltung initiiert, weil diese die Resultate dieser Forschung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und weil sie im Kontext des Verwaltungshandelns im öffentlichen Interesse liegt.

⁴⁶ BBl 2011 8827 und 8927, hier 8853 und 8935

Mit der vorliegenden Änderung des BGLE wird deshalb eine Bestimmung eingeführt, wonach Aufwendungen für Ressortforschung im Bereich des Lärmschutzes bei Eisenbahnen dem Verpflichtungskredit angelastet werden.

Entgegen dem im Vernehmlassungsverfahren von Kantonen und dem Verein Cercle Bruit geäußerten Anliegen beschränken sich die Innovations- und Ressortforschung auf das Rad-/Schienensystem. Eine allfällige Überprüfung der Belastungsgrenzwerte oder der Pegelkorrektur K1 für Fahrlärm bildet dagegen nicht Gegenstand der Vorlage. Eine in diesem Zusammenhang beratende Funktion hat die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB). Deren Aufwand wird nicht über den Verpflichtungskredit der Lärmsanierung finanziert.

Art. 15 Abs. 3

Das BGLE bleibt befristet, die Geltungsdauer wird aber bis Ende 2028 verlängert. Die Verlängerung setzt sich zusammen aus einer Frist von zehn Jahren für die eigentliche Umsetzung der ergänzenden Massnahmen und drei zusätzlichen Jahren zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Projektabschlusses (Auflagen und Abrechnung).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Personalaufwand

Im Vergleich zu den Nachbarstaaten hat die Schweiz 10–15 Jahre Vorsprung im Eisenbahn-Lärmschutz. Mit der ursprünglichen Vorlage und dem Sanierungskonzept nahm sie europaweit eine Pionierrolle ein und konnte sich nicht auf Vergleichsprojekte stützen. Entsprechend schwierig war es damals, den Vollzugsaufwand des Bundes zu bestimmen. In der Botschaft vom 1. März 1999⁴⁷ über die Lärmsanierung der Eisenbahnen wurde der zusätzliche Vollzugsaufwand für den Bund auf 14 Millionen Franken bzw. 10 Stellen während durchschnittlich 10 Jahren geschätzt. Es hat sich gezeigt, dass das Fachpersonal für die Leitung der Baubewilligungsverfahren, für Fachbeurteilungen, für die Koordination mit Rollmaterialhaltern und Kantonen sowie für das Projektcontrolling und die Administration länger benötigt wird als ursprünglich angenommen. Der vorgesehene Betrag wird deshalb teuerungsbereinigt bis zum Ende der Vollzugsfrist 2015 überschritten.

Die heute bestehenden Stellen zum Vollzug der Lärmsanierung werden bereits abgebaut. Im letzten Quartal 2011 wurden beim BAV noch 9,6 und beim BAFU 2,6 Stellen über den Verpflichtungskredit bezahlt, was einem Abbau von 3 Stellen innert 2 Jahren entspricht. Ohne die mit der Gesetzesänderung beantragten zusätzlichen Massnahmen würde der Stellenbestand bis Ende 2015 auf insgesamt ca. 2–3 Stellen für laufende Verfahren, den Projektabschluss und die Abrechnung reduziert. Durch Synergieeffekte bei Aufgabenüberlagerungen wird der Abbau dieser Stellen bei einer Annahme der Gesetzesänderung rascher möglich sein.

⁴⁷ BBl 1999 4904

Mit der beantragten Gesetzesänderung betritt die Schweiz wieder in mehrfacher Hinsicht Neuland. Der Erfolg der Massnahmen hängt teilweise von heute unbekanntem Entwicklungen ab, weshalb die projektbezogenen Aufgaben des Bundes nur summarisch beschrieben werden können:

- BAV: Projektsteuerung und -koordination, sicherheits- und lärmtechnische Prüfungen; Genehmigungs- und Zulassungsverfahren; Projektcontrolling hinsichtlich Leistungen, Kosten und Terminen; Kreditsteuerung, Berichterstattung (Standberichte); Information der Öffentlichkeit; Mitwirkung in internationalen Gremien.
- BAFU: fachtechnische Beurteilung von Genehmigungsgesuchen; Steuerung der Investitionsförderung und der Ressortforschung (Entwicklungs- und Erprobungsprojekte); Führen von GIS-basierten Monitoringverfahren und netzweiten Datenbasen; technische Pflichtenhefte und Richtlinien für die Umsetzung der Massnahmen; Information der Öffentlichkeit; Mitwirkung an internationalen Fachtagungen.

Der Aufwand für den Vollzug ab 2014 wird auf durchschnittlich 4,2 Stellen für das BAV und 2,6 Stellen für das BAFU geschätzt. Der notwendige Mittelbedarf für diese bis 2028 befristeten Stellen beträgt 13 Millionen Franken (Preisstand Okt. 1998, inkl. Arbeitgeberleistungen) und ist Teil des Projektkredits. Gemessen am vorgesehenen Investitionsvolumen ist der neue Stellenbedarf anteilmässig höher als im bisherigen Vollzug. Dies ist primär dadurch begründet, dass der grösste Teil der Aufgaben in der Projekt- und Kreditsteuerung, im Controlling, in der Kommunikation usw. eine Fixgrösse und vom Investitionsumfang nur wenig abhängig ist. Die neuen Massnahmen sind für die Ämter aufgrund der technischen Unsicherheiten auch mit aufwendigeren Arbeiten verbunden, und die Vollzugsdauer ist insgesamt länger, als dies für die bisherigen Massnahmen angenommen wurde.

Lärmbonus

Die unter Ziffer 1.2.2 im Abschnitt «Finanzierung und Umrüstungsfrist» erwähnte Erhöhung des Lärmbonus ist nicht Teil dieser Vorlage. Sie wurde vom Bundesrat bereits im Rahmen der Revision der NZV beschlossen und hat keine Auswirkungen auf den Bund. Der Lärmbonus stellt an sich für die Infrastrukturbetreiberinnen eine Ertragsminderung dar und würde so ohne Korrektur für die öffentliche Hand zu einer Erhöhung des Abgeltungsaufwands führen. Die Korrektur besteht darin, dass der Lärmbonus in den Trassenpreis eingerechnet ist, d.h. die gesamten Einnahmen aus dem Trassenverkauf sind um den Totalbetrag der ausbezahlten Lärmboni erhöht. Aus diesem Grund führt der Lärmbonus – entgegen in der Vernehmlassung verschiedentlich geäusserten Befürchtungen – für den Bund zu keinem finanziellen Mehraufwand.

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

Da die Zuständigkeit für die Lärmsanierung der Eisenbahnen beim Bund liegt, haben ergänzende Massnahmen an der Fahrbahn kaum Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden. Zusätzliche Lärmschutzwände werden nur in geringem Umfang erstellt.

Die Kantone sind für den Einbau der Schallschutzfenster gemäss dem geltenden BGLE zuständig. Dieses Programm ist aber von den zusätzlich vorgesehenen Lärm-schutzmassnahmen nicht betroffen und wird in den nächsten Jahren abgeschlossen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Ergänzung des BGLE hat auf mehreren Ebenen positive Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft.

Der bessere Lärmschutz dient in erster Linie der Gesundheitsvorsorge und hat positive Auswirkungen auf die damit zusammenhängenden Kosten, die Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz und die Konzentrationsfähigkeit von Schülerinnen und Schülern. Eine geringere Lärmbelastung von Immobilien wirkt sich werterhaltend aus und reduziert lärmbedingte Mietzinsausfälle. Bei einer angenommenen netzweiten Lärmreduktion von 4 dB(A) würden sich die lärmbedingten Mietzinsausfälle um ca. 30 Millionen Franken im Jahr reduzieren.

Auf Seiten der Infrastruktur reduziert die Ergänzung des BGLE den notwendigen Ausbau von Lärmschutzwänden mit entsprechend hohen Bauinvestitionen und die damit verbundenen Unterhalts- und Erneuerungskosten.

Die Vorlage fördert schliesslich die Innovationskraft und stärkt damit die langfristige Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen im Eisenbahnsektor.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Reduktion der Lärmbelastung auf ein unbedenkliches Niveau dient der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Bevölkerung (vgl. Ziff. 1.2 und 3.3).

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Mit Massnahmen, welche die Lärmbelastung an der Quelle reduzieren (Rollmaterial, Fahrbahn), können weitere Eingriffe in das Orts- und Landschaftsbild vermieden werden. Der Bau weiterer Lärmschutzwände im Rahmen der Lärmsanierung wird daher auf Härtefälle begrenzt. Weitere Ausführungen hierzu finden sich unter Ziffer 1.2.2 im Abschnitt «Auswirkungen auf die Verkehrsverlagerung» und unter Ziffer 1.2.5.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁴⁸ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

⁴⁸ BBl 2012 481, hier 618

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des BGLE stützt sich auf die Artikel 74 und 87 BV. Demgemäss ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes. Er erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Revision des BGLE ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere dem Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft, vereinbar. Da es sich bei Emissionsgrenzwerten um eine technische Vorschrift handelt, wird sie nach den massgebenden internationalen Übereinkommen notifiziert. Weitere Ausführungen hierzu finden sich unter Ziffer 1.2.2 im Abschnitt «Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz».

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen (Ausgabenbremse).

Mit den Artikeln 7a und 10a BGLE werden neue Subventionsbestimmungen geschaffen mit Ausgaben, welche die genannten Grenzen übersteigen. Die Artikel 7a und 10a BGLE unterstehen deshalb der Ausgabenbremse. Die Änderung des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen untersteht dagegen nicht der Ausgabenbremse, weil damit der am 6. März 2000 bewilligte Verpflichtungskredit von 1,854 Milliarden Franken auf 1,515 Milliarden Franken gekürzt wird.

Mit dieser Botschaft wird dem Parlament der folgende budgetrelevante Bundesbeschluss vorgelegt:

- Bundesbeschluss über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen

5.4

Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴⁹ sind für den FinöV-Fonds subsidiär gültig.

Ohne zusätzliche Massnahmen an der Quelle (Schiene und Rad) würde der weitere Ausbau der Eisenbahninfrastruktur und des Verkehrsangebots zu einem erneuten Anstieg der Lärmemissionen führen. Die mit den Massnahmen erzielbare netzweite Lärmreduktion senkt den Druck zum Bau weiterer Lärmschutzwände im Rahmen zukünftiger Infrastruktur- und Angebotserweiterungen. Bei der Erarbeitung der Vorlage wurden zahlreiche potenzielle Massnahmen auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis untersucht. Die nun vorgeschlagenen Massnahmen weisen netzweit das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis auf und sind deshalb alternativen, ebenfalls untersuchten Massnahmen vorzuziehen (vgl. Ziff. 1.3). Das Erfordernis eines wirtschaftlichen und wirkungsvollen Einsatzes öffentlicher Mittel wird somit bestmöglich erfüllt. Das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen bleibt mit der vorgeschlagenen Änderung befristet.

Glossar (inkl. Zusatzinformationen)

GG-Sohle (Graugussbrems-Sohle)	<p>Auf die Radlauffläche wirkende Bremsklötze aus Eisen (Grauguss).</p> <p>Beim Bremsen bilden sich Materialablagerungen auf der Radoberfläche. Zudem wird diese verriffelt. Raue Radlaufflächen sind im Zusammenwirken mit der Schiene die Hauptursache des Eisenbahnlärms.</p>
K-Sohle (Kompositbrems-Sohle)	<p>Bremsklötze aus Verbundstoffen (Metallfasern, Kautschuk und Additiven).</p> <p>Sie wirken wie GG-Sohlen auf die Radlauffläche, führen dort aber weder zu Materialauftragungen noch zu Verriffelungen. Weil die K-Sohle einen grösseren Reibwert aufweist als GG-Sohlen, muss das Bremssystem umfassend angepasst werden. K-Sohlen sind seit 2003 international zugelassen.</p>
LL-Sohle (low friction, low noise)	<p>Verbundstoffsohlen, die den Reibwert von GG-Sohlen aufweisen, aber die Radlaufflächen glatt halten.</p> <p>LL-Sohlen erfordern nur geringe Anpassungen des Bremssystems und sind deshalb kostengünstiger einzubauen als K-Sohlen. Sie sind noch nicht international zugelassen.</p>
Schienenschallabsorber	<p>Am Schienensteg befestigte Absorber, deren Masse (Eisen) in Verbindung mit weichen Zwischenlagen die Schwingungen in der Schiene absorbiert.</p>