

Einfache Anfrage Chandiramani-Rapperswil-Jona vom 18. September 2017

Finanzielle Situation der Bergbahnen im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 12. Dezember 2017

Christopher Chandiramani-Rapperswil-Jona erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 18. September 2017 nach der Vergabepolitik von Darlehen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) an touristische Infrastrukturen im Kanton St.Gallen sowie den Kriterien für den Erhalt von Abgeltungsleistungen des Bundes für Bergbahnen mit Zubringerfunktion. Des Weiteren werden die Auswirkungen auf die betriebliche Ertragslage von Bahn-, Bus- und Schiffunternehmen durch General- und Halbtaxabonnemente erfragt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) werden für jede Vier-Jahres-Periode kantonale Umsetzungsprogramme (UP)¹ verhandelt, die als Rahmen zur Sprechung der Bundesgelder sowie der kantonalen Äquivalenzbeiträge dienen. Die finale Vergabe der einzelnen NRP-Darlehen liegt in der alleinigen Kompetenz des Volkswirtschaftsdepartementes. Im UP 2016–2019 wurden nach einer vierjährigen Pause erneut NRP-Darlehen für Infrastrukturprojekte (wie Bergbahninfrastrukturen) eingestellt.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Der Kanton St.Gallen hat momentan elf NRP- oder IHG-Darlehen² offen, welche die Förderung der Infrastruktur von Bergbahnen betreffen, wovon nur deren zwei NRP-Darlehen sind, also seit dem Jahr 2008 verfügt wurden. Die Kriterien für die Vergabe richten sich dabei nach verschiedenen Eckwerten und Strategien. Neben den oben erwähnten Programmen verlangte das SECO für die Vergabe von IHG/NRP-Darlehen die Ausarbeitung einer kantonalen Bergbahnförderstrategie, die als Leitfaden für die Vergabe von Darlehen an Bergbahnen dient. Die Strategie aus dem Jahr 2003 wurde im Rahmen der Umstellung von IHG- auf NRP-Darlehen im Jahr 2011 erneuert und stellt die aktuell geltende Fassung dar.

Gemäss Bergbahnförderstrategie haben hauptsächlich die Bergbahnen Flumserberg AG, die Pizolbahnen AG, die Bergbahnen Wildhaus AG sowie die Toggenburg Bergbahnen AG die Möglichkeit, NRP-Darlehen zu beantragen. In den Gebieten Amden und Atzmännig wurde bereits in der Bergbahnförderstrategie von 2003 eine Vergabe von Infrastruktur-Darlehen zur Wintersport-Förderung ausgeschlossen. Darlehen an erfolgsversprechende, nachhaltige und auch grossflächig abgestimmte Konzepte zur Stärkung des Sommertourismus können allenfalls, unter einem gleichzeitigen starken finanziellen Engagement von Privaten und lokalen Organisationen, auch in diesen beiden Gebieten erfolgen.

Des Weiteren verlangt das SECO, dass im Rahmen des kommenden UP 2020–2023 alle kantonalen Bergbahnförderstrategien überarbeitet und neu angedacht werden, sollten weiterhin NRP-Darlehen für Bergbahnen beantragt werden. Folglich muss auch die bestehende St.Galler Bergbahnförderstrategie aus den Jahren 2003/2011 überarbeitet werden.

¹ Vgl. http://regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-09/up_sg_2016-2019.pdf.

² IHG = eidgenössisches Investitionshilfegesetz (in Kraft bis 31. Dezember 2007).

Im Rahmen der touristischen Standortentwicklung der einzelnen Regionen treibt das Volkswirtschaftsdepartement sogenannte Tourismusedwicklungskonzepte (TEK) voran. Hierbei werden raumplanerische Elemente mit einer nachhaltigen touristischen Entwicklung verbunden und festgehalten. Dabei werden insbesondere alternative Ertragsmodelle, auch zur Förderung des Sommertourismus, verfolgt. Aus diesen Konzepten werden in der Folge einzelne Teilprojekte erarbeitet und – wo nötig und möglich – mit NRP-Darlehen oder «à fonds perdu»-Beiträgen unterstützt. Erfolgreiche Beispiele sind die TEK Flumserberg sowie Bad Ragaz und Umgebung. Im Oberen Toggenburg soll das nächste TEK aufgebaut werden. Dabei ist es wichtig zu erkennen, dass ein TEK nur funktionieren kann, wenn die ansässigen Leistungsträger auch gewillt sind, sich auf eine gemeinsame Strategie zu verständigen.

3. Aufgrund der schlechten Ertragslage (milde Winter und Frankenstärke) sowie namhaften Investitionen war die Pizolbahnen AG im Jahr 2015 nicht in der Lage, ausstehende Amortisationszahlungen beim Kanton zu begleichen. Folglich erfolgte eine Stundung der kantonalen Amortisationen. Dabei wurde die Amortisationsdauer der Darlehen um ein Jahr verlängert. Ebenfalls wurden keine kantonalen Zinskostenbeiträge (Äquivalenzbeitrag) in diesem Jahr ausbezahlt. Seit dem Jahr 2016 werden die Amortisationen der NRP- und IHG-Darlehen geleistet.

Aktuell werden keine weiteren Stundungen oder Schuldenerlässe von Bergbahnbetrieben im Kanton St.Gallen in Erwägung gezogen.

4. Gemäss Art. 28 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (SR 745.1; abgekürzt PBG) gelten Bund und Kantone (Besteller) den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebots des regionalen Personenverkehrs ab. Dabei sind Angebote des Ortsverkehrs sowie Angebote ohne Erschließungsfunktion von Bundesleistungen ausgeschlossen. Gemäss eidgenössischer Verordnung über die Personenbeförderung (SR 745.11) ist eine Erschließungsfunktion gegeben, wenn sich an wenigstens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet. Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über wenigstens 100 Personen wohnen in:
 - zusammenhängenden Bauzonen nach dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (SR 700), einschliesslich Schutzzonen für Gewässer, bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler;
 - traditionellen Streusiedlungen;
 - Talschaften im Berggebiet, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden.

Das heisst, der Bund leistet nur Abgeltungen an Linien, die ganzjährig bewohnte Ortschaften erschliessen und in denen wenigstens 100 Personen ganzjährig wohnen. Eine Seilbahn muss für ganzjährig bewohnte Ortschaften mit über 100 Personen die einzige oder die wichtigste Erschließung darstellen.

Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. e der eidgenössischen Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16) müssen darüber hinaus Angebote des Regionalverkehrs eine minimale Wirtschaftlichkeit erreichen. Damit der Bund Abgeltungen an Eisenbahnlinien oder Seilbahnen leistet, verlangt er einen Kostendeckungsgrad von wenigstens 20 Prozent. Für Buslinien mit einer minimalen Grunderschließung verlangt der Bund einen Kostendeckungsgrad von wenigstens 10 Prozent. Bei den übrigen Busangeboten sind ebenfalls 20 Prozent notwendig (Richtlinie des Bundes).

5. General- und Halbtaxabonnemente gehören zum sogenannten «Direkten Verkehr». Dieser stellt sicher, dass mit einem einzigen Fahrausweis die meisten öffentlichen Verkehrsmittel der Schweiz benutzt werden können. Es handelt sich also um einen gesamtschweizerischen Tarifverbund, an dem die meisten Unternehmen des öffentlichen Verkehrs beteiligt sind. Die öffentlichen Transportunternehmen haben sich in einem Verein «ch-direct» zusammengeslossen, der unter anderem dafür sorgt, dass die Erlöse aus dem Verkauf der General- und Halbtaxabonnemente auf die öffentlichen Transportunternehmen aufgeteilt werden. Das heisst, die Einnahmenverteilung erfolgt nicht aus einem Topf der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), sondern aus einem gemeinsamen Topf von 240 Transportunternehmen. Der «Direkte Verkehr» ist Sache der Transportunternehmen. Die Details sind in Art. 16 und 17 PBG geregelt.

Die Ertragslage der Bahn- und Busunternehmen hängt unter anderem von ihrem Marktgebiet, der entsprechenden Nachfrage und der Tarifstruktur (Tarifverbunde) ab. Das Marktgebiet und die Nachfrage beeinflussen massgeblich, wie die Ertragslage durch die Benützung der General- und Halbtaxabonnemente aussieht. Am Beispiel der durch Bund und Kanton St.Gallen bestellten Regionalverkehrsangebote auf Eisenbahnlinien im Gebiet des Kantons St.Gallen wird ersichtlich, dass im Durchschnitt rund 25 bis 30 Prozent der Einnahmen aus der Benützung der General- und Halbtaxabonnemente stammen. Bei Buslinien liegt der Anteil im Durchschnitt tiefer.

Bergbahnen, Seilbahnen oder Schiffsbetriebe, die keine Abgeltungen von Bund und Kanton erhalten, sind nicht verpflichtet, sich am «Direkten Verkehr» (d.h. dem gesamtschweizerischen Tarifverbund) zu beteiligen und damit General- und Halbtaxabonnementen anzuerkennen. Für touristisch ausgerichtete Unternehmen kann es durchaus sinnvoll sein, ihre Tarife über das nationale Niveau zu heben, damit die Ertragslage auch längerfristig befriedigend ist. Erfahrungsgemäss fokussieren sich diese Unternehmen auf gezielte Aktionen, damit sie ihre Kapazitäten in nachfrageschwächeren Zeiten besser auslasten können und um zusätzliche Erträge erzielen zu können.

6. Oftmals stellen Bergbahnen regionale Schlüsselinfrastrukturen dar. Diese wirken sich nicht nur auf die touristische Branche, sondern auch auf vor- oder nachgelagerte Wirtschaftszweige aus. Nur durch nachhaltige und langfristig angedachte Innovationen und Anpassungen kann es zu wirtschaftlicher Stabilisation und Wachstum kommen. Hierzu gehört auch eine Verlagerung vom Wintertourismus hin zu einem stärker werdenden Sommergeschäft (siehe oben Ziff. 1./2.). Diese Transformation bedarf sowohl betriebswirtschaftlicher Anpassungen (horizontale und vertikale Integration oder Zusammenarbeit) als auch des Aufbaus neuer Erlebnisse und Infrastrukturen. Folglich machen staatliche Subventionen dann Sinn, wenn ein beschriebener Prozess angestossen und vorangetrieben werden kann. Langfristige Subventionen ohne erkennbare Änderungen sind nicht zielführend.