

**Botschaft  
über die Freigabe des gesperrten Teils  
des zweiten NEAT-Verpflichtungskredites**

vom 25. November 1996

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Antrag auf Zustimmung zum Entwurf über die Änderung des Bundesbeschlusses über den zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 20. September 1995.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. November 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Delamuraz  
Der Bundeskanzler: Couchepin

8751

---

## Übersicht

Anfangs 1995 hat der Bundesrat entschieden, die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs neu zu regeln. Das NEAT-Bauprogramm wird davon in nachhaltiger Weise betroffen. Das ursprünglich im Alpentransit-Beschluss vorgesehene Bauprogramm soll gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs redimensioniert werden, wobei die zurückgestellten Abschnitte allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt bei ausgewiesenem Bedarf und gesicherter Finanzierung verwirklicht werden.

Die eidgenössischen Räte bewilligten am 20. September 1995 für den Übergang von den Planungs- und Sondierarbeiten sowie von den bauvorbereitenden Tätigkeiten zu den Bauarbeiten in den beiden Basistunnel der NEAT einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) in der Höhe von 855 Millionen Franken, wobei vorerst lediglich Mittel für die Zwischenangriffe Sedrun und Ferden in der Höhe von 210 Millionen Franken freigegeben wurden. Der Restbetrag wurde bis zur Sicherstellung einer neuen Finanzierung für die Eisenbahn-Alpentransversale gesperrt.

Die finanziellen Mittel des ersten und des freigegebenen Teils des zweiten Verpflichtungskredites reichen nicht aus, um die Planungsarbeiten und bauvorbereitenden Massnahmen bis zum mutmasslichen Zeitpunkt der Volksabstimmung (frühestens Ende 1997, allenfalls erstes bis drittes Quartal 1998) über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ohne Unterbrüche weiterzuführen.

Die Finanzierung der Eisenbahntransversalen ist Ende 1996 nach wie vor nicht gesichert. Die Voraussetzungen zur Freigabe der gesperrten Kredite durch den Bundesrat sind daher nicht erfüllt. Die Vorlage des Bundesrates liegt beim Parlament. Der Verlauf der Diskussionen deutet darauf hin, dass mit einer längeren und ausführlichen Beratung zu rechnen ist und sich der vorgesehene Zeitplan eher verzögert. Wird mit der Freigabe des Kredites zugewartet, bis ein vom Parlament verabschiedeter Finanzierungsvorschlag oder sogar erst bis das Resultat der Volksabstimmung über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vorliegt, müssen die Arbeiten am Lötschberg und am Gotthard im Verlauf des nächsten Jahres unterbrochen werden. Das hat nicht nur zur Folge, dass die versprochenen Kapazitäten wesentlich später als vorgesehen zur Verfügung stehen, dass Arbeitsplätze gefährdet sind und Know-how verloren geht, sondern dass durch die Stilllegung der Arbeiten und den Wiederaufbau bei Neuaufnahme der Arbeiten auch mit namhaften Mehrkosten gerechnet werden muss.

---

---

Der Bundesrat unterbreitet diese Botschaft mit dem Antrag auf Freigabe der gesperrten Kredite vorsorglicherweise den Räten, weil diese es allein in der Hand haben, je nach zeitlichem und inhaltlichem Fortgang der Beratungen der Hauptvorlage Finanzierung des öffentlichen Verkehrs auch die Freigabe zu modifizieren. Mit einer parallelen Behandlung der beiden Vorlagen wäre die bestmögliche Koordination und der effizienteste Einsatz der Mittel garantiert.

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

Am 1. Oktober 1991 bewilligten die eidgenössischen Räte den ersten NEAT-Verpflichtungskredit<sup>1)</sup> von 800 Millionen Franken<sup>2)</sup> für Projektbereinigungen und Bauvorbereitungen. Die auf die Lötschberg-Achse entfallenden 250 Millionen Franken werden Ende 1996, die auf die Gotthard-Achse fallenden 500 Millionen Franken Ende 1997 vollständig verpflichtet sein. Dagegen wurden die für die Planung der Verbindung Ostschweiz mit der Gotthardlinie vorgesehenen Mittel von 50 Millionen Franken noch wenig beansprucht.

Die eidgenössischen Räte bewilligten am 20. September 1995 für den Übergang von den Planungs- und Sondierungsarbeiten sowie bauvorbereitenden Tätigkeiten zu den Bauarbeiten in den beiden Basistunnel einen zweiten Verpflichtungskredit<sup>3)</sup> in der Höhe von 855 Millionen Franken<sup>4)</sup>, wobei vorerst lediglich Mittel für die Zwischenangriffe Sedrun (inkl. Ausbauten in der Surselva, insgesamt 160 Mio. Fr.) und Ferden (50 Mio. Fr.) freigegeben wurden, während der Restbetrag bis zur Sicherstellung einer neuen Finanzierung für die Eisenbahn-Alpentransversale gesperrt bleiben sollte.<sup>5)</sup> In der Botschaft<sup>6)</sup> wurde darauf hingewiesen, dass der zweite Verpflichtungskredit als Übergangsfinanzierung zu betrachten ist, bis neue Finanzierungsmodelle gefunden und beschlossen werden. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um zeitliche Verzögerungen in der Realisierung des NEAT-Projektes zu vermeiden. Daher werden mit dem zweiten Verpflichtungskredit am Gotthard und Lötschberg die zeitkritischen Teile der Zwischenangriffe, der Portalbereiche, des Pilotstollens Bodio und der Ausbauten Surselva finanziert, damit ohne Verzug mit den eigentlichen Bauarbeiten an den beiden Basistunnel begonnen werden kann, sobald die neue Finanzierung und der dritte Verpflichtungskredit bewilligt sind.

Der Bundesrat ging anfangs 1995 noch davon aus<sup>7)</sup>, dass gegen Ende des Jahres 1996 die Volksabstimmung über die neue Finanzierung der NEAT stattfinden wird, so dass anfangs 1997

- 
- 1) Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 1. Oktober 1991 (Gesamtkredit NEAT), BBl 1993 I 136
  - 2) Artikel 2 Gesamtkredit NEAT; Preisstand 1991, Projektierungsstand 1989
  - 3) Bundesbeschluss über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 20. September 1995 (Bundesbeschluss über den zweiten Verpflichtungskredit), BBl 1995 IV 573
  - 4) Preisstand 1995, Projektierungsstand 1994. Für die Basislinie am Gotthard wurden 570 Millionen Franken und für diejenige am Lötschberg 285 Millionen Franken bewilligt.
  - 5) Artikel 4 Bundesbeschluss über den zweiten Verpflichtungskredit
  - 6) Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit, Seite 12 f.
  - 7) Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit, Seite 13

die Finanzierungsfrage der NEAT geregelt sein sollte. Um die verzugslose Planung und Ausführung gewährleisten zu können, wurde der zweite Verpflichtungskredit so bemessen, dass mit einem vollumfänglich bewilligten Kredit (855 Mio. Fr.) die vorgesehenen Arbeiten auf beiden Achsen bis ungefähr anfangs 1997 verpflichtet werden können.

Die Finanzierung der Eisenbahntransversalen ist Ende 1996 nach wie vor nicht gesichert. Die Voraussetzungen zur Freigabe der gesperrten Kredite durch den Bundesrat sind daher nicht erfüllt. Die Vorlage des Bundesrates liegt beim Parlament. Der Verlauf der Diskussionen deutet darauf hin, dass mit einer längeren und ausführlichen Beratung zu rechnen ist und sich der vorgesehene Zeitplan eher verzögert. Wird mit der Freigabe des Kredites zugewartet, bis ein vom Parlament verabschiedeter Finanzierungsvorschlag oder sogar erst bis das Resultat der Volksabstimmung über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vorliegt, müssen die Arbeiten am Lötschberg und am Gotthard im Verlauf des nächsten Jahres unterbrochen werden. Das hat nicht nur zur Folge, dass die versprochenen Kapazitäten wesentlich später als vorgesehen zur Verfügung stehen, dass Arbeitsplätze gefährdet sind und Know-how verloren geht, sondern dass durch die Stilllegung der Arbeiten und den Wiederaufbau bei Neuaufnahme der Arbeiten auch mit namhaften Mehrkosten gerechnet werden muss.

Der Bundesrat unterbreitet diese Botschaft mit dem Antrag auf Freigabe der gesperrten Kredite vorsorglicherweise den Räten, weil diese es allein in der Hand haben, je nach zeitlichem und inhaltlichem Fortgang der Beratungen der Hauptvorlage Finanzierung des öffentlichen Verkehrs auch die Freigabe zu modifizieren. Mit einer parallelen Behandlung der beiden Vorlagen wäre die bestmögliche Koordination und der effizienteste Einsatz der Mittel garantiert.

## **12 Würdigung der Rahmenbedingungen seit Frühjahr 1995**

### **121 Veränderte Rahmenbedingungen**

#### **121.1 Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs**

Der Bundesrat hat anfangs 1995 entschieden, die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs neu zu regeln und hat am 26. Juni 1996 eine entsprechende Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FöV) verabschiedet<sup>8)</sup>.

Die Neuorientierung drängte sich insbesondere auf, weil heute eine Kumulation verschiedener Infrastruktur-Grossprojekte (unter anderem Autobahnnetzausbau, BAHN 2000, NEAT) vorliegt, die Bundesfinanzlage sich verschlechtert hat, die Wirtschaftlichkeitserwartungen korrigiert werden müssen und die technischen Entwicklungen im Eisenbahnbereich beim Ausbau der Infrastruktur vermehrt zu berücksichtigen sind.

---

8) Botschaft des Bundesrates über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996

Demnach sollen

- alle grossen Infrastrukturvorhaben im öffentlichen Verkehr zusammengestellt werden, damit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen Überblick darüber erhalten, welche Aufgaben und welche finanziellen Verpflichtungen in Zukunft zu erwarten sind;
- die Finanzierung der Grossprojekte der nächsten 20 Jahre klar geregelt und sichergestellt sein;
- die Streckenführungen und der Ausbau der NEAT neu überprüft werden, wobei namentlich die Frage nach einer vorläufigen Zurückstellung der Zufahrtsstrecken zu beantworten ist.

Das NEAT - Bauprogramm wird von dieser Neubeurteilung in nachhaltiger Weise betroffen. Obschon der Bundesrat grundsätzlich am Netzkonzept der NEAT, welches von Volk und Ständen gutgeheissen wurde, unverändert festhält, soll das ursprüngliche Investitionsprogramm, welches im Alpentransit-Beschluss<sup>9)</sup> umschrieben ist, redimensioniert werden. Demnach werden die Zufahrtsstrecken zu den Basistunnel vorläufig zurückgestellt, was indessen nicht als definitiver Verzicht zu betrachten ist. Vielmehr wird ein Entscheid über einen möglichen Ausbau dieser Neubaustreckenteile der NEAT auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Derzeit ist für diese Abschnitte aus Kapazitätsgründen im Planungshorizont (1997 - 2017) weder ein Bedarf ausgewiesen noch die Finanzierung gesichert. Die zurückgestellten Abschnitte sollen raumplanerisch sichergestellt werden. Der Bundesrat erlässt zu diesem Zweck einen Sachplan.

## 12.1.2 Auswirkungen des redimensionierten Bauprogrammes auf die Verfahren

Die Basistunnel am Gotthard und Lötschberg sind vom redimensionierten NEAT-Bauprogramm sehr unterschiedlich betroffen. Während der Gotthard-Basistunnel mit Ausnahme der Tunnelportalbereiche, wo die Tunnelstrecken mit dem bestehenden Netz verknüpft werden müssen<sup>10)</sup>, unverändert blieb, wurden am Lötschberg-Basistunnel umfangreichere Anpassungen vorgenommen (teilweise einspurige Betriebsführung, Südausgang Raron). Die Auflageprojekte für die Basistunnel auf beiden Achsen wurden dementsprechend angepasst. Dennoch verlaufen die rechtshängigen Plangenehmigungsverfahren der Auflageprojekte am Gotthard seit Herbst 1995 und am Lötschberg seit Sommer 1996 gemäss Zeitplan. Die Plangenehmigungsverfügungen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, welches gestützt auf den dringlichen Bundesbeschluss über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn - Grossprojekte<sup>11)</sup> den erstinstanzlichen Entscheid erlässt, werden für den Gotthard-Basistunnel (insbesonde-

9) Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn - Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Beschluss), SR 742.104

10) Eine Ausnahme stellt der südliche Portalbereich des Gotthardbasistunnels dar, weil der Bau der neuen Strecke bis nach Giustizia reicht.

11) Gemäss Artikel 12 des Alpentransit - Beschlusses sind für die Auflageprojekte der neuen Linien am Gotthard und Lötschberg die Bestimmungen des Bundesbeschlusses über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte vom 21. Juni 1991 (SR 742.100.1) anwendbar. Gestützt auf Artikel 12 dieses Bundesbeschlusses ist das EVED für die Plangenehmigung zuständig. Diese Verfügung unterliegt nach Art. 18 des zitierten Bundesbeschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

re die zeitkritischen Zwischenangriffe Amsteg und Faido) ca. anfangs 1997 und für den Lötschberg-Basistunnel (ohne den Zwischenangriff Ferden, der früher genehmigt werden soll) im Sommer 1997 vorliegen.

Der Bundesrat hat hingegen die Vorprojekte der nun zurückgestellten Zufahrtsstrecken zu den beiden Basistunnel - mit Ausnahme der offenen Strecke von Bodio bis Giustizia (Raum Biasca) auf der Gotthardachse - noch nicht genehmigt<sup>12)</sup>. Einzelne Vorprojekte müssen dem redimensionierten Investitionsprogramm angepasst werden. Davon betroffen sind namentlich die Zufahrt zum Nordportal des Gotthard-Basistunnels im Raum Erstfeld sowie der Anschluss der bestehenden Linie beim Nordportal des Lötschberg-Basistunnels im Raum Frutigen und der Südausgang im Raum Raron / Baltschieder. Die entsprechenden Vorprojekte liegen zurzeit noch nicht vor. Bei anderen Vorprojekten ist die Linienführung noch unklar (z.B. im Kanton Uri, wo zwischen der Urner Bergvariante oder der modifizierten SBB-Variante zu entscheiden ist).

Ein besonderer Stellenwert wird auch der Frage der Umweltverträglichkeit des redimensionierten NEAT-Netztes einzuräumen sein. Zurzeit sind Abklärungen im Gange, um die Umweltverträglichkeit der Zufahrten auf den bestehenden Linien zu den Basistunnel zu überprüfen. Diese Abklärungen werden im Bereich des Lärmschutzes mit den netzweit vorangetriebenen Sanierungsmassnahmen koordiniert. Spätestens auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Basistunnel müssen die Zufahrtsstrecken lärmtechnisch saniert sein<sup>13)</sup>.

## 122 Unveränderte Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik

Die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen sind wesentlich geprägt von mehreren Volksentscheiden, wozu insbesondere der Ausbau der Schieneninfrastruktur, der Alpenschutzartikel und die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zählen. Die Umsetzung dieser Vorlagen ist gegenwärtig im Gang, wobei die Beachtung von gegenseitigen Abhängigkeiten und Vernetzungen von grosser Bedeutung ist. Dabei spielt die Kontinuität bei der Realisierung der NEAT eine wichtige Rolle.

Die mit leistungs- und kapazitätsstarken Verkehrsachsen angestrebten Zielsetzungen zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs in **umwelt- und verkehrspolitischer** sowie **raumplanerischer** Hinsicht behalten unverändert ihre Gültigkeit. Hervorzuheben sind ebenfalls die mit der Realisierung der NEAT im Zusammenhang stehenden **volkswirtschaftlichen** Auswirkungen. Hier stehen neben kurz- und mittelfristig wirksamen **beschäftigungspolitischen** Folgen vor allem langfristige Vorteile für den **wirtschaftlichen Standort** Schweiz im Vordergrund.

Aussenpolitisch stehen die bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) sowie die staatsvertraglichen Verpflichtungen im Vordergrund, welche die Schweiz im Transitabkom-

---

12) Artikel 11 Alpentransit - Beschluss

13) Artikel 10 Absatz 3 Alpentransit - Beschluss

men<sup>14)</sup> mit der EG eingegangen ist. Die Verletzung der vertraglichen Verpflichtungen würde der Glaubwürdigkeit der Schweiz schaden, was auf die aktuellen bilateralen Verhandlungen negative Auswirkungen haben dürfte.

## 123 Kosten, Termine und Risiken

Ausführungen zu diesen Themen finden sich in der Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit<sup>15)</sup>. Diese Angaben behalten weiterhin ihre Gültigkeit.

## 13 Notwendigkeit der Freigabe des gesperrten Teils des zweiten Verpflichtungskredites

Die finanziellen Mittel des ersten Verpflichtungskredites und des freigegebenen Teils des zweiten Verpflichtungskredites reichen nicht aus, um die Planungsarbeiten und bauvorbereitenden Massnahmen bis zum mutmasslichen Zeitpunkt der Volksabstimmung über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ohne Unterbrüche weiterzuführen.

Eine Reihe von bauvorbereitenden Massnahmen ist mit Blick auf die nach heutigem Kenntnisstand wahrscheinlichsten Inbetriebnahmedaten<sup>16)</sup> als absolut zeitkritisch zu betrachten. Betroffen sind am Gotthard die Zwischenangriffe Amsteg, Sedrun und Faido sowie der Pilotstollen Bodio und am Lötschberg die Zwischenangriffe Mitholz, Ferden und Steg. Eine Verzögerung des Baubeginns der Vorarbeiten schlägt sich unmittelbar im Realisierungszeitplan der Basistunnel nieder und würde zu einer verspäteten Inbetriebnahme der Anlagen führen.

Damit der knappe Zeitplan eingehalten werden kann, sind jedoch bereits vor einer Volksabstimmung über die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs weitere Finanzmittel erforderlich, um zeitlich dringende Arbeiten an den beiden Basistunnel voranzutreiben. Es ist davon auszugehen, dass die mit dem bereits bewilligten ersten Verpflichtungskredit<sup>17)</sup> und dem freigegebenen Teil des zweiten Verpflichtungskredites zur Verfügung stehenden Mitteln für die Finanzierung der zeitkritischen bauvorbereitenden Tätigkeiten bis zur vorgesehenen Volksabstimmung in der ersten Hälfte 1998 nicht ausreichen. Die Folgen eines Abbruchs der Bauarbeiten sind unter Ziffer 212 beschrieben.

Werden keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereitgestellt, besteht die Gefahr, dass die zeitlichen Vorgaben im Transitabkommen mit der Europäischen Union nicht eingehalten werden können. Es ist mit einer Erschwerung und Verzögerung der bilateralen Verhandlungen mit der

---

14) Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (Transitabkommen); abgeschlossen am 2. Mai 1992 (SR 0.740.71). Die Schweiz hat sich zum Bau von zwei Basistunnel verpflichtet. Ausserdem sollen die ersten Abschnitte des modernisierten Transitzetzes dem Verkehr im Jahre 2005 übergeben werden (Abschnitt C, Anhang 2, Transitabkommen).

15) Ziffern 231 - 233, Seite 24 ff.

16) Lötschberg 2006, Gotthard 2008

17) Artikel 2 Gesamtkredit NEAT

EU infolge von Signalen (Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertragstreue) zu rechnen, die allenfalls falsch verstanden werden. Innenpolitisch wird die zeitgerechte Umsetzung des Alpenschutzartikels verunmöglicht und es ergeben sich negative konjunkturelle Signale, die im Gegensatz zu den Konjunkturankurbelungsaufforderungen des Bundes stehen.

#### **14 Problematik der Gewährung weiterer finanzieller Mittel für den Bau der NEAT vor dem Grundsatzentscheid über ihre Finanzierung**

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass sich die Freigabe des gesperrten Teils des zweiten NEAT-Verpflichtungskredites in einem politisch heiklen Spannungsfeld bewegt, indem noch vor dem Entscheid von Volk und Ständen über die vorgeschlagene Redimensionierung des Investitionsprogramms und über die Neukonzeption der Finanzierung der Grossprojekte weitere Mittel für Bauarbeiten der NEAT gesprochen werden sollen. Da die Finanzierung nicht gesichert ist und damit die Voraussetzungen dafür fehlen, dass der Bundesrat allein die Freigabe der gesperrten Kredite verfügen kann, ist es am Parlament, den Bundesbeschluss vom 20. September 1995 zu ändern. Der Bundesrat stellt den Antrag aufgrund verschiedener Überlegungen:

- Zum einen hat der Bundesrat stets betont, dass trotz der Neukonzeption der Finanzierung die Tätigkeiten (Planung, Projektierung, Sondierung, Bauvorbereitung) auf beiden Achsen für die zeitkritischen Projektabschnitte an den Basistunnel ohne Unterbruch weitergeführt werden sollen. Dafür sprechen verkehrs-, umwelt-, raumplanungs-, wirtschafts- und europapolitische Gründe, die auch heute noch ihre Berechtigung haben.
- Zum andern stünden mit der Freigabe der gesperrten 645 Millionen Franken finanzielle Mittel für den Bau der Zwischenangriffe zur Verfügung, um auf beiden Achsen die zeitkritischen Planungs- und Bauarbeiten voranzutreiben. An den eigentlichen Haupttunnelröhren erfolgen, mit Ausnahme des Pilotstollens in Bodio, nach wie vor keine baulichen Tätigkeiten. Die begonnenen Arbeiten an den Zwischenangriffen könnten mit Blick auf die spätere Realisierung der Basistunnel als präjudizierend bezeichnet werden. Sie stellen aber auch wichtige Elemente dar, um verlässlichen Aufschluss über die Geologie am eigentlichen Basistunnel zu erhalten; sie haben demnach auch Sondiercharakter. Von einer nutzlosen Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel könnte deshalb erst dann gesprochen werden, wenn definitiv auf den Bau einer der Achsen verzichtet würde. Dies entspricht nicht dem Antrag des Bundesrates, so dass er konsequenterweise die Freigabe der gesperrten Teile des zweiten Verpflichtungskredites für richtig hält. Bei der zweckmässigerweise parallelen Behandlung der beiden Geschäfte liegt es an den Räten, die vorliegende Vorlage an die Entscheide bezüglich der Hauptvorlage Finanzierung öffentlicher Verkehr anzupassen.
- Angesichts der derzeit schlechten konjunkturellen Lage und der voraussichtlich auch auf mittlere Sicht weiterhin relativ hohen Arbeitslosigkeit hält es der Bundesrat schliesslich für geboten, dass die laufenden Bauarbeiten fortgesetzt und die Bauherren ihre Organisationen beibehalten und die Arbeitsplätze sichern können. Würden die gesperrten Kredite nicht freigegeben, wäre damit zu rechnen, dass Baustellen vorübergehend eingestellt und

Personal mit besonderem Fachwissen entlassen werden müsste. Zudem hätten zeitliche Verzögerungen und Unterbrüche auf Baustellen bei einer Wiederaufnahme der Arbeiten erfahrungsgemäss weitere Kosten zur Folge.

## 15 Modalitäten der Kreditfreigabe

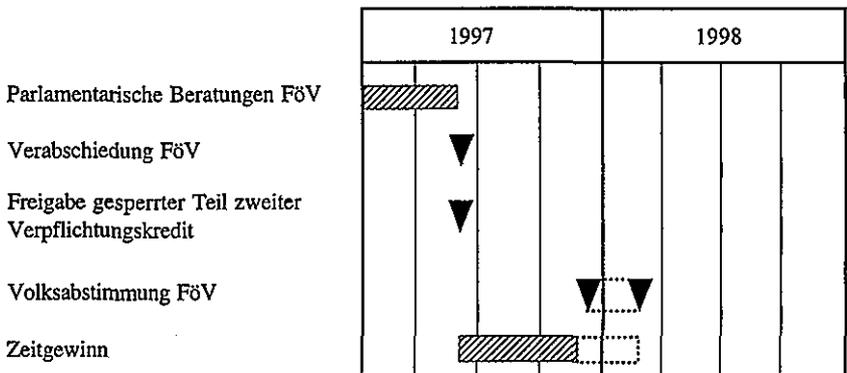
### 151 Allgemeines

Grundsätzlich ist wünschbar, dass die Freigabe des gesperrten Teils des zweiten Verpflichtungskredites im Parlament parallel mit der Vorlage FöV behandelt und verabschiedet würde. Dadurch kann zuhanden der zeitkritischen Arbeiten mindestens der Zeitraum zwischen der parlamentarischen Behandlung und der Volksabstimmung FöV gewonnen werden. Der minimale Zeitgewinn liegt zwischen vier (nur Vorlage mit obligatorischem Referendum) und acht Monaten (Vorlage mit fakultativem Referendum). Diese separate Botschaft gibt dem Parlament ausserdem die Möglichkeit, die beiden Vorlagen zu entkoppeln und dadurch insbesondere bei einer Verzögerung der FöV-Vorlage weiter Zeit zu gewinnen.

### 152 In zeitlicher Hinsicht

#### 152.1 FöV gemäss Zeitplan

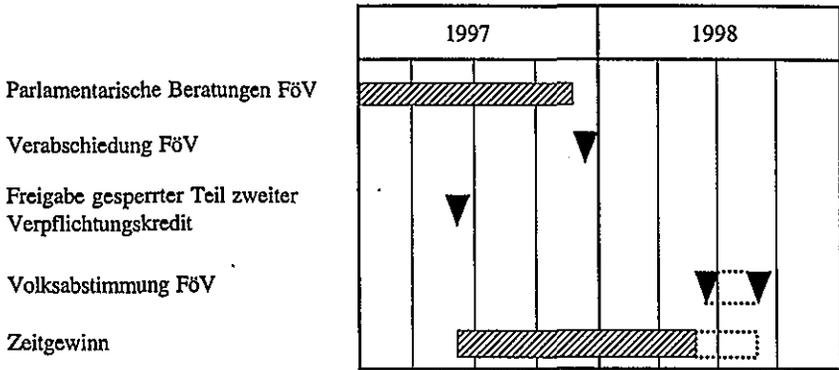
Bei dieser Variante verlaufen die parlamentarischen Beratungen FöV plangemäss. Gleichzeitig mit der Verabschiedung im Parlament wird der gesperrte Teil des zweiten Verpflichtungskredites freigegeben.



Es kann mit einem Zeitgewinn von sechs bis neun Monaten gerechnet werden. Die genauen Auswirkungen sind in Ziffer 212.2 des besonderen Teils dieser Botschaft dargestellt.

### 152.2 FöV verzögert, mit Entkopplung der Freigabe

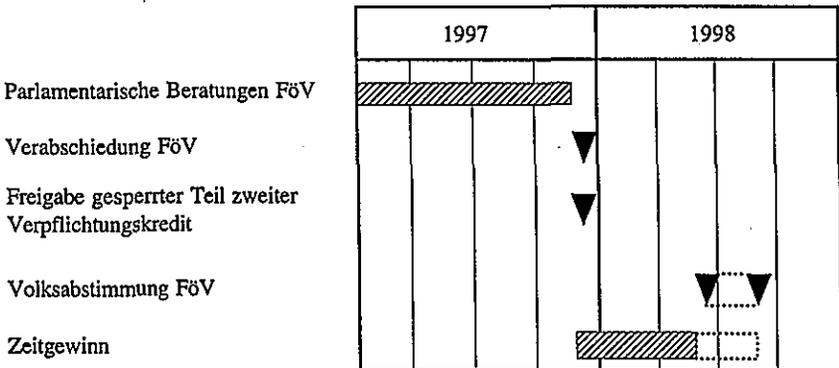
In diesem Fall verzögert sich die Abstimmung FöV um sechs Monate. Das Parlament macht von der Entkopplungsmöglichkeit Gebrauch und gibt den gesperrten Teil des zweiten Verpflichtungskredits vorzeitig frei.



Der Zeitgewinn beträgt zwölf bis fünfzehn Monate. Die detaillierten Auswirkungen sind in Ziffer 212.2 des besonderen Teils dieser Botschaft dargestellt.

### 152.3 FöV verzögert, ohne Entkopplung der Freigabe

In dieser Variante verzögern sich die parlamentarischen Beratungen FöV um sechs Monate, und das Parlament verzichtet auf die Entkopplung.



Es ergibt sich ein Zeitgewinn im selben Ausmass wie bei der ersten Variante. Der Unterschied besteht darin, dass die Freigabe etwa sechs Monate später erfolgt, so dass sich die wahrscheinlichsten Inbetriebnahmetermine ebenfalls um diesen Zeitraum hinausschieben.

## 153 Nach Objekten innerhalb der Achsen Gotthard und Lötschberg

Die einzelnen Kreditpositionen des zweiten Verpflichtungskredites sind in der Botschaft vom 12. April 1995 unter den Ziffern 143.5 und 143.6 (Seite 15 f.) näher umschrieben. Die detaillierten Übersichten finden sich ausserdem in den Anhängen 5 und 6 der erwähnten Botschaft. Diese Kostenzusammenstellungen sowie die Verteilung der finanziellen Mittel auf die beiden Achsen sollen auch weiterhin ihre Gültigkeit behalten<sup>18)</sup>.

Aufgrund der seit Frühjahr 1995 eingetretenen Änderungen der Rahmenbedingungen ist dem Bundesrat jedoch die Möglichkeit offenzuhalten, in begründeten Fällen *innerhalb der einzelnen Achsen* einzelne Umverteilungen von einer Kreditposition eines bestimmten Projektabschnittes auf die Kreditposition eines anderen festzulegen. Der Spielraum für den flexibleren Einsatz der Finanzmittel liegt somit lediglich bei ihrer Zuweisung auf einzelne Projektabschnitte innerhalb der gleichen Achse und bei ihrer konkreten Verwendung für die entsprechenden Kreditpositionen<sup>19)</sup>. Folgende Gründe sprechen für eine derart optimalisierte Mittelverwendung:

- Das Hauptkriterium für eine eventuelle Umverteilung ist der optimale Mitteleinsatz im Hinblick auf minimale Planungs- und Baukosten und die Einhaltung der frühestmöglichen Inbetriebnahmedaten.
- Die Bahnen müssen über eine gewisse Flexibilität in der Bauführung verfügen und ihre Tätigkeiten den geologischen und bautechnisch relevanten Umständen anpassen können, um einen Planungs- und Baufortschritt ohne Unterbruch zu erreichen. Dies kann dazu führen, dass sich einzelne Projekte schneller als geplant realisieren lassen, so dass mehr Mittel als vorgesehen zur Verfügung stehen müssen. Demgegenüber können sich bei anderen Projekten zeitliche Verzögerungen und ein geringerer Mittelbedarf ergeben.
- Die Abwicklung der Verfahren kann dazu führen, dass mit dem Baubeginn einzelner Projektteile bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides zugewartet werden muss, so dass die hierfür vorgesehenen finanziellen Mittel nicht eingesetzt werden können. Dieser Umstand hat beispielsweise im Zusammenhang mit den Portalbereichen in Erstfeld und Frutigen eine praktische Bedeutung, indem der Bundesrat die Vorprojekte für beide Bereiche noch genehmigen muss. Daher kann eine Mittelverschiebung von den noch zu genehmigenden Bereichen zu den bereits in einem fortgeschrittenen Baustadium stehenden Projektabschnitten angezeigt sein.
- Die Redimensionierungen der Bauprojekte führen insbesondere am Lötschberg zu einer anderen Planung und zu einem anderen Bauablauf. Dieser muss bei der Mittelzuteilung berücksichtigt werden können.

---

18) Für die Basislinie am Gotthard werden 570 Millionen Franken bewilligt, davon sind bereits 160 Millionen Franken für den Schacht Sedrun freigegeben worden. Für die Basislinie am Lötschberg sind 285 Millionen Franken vorgesehen; wobei 50 Millionen Franken nicht mehr der Kreditperre unterliegen.

19) Gestützt auf das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 6. Oktober 1989 (Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0), lässt sich ein solches Vorgehen durchaus vertreten; vgl. Artikel 25 ff., insbesondere Artikel 28 Finanzhaushaltgesetz.

Die Mittelzuteilung bleibt unverändert auf die eigentlichen Zugangsstollen, den Pilotstollen in Bodio und die Portalbereiche beschränkt. Eine andere Verwendung der Mittel, namentlich für den Beginn des Baus an den Hauptröhren der Basistunnel, ist ausgeschlossen.

## **16 Weitere Verpflichtungskredite<sup>20)</sup>**

Der zweite Verpflichtungskredit behält nach wie vor den Charakter einer Übergangsfiananzierung<sup>21)</sup>. Mit den weiteren Verpflichtungskrediten sind die erforderlichen Mittel für Planung, Bau und Ausrüstung der Basistunnel und der verbleibenden Abschnitte des redimensionierten NEAT-Investitionsprogrammes sicherzustellen. Die entsprechenden Anträge werden indessen nach der Volksabstimmung über die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs gestellt.

Damit der Realisierungszeitplan des NEAT-Investitionsprogrammes keinen Unterbruch erleidet und namentlich der vorgesehene und als wahrscheinlich zu betrachtende Zeitpunkt der Inbetriebnahme der entsprechenden Achse eingehalten werden kann, müssen die weiteren Finanzmittel ab Mitte 1998 zur Verfügung stehen. Diese Tatsache trifft für beide Achsen gleichermassen zu. Damit keine zeitlichen Verzögerungen entstehen, werden die Bahnen gleichzeitig mit der parlamentarischen Beratung und Verabschiedung des Bundesbeschlusses betreffend einen dritten Verpflichtungskredit die Ausschreibungen für die entsprechenden Aufträge und Werkverträge vorantreiben. Sie haben dabei die gesetzlichen Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>22)</sup> zu berücksichtigen.

## **2 Besonderer Teil**

### **21 Freigabe des gesperrten Teils des zweiten Verpflichtungskredites**

#### **211 Ausgangslage**

Im allgemeinen Teil der vorliegenden Botschaft sind die geänderten Rahmenbedingungen seit Frühjahr 1995 und die zeitlichen Verhältnisse, welche zum vorliegenden Antrag für eine Aufhebung der Kreditsperre führen, aufgezeigt worden. In der Folge werden demnach die Konsequenzen einer Aufhebung der Kreditsperre dargelegt, wobei sich die Ausführungen auf Aspekte der Kosten- und Terminfolgen sowie der Beschäftigungssituation beschränken.

---

20) Eine Übersicht kann den Anhängen 1 - 5 entnommen werden.

21) vgl. die Ausführungen unter Ziffer 143.4 "Übergangsfiananzierung" auf Seite 12 f. der Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 12. April 1995 (Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit), BB1 1995 III 237

22) Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1, und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995, SR 172.056.11

## 212 Folgen einer Aufhebung der Kreditsperre

### 212.1 Im Hinblick auf die Beschäftigungssituation

Die 645 Millionen Franken, welche der Kreditsperre unterliegen, erzielen bei einer Freigabe eine bedeutende positive Beschäftigungswirkung; es handelt sich um schätzungsweise 2950<sup>23)</sup> Vollzeitjahrespensen in einem für die schweizerische Bautechnik sehr anspruchsvollen Bereich. Eine detaillierte Übersicht mit einer näheren Aufteilung auf Planung und Ausführung unter Berücksichtigung der Bauherren sowie weiteren Beauftragten findet sich im Anhang<sup>24)</sup>.

### 212.2 In zeitlicher Hinsicht

Die Regelung der NEAT-Finanzierung wird ca. 1 1/2 Jahre später erfolgen, als dies in der Zeitplanung des Bundesrates und des Parlamentes im Zusammenhang mit Beratung und Beschlussfassung über einen zweiten NEAT-Verpflichtungskredit (Übergangskredit) vorgesehen war (Nov. 1997 bis Sept. 1998 statt Sept. 1996). Die Aufhebung der im zweiten Verpflichtungskredit festgelegten Kreditsperre verhindert einen Bau- und Planungsunterbruch, der die Inbetriebnahme der beiden Basistunnel um etwa den gleichen Zeiträumen hinausschieben würde. Dabei müssen jedoch die den zeitlichen Berechnungen zugrunde gelegten Annahmen nach wie vor zutreffen. Werden die gesperrten Kredite nicht freigegeben, so ergeben sich folgende konkrete Auswirkungen auf die Achsen:

#### Gotthardachse

- Verzögerter Baubeginn an den Zwischenangriffen Amsteg und Faido sowie im Portalbereich Bodio ab Sommer 1997 bis maximal Herbst 1998.

Diese Verzögerungen führen zu einem um bis zu 15 Monate späteren Inbetriebnahmedatum als geplant. Dieses wird neu auf das Jahr 2009 anzusetzen sein.

#### Lötschbergachse

- Unterbruch der Bauarbeiten in Ferden (Zwischenangriff) ab Sommer 1997 bis maximal Herbst 1998.
- Verzögerte Bauarbeiten am Fensterstollen Steg ab Januar 1998 bis maximal Herbst 1998.

Das wahrscheinlichste Inbetriebnahmedatum verzögert sich deswegen um bis zu 13 Monate und liegt neu im Jahr 2007.

---

23) Berechnungen und Details vgl. Anhang

24) vgl. Anhang 6

### 212.3 In finanzieller Hinsicht

Mit der Freigabe gesperrter Krediteile lassen sich Verzögerungen oder sogar Unterbrüche in den Planungs- und Bauarbeiten vermeiden. Verzögerungen oder Unterbrüche auf Baustellen führen zu namhaften Mehrkosten, die sich nach heutigem Kenntnisstand jedoch nicht genau beziffern lassen. Eine grobe Gesamtquantifizierung ergibt, dass es sich dabei um einen Betrag in dreistelliger Millionenhöhe handeln dürfte.

Zusätzliche Kosten, welche wegen zeitlichen Unterbrüchen auf Baustellen entstehen, lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Dazu gehören Aufwendungen für die Übernahme und den Fortbetrieb der Bauinstallationen, die Erstellung notwendiger Provisorien und die Überwachung der Baustellen im Falle von Baustopps. Ausserdem muss mit höheren Kapitalkosten, Ertragsausfällen, einem Verlust von Rationalisierungsgewinn und höheren Projektaufwandskosten wegen längerer Bauzeiten und entsprechend verzögerter Betriebsaufnahme gerechnet werden. Möglicherweise sind gegenüber heute verschlechterte vertragliche Konditionen zu erwarten. Zudem führt die Wiederaufnahme unterbrochener Planungs- und Bauarbeiten zu Mehrkosten. Als Begründung ist stichwortartig auf die Einarbeitung neuer Spezialisten in Bau und Planung, die Kompensation des verlorenen Fachwissens sowie die zusätzlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Wiederaufnahme der Tätigkeiten hinzuweisen. Unter Umständen ist ausserdem mit zusätzlichen Entschädigungsansprüchen betroffener Grundeigentümer zu rechnen.

## 3 Auswirkungen

### 31 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen wurden bereits im besonderen Teil dieser Botschaft behandelt.

### 32 Ausgabenbremse

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1994 über eine Ausgabenbremse wurde am 12. März 1995 von Volk und Ständen angenommen. Demnach ist gestützt auf Artikel 88 Absatz 2 der Bundesverfassung unter anderem für 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, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte erforderlich. Der Bundesbeschluss über den zweiten NEAT-Verpflichtungskredit unterliegt dem Bundesbeschluss über die Ausgabenbremse. Nachdem der zweite Verpflichtungskredit jedoch von den Räten - unter Anwendung des Bundesbeschlusses über die Ausgabenbremse - genehmigt wurde, stellt die Aufhebung der Kreditsperre keine neue Ausgabe im Sinne der zitierten Bestimmung dar. Daher ist der vorliegende Bundesbeschluss betreffend Aufhebung der Kreditsperre des zweiten Verpflichtungskredites nicht nochmals dem Bundesbeschluss über die Ausgabenbremse zu unterstellen.

## 4      **Legislaturplanung**

Die Vorlage betreffend die Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 23. Mai 1990 war im Bericht über die Legislaturplanung 1987-1991 angekündigt und als Richtliniengeschäft der ersten Legislaturhälfte 1987-1991 eingestuft. Die Botschaft über den zweiten NEAT-Verpflichtungskredit war im Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 vorgesehen. In der Botschaft vom 12. April 1995 sowie in der vorliegenden Botschaft unter der Ziffer 16 (weitere Verpflichtungskredite) ist die Rede davon, dass für die künftigen Ausbauschritte der NEAT weitere finanzielle Mittel bereitzustellen sind. Dementsprechend ist der dritte Verpflichtungskredit zur Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale im Bericht über die Legislaturplanung 1995-1999 aufgeführt (BBl 1996 II 356).

## 5      **Rechtliche Grundlagen**

### 51     **Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit**

Die Verfassungsmässigkeit der für die Realisierung des NEAT-Konzeptes benötigten Erlasse beruht auf den Artikeln 23, 26, 36<sup>ter</sup> und 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung<sup>25)</sup>. Artikel 16 des geltenden Alpentransit-Beschlusses schreibt vor, dass die für den Gotthard und Lötschberg benötigten Mittel durch die eidgenössischen Räte gesamthaft festgelegt und mit Verpflichtungskrediten tranchenweise bewilligt werden.

### 52     **Erlassform**

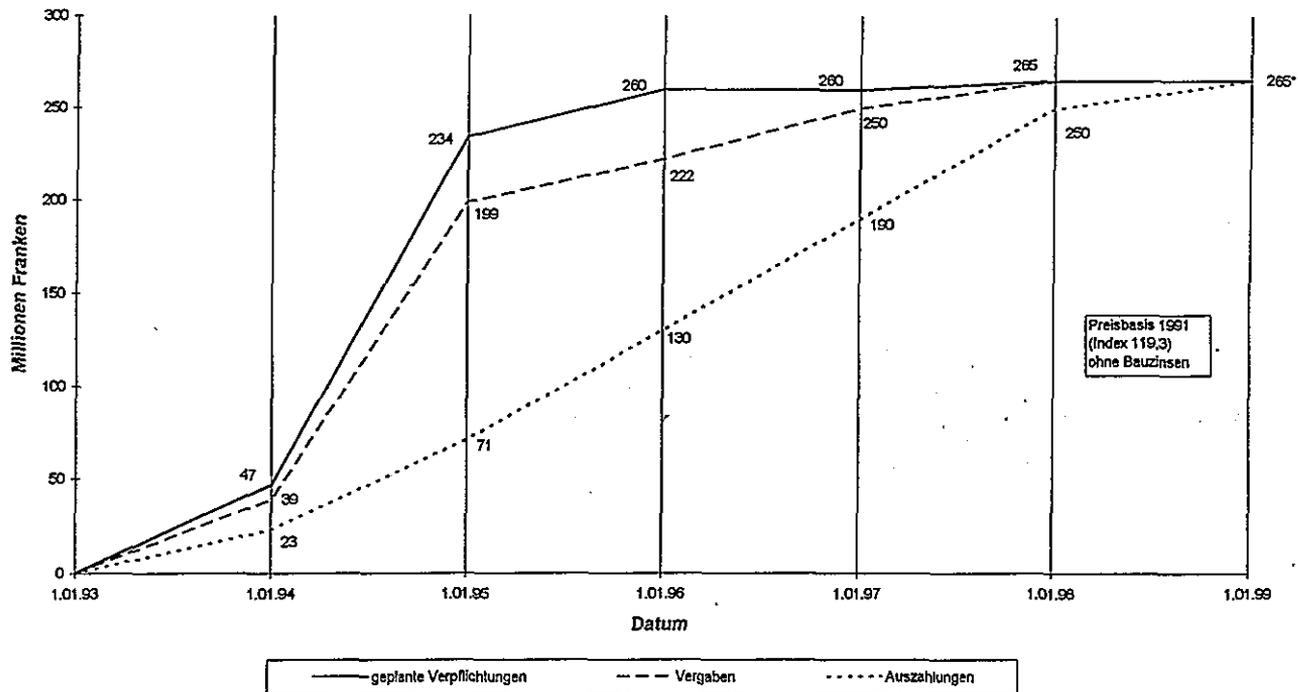
Mit dem Beschluss über die Freigabe des gesperrten Teils des zweiten Verpflichtungskredites wird der Bundesbeschluss über den zweiten Verpflichtungskredit vom 20. September 1995 geändert. Dieser war gestützt auf Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Form eines einfachen, nicht referendumpflichtigen Bundesbeschlusses erlassen worden. Die beantragte Änderung hat in der gleichen Rechtsform zu erfolgen.

---

25) vgl. die Ausführungen zu den einzelnen Artikeln der Bundesverfassung unter Ziffer 41, Seite 26, in der Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit

# Geldmittelbedarf erster Verpflichtungskredit Achse Lötchberg

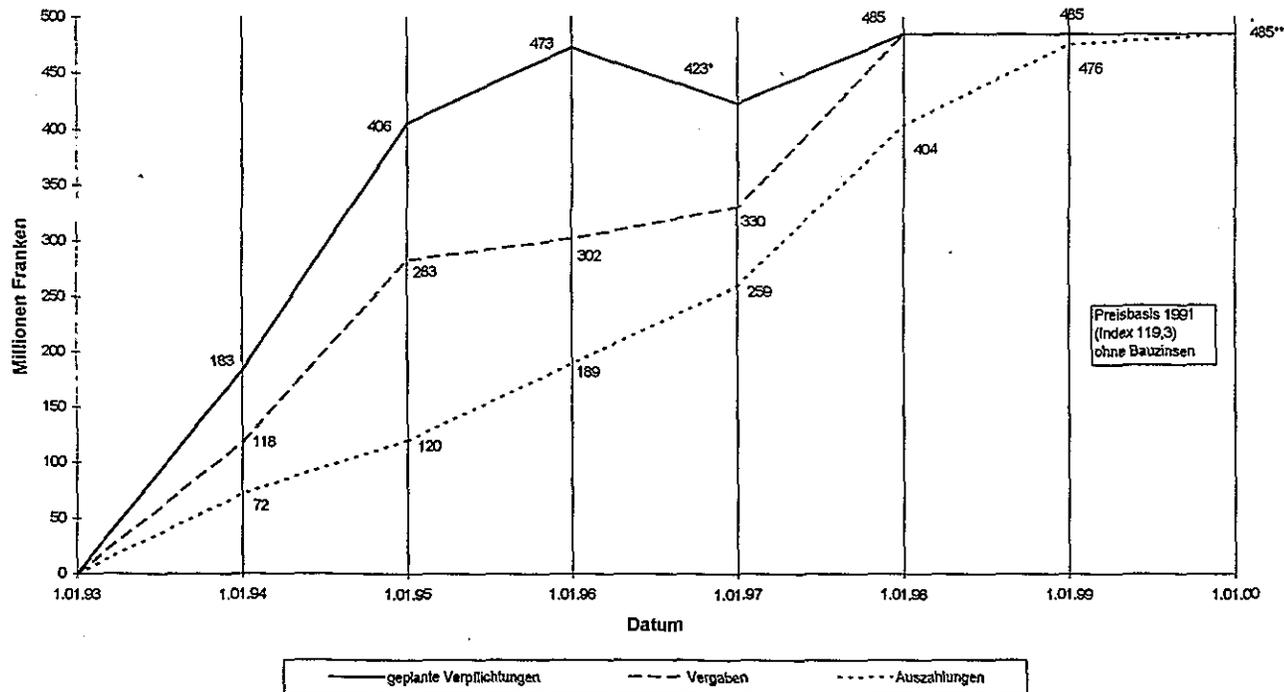
Anhang I



\*) 250 Millionen Franken des ersten Verpflichtungskredites vom 1. Oktober 1991 plus 15 Millionen Franken vorgesehene Kreditverschiebung (Art. 16 Abs. 4 Alpentransit-Beschluss)

# Geldmittelbedarf erster Verpflichtungskredit Achse Gotthard

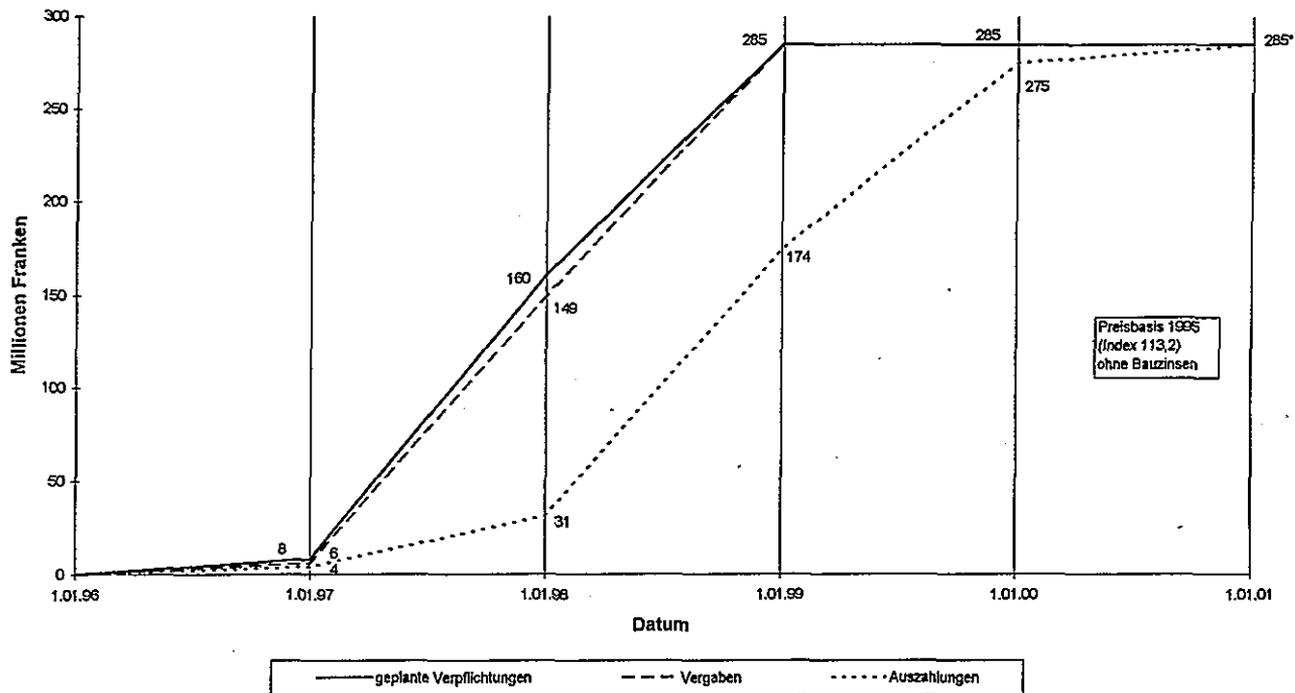
Anhang 2



\*) Rückgang der geplanten Verpflichtungen infolge Redimensionierung der NEAT im Investitionsprogramm FöV

\*\*\*) 500 Mio. Fr. des ersten Verpflichtungskredites vom 1.10.91./ 15 Mio. Fr. vorges. Kreditverschiebung (Art. 16 Abs. 4 Alpentransit-Beschluss)

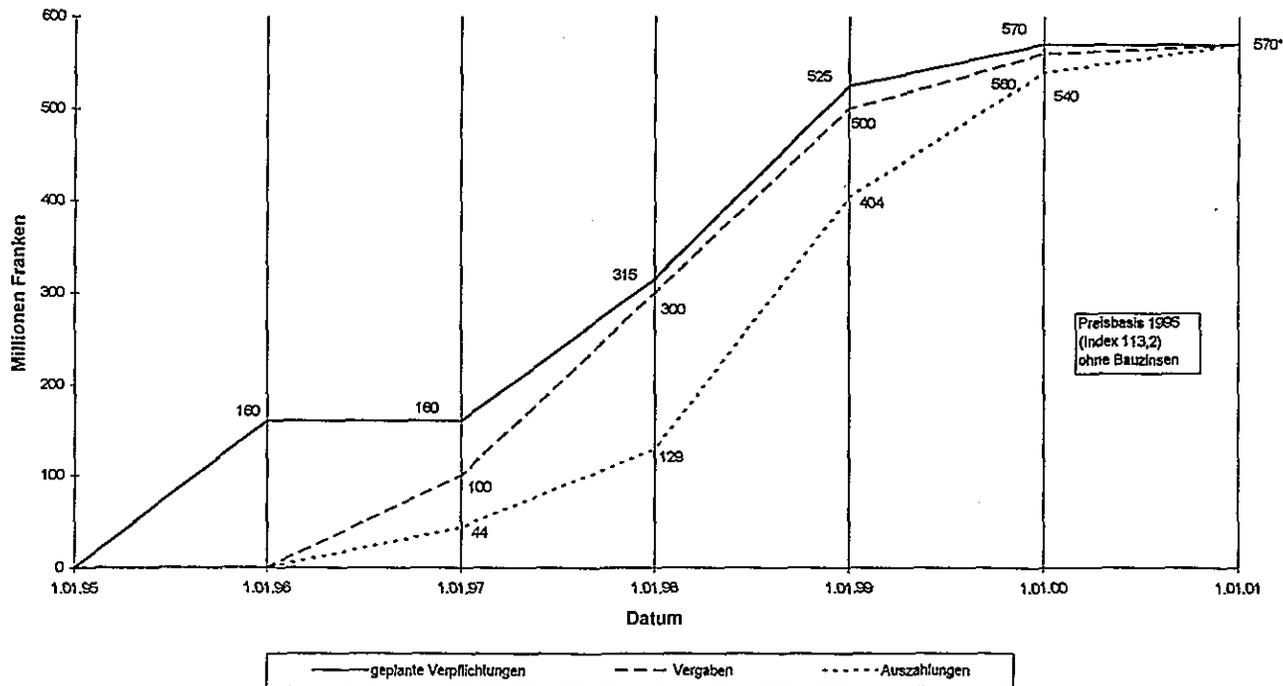
# Geldmittelbedarf zweiter Verpflichtungskredit Achse Lötchberg



\*) 50 Millionen Franken freier Teil plus 235 Millionen Franken gesperrter Teil gemäss Bundesbeschluss zweiter Verpflichtungskredit vom 20. September 1995

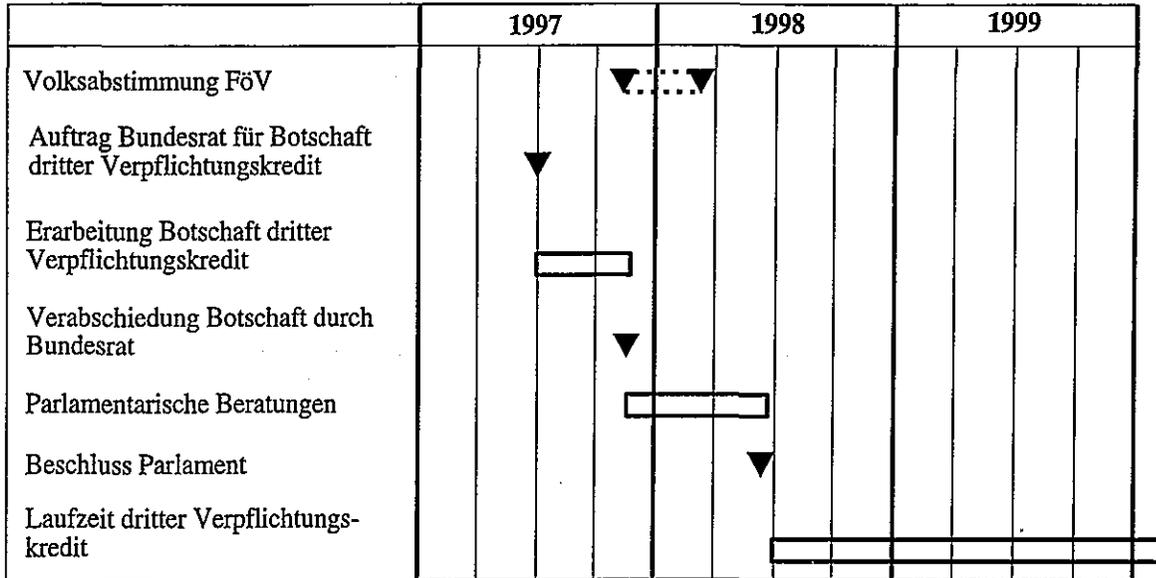
# Geldmittelbedarf zweiter Verpflichtungskredit Achse Gotthard

Anhang 4



\*) 160 Millionen Franken freier Teil plus 410 Millionen Franken gesperrter Teil gemäss Bundesbeschluss zweiter Verpflichtungskredit vom 20. September 1995

# Planung für den dritten Verpflichtungskredit (Baukredit Basistunnel)



# Direkte Beschäftigungswirkungen

	Freigabe gesperrter Teil zweiter Verpflichtungskredit (645 Millionen Franken)
<b>Achse Gotthard:</b>	1'840 VZJP
- Planungsarbeiten	590 VZJP
- Bauarbeiten	1'250 VZJP
- Bauherr (SBB)	—
- Beauftragte	1'840 VZJP
<b>Achse Lötschberg:</b>	1'110 VZJP
- Planungsarbeiten	350 VZJP
- Bauarbeiten	760 VZJP
- Bauherr (BLS)	50 VZJP
- Beauftragte	1'060 VZJP
<b>Total Alp Transit:</b>	<b>2'950 VZJP</b>

VZJP = Vollzeitjahrespensen

Berechnung: Pro Million Franken Investitionssumme wird von 5 Vollzeitjahrespensen bei der Planung und bei den Bauarbeiten ausgegangen.

Bemerkung: Zusätzlich darf mit einer Multiplikatorwirkung mit Faktor 1,5 bis 2,5 gerechnet werden.

*Entwurf*

**Bundesbeschluss  
über einen zweiten Verpflichtungskredit  
(Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes  
der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale**

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 25. November 1996<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**I**

Der Bundesbeschluss vom 20. September 1995<sup>2)</sup> über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale wird wie folgt geändert:

*Art. 4 Abs. 1 und 2  
Aufgehoben*

**II**

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich, er untersteht nicht dem Referendum.

8751

<sup>1)</sup> BBl 1997 I 677

<sup>2)</sup> BBl 1995 IV 573

## **Botschaft über die Freigabe des gesperrten Teils des zweiten NEAT-Verpflichtungskredites vom 25. November 1996**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.097
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.01.1997
Date	
Data	
Seite	677-699
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 115

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.