

99.054

Botschaft über den neuen NEAT-Gesamtkredit

vom 31. Mai 1999

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf des Bundesbeschlusses über den neuen NEAT-Gesamtkredit für die Realisierung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1997 P 95.3601 Alptransit AG; Aktiengesellschaft des gemischten Rechts
(N 20.6.97, Ratti)

Wir versichern Sie, sehr geehrt Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. Mai 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

Übersicht

Volk und Stände haben am 29. November 1998 der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) deutlich zugestimmt. Damit ist die Finanzierung der NEAT als eines der Infrastrukturvorhaben zur Bahnmodernisierung gesichert und die Realisierung kann zielstrebig umgesetzt werden. In einem nächsten Schritt werden der Bundesversammlung entsprechend Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 24 UeB BV) die erforderlichen Mittel zur Bewilligung beantragt.

Bis heute sind Verpflichtungskredite in der Höhe von rund 2,5 Milliarden Franken für die Realisierung des NEAT-Konzeptes (einschliesslich Integration Ostschweiz) freigegeben worden:

| Werk (Kosten in Mio. Fr., Preisbasis 1991) | Erster Gesamtkredit ¹ | Zweiter Verpflichtungskredit ² |
|---|----------------------------------|--|
| Projektaufsicht | 35,4 | 3,3 |
| Achse Lötschberg | 259,4 | 297,1 |
| Achse Gotthard | 490,9 | 492,1 |
| Ausbau Surselva | 11,4 | 108,6 |
| Anschluss Ostschweiz | 753,9 | 0 |
| Ausbauten St. Gallen–Arth–Goldau | 83,0 | 0 |
| Streckenausbauten übriges Netz | 0 | 0 |
| Total | 1634,0 | 901,1³ |

Der erste Gesamtkredit ist für die Projektierung und Bauvorbereitung der Gotthard- und Lötschberg-Basislinien und die Realisierung der Zimmerberglinie und dem teilweisen Ausbau der Strecke St. Gallen–Pfäffikon SZ bestimmt. Der zweite Verpflichtungskredit dient dem Übergang von den Planungs-, Sondierungsarbeiten und bauvorbereitenden Tätigkeiten zu den Bauarbeiten in den beiden Basistunneln Gotthard und Lötschberg.

Im Rahmen der zeitgerechten Realisierung der NEAT müssen die Ersteller laufend neue Verpflichtungen eingehen. Deshalb werden die bereits bewilligten Kredite für die Achsen Lötschberg und Gotthard bereits Mitte 1999 gebunden und ausgeschöpft sein. Um eine nahtlose Weiterführung und Auslösung der zeitkritischen Arbeiten bis zum Wirksamwerden des neuen NEAT-Gesamtkredites sicherzustellen und einen Stillstand der Bauarbeiten zu vermeiden, ist der Bundesversammlung ein Zusatzkredit zum zweiten Verpflichtungskredit von 290 Millionen Franken⁴ (Lötschberg

¹ BBl 1999 1439: Bundesbeschluss vom 19. Juni 1997 über den ersten Gesamtkredit für die Verwirklichung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale, inkl. Nachträge 1/97 und 1/98

² BBl 1995 IV 573, Änderung vom 1. Oktober 1997 BBl 1997 IV 822: Bundesbeschluss vom 20. September 1995 über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale

³ entspricht umgerechnet auf die Preisbasis 1995 dem Betrag von 855 Mio. Fr.

⁴ Zusatzkredit zum zweiten Verpflichtungskredit: Index 113,2 (Preisbasis Oktober 1994)

200 Mio. Fr., Gotthard 90 Mio. Fr.) beantragt worden. Der Zusatzkredit wird in der Sommersession 1999 behandelt.

Für das Gesamtvorhaben NEAT wird ein neuer Gesamtkredit beantragt, welcher die NEAT-Investitionen seit 1993 umfasst. Um die Forderung nach einer durchgängigen und transparenten Gliederung zu erfüllen, wird er entsprechend der NEAT-Controlling-Weisung in Objektkredite gegliedert. Die bestehenden Verpflichtungskredite werden aufgehoben. Sieben Objektkredite entsprechen jeweils einem Werk. Der achte Objektkredit enthält die Reserven.

Für die Realisierung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale wird ein Gesamtkredit einschliesslich Reserven von 12 600 Millionen Franken (Preis- und Projektstand 1998, ohne Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen) beantragt. Die erste freizugebende Phase beträgt 9700 Millionen und die zweite gesperrte Phase 2'900 Millionen Franken. Die Objektkredite werden wie folgt auf die Phasen und Objekte aufgeteilt:

| | Investitionen in Mio. Fr. | | |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------------|-------|
| | 1. Phase freigegeben | 2. Phase gesperrt | Total |
| a. Projektaufsicht | 65 | – | 65 |
| b. Achse Lötschberg | 2754 | – | 2754 |
| c. Achse Gotthard | 5410 | 1202 | 6612 |
| d. Ausbau Surselva | 105 | – | 105 |
| e. Anschluss Ostschweiz | 40 | 810 | 850 |
| f. Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau | 5 | 69 | 74 |
| g. Streckenausbauten übriges Netz | 214 | 257 | 471 |
| h. Reserven | 1107 | 562 | 1669 |

Der Bundesrat bewirtschaftet den Gesamtkredit. Er kann insbesondere:

- a. geringfügige Verschiebungen zwischen den in Artikel 1 Buchstaben a–g genannten Objektkrediten vornehmen;
- b. die Objektkredite in Tranchen freigeben;
- c. Freigaben aus den Reserven (Art. 1 Bst. h) zu Gunsten der übrigen Objektkredite vornehmen, wenn nachgewiesen ist, dass die Mehrkosten nicht durch Kompensationsmöglichkeiten aufgefangen werden können;
- d. den Gesamtkredit um die ausgewiesene Teuerung, die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen erhöhen.

Die bestehenden NEAT-Verpflichtungskredite werden aufgehoben. Die beim Vollzug derselben eingegangenen Verpflichtungen und geleisteten Zahlungen werden dem neuen NEAT-Gesamtkredit belastet.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Politisch

Mit dem Ja zur Vorlage über Bau und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV) am 29. November 1998 haben Volk und Stände⁵ zwei Monate nach der Zustimmung zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) die Finanzierung der NEAT gesichert. Der langwierige und staatspolitisch belastende Achsenstreit konnte damit beigelegt werden. Gegenüber der EU ist das Signal erfolgt, dass das Schweizer Volk die geplante Verkehrspolitik mit der Stärkung des öffentlichen Verkehrs und der Verkehrsverlagerung auf die Schiene umsetzen sowie die Verpflichtungen des Transitabkommens wahrnehmen will. Zudem ist die erste Etappe der Bahnreform auf Anfang 1999 in Kraft getreten; die Vorarbeiten für eine zweite Etappe gemäss Auftrag des Parlaments sind eingeleitet.

Der neue Verfassungsartikel (Art. 196 Ziff. 3 BV99⁶) regelt die Finanzierung (Quellen, Fonds, Befristung) und umreisst die vier Eisenbahn-Grossprojekte (Bahn 2000 erste und zweite Etappe, die NEAT, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Hochleistungsnetz und den Lärmschutz entlang der Eisenbahnstrecken) nur summarisch. Die einzelnen Eisenbahn-Grossprojekte sind in separaten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, detailliert zu regeln. Für Bahn 2000 und die NEAT bestanden bereits rechtsgültige Bundesbeschlüsse. Mit dem neuen Finanzierungsartikel in der Bundesverfassung wurden jedoch Anpassungen notwendig. Für Bahn 2000 betraf dies nur die Finanzierung. Bei der NEAT wurde nebst der neuen Finanzierung das ganze Projekt redimensioniert und in zwei Phasen gegliedert. Der Bundesbeschluss zur Lärmsanierung ist mit Bundesratsbeschluss vom 1. März 1999 ans Parlament überwiesen worden. Die Vorlage für einen Bundesbeschluss über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz wird etwa im Jahr 2001 zur Beratung vorliegen, jener zur 2. Etappe Bahn 2000 einige Jahre später.

⁵ Volksmehr: 63,5% ja zu 36,5% nein; Ständemehr: 20,5 zu 2,5 Ständen

⁶ AS 1999 741: (aArt. 24 UeB BV) Der Bundesbeschluss verlangte die Aufnahme eines Artikels 23 in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung. Inzwischen haben Volk und Stände in der Abstimmung vom 7. Juni 1998 die Übergangsbestimmungen bereits durch einen Artikel 23 über Massnahmen zum Haushaltsausgleich ergänzt (vgl. AS 1998 2031). Der vorliegende Bundesbeschluss hebt die Massnahmen zum Haushaltsausgleich nicht auf. Daher wird die neue Verfassungsbestimmung als Artikel 24 den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung angefügt.

112 Rechtlich

Mit der Annahme der FinöV-Vorlage wurden folgende für die NEAT relevanten Bundesbeschlüsse in Kraft gesetzt:

- die Änderung vom 20. März 1998 des Alpentransit-Beschlusses vom 4. Oktober 1991⁷ (in Kraft seit dem 1. Januar 1999)
- der Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 19. Juni 1997⁸ (in Kraft seit dem 1. Januar 1999)
- das Reglement des Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte⁹ vom 9. Oktober 1998 (in Kraft rückwirkend seit dem 1. Januar 1998)

In Artikel 4 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 20. September 1995 mit Änderung vom 1. Oktober 1997 wurde der Bundesrat zudem ermächtigt, den gesperrten Teil des zweiten Verpflichtungskredites (Übergangskredit) freizugeben. Mit Bundesratsbeschluss vom 27. Januar 1999 hat der Bundesrat diesen Restkredit freigegeben.

113 Finanziell

Bis heute sind Verpflichtungskredite in der Höhe von rund 2,5 Milliarden Franken für die Realisierung des NEAT-Konzeptes (einschliesslich Integration Ostschweiz) bewilligt, bzw. freigegeben worden:

| Werk (Kosten in Millionen Franken, Preisbasis 1991) | Erster Gesamtkredit ¹⁰ | Zweiter Verpflichtungs- kredit ¹¹ | Verpflichtet per 31.03.99 |
|---|--------------------------------------|--|------------------------------|
| Projektaufsicht | 35,4 | 3,3 | 38,7 |
| Achse Lötschberg | 259,4 | 297,1 | 375,1 |
| Achse Gotthard | 490,8 | 492,2 | 695,4 |
| Ausbau Surselva | 11,5 | 108,5 | 78,3 |
| Anschluss Ostschweiz | 753,9 | 0 | 25,1 |
| Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau | 83,0 | 0 | 1,4 |
| Streckenausbauten übriges Netz | 0 | 0 | 0 |
| Total | 1634,0 | 901,1 | 1214,0 |

Die Aufteilung der bisherigen Objektkredite aus dem ersten Gesamtkredit bzw. zweiten Verpflichtungskredit auf die einzelnen Werke erfolgt wie folgt.

⁷ AS **1999** 769 (SR **742.104**)

⁸ BBl **1999** 1439: Er ersetzt den Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1991 über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (BBl **1993** I 136) und den Bundesbeschluss vom 26. September 1991 über die Finanzierung der Integration der Ostschweiz in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (BBl **1993** I 139).

⁹ SR **742.140**

¹⁰ inkl. Nachträge 1/97 (15 Mio. Fr. für Lötschberg) und 1/98 (19 Mio. Fr. für Gotthard, 4 Mio. Fr. für Lötschberg)

¹¹ entspricht umgerechnet auf die Preisbasis 1995 dem Betrag von 855 Mio. Fr.

Erster Gesamtkredit:

- Der Objektkredit Gotthard von 500 Millionen Franken wurde mit dem Zusatzkredit 1/98 von 19 Millionen Franken auf 519 Millionen Franken erhöht. Er wird verwendet für die Werke Projektaufischt (16,7 Mio. Fr.), Achse Gotthard (490,8 Mio. Fr.) und Ausbau Surselva (11,5 Mio. Fr.).
- Der Objektkredit Lötschberg von 250 Millionen Franken wurde mit den Zusatzkrediten 1/97 und 1/98 von 15 bzw. 4 Millionen Franken auf 269 Millionen Franken erhöht. Er wird verwendet für die Werke Projektaufischt (9,6 Mio. Fr.) und Achse Lötschberg (259,4 Mio. Fr.).
- Der Objektkredit Planung der Verbindung Ostschweiz-Gotthard von 50 Millionen Franken wird verwendet für die Werke Projektaufischt (9,1 Mio. Fr.) und Anschluss Ostschweiz (40,9 Mio. Fr.).
- Der Objektkredit Zimmerberglinie von 713 Millionen Franken wird verwendet für das Werk Anschluss Ostschweiz.
- Der Objektkredit teilweiser Ausbau der Strecke St. Gallen–Pfäffikon SZ von 83 Millionen Franken wurde verwendet für das Werk Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau.

Zweiter Verpflichtungskredit:

- Der Objektkredit Gotthard von 570 Millionen Franken (Preisbasis 1995) entspricht umgerechnet auf die Preisbasis 1991 600,7 Millionen Franken. Sie wurden verwendet für die Werke Achse Gotthard (492,2 Mio. Fr.) und Ausbau Surselva (108,5 Mio. Fr.).
- Der Objektkredit Lötschberg von 285 Millionen Franken (Preisbasis 1995) entspricht umgerechnet auf die Preisbasis 1991 300,4 Millionen Franken. Sie wurden verwendet für die Werke Projektaufischt (3,3 Mio. Fr.) und Achse Lötschberg (297,1 Mio. Fr.).

12 Projektstand per 31. März 1999

121 Überblick Genehmigungsverfahren

121.1 Einleitung

Die verschiedenen Projektteile des NEAT-Konzeptes befinden sich in unterschiedlichen Projektierungs-, Verfahrens- und Realisierungsphasen.

Für die Neubaustrecken der Gotthard- und Lötschbergachse sowie der Integration der Ostschweiz werden Vorprojekte erstellt. Diese werden vom Bundesrat genehmigt und damit die Linienführung festgelegt. Gestützt auf diese Linienführungsent-scheide werden Auflageprojekte ausgearbeitet und das Plangenehmigungsverfahren durchgeführt.

Die Ausbauten von bestehenden Bahnanlagen bedürfen keiner Vorprojektentscheide. Es werden Planvorlagen ausgearbeitet und anschliessend wird das Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. Dies betrifft die Ausbauten in der Surselva (Netz der Rhätischen Bahn und der Furka-Oberalp-Bahn), auf der Strecke St. Gallen–Arth-Goldau (Netz der Bodensee-Toggenburg-Bahn, der Schweizerischen Bundesbahn

AG und der Südostbahn) und die Streckenausbauten des übrigen Netzes (Netz der Schweizerischen Bundesbahn AG und der BLS-Lötschbergbahn AG).

121.2 Stand der Vorprojekte

Für sämtliche NEAT-Neubaustrecken zwischen Heustrich und dem Rhonetal (Lötschberg-Achse), zwischen Arth-Goldau und Lugano (Gotthard-Achse) sowie für den Anschluss der Ostschweiz sind Vorprojekte vorhanden. Der Bundesrat hat diese am 29. Juni 1994, am 12. April 1995 und am 15. März 1999 genehmigt und damit die Linienführungen der Neubaustrecken festgelegt. Soweit die Neubaustrecken den finanzierten NEAT-Investitionen entsprechen, erfolgte die Vorprojektgenehmigung mit Festsetzung der Linienführung im Sachplan AlpTransit (Kategorie 1). Die übrigen, nicht finanzierten, auf einen späteren Zeitpunkt zurückgestellten Abschnitte¹² wurden im Sachplan AlpTransit raumplanerisch festgelegt. Diese Vorprojekte sind zu gegebener Zeit an die aktuellen Verhältnisse anzupassen und dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen (Kategorie 2). Eine detaillierte Zusammenstellung findet sich im Anhang 1.1.

121.3 Stand der Auflageprojekte

Die Plangenehmigungsverfahren sind für wesentliche Auflageprojekte sowohl der Lötschberg-Basislinie (Basistunnel Nord) als auch der Gotthard-Basislinie (Zwischenangriff Amsteg, Basistunnel Amsteg-Bodio; Zwischenangriff Faido) abgeschlossen. Für die noch fehlenden Projektteile der ersten Bauphase gemäss FinöV (am Lötschberg: Basistunnel Süd und Raron/Anschluss Süd; am Gotthard: Portalbereich Bodio) erfolgen die Plangenehmigungen im Verlaufe der Jahre 1999 und 2000. Die Plangenehmigungsverfahren der zweiten Bauphase (Ceneri- und Zimmerberg-Basistunnel sowie die Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und Gotthardlinie) werden erst eingeleitet, wenn der Entscheid des Bundesrates über deren Baubeginn bevorsteht. Eine detaillierte Auflistung findet sich im Anhang 1.2.

121.4 Stand der Planvorlagen

Für die Ausbauten in der Surselva wurden die Plangenehmigungsverfahren im Zeitraum 1995 bis 1997 durchgeführt und abgeschlossen. Für die Ausbauten auf der Strecke St. Gallen–Arth-Goldau wurden zwei Verfahren 1995 eingeleitet (Objekte Degersheim und Pfäffikon SZ). Die Plangenehmigungsverfügungen sind noch ausstehend. Für die weiteren Objekte sind noch keine Planvorlagen ausgearbeitet. Auch für die Streckenausbauten übriges Netz bestehen noch keine Planvorlagen.

121.5 Trassensicherung

Durch die Etappierung der NEAT, insbesondere die grundsätzliche Zurückstellung der Neubaustrecken ausserhalb der Basistunnel, stellt sich die Frage, wie die vom Bundesrat mit Entscheid vom 15. März 1999 genehmigten und im Sachplan Alp-

¹² Art. 8^{bis} Alpentransit-Beschluss in der Fassung vom 20. März 1998 (AS 1999 769)

Transit festgelegten Linienführungen rechtlich verbindlich gesichert werden können. Es hat sich gezeigt, dass das dem Bund primär zur Verfügung stehende raumplanerische Mittel, der Sachplan AlpTransit, nicht genügt, um zu verhindern, dass bauliche oder andere Präjudizien im Bereich der Trassen der künftigen Neubaustrecken geschaffen werden. Wohl sind die Kantone auf Richtplanstufe und die Gemeinden auf Nutzungsplanstufe aufgerufen, die raumplanerischen Festlegungen des Bundes im Sachplan AlpTransit zu berücksichtigen und in ihre eigenen Planungen einfließen zu lassen. Hierbei handelt es sich allerdings um einen sehr langwierigen Prozess, der sich zudem noch nicht überall eingespield hat.

Die Eisenbahngesetzgebung ihrerseits enthält für die sich vorliegend stellenden Probleme ebenfalls ein nur ungenügendes Instrumentarium. Gemäss Artikel 18b des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹³ kann die Aufsichtsbehörde zwar Projektierungszone für die Freihaltung von Grundstücken für künftige Bahnbauten und -anlagen festlegen. Ihre Rechtswirkungen sind nach geltendem Recht jedoch auf eine Dauer von maximal fünf Jahren beschränkt. Die Vorlage des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren sah für den Eisenbahn- und den Nationalstrassenbereich neu acht Jahre sowie eine Verlängerung um höchstens vier Jahre vor. Zudem sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Projektierungszone nach ihrem Ablauf neu festzulegen. Der Nationalrat hat diesen Vorschlag dahin abgeändert, dass die Dauer der Projektierungszone nach wie vor auf fünf Jahre beschränkt wird, allerdings mit einer Verlängerungsmöglichkeit um höchstens drei Jahre. Zudem kann die Projektierungszone nach ihrem Ablauf neu festgelegt werden. Der Ständerat, welcher der Vorlage des Bundesrates zugestimmt hatte, wird sich in der Sommersession mit dieser Frage im Rahmen der Differenzvereinbarung befassen. Obgleich der Ausgang der Verhandlungen offen ist, muss davon ausgegangen werden, dass die Fristen gegenüber dem Entwurf des Bundesrates verkürzt werden.

Ebenfalls ungeeignet ist das Mittel der Baulinien gemäss Artikel 18e des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957. Deren Festlegung setzt die rechtskräftige Genehmigung der Pläne des Auflageprojekts voraus. Diese Bedingung ist mit der Vorprojektgenehmigung durch den Bundesrat nicht erfüllt.

Obgleich damit nicht der gesamte Planungshorizont der NEAT abgedeckt werden kann, ist die Festlegung von Projektierungszone gestützt auf die heutigen Rechtsgrundlagen als Sofortmassnahme anzustreben. Diese Festlegung erfolgt im Rahmen von Verfahren mit öffentlicher Planaufgabe, ähnlich den eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Auf Grund der Nutzungsbeschränkungen, welche eine Projektierungszone mit sich bringt, ist allerdings mit einer grossen Zahl von Einsprachen und einer langen Verfahrensdauer zu rechnen.

Um nach Wegfall der Projektierungszone allenfalls kostspielige bauliche oder andere Präjudizien zu verhindern, kommt einzig der Erwerb der vom Bundesrat am 15. März 1999 genehmigten und im Sachplan AlpTransit nach Artikel 8^{bis} Alpen transit-Beschluss vom 4. Oktober 1991¹⁴ festgelegten Flächen durch die Bahnen bzw. die Ersteller in Frage. Die hierzu erforderlichen Mittel sind indessen in den FinöV-Krediten nicht enthalten. Eine effizientere gesetzliche Regelung für die Trassensicherung ist unabdingbar. Eine solche wird in jedem Fall Kostenfolgen zeitigen, nachdem bei einer Blockierung von Grundeigentum für mehr als ca. acht Jahre

¹³ SR 742.101

¹⁴ SR 742.104

nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vom Tatbestand einer materiellen und damit entschädigungspflichtigen Enteignung auszugehen ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geltende Gesetzgebung ein nur ungenügendes Instrumentarium zur Verfügung stellt, um längerfristige Planungen des Bundes zu sichern.

Die Lösung dieser Fragen hat getrennt von der vorliegenden Botschaft zu erfolgen.

122 Stand der Bauarbeiten per 31. März 1999

122.1 Einleitung

Auf Grund der bisher bewilligten NEAT-Kredite wird schon seit 1994 gebaut (Sondiersysteme Kandertal und Piora und Zwischenangriffe Mitholz, Ferden und Sedrun). Bis Ende 1998 sind für alle Bau-, Sondierungs- und Planungsarbeiten zusammen 804 Millionen Franken ausgegeben worden.

122.2 Achse Lötschberg

Auf der Achse Lötschberg wurde das Sondiersystem Kandertal im Sommer 1998 abgeschlossen. Es entspricht dem künftigen Sicherheitsstollen zwischen Frutigen und dem Zwischenangriff Mitholz und ist damit integraler Teil des Sicherheitskonzeptes des Basistunnels. Vom Gesamtsystem Lötschberg-Basistunnel sind per Ende März 1999 realisiert:

- ca. 9,5 Kilometer Sondierstollen Kandertal,
- ca. 1,5 Kilometer Fensterstollen Mitholz,
- ca. 0,6 Kilometer Fensterstollen Ferden (von insgesamt 4,5 km).

Zurzeit sind Bauarbeiten in der Grössenordnung von 900 Millionen Franken ausgeschrieben. Leistungsmässig sind rund 8 Prozent des Werkes Achse Lötschberg bereits realisiert.

122.3 Achse Gotthard

Auf der Achse Gotthard wurden die Arbeiten am Sondiersystem Piora mit der Bauabnahme am 9. Dezember 1998 abgeschlossen und die Erkenntnisse ins Bauprojekt des Basistunnels eingearbeitet. Die Hauptbaustelle der Gotthardachse ist zur Zeit der Zwischenangriff Sedrun. Vom Gesamtsystem Gotthard-Basistunnel sind per Ende März 1999 realisiert:

- In Sedrun die Aussenanlagen mit dem Werkgleis Tscheppa–Las Rueras und dem Baubahnhof. Im Berginnern sind 1,1 Kilometer Zugangs- und 0,5 Kilometer Lüftungsstollen sowie im Schachtkopfbereich die Ausbruch- und Betonarbeiten abgeschlossen. Vom Vertikalschacht mit einer Tiefe von 820 Metern sind die ersten 140 Meter fertig erstellt.
- Am Ceneri sind vom rund 3 Kilometer langen Sondierstollen 2000 Meter ausgebrochen.

Für 340 Millionen Franken laufen zurzeit Ausschreibungen von Bauarbeiten. Leistungsmässig sind rund 7 Prozent des Werkes Achse Gotthard bereits realisiert.

122.4 Ausbau Surselva

Das Werk Ausbau Surselva ist zu 45 Prozent realisiert. Der neue Tunnel Disentis ist im Rohbau fertig; der Bahnhofausbau Disentis kommt gemäss Planung voran; die Kreuzungsstelle Mompé/Tujetsch ist in Betrieb und die Verstärkungen der Fahrleitung und die Verbesserungen der Stromanlagen in Arbeit. Die Arbeiten werden im Jahr 2002 fertig gestellt sein.

123 Projektaufsicht auf Behördenstufe

Die Verantwortlichkeiten sind im Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991 und in der NEAT-Zuständigkeits-Verordnung vom 30. November 1992¹⁵ geregelt. Die Projektaufsicht auf Behördenstufe liegt beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und wird durch das BAV wahrgenommen. Die operative Verantwortung für den Bau liegt bei den Erstellern. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung nimmt seit dem 1. Januar 1999 die NEAT-Aufsichtsdelegation wahr.

Gestützt auf Artikel 21 des Alpentransit-Beschlusses und in Verbindung mit Artikel 13 und 19 Absatz 1 der NEAT-Zuständigkeits-Verordnung hat das UVEK am 30. November 1998 die NEAT-Controlling-Weisung (NCW) Version 3.00 in Kraft gesetzt. Die NCW beinhaltet die Grundsätze der Projektaufsicht, der Projektsteuerung und der Berichterstattung im Rahmen des Gesamtvorhabens AlpTransit. Sie trägt zu einem durchgängigen, informatikgerechten und zukunftsgerichteten Steuerungs- und Informationssystem bei, welches auf allen organisatorischen Stufen als Frühwarnsystem dient. Zudem werden der Informationsaustausch zwischen den Erstellern und den Bundesbehörden im Gesamtvorhaben AlpTransit wesentlich vereinfacht und beschleunigt und die Transparenz sichergestellt.

124 Bestellung des Bundes und Vereinbarungen Bund–Ersteller

Der Bund verpflichtet die jeweiligen Ersteller mittels Vereinbarungen, bestimmte Neubau- oder Ausbaustrecken des NEAT-Konzeptes zu projektieren und zu erstellen. Diese so genannte «Bestellung des Bundes» entspricht dem Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991 (unter Berücksichtigung der Änderung vom 20. März 1998) und den Beratungen des Parlaments zur Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996. Diese Bestellung gilt als Zielwert für Leistungen, Kosten und Termine. Inhaltlich wird das Verhältnis zwischen dem Bund und den Bahnen bzw. Erstellern hinsichtlich Projektierung, Bau und Finanzierung der NEAT-Investitionen geregelt.

Im Oktober 1993 wurden zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bund) und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und im Dezember 1993 zwischen dem Bund und der Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS)

¹⁵ SR 742.104.5 mit Änderung vom 25. November 1998 (AS 1999 704)

Vereinbarungen¹⁶ unterzeichnet, welche die Verantwortung für Projektierung und Bau der NEAT den SBB und der BLS übertrugen. Zurzeit werden diese Vereinbarungen revidiert bzw. neue Vertragswerke mit den rechtlich verselbständigten Tochtergesellschaften BLS AlpTransit AG und AlpTransit Gotthard AG ausgearbeitet.

Allfällige Anpassungen der Vereinbarungen zwischen dem Bund und weiteren im Rahmen der NEAT betroffenen Bahnen (RhB, FO u. a.) oder neue Vereinbarungen (z. B. für die Streckenausbauten übriges Netz) werden in einem weiteren Schritt vorgenommen.

Bei Redaktionsschluss der vorliegenden Botschaft waren die Vereinbarungen noch nicht bereinigt. Die Bestellung des Bundes wird unter Vorbehalt von späteren Anpassungen in den Vereinbarungen wie folgt definiert:

- Die Leistungen entsprechen dem Gesetzestext (Alpentransit-Beschluss, Änderung vom 20. März 1998) und werden durch technische Standards ergänzt;
- die Kosten entsprechen den NEAT-Investitionen der FinöV-Vorlage¹⁷, wobei die Kosten auf die Preisbasis 1998 umgerechnet und ohne Mehrwertsteuer, Teuerung und Bauzinsen ausgewiesen werden (Umrechnungstabelle im Anhang 3);
- die Termine entsprechen den Erläuterungen des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein) zur Abstimmung vom 29. November 1998.

Die bestellten Leistungen, Kosten und Termine sind unter Ziffer 23 beschrieben. Die folgende Tabelle zeigt die Kostenziele und die Termine.

| Werk ¹⁸ (Kosten in Mio. Fr./ Preisbasis 1998) | Kosten | Baubeginn | Inbetriebnahme |
|--|--------|--|--------------------------------|
| Projektaufsicht | 65 | seit 1993 | bis ca. 2016 |
| Achse Lötschberg | 2754 | 2000 ¹⁹ | 2007 |
| Achse Gotthard | 6612 | Gotthard 2000 ¹⁸ Ceneri 2006 | Gotthard 2012 Ceneri 2016 |
| Ausbau Surselva | 105 | seit 1995 | 2002 |
| Anschluss Ostschweiz | 850 | Zimmerberg 2006 Hirzel 2011 | Zimmerberg 2013 Hirzel 2016 |

¹⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Schweizerischen Bundesbahnen vom 18./25.10.94 sowie die Vereinbarung zwischen dem Bund und der BLS Lötschbergbahn vom 8./17.12.93. Sie wurden 1997 überarbeitet und an das neue Bauherrenmodell angepasst.

¹⁷ Investitionskosten aus Botschaft FinöV (BB1 1996 IV 638), Tabelle im Anhang 3 «Genauigkeit der Investitionskosten»; zusätzlich wurden 200 Millionen Franken (Preisbasis 1995 ohne Reserve) für die vom Parlament beschlossene «Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie» eingestellt.

¹⁸ Die NEAT-Controlling-Weisung legt einen gegenüber der FinöV-Vorlage modifizierten Projektstrukturplan fest. Der Ausbau Surselva wird vom Werk Gotthard getrennt und als eigenes Werk geführt. In der Folge werden nur noch die Bezeichnungen gemäss NEAT-Controlling-Weisung verwendet.

¹⁹ Baubeginn der Haupttunnelröhren

| Werk ¹⁸ (Kosten in Mio. Fr./ Preisbasis 1998) | Kosten | Baubeginn | Inbetriebnahme |
|--|--------|--|--|
| Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau | 74 | ab ca. 2000 | Gestaffelt bis ca. 2013/16 |
| Streckenausbauten übriges Netz | 471 | Zufahrten Lötschberg 2001 Zufahrten Gotthard 2010 | Zufahrten Lötschberg 2007 Zufahrten Gotthard 2016 |

13 Fondsreglement

131 Bestimmungen des Fondsreglements

Die Ausgaben des NEAT-Gesamtkredites werden aus dem Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte bestritten. Dieser unselbständige Fonds mit eigener Rechnung ist in Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 24 UeB BV) verankert. Im Fondsreglement²⁰ sind die Verfahren und Befugnisse betreffend die Fondsentnahmen und -einlagen sowie die Bedingungen und die Höchstgrenze für die Bevorschussung geregelt. Ferner wird die Sanierung der für das NEAT-Projekt bis Ende 1997 getätigten Investitionen (Sunk costs) durch eine Wertberichtigung der den Eisenbahnen bereits gewährten Darlehen angeordnet.

Die Fondsentnahmen werden jährlich von den eidg. Räten zusammen mit dem ordentlichen Voranschlag bewilligt. Der Bundesrat hat die Möglichkeit, den jährlichen Zahlungskredit um bis zu 15 Prozent zu erhöhen, wenn die Bauarbeiten rascher als geplant ausgeführt werden und die Kosten sich erwartungsgemäss entwickeln. Die Fondseinlagen werden im Rahmen der Bestimmungen von Artikel 24 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung vom Bundesrat festgelegt. Um eine stetige Finanzierung der Projekte zu gewährleisten, können dem Fonds Vorschüsse aus allgemeinen Bundesmitteln zugewiesen werden, selbst wenn diese eine vorübergehende Erhöhung der Verschuldungsquote zur Folge haben. Die kumulierte Bevorschussung darf jedoch 4,2 Milliarden Franken²¹ nicht überschreiten. Die Finanzierung steht im Einklang mit dem Haushaltsziel 2001 und ist die Grundlage für die Auslösung und Steuerung des Bauprogramms. Das Bauprogramm richtet sich nach den verfügbaren Mitteln.

Die Bevorschussung ist über die Finanzierungsquellen voll rückzahlbar (inkl. Zinsen). Der Verschuldungsanteil hingegen wird aus den zukünftigen Betriebserträgen der Bahn zurückbezahlt.

Da jede Ausgabe eines Zahlungskredites bedarf, sind die Möglichkeiten und Schranken des Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte während der ganzen Dauer der Projekte im Auge zu behalten. Das Bundesamt für Verkehr betreibt deshalb ein eigenständiges Controlling für den Fonds. Der Fonds wird erst aufgelöst, wenn alle Projekte abgerechnet sind und der Fonds die Bevorschussung und die Zinsen vollumfänglich zurückbezahlt hat.

²⁰ AS 1999 775 (SR 742.140)

²¹ Preisbasis Oktober 1994 (Index 113,2)

Die Mittel werden den Erstellern als voll oder variabel verzinsliche Darlehen oder à fonds perdu-Beiträge zur Verfügung gestellt. Der Verteilschlüssel wird in den Vereinbarungen geregelt. Gemäss Artikel 10 des Fondsreglements wurden alle vor dem 31. Dezember 1997 gewährten voll verzinslichen Darlehen in variabel verzinsliche Darlehen bzw. à fonds perdu-Beiträge umgewandelt.

Die NEAT-Investitionen stehen auch privaten Investoren offen. Eine allfällige Beteiligung Dritter (Privatfinanzierung) darf aber weder die Höchstverschuldung des Bundes von 25 Prozent der Projektkosten, noch dessen finanziellen Risiken erhöhen.

132 Koordination zwischen den Eisenbahn-Grossprojekten

Die Bestimmungen des Fondsreglementes erfordern ein striktes Fondsmanagement, damit dessen Rahmenbedingungen eingehalten werden und der Baufortschritt der einzelnen Grossprojekte optimal erfolgen kann. Es gilt, die Staffelung der Einzelprojekte innerhalb der Grossprojekte und die Grossprojekte untereinander abzustimmen. Dabei sind die netzweite Abstimmung des Angebots, das Marktpotential und die Baureife der einzelnen Projekte zu beachten. Ziel ist es, nach Beginn der Hauptbauarbeiten die finanziellen Mittel einem optimalen Bauablauf entsprechend bereitzustellen und die Bestimmungen des Fondsreglementes einzuhalten. Das BAV ist in Zusammenarbeit mit den Erstellern dafür verantwortlich, dass die Bauprogramme abgestimmt und die Finanzmittel den Regeln entsprechend eingesetzt werden.

14 NEAT-Verpflichtungskredite

141 Bestehende NEAT-Kredite

Es bestehen zwei Verpflichtungskredite für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale:

- Bundesbeschluss vom 19. Juni 1997²² über den ersten Gesamtkredit für die Verwirklichung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss).
- Bundesbeschluss vom 20. September 1995²³ mit Änderung vom 1. Oktober 1997 über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale.

Die für die Werke Gotthard und Lötschberg bewilligten Kredite werden bis Mitte 1999 vollständig für anstehende Bau- und Planungsarbeiten gebunden und ausgeschöpft sein. Damit bis zum Inkrafttreten des vorliegenden neuen NEAT-Gesamtkredites kein Stillstand der Arbeiten erfolgt, ist der Bundesversammlung ein

²² BBl **1999** 1439: Er ersetzt den Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1991 über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (BBl **1993** I 136) und den Bundesbeschluss vom 26. September 1991 über die Finanzierung der Integration der Ostschweiz in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (BBl **1993** I 139).

²³ BBl **1995** IV 573, Änderung vom 1. Oktober 1997, BBl **1997** IV 822

Zusatzkredit zum zweiten Verpflichtungskredit von 290 Millionen Franken²⁴ (Lötschberg 200 Mio. Fr., Gotthard 90 Mio. Fr.) beantragt worden. Der Zusatzkredit wird in der Sommersession 1999 behandelt.

142 Konzept der weiteren NEAT-Kredite

142.1 Dritter oder neuer Verpflichtungskredit

Ursprünglich bestand die Absicht, zu den bisherigen zwei Verpflichtungskrediten einen dritten und allenfalls weitere Verpflichtungskredite für die anstehenden Investitionen zu beantragen. Um die Forderung nach einer durchgängigen und transparenten Gliederung der Projekte und einheitlich strukturierten Informationen zu erfüllen, müssen auch für den neuen Verpflichtungskredit die Strukturen der NEAT-Controlling-Weisung übernommen werden.

Der künftige Gesamtkredit (aufgeteilt in Objektkredite) soll so gegliedert sein, dass ein Objektkredit (Verpflichtungskredit) jeweils einem Projektverantwortlichen zugeordnet werden kann und nur ein Werk umfasst. Die bisherigen Verpflichtungskredite beinhalten mehrere Projektverantwortliche und mehrere Werke und sind deshalb wenig transparent. Soll die neue Struktur konsequent eingeführt werden, so müssen die bisherigen Verpflichtungskredite aufgehoben und vollständig in den neuen Gesamtkredit überführt werden.

Die neuen Verpflichtungskredite gliedern sich wie folgt:

| Werke | Projektverantwortliche | Ersteller |
|-------------------------------------|------------------------|------------------------|
| Projektaufsicht | BAV | (BAV, GS UVEK) |
| Achse Lötschberg | BLS AlpTransit AG | BLS AlpTransit AG |
| Achse Gotthard | AlpTransit Gotthard AG | AlpTransit Gotthard AG |
| Ausbau Surselva | BAV | RhB, FO |
| Anschluss Ostschweiz ²⁵ | AlpTransit Gotthard AG | AlpTransit Gotthard AG |
| Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau | BAV | SOB, BT, SBB AG |
| Streckenausbauten übriges Netz | BAV | SBB AG, BLS AG |

Die bestehenden Verpflichtungskredite werden folgendermassen aufgeteilt:

Erster Gesamtkredit: Der Bundesbeschluss vom 19. Juni 1997 über den ersten Gesamtkredit für die Verwirklichung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss), einschliesslich der Zusatzkredite 1/97 und 1/98, wird aufgeteilt in die neuen Objektkredite Projektaufsicht, Achse Lötschberg, Achse Gotthard, Ausbau Surselva, Anschluss Ostschweiz und Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau.

²⁴ Zusatzkredit zum zweiten Verpflichtungskredit: Index 113,2 (Preisbasis Oktober 1994)

²⁵ z. Z. ist der AlpTransit Gotthard AG nur die Projektverantwortung für den Zimmerberg übertragen worden; die Projektverantwortung für die Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie ist bei der SBB AG.

Zweiter Verpflichtungskredit: Der Bundesbeschluss vom 20. September 1995 mit Änderung vom 1. Oktober 1997 über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale wird aufgeteilt in die neuen Objektkredite Projektaufsicht, Achse Lötschberg, Achse Gotthard und Ausbau Surselva.

Fazit: Um die Forderung nach einer durchgängigen und transparenten Gliederung zu erfüllen, ist ein **neuer** Verpflichtungskredit zu beantragen und gemäss NEAT-Controlling-Weisung zu gliedern. Die bestehenden Verpflichtungskredite sind aufzuheben. Die Ablösung der Verpflichtungskredite ist revisionstauglich zu dokumentieren.

142.2 Ein neuer NEAT-Gesamtkredit oder sieben neue NEAT-Verpflichtungskredite

Die Gliederung der NEAT-Investitionen in die sieben Werke wirft die Frage auf, ob die Kredite als sieben einzelne Bundesbeschlüsse (Verpflichtungskredite), oder als ein Bundesbeschluss (Gesamtkredit mit den Werken zugeordneten Objektkrediten) beantragt werden sollen.

Ein NEAT-Gesamtkredit mit einem Bundesbeschluss, aufgeteilt in sieben Objektkredite (je einen pro Werk), hat den Vorteil, dass kleine Kreditverschiebungen zwischen den Werken möglich sind, die NEAT-Investitionen immer als Einheit und in Abhängigkeit voneinander behandelt werden und damit vermehrt das Gesamtsystem und weniger die einzelnen Objekte im Vordergrund stehen. Ein wesentlicher Vorteil ergibt sich bei der Reservenbewirtschaftung (vergl. Ziffer 142.3), indem die Reserven nicht objektgebunden sind, sondern als Ganzes verfügbar bleiben und Teile daraus nach ausgewiesenem Bedarf einem Objektkredit zugesprochen werden können.

Sieben separate Bundesbeschlüsse mit sieben Verpflichtungskrediten haben den Vorteil, dass einmal abgeschlossene Werke wie z. B. Ausbau Surselva oder Achse Lötschberg nach der Fertigstellung abgerechnet und abgeschlossen werden können sowie allfällige Zusatzkredite werkbezogen und unabhängig von den übrigen Objekten behandelt werden können. Die Reserven müssten jedoch direkt den Werken zugeordnet werden. Würde nämlich ein separater (achter) Beschluss für die Reserven gebildet, könnten diese bei Bedarf nicht auf das entsprechende Objekt eines andern Beschlusses verschoben werden.

Fazit: Die höhere Flexibilität in der Bewirtschaftung der Kredite und die Wahrung der NEAT als Gesamtpaket spricht für die Variante «Gesamtkredit», aufgegliedert in Objektkredite pro Werk.

142.3 Behandlung der Reserven

In der Botschaft zur FinöV-Vorlage wurden die NEAT-Investitionen einschliesslich einer Reserve von 15 Prozent zur Abdeckung der Kostenunsicherheiten und zur Stabilisierung des Finanzierungspakets berechnet²⁶. Ferner wurde festgehalten, dass diese Kostenreserven ausserhalb des Kostendaches für Planung und Ausführung der Ersteller liegt, allfällige Freigaben einen ausführlichen Antrag der Ersteller bedingen

²⁶ BBl 1996 IV 638: FinöV-Botschaft Anhang «Genauigkeit der Investitionskosten»

und nur durch die Genehmigung eines Zusatzkredites durch das Parlament erfolgen können. Vorgängig zur Reservenfreigabe sind Kompensationsmöglichkeiten aufzuzeigen bzw. ist eine Verzichtplanung durchzuführen²⁷.

Für die praktische Bewirtschaftung der Reserven sind zwei Modelle denkbar. Das Parlament entscheidet fallweise bei Eintreffen eines Antrags auf Reservenfreigabe, oder das Parlament delegiert die Kompetenz an den Bundesrat. In beiden Modellen können Reserven nur dann beansprucht werden, wenn Beststellungsänderungen des Bundes vorliegen und/oder Projektrisiken eintreffen, welche nicht den Erstellern angelastet werden können.

Modell «Parlament»:

Wird ein Teil der Reserven beansprucht, so muss der Ersteller aufzeigen, dass die Mehrkosten nicht durch Verzichtplanung oder Kompensationsmöglichkeiten aufzufangen sind. Das BAV prüft das Begehren und legt dem Bundesrat einen Botschaftsentwurf für einen Zusatzkredit vor. Die Botschaft wird in der Folge der Bundesversammlung unterbreitet.

Modell «Bundesrat»:

Auf den Stufen Ersteller, Bundesamt, Departement und Bundesrat sind inhaltlich die gleichen materiellen Prüfungen und Entscheidungen zu vollziehen wie im Modell «Parlament». Formell sind jedoch die Arbeitsschritte weniger aufwendig und erlauben eine raschere Beschlussfassung. Muss das parlamentarische Verfahren durchlaufen werden, verzögert sich die Beschlussfassung um gut ein Jahr. Dies könnte dazu führen, dass die notwendigen Kredit nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen und die Bauarbeiten dementsprechend vorübergehend eingestellt werden müssten. Daran kann auch das Parlament kein Interesse haben.

Das Prüfen und Abwägen, ob eine Reservenfreigabe gerechtfertigt ist, wird in erster Linie von technischen und finanziellen Faktoren abhängen und ist somit auf Stufe Amt, Departement und Bundesrat anzusiedeln. Politisch ist der Auftrag zur Realisierung der NEAT in Bundesbeschlüssen umfassend geregelt; der politische und legislative Bereich wird also nicht tangiert. Das Modell «Bundesrat» erlaubt im Weiteren eine höhere Flexibilität (z. B. bei Anpassungen infolge technologischer Entwicklung) und verhindert Verzögerungen im Bauablauf. Zudem besteht eine enge Verknüpfung von Bestellung, Standards, Preis und Teuerung. Deshalb gehören auch die Kompetenzen für das Reservemanagement dorthin, wo auch die Standards festgelegt und die Projekte genehmigt werden.

Fazit: Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass – entgegen den Ausführungen in der FinöV-Botschaft – das Parlament die Reserven bereits mit der Genehmigung des neuen NEAT-Gesamtkredits vollumfänglich freigibt und deren Bewirtschaftung dem Bundesrat übertragen soll. Die NEAT-Aufsichts- und die Finanzdelegation werden im Rahmen der halbjährlichen Berichterstattung darüber informiert und das Parlament kann mit der Festsetzung der jährlichen Mittel für die Projekte (Fondsentnahmen) seine Steuerungsfunktion immer noch voll wahrnehmen.

²⁷ BBl 1996 IV 638: FinöV-Botschaft Ziffer 231.4

142.4 Teuerung, Bauzinsen und Mehrwertsteuer

Die Teuerung und die Bauzinsen sind in den Verpflichtungskrediten nicht enthalten, weil es Parameter sind, die von den Projektverantwortlichen nicht beeinflusst werden können. Die ausgewiesene Teuerung²⁸ und die Bauzinsen werden jeweils mittels Krediterweiterungen den Verpflichtungs-, bzw. Objektkrediten zugeschlagen.

Die bisherigen NEAT-Verpflichtungskredite haben die Warenumsatzsteuer (WUST) mit eingeschlossen. Dies war möglich, weil deren Kostenfolgen recht genau vorhergesehen werden konnten. Dies ist bei der Mehrwertsteuer nicht mehr der Fall. Zurzeit ist noch unbekannt, wie gross der nicht rückforderbare Anteil der Mehrwertsteuer im Projekt NEAT sein wird. Die Verhandlungen zwischen der Eidg. Steuerverwaltung und den Erstellern werden demnächst beginnen. Ausserdem wird sich der Steuersatz über die lange Bauzeit hinweg mit Sicherheit mehrmals ändern. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die nicht rückforderbare Mehrwertsteuer gleich wie die Teuerung und die Bauzinsen zu behandeln.

Fazit: Der Bundesrat darf die Verpflichtungskredite um alle Parameter, die nicht beeinflussbar sind, erweitern.

142.5 Umrechnung der Investitionskosten

Die NEAT-Investitionen betragen laut Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 29. November 1998 über den Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs 13,6 Milliarden Franken (mit Reserven). Diese Zahl entspricht der Preisbasis 1995. Der vorliegende Gesamtkredit wird auf die aktuellen Preisbasis Oktober 1998 umgerechnet. Als Umrechnungsfaktor dient der Zürcher Index für Wohnbaukosten²⁹ (ZIW). Ferner wird laut Ziffer 142.4 die Mehrwertsteuer (umgerechnete WUST) abgezogen. Eine detaillierte Umrechnungstabelle ist im Anhang 3 ersichtlich.

| | | |
|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| FinöV-Abstimmung | 13,600 Mrd. Fr. | Preisbasis 1995 |
| Umrechnung auf 1998 ³⁰ | -0,216 Mrd. Fr. | (ZIW: 113,2 auf 111,4) |
| Abzug der MWST | -0,817 Mrd. Fr. | |
| FinöV umgerechnet | 12,567 Mrd. Fr. | Preisbasis Oktober 1998 |
| Kreditantrag 1999 gerundet | 12,600 Mrd. Fr. | Preisbasis Oktober 1998 |

Aus dieser von 13,6 Milliarden auf 12,6 Milliarden reduzierten Kreditsumme kann in keiner Weise eine Einsparung bei den Projektkosten abgeleitet werden. Die Reduktion ergibt sich als rechnerisches Ergebnis einer konsequenter Anwendung des ZIW, welcher bereits 1994 als für die Teuerung bei der NEAT massgebender Index festgelegt wurde. Dieser soll bis zum Vorhandensein anderer Unterlagen über den effektiven Teuerungsverlauf im Untertagebau beibehalten werden (vgl. auch Ziffer 242). Verschiedene Vergaben der Ersteller an die Unternehmer lagen seit 1994 unter dem Verlauf des ZIW.

²⁸ Index- und Vertragsteuerung

²⁹ Regelung Indexteuerung zwischen BAV und EFV vom 12. Februar 1997 (NEAT-Controlling-Weisung Kap. 14)

³⁰ inkl. Übergang WUST zur MWST

Es sei aber bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die effektiven Kosten auf Grund der kommenden Submissionen der grossen Lose je nach Marktsituation und Teuerungsverlauf auch wesentlich höher ausfallen können. Es wäre aber kontraproduktiv, solche Entwicklungen bereits in dieser Botschaft vorweg nehmen zu wollen und dadurch dem Markt gegenüber falsche Signale zu setzen.

Fazit: Der Kreditantrag entspricht der um die Teuerung 1995/98 und die MWST korrigierten und aufgerundeten NEAT-Investitionssumme gemäss FinöV-Abstimmung vom 29. November 1998.

142.6 Einflussnahme des Parlaments

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Parlament und Bundesrat erlaubt eine effiziente und kompetente Steuerung der Realisierung der NEAT. Das Parlament bestimmt die Rahmenbedingungen durch die Bundesbeschlüsse³¹ und gibt jährlich die Zahlungsmittel frei. Der Bundesrat steuert das Projekt, indem er die Bauetappen genehmigt, die Investitionsmittel zuteilt und den Zeitplan bestimmt.

Mit der Zustimmung zum vorliegenden NEAT-Finanzierungsbeschluss verbleiben dem Parlament folgende Einflussmöglichkeiten:

- Festlegen der jährlichen Mittel für die Projekte (Fondsentnahmen)
- Genehmigung der Rechnung des Fonds
- Bewilligung von allfälligen Zusatzkrediten
- Beschluss über allfällige Anpassungen des maximalen Plafonds der kumulierten Bevorschussung
- Freigabe der zweiten Phase

142.7 Privatfinanzierung

Zur genaueren Abklärung der Möglichkeiten einer Privatfinanzierung hat der Vorsteher des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation 1998 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche ihm in der Zwischenzeit einen Schlussbericht vorgelegt hat. Daraus geht hervor, dass der Bau der beiden Basistunnel am Lötschberg und am Gotthard für den Beizug von Privatkapital kaum geeignet ist. Zu einem späteren Zeitpunkt und unter der Voraussetzung reduzierter und besser abgegrenzter Risiken sowie gekläarter Rahmenbedingungen könnte eine teilweise Privatfinanzierung für den Bund aber durchaus Vorteile aufweisen. Die Voraussetzungen für eine teilweise Privatfinanzierung sind in Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 24 UeB BV) und in den Vereinbarungen mit den Bahnen, bzw. den Erstellern geschaffen.

In organisatorischer und struktureller Hinsicht besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Die Gliederung für Leistungen, Kosten und Termine, basierend auf dem Projektstrukturplan der NEAT-Controlling-Weisung, lässt eine weitere Aufteilung der Werke jederzeit zu³². Dadurch kann eine Aufteilung des betroffenen Ver-

³¹ FinöV, Alpentransitbeschluss, Fondsreglement und NEAT-Finanzierungsbeschluss

³² Im Vordergrund stehen Projektelemente wie Zimmerberg- oder Ceneri-Basistunnel sowie eisenbahntechnische Anlagen.

pflichtungskredites und die Sperrung von Teilbeträgen auch nachträglich vollzogen werden. Bei der jetzigen Ausgestaltung sind keine speziellen Vorkehrungen zu treffen.

15 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Botschaft wird der noch hängige parlamentarische Vorstoss «1997 P 95.3601 Alptransit AG; Aktiengesellschaft des gemischten Rechts (N 20.6.97, Ratti)» behandelt und abgeschrieben.

16 Antrag neuer NEAT-Gesamtkredit

Für die Realisierung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale wird ein Gesamtkredit einschliesslich Reserven von 12 600 Millionen Franken (Preis- und Projektstand 1998, ohne Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen) beantragt. Die Freigabe der Mittel erfolgt in zwei Phasen.

Die erste Phase umfasst im Wesentlichen die Investitionen für die Basistunnel am Gotthard und am Lötschberg, den Ausbau in der Surselva, die Streckenausbauten übriges Netz auf der Lötschbergachse und die Projektaufischt. Zusätzlich müssen kleinere Beträge der übrigen Werke in die erste Phase aufgenommen werden, damit die bereits eingegangenen Verpflichtungen und geleistete Zahlungen für diese Werke bei der Aufhebung der alten Kredite dem neuen Objektkredit belastet werden können.

Die Objektkredite verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Werke und Projektphasen:

| | | Investitionen in Mio. Fr. | | |
|----|----------------------------------|---------------------------|----------------------|-------|
| | | 1. Phase freigegeben | 2. Phase gesperrt | Total |
| a. | Projektaufischt | 65 | – | 65 |
| b. | Achse Lötschberg | 2754 | – | 2754 |
| c. | Achse Gotthard | 5410 | 1202 | 6612 |
| d. | Ausbau Surselva | 105 | – | 105 |
| e. | Anschluss Ostschweiz | 40 | 810 | 850 |
| f. | Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau | 5 | 69 | 74 |
| g. | Streckenausbauten übriges Netz | 214 | 257 | 471 |
| h. | Reserven | 1107 | 562 | 1669 |

Der Bundesrat bewirtschaftet den Gesamtkredit. Er kann insbesondere:

- geringfügige Verschiebungen zwischen den in Artikel 1 Buchstaben a–g genannten Objektkrediten vornehmen;
- die Objektkredite in Tranchen freigeben;
- Freigaben aus den Reserven (Art. 1 Bst. h) zu Gunsten der übrigen Objektkredite vornehmen, wenn nachgewiesen ist, dass die Mehrkosten nicht durch Kompensationsmöglichkeiten aufgefangen werden können;

- d. den Gesamtkredit um die ausgewiesene Teuerung³³, die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen erhöhen.

Die bestehenden NEAT-Verpflichtungskredite werden aufgehoben. Die beim Vollzug derselben eingegangenen Verpflichtungen und geleisteten Zahlungen werden dem neuen NEAT-Gesamtkredit belastet.

2 Besonderer Teil

21 Politische Aspekte

211 Übersicht

Der neue NEAT-Gesamtkredit ist Teil der schweizerischen Verkehrspolitik. Die nachstehend beschriebenen Elemente bilden zusammen ein verknüpftes Ganzes, welches erst durch die gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen die Erreichung der verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes möglich macht. Die Hauptziele der Verkehrspolitik im Landverkehr sind die umweltschonende Bewältigung der Mobilität und eine gesicherte Finanzierung des Verkehrssystems als Ganzes, wobei diese Ziele möglichst in einem europäischen Rahmen verwirklicht werden sollen. Die Kernvorlagen im Landverkehr sind auf diese Hauptziele ausgerichtet und werden zügig umgesetzt. Es handelt sich um die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, die Bahnreform, das bilaterale Landverkehrsabkommen mit der EU, die Umsetzung des Alpenschutzartikels sowie des Baus und der Finanzierung der Grossprojekte im öffentlichen Verkehr.

212 LSV

Das Schweizer Volk hat am 27. September 1998 das Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe gutgeheissen. Die LSV ist ein Kernelement unserer umweltgerechten Verkehrspolitik. Sie entspricht dem Verursacherprinzip: Wer mehr fährt, bezahlt auch mehr. Ab dem Jahr 2001 wird sie flächendeckend auf dem ganzen Strassennetz der Schweiz erhoben und schrittweise erhöht. Die Einführung der LSV ist mit der EU abgesprochen und Teil des Landverkehrsabkommens. Die stetige Zunahme des Strassengüterverkehrs zeigt, dass die heutige pauschale Schwerverkehrsabgabe (Tagesansatz 25 Franken) und die 28-Tonnen-Limite das Verkehrsaufkommen über die Alpen nicht mehr wirksam zu steuern vermögen. Die Höhe der LSV ergibt sich aus den im Landverkehrsabkommen vereinbarten Transittarifen. Parallel dazu wird auch die Gewichtslimite schrittweise erhöht. Der durch die Erhöhung der Gewichtslimite erwartete Produktivitätseffekt kann durch die LSV im Durchschnitt ungefähr aufgefangen werden. Die Einnahmen aus der LSV werden nach Abzug des Vollzugsaufwands zu höchstens zwei Dritteln für die Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs eingesetzt, das restliche Drittel geht an die Kantone. Die LSV wird zusammen mit der Bahnreform und der Realisierung der NEAT die Produktivität und Leistungsfähigkeit des Schienengüterverkehrs und seine Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Strassengüterverkehr wesentlich steigern.

³³ Index- und Vertragsteuerung

213 Bahnreform

Nachdem Bundesrat und Parlament 1998 die entsprechenden Rechtsgrundlagen geschaffen haben, ist die erste Etappe der Bahnreform am 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Diese Reform schafft die Rahmenbedingungen für eine massgebliche Effizienzsteigerung und Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im öffentlichen Verkehr. Gefordert werden unternehmerisches Handeln und eine stärkere Ausschöpfung des Marktpotentials, weshalb im Bahnsystem Wettbewerbs Elemente eingeführt wurden. Ausserdem soll die Finanzierung transparenter und die Ausgabensteuerung verbessert werden. Die Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen führt zu klareren Zuständigkeiten und einem besseren Rollenbewusstsein von Unternehmen und Staat. In diesem Sinne werden u.a. Infrastruktur und Verkehr rechnerisch und organisatorisch getrennt, der freie Netzzugang eingeführt, das Bestellprinzip ausgedehnt, der Güterverkehr liberalisiert und die SBB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt und refinanziert.

214 Bilaterale Verträge

Nach dem EWR-Nein im Dezember 1992 hat der Bundesrat in sieben Bereichen bilaterale Verhandlungen mit der EU aufgenommen: Personenverkehr, Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse sowie Luft- und Landverkehr. Diese Verhandlungen konnten am 12. Dezember 1998 zu einem politischen Abschluss gebracht werden. Die sieben Abkommen werden 1999 in den eidgenössischen Räten behandelt.

Das Landverkehrsabkommen ergänzt das Anfang 2005 auslaufende Transitabkommen und löst es ab. Es handelte sich in diesem Bereich nicht ausschliesslich um die Übernahme von bestehenden EU-Normen, sondern um die Schaffung einer neuen Verkehrspolitik insbesondere für den Alpenraum. EU-intern mussten die Bestimmungen des Abkommens mit der Schweiz mit jenen zur Brenner-Maut und zur Eurovignette koordiniert und widersprüchliche Interessen unter einen Hut gebracht werden. Schliesslich gelang auch im Landverkehr anlässlich der Sitzung des Verkehrsministerrates vom 30. November 1998 bzw. 1. Dezember 1998 eine Einigung. Schwergewichtsthemen des Landverkehrsabkommens sind der gegenseitige Marktzugang im Strassen- und im Schienenverkehr, die Harmonisierung von Normen und Zulassungsbedingungen im Strassenverkehr und eine koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum. Während die Schweiz ihre Gewichtslimite bis zum Jahr 2005 schrittweise auf 40 Tonnen anhebt, akzeptiert die EU eine ebenfalls schrittweise Anhebung der Strassenabgaben (LSVA). Den Maximaltarif dieser Abgaben kann die Schweiz ab Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, spätestens jedoch ab 2008, erheben. Die rasche Realisierung der NEAT, insbesondere der Lötschbergachse, ist deshalb von grosser Bedeutung.

215 Alpenschutzartikel und flankierende Massnahmen

Die Verlagerung von möglichst viel alpenquerendem Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene ist seit Jahren ein vordringliches Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik. Mit dem Alpenschutzartikel (Art. 84 und Art. 196 Ziff. 3 BV99, Art. 36^{sexies} BV) ist dieses Ziel seit 1994 in der Bundesverfassung verankert. Der Bundesrat hat

sich für eine nicht diskriminierende, auf marktwirtschaftliche Instrumente abgestützte Umsetzungsstrategie entschieden. Von April bis September 1997 hat er eine Vernehmlassung zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Abgabe auf dem alpenquerenden Güterverkehr (Alpen-transitabgabe ATA) durchgeführt. Als Verlagerungsziel hat er eine Grössenordnung von noch rund 650'000 auf den Strassen über die Alpen verbleibenden Lastwagen festgelegt, wobei dieses Ziel nicht mit Zwangs-, sondern mit marktwirtschaftlichen Massnahmen auf Seiten der Strasse und der Schiene erreicht werden soll. Zugleich hat der Bundesrat festgehalten, dass dieses Verlagerungsziel voraussichtlich erst mit der Inbetriebnahme der NEAT (also im Zeitraum ab 2006 bis 2012) vollständig erreicht werden kann. Die NEAT ist sowohl bezüglich Kapazität als auch Qualität des Angebots eine Voraussetzung, um die Verlagerung gemäss Alpenschutzartikel zu erreichen.

Das Landverkehrsabkommen ist, zusammen mit den innenpolitischen Pfeilern LSVA, Bahnreform und später NEAT, die notwendige aussenpolitische Voraussetzung zur Realisierung der schweizerischen Verlagerungspolitik und damit zur Erfüllung des Alpenschutzartikels. Weil diese Pfeiler ihre volle Wirkung erst sukzessive entfalten, will der Bundesrat zusätzliche flankierende Massnahmen ergreifen, um die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene rasch zu verstärken.

Die flankierenden Massnahmen setzen bei Schiene und Strasse an. Ihr Schwergewicht liegt bei marktwirtschaftlichen Instrumenten und Anreizen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bahnen, so dass diese ihre Produktivität und Attraktivität steigern können und damit in die Lage versetzt werden, mehr Verkehr zu übernehmen.

Die flankierenden Massnahmen im Landverkehr sind Bestandteil der Botschaft des Bundesrats zu den sieben bilateralen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft. Dazu gehört auch ein befristetes Verkehrsverlagerungsgesetz. Der Bundesrat hat diese Gesamtvorlage am 28. April 1999 zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedet; die parlamentarische Behandlung ist im Jahr 1999 vorgesehen.

22 Wirtschaftliche Aspekte

221 Finanzierungquellen³⁴

Zur Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte kann der Bundesrat

- den vollen Ertrag der pauschalen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 196 Ziffer 2 der Bundesverfassung (aArt. 21 UeB BV) bis zum Inkraftsetzen der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe verwenden und dafür die Abgabesätze bis um höchstens 100 Prozent erhöhen;
- höchstens zwei Drittel des Ertrags der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 (aArt. 36^{quater} BV) verwenden;
- Mineralölsteuermittel nach Artikel 86 (aArt. 36^{ter} Abs. 1 Bst. c BV) verwenden, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT zu decken;

³⁴ Art. 196 Ziff. 3 BV99 (aArt. 24 UeB BV)

- Mittel auf den Kapitalmarkt aufnehmen, höchstens aber 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT, Bahn 2000 und den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz;
- sämtliche in Artikel 196 Ziffer 14 der Bundesverfassung (aArt. 8 UeB BV und Art. 41^{ter} BV) sowie nach Artikel 130 (aArt. 8^{ter} UeB BV) festgesetzten Sätze der Mehrwertsteuer (inkl. Zuschlag) um 0,1 Prozentpunkt anheben;
- eine ergänzende Finanzierung durch Private oder durch internationale Organisationen vorsehen.

Die Finanzierung der NEAT erfolgt über den Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte. Die Ersteller erhalten das Geld in Form von voll und variabel verzinslichen Darlehen sowie von A-fonds-perdu-Beiträgen. Der Verteilungsschlüssel wird in den Vereinbarungen geregelt. Der Fonds wird zur Hauptsache mit zweckgebundenen Mitteln aus Mehrwertsteuer, Schwerverkehrsabgabe und Mineralölsteuer gespeist. Daneben stehen Darlehen und Vorschüsse des Bundes zur Verfügung. Die rechtlichen Bestimmungen lassen auch eine Privatfinanzierungslösung zu (vgl. Ziffer 142.7).

222 Rentabilität und volkswirtschaftliche Aspekte

Die Rentabilität der NEAT wurde mehrfach untersucht³⁵. Die letzte Studie datiert vom 14. Februar 1997. Sie zeigt auf, dass die NEAT deutliche Produktivitätsfortschritte ermöglicht. Im Vergleich zur Zugsführung über die Scheitelstrecken resultieren auf den neuen Basislinien erhebliche Betriebskosteneinsparungen sowohl im Güterverkehr als auch im Personenverkehr. Dieser Produktivitätsfortschritt führt zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene im alpenquerenden Verkehr. Allerdings kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht auch längerfristig nicht mit einer vollen Deckung der Investitionskosten gerechnet werden. Hingegen kann in der heute gewählten, redimensionierten Variante ein angemessener Deckungsbeitrag aus dem Betrieb erwartet werden. Dieser ermöglicht die Verzinsung und Rückzahlung der voll verzinslichen Darlehen. Inwieweit auch eine Rückzahlung der variabel verzinslichen Darlehen erfolgen wird, ist aus heutiger Sicht schwierig zu beurteilen. Massgebend dafür ist insbesondere die zukünftige Nachfrage im Schienengüterverkehr. Diese hängt ihrerseits sehr stark von der Entwicklung der schweizerischen und europäischen Verkehrspolitik ab.

Zur genaueren Abklärung der volkswirtschaftlichen Aspekte der NEAT wurde eine zusätzliche Studie unter dem Titel «sozio-ökonomische Effekte der NEAT» erarbeitet³⁶. Sie zeigt auf, dass insgesamt eine volkswirtschaftlich positive Wirkung zu erwarten ist. Als dominierender positiver Effekt wird der die Schweiz an die Wachstumsregionen Europas anbindende Charakter des Bauwerks bezeichnet. Die NEAT ermöglicht namhafte Zeitgewinne. Die durchschnittlichen Reisezeiten im alpenquerenden Verkehr werden durch die beiden Alpentunnels um fast 30 Prozent verkürzt. Die durch die NEAT ermöglichte Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs von der Strasse auf die Schiene bringt für den sensiblen Alpenraum eine deutliche Entlastung an Schadstoffen. In der volkswirtschaftlichen Analyse zeigen sich die besonderen Stärken der beiden Achsen. Die Stärke der Gotthardachse liegt besonders im Nutzen für den Personenverkehr (Reisezeitgewinne); die Lötschbergachse schneidet in Bezug auf den Umweltschutz besser ab.

³⁵ Coopers & Lybrand, Februar 1995 / Ecoplan, Februar 1997

³⁶ Prognos AG, Jenni+Gottardi AG, Dezember 1998

23 Bestellung des Bundes

231 Einleitung

Die folgenden Kapitel umschreiben pro Werk die zu erbringenden Leistungen auf Stufe Abschnitt. Die Kosten werden auf Stufe Werk ausgewiesen und entsprechen der Bestellung des Bundes gemäss Ziffer 124. Alle Kostenangaben sind auf die Preisbasis Oktober 1998 umgerechnet und enthalten keine Bauzinsen, keine Teuerung, keine Mehrwertsteuer und keine Reserven. Die Reserven werden als separater Objektkredit ausgewiesen und beträgt 15 Prozent der Kostensumme aller Werke. Die Investitionskosten umfassen die Leistungen seit 1993 bis zum Abschluss des Werkes.

232 Projektaufsicht

Leistungen: Führen des Gesamtvorhabens AlpTransit sowie Sicherstellung von Aufsicht und Kontrolle auf Behördenstufe im Rahmen der Zuständigkeiten des UVEK und des BAV, falls erforderlich unter Beizug externer Experten.

Kosten: 65 Millionen Franken.

Termine: Der Kredit dient der Projektaufsicht für die ganze Dauer der NEAT-Realisierung bis zur Abrechnung des letzten NEAT-Objektkredites ca. 2018.

233 Achse Lötschberg

Leistungen:

Werk: Das Netz der BLS Lötschbergbahn AG wird durch einen neuen, teilweise eingleisig ausgerüsteten Lötschberg-Basistunnel zwischen dem Raum Frutigen und dem Raum Steg/Baltschieder einschliesslich der Verknüpfungen an die Stammlinien erweitert. Die neue Linie ist so zu konzipieren, dass der Anschluss an die Simplonlinie gewährleistet ist und ein Autoverlad möglich bleibt.

Abschnitt Gesamtleitung Lötschberg: Führen des Projekts Achse Lötschberg, Berichterstattung gegenüber UVEK/BAV und Öffentlichkeitsarbeit.

Abschnitt Lötschberg Nord: Zweigleisiger Anschluss des Lötschberg-Basistunnels im Raum Frutigen. Die Optionen eines Niesenflankentunnels, einer Umfahrung von Frutigen sowie einer Autoverladeanlage bei Heustrich oder Rüdlen-Ey bleiben gewahrt.

Abschnitt Lötschberg-Basistunnel: Basistunnel zwischen Frutigen (Nordportal) und Raron (Südportal) mit Shuttle-Profil (Autoverlad berücksichtigt), d.h. eine Einspurrohre bis Mitholz und Nutzung des Sondierstollens Kandertal als Rettungstollen, zwei Einspurrohren von Mitholz bis Raron, davon eine Röhre von Mitholz bis Ferden im Rohbau (Rettungstollen), Querschläge, eine doppelte Nothaltestelle bei Ferden und eine Diensthaltestelle bei Mitholz, zwei Spurwechsel, Zwischenangriffe bei Mitholz, Ferden und Steg, Aussenanlagen bei den Angriffspunkten sowie eine 132-kV-Übertragungsleitung zwischen Mitholz und Gampel-Steg. Die Option des Autoverlads aus dem Raum Frutigen/Heustrich in den Raum Steg bleibt gewahrt.

Abschnitt Lötschberg Süd: Niveaufreier Anschluss des Basistunnels an die Stammlinie der SBB AG bei Raron/Visp (Simplonlinie). Die Querung der Rhone wird mit zwei je einspurigen Brückentragwerken realisiert. Die Optionen Autoverladeanlage, Anschluss an die Stammlinie der SBB AG ins Mittelwallis bei Steg und das dritte Gleis Richtung Visp bleiben gewahrt.

Kosten: 2 754 Millionen Franken.

Termine: Das Werk Achse Lötschberg wird im Jahr 2007 abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Objektkredit wird ca. 2009 abgerechnet werden können.

234 Achse Gotthard

Leistungen:

Werk: Das Netz der SBB wird um einen Gotthard-Basistunnel zwischen den Räumen Altdorf/Erstfeld und Bodio/Biasca, die Neubaustrecke bis in den Raum Giustizia sowie einen Ceneri-Basistunnel zwischen den Räumen Sant'Antonino/Cadenazzo und Lugano (Massagno)/Vezia einschliesslich der Verknüpfungen an die Stammlinien erweitert.

Abschnitt Gesamtleitung Gotthard: Führen des Projekts Achse Gotthard, Berichterstattung gegenüber UVEK/BAV und Öffentlichkeitsarbeiten.

Abschnitt Gotthard Nord: Anschluss des Gotthard-Basistunnels an die Stammlinie der SBB AG im Raum Altdorf/Rynächt, Überholgleisanlage für beide Richtungen bei Rynächt, doppelter Spurwechsel vor dem Tunnelportal und Verlegung der Stammlinie im Raum Rynächt/Schächen.

Abschnitt Gotthard-Basistunnel: Basistunnel mit zwei Einspurröhren zwischen Erstfeld (Nordportal) und Bodio (Südportal), Querschläge, zwei Multifunktionsstellen in Sedrun und Faido, bestehend aus je einer Nothaltestelle pro Fahrrichtung und einem doppelten Spurwechsel. Zwischenangriffe bei Amsteg, Sedrun und Faido sowie Aussenanlagen bei den Angriffspunkten.

Abschnitt Gotthard Süd: Offene Streckenführung Bodio bis Giustizia, Anschlüsse an die Stammlinie bei Pollegio und Giustizia, doppelter Spurwechsel vor dem Tunnelportal, Überholgleisanlage und Verlegung der Stammlinie bei Pollegio, Verlegung der Stammlinie und der Kantonsstrasse im Tunnelportalbereich.

Abschnitt Ceneri-Basistunnel: Doppelspurtunnel zwischen Vigana (Nordportal) und Vezia (Südportal) mit Anschluss an das bestehende Netz der SBB AG südlich von Giubiasco und bei Vezia, doppelter Zwischenangriff in Mezzovico/Sigirino sowie Aussenanlagen bei den Angriffspunkten.

Kosten: 6612 Millionen Franken (Am Ceneri wurde ein Tunnelsystem mit einer Doppelspurröhre eingerechnet. Vorbehalten bleibt die Detailbearbeitung des Sicherheitskonzeptes mit möglichen Auswirkungen auf das Tunnelsystem und Mehrkosten bei Umstellung auf zwei Einspurröhren).

Termine: Das Werk Achse Gotthard wird in zwei Phasen realisiert. Die Abschnitte Gotthard Nord, Gotthard-Basistunnel und Gotthard Süd werden im Jahr 2012 abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Abschnitt Ceneri-Basistunnel wird ca. im Jahr 2016 abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Objektkredit wird ca. 2018 abgerechnet werden können.

235 Ausbau Surselva

Leistungen:

Werk: Das Schienennetz der Furka-Oberalp-Bahn (FO) und der Rhätischen Bahn (RhB) in der Surselva wird an die logistischen Bedürfnisse (Materialzufuhr auf dem Schienenweg) der NEAT-Baustelle Sedrun angepasst.

Abschnitt Landquart-Disentis (RhB): Ausbauten des Bahnhofs Disentis, automatische Blockstelle, Oberbauerneuerungen bei Versam, Castrisch und Disentis/Mustér, Energieversorgungsanlagen im Oberland sowie Rollmaterialanpassungen.

Abschnitt Sedrun-Disentis (FO): Neubau des Tunnels Disentis, neue Kreuzungsstation Mompé-Tujetsch, Trasseumbau zwischen Sedrun und Disentis, Fernsteuerungs- und Sicherungsanlagen, Energieversorgung Andermatt, Nätschen und Oberalppass sowie Rollmaterialanpassungen.

Kosten: 105 Millionen Franken.

Termine: Das Werk Ausbau Surselva wird ca. im Jahr 2002 abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Objektkredit wird 2003 abgerechnet werden können.

236 Anschluss Ostschweiz

Leistungen:

Werk: Der Bund verbessert die Anbindung der Ostschweiz an die Gotthardlinie. Zu diesem Zweck wird insbesondere das Netz der SBB AG um einen neuen Zimmerberg-tunnel zwischen dem Raum Thalwil und dem Raum Littli/Baar einschliesslich der Verknüpfungen mit den Stammlinien sowie einer Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie (Hirzeltunnel) ergänzt.

Abschnitt Zimmerberg-tunnel: Unterirdisches Verzweigungsbauwerk Nidelbad/Thalwil konzipiert als Überwerfung; Doppelspurrtöhre ab Nidelbad bis Littli; offener Streckenabschnitt im Bereich Littli bis zum Anschluss an die Stammlinie der SBB AG.

Abschnitt Hirzel (Verbindung linke Zürichsee- und der Gotthardlinie): Die Genehmigung des Vorprojektes durch den Bundesrat ist für diesen Abschnitt noch nicht erfolgt. Die Linienführung (Variante A oder B) ist derart zu optimieren, dass die Standards einer Neubaustrecke in betrieblicher und sicherheitstechnischer Hinsicht erfüllt werden.

Variante A: Einspurige Tunnelverbindung von Meilibach in den Zimmerberg-tunnel mit Anschluss an die Stammlinie der SBB AG.

Variante B: Einspuriger Tunnel von Meilibach nach Sihlbrugg mit Anschluss an die Stammlinie der SBB AG.

Kosten: 850 Millionen Franken.

Termine: Das Werk Anschluss Ostschweiz wird in der zweiten Phase realisiert. Der Abschnitt Zimmerberg-tunnel wird im Jahr 2013 abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Abschnitt Hirzeltunnel wird ca. im Jahr 2016 abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Objektkredit wird ca. 2018 abgerechnet werden können. Zur Zeit wird eine vorgezogene Realisierung des Zimmerberg-tunnels geprüft.

237 Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau

Leistungen:

Werk: Die Strecke zwischen St. Gallen und Arth-Goldau wird teilweise ausgebaut.

Abschnitt der Schweizerischen Südost-Bahn: Verlängerung der Ein- und Ausfahrten in Pfäffikon Ost und Pfäffikon–Freienbach, Doppelspurausbau bei Hurden sowie Bau einer Doppelspurinsel Sattel.

Abschnitt der SBB AG: Verlängerung der Ein- und Ausfahrten in Wattwil und Doppelspurausbau Uznach–Schmerikon. Bahnhofausbauten in Wattwil, Uznach, Rapperswil und Pfäffikon.

Abschnitt der Bodensee-Toggenburg-Bahn: Verlängerung der Ein- und Ausfahrten in St. Gallen und Doppelspurausbau in Degersheim, Seite Mogelsberg.

Kosten: 74 Millionen Franken.

Termine: Das Werk Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau wird in der zweiten Phase fertiggestellt. Einzelne Objekte werden nach Bedarf vorgezogen, um optimale Bauprozesse und Betriebsoptimierungen zu ermöglichen. Der Objektkredit wird ca. 2016 abgerechnet werden können.

238 Streckenausbauten übriges Netz

Das übrige Schienennetz der SBB AG und der BLS Lötschbergbahn AG wird mit Streckenausbauten ausserhalb des NEAT-Perimeters ergänzt, um die mit den Neubaustrecken geschaffenen Kapazitäten auf der gesamten Nord-Südachse Basel-Lötschberg-Domodossola bzw. Basel/Gotthard/Milano optimal nutzen zu können und netzweit eine Angebotsverbesserung zu erreichen. Ohne diese Investitionen ausserhalb des eigentlichen NEAT-Perimeters würde die Auslastung des Basis-tunnels stark eingeschränkt.

Die nachfolgend aufgelisteten Module und Objekte werden noch einer Studie unterworfen, die sowohl die Auswirkungen auf die Kapazitäten der Achse wie auch die Priorität der Investitionen prüft.

Leistungen:

Werk: Der Bund stellt innert nützlicher Frist den Ausbau der Zufahrtsstrecken zu den Alpentransitlinien im zentralen Mittelland und im Süden sicher und regelt deren Finanzierung; er sorgt für die Koordination mit den Privatbahnen.

Abschnitt Ausbauten Achse Lötschberg: Bau von Anlagen für einen Gleiswechselbetrieb von Thun bis Einigen und Heustrich bis Frutigen sowie zweigleisiger Niveaueanschluss bei Gümligen. Ausbauten für höhere Geschwindigkeiten auf der Strecke Bern–Thun. Für lange Güterzüge sind Überholgleisanlagen im Raum Gümligen, Wengi/Frutigen und im Oberwallis notwendig.

Abschnitt Ausbauten Achse Gotthard: In verschiedene Knoten zwischen Othmar-singen und Giubiasco sind Zuglaufoptimierungen notwendig, ferner sind der Bau der Spange Rotkreuz (1. Etappe) sowie Anpassungen der Perronanlagen in Arth-Goldau und Bellinzona zu realisieren. Weitere Ausbauten der Spange Rotkreuz und in Arth-Goldau sind in zweiter Priorität notwendig. Im Zusammenhang mit den langen Güterzügen sind Formationsgleisanlagen in Basel und in Chiasso ab Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels erforderlich.

Kosten: 471 Millionen Franken.

Termine: Das Werk Streckenausbauten übriges Netz wird in zwei Phasen realisiert. Die Ausbauten Achse Lötschberg werden im Jahr 2007 mit der Fertigstellung der Lötschbergachse abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Abschnitt Ausbauten Achse Gotthard wird ca. im Jahr 2016/17 mit der Fertigstellung des Ceneri-Basistunnels abgeschlossen und in Betrieb gehen. Der Objektkredit wird ca. 2018 abgerechnet werden können.

24 Risikobetrachtungen

241 Kosten und Termine

Die mutmasslichen Endkosten der NEAT werden halbjährlich durch die Ersteller aktualisiert. Sie entsprechen dem Erwartungswert der Endkosten ohne Teuerung, Bauzinsen und Mehrwertsteuer und basieren auf den für die aktuelle Planungsphase gültigen Projektvorgaben sowie auf den wahrscheinlichsten geologisch / hydrogeologischen Prognosen. Die Genauigkeit der Kostenangaben entspricht dem jeweiligen Planungsstand³⁷.

Alle Angaben zu Kosten und Terminen beinhalten verschiedenste Risiken. Dazu wird auf die Ausführungen in Ziffer 221 der Botschaft vom 23. Mai 1990 zum Alpentransit-Beschluss, Ziffer 231.2 der Botschaft vom 12. April 1995 über den zweiten Verpflichtungskredit und Ziffer 231.4 der FinöV-Botschaft vom 26. Juni 1996 verwiesen.

Die Risikozuteilung zwischen Bund und Ersteller wird in den Vereinbarungen geregelt. Demnach sind die Ersteller für alle Risiken im Zusammenhang mit der Projektierung und Erstellung der Infrastrukturen allein verantwortlich. Ausgenommen sind Änderungen der Bestellung des Bundes, Änderung von relevanten Bundesbeschlüssen³⁸, fehlende oder verzögerte Bereitstellung von Finanzmitteln und von der Beschaffenheit des Baugrundes abhängige Risiken, sofern die tatsächlichen Verhältnisse nicht den Prognosen der geologischen Berichte auf Stufe Bauprojekt entsprechen.

242 Teuerung

Die NEAT-Investitionskosten werden bis auf weiteres entsprechend der Festlegung in der NEAT-Controlling-Weisung mit dem Zürcher Index für Wohnbaukosten (ZIW) in den aktuellen Kostenstand (Oktober 1998) umgerechnet. Heute und besonders in Zukunft stellt sich die Frage, ob der ZIW die in den Neunzigerjahren effektiv stattgefundenene Preisentwicklung im Tunnelbau und bei bahntechnischen Installationen richtig widerspiegelt oder ob in diesem hochspezialisierten Teilmarkt der Wirtschaft andere Gesetzmässigkeiten für die Preisentwicklung gelten als im Wohnungsbau.

Das BAV hat eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Relevanz des ZIW als Grundlage für die Ermittlung der Preisentwicklung bei den NEAT-Projekten überprüft. Erste Ergebnisse liegen vor. Die Gegenüberstellung der Teuerungseinflüsse gemäss den Marktpreisentwicklungen im Tunnelbau im Vergleich zum ZIW zeigt,

³⁷ Planungsstudie +/-25%, Vorprojekt +/-20%, Bauprojekt +/-10%

³⁸ FinöV-Beschluss, Alpentransit-Beschluss, Fondsreglement

dass sich der ZIW zur Erfassung der NEAT-Teuerung nur bedingt eignet. Im Gegensatz zum ZIW (sinkende Tendenz) zeigen die bisherigen Untersuchungen von Tunnelbaupreisen in der Periode vom 1. Oktober 1995 bis Ende 1998 eine steigende Tendenz. Trotz diesem Vorbehalt wird für die vorliegende Botschaft der ZIW zur Umrechnung der Investitionskosten mangels eines zuverlässigeren Gesamtindex weiter verwendet. Das BAV wird jedoch den weiteren Verlauf der Teuerung beobachten und darüber halbjährlich Bericht erstatten.

243 Die mutmasslichen Endkosten der Ersteller

Die letzte Aktualisierung der mutmasslichen Endkosten durch die Ersteller erfolgte nach der FinöV-Abstimmung im Hinblick auf die Botschaft über den neuen NEAT-Gesamtkredit per 31. Dezember 1998. Die Kosten für die Realisierung der Werke gemäss FinöV wurden pro Teilabschnitt ausgewiesen und zum Gesamtwerk aggregiert. Reserven sind keine eingerechnet. Sämtliche Kosten verstehen sich ohne WUST und ohne MWST. Die Genauigkeit der Kostenangaben entspricht dem jeweiligen Planungsstand³⁹.

Zum Vergleich mit dem beantragten Gesamtkredit wurden die Angaben der Ersteller entsprechend Ziffer 142.5 umgerechnet.

| Werk | Mutmassliche Endkosten der Ersteller ⁴⁰ | Bestellung des Bundes |
|----------------------------------|--|-----------------------|
| Projektauf sicht | 65 | 65 |
| Achse Löt schberg | 2806 | 2754 |
| Achse Got thard | 6930 | 6612 |
| Ausbau Surselva | 105 | 105 |
| Anschluss Ostschweiz | 854 | 850 |
| Ausbauten St. Gallen–Arth–Goldau | 88 | 74 |
| Streckenausbauten übriges Netz | 483 | 471 |

Die Differenz zwischen den mutmasslichen Endkosten der Ersteller und der Bestellung des Bundes beträgt im Mittel aller Werke rund +3 Prozent und liegt damit innerhalb der aktuellen Kostengenauigkeit. Der Bund hat die Ersteller angewiesen, im Sinne der Projektsteuerung Kompensationsmassnahmen aufzuzeigen, die erlauben, die Kosten auf das Niveau der Bestellung des Bundes zu senken. Die Endkostenprognosen werden von den Erstellern halbjährlich aktualisiert.

3 Auswirkungen

31 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Das Eisenbahn-Grossprojekt NEAT wird die involvierten öffentlichen Körperschaften bei den direkt betroffenen Kantonen und Gemeinden sowie die mit der Projektrealisierung beauftragten Bahnen und deren Tochtergesellschaften (Ersteller) stark

³⁹ Planungsstudie +/-25%, Vorprojekt +/-20%, Bauprojekt +/-10%

⁴⁰ Umgerechnet durch BAV (vergl. Anhang 3)

belasten. Die Aufwendungen der Bahnen und der Ersteller sind in den Investitionskosten eingerechnet.

Der Bund hat die Aufsicht und die Kontrolle über das NEAT-Projekt sicherzustellen. Mit dem Vollzug ist das Bundesamt für Verkehr beauftragt. Für das anspruchsvolle Projekt-, Sicherheits- und Fondsmanagement sowie das Controlling auf Behördenstufe stehen ihm momentan 8 Stellen zur Verfügung. Es wird dabei von externen Fachexperten unterstützt. Mit den komplexen Plangenehmigungsverfahren im Bereich der NEAT können sich drei Stellen befassen. Zur Bewältigung der meist zeitkritischen Aufgaben sind diese personellen Ressourcen ungenügend bemessen und müssen um insgesamt vier bis sechs Stellen aufgestockt werden. Ein vermehrtes Outsourcing dieser zumeist hoheitlichen Aufgaben der Behördenstufe ist nur bedingt möglich. Auch auf Bundesstufe sollte für die Führung und Begleitung der komplexen und langwierigen NEAT-Projekte sowie zur Überwachung der Kostensituation ein glaubwürdiges Minimum an personeller Projekt-Kompetenz permanent sichergestellt bleiben. Ob im Rahmen der Revision der hoheitlichen Aufgaben zwischen dem BAV und der SBB AG die notwendigen Kapazitäten gefunden werden können, wird geprüft.

32 Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben des NEAT-Gesamtkredits werden aus dem Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte bestritten. Mit einer Ausnahme wirken sich dadurch die Entnahmen haushaltsneutral auf die Finanzrechnung des Bundes aus, da der Fonds durch neue Finanzquellen gespiesen wird.

Die Regelabweichung betrifft den Mineralölsteueranteil. Dieser deckt gemäss Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 24 Abs. 2 Bst. c UeB BV) 25 Prozent der Gesamtaufwendungen der beiden Basislinien der NEAT. Je höher die Kosten für diese zwei Bauwerke nun sind, desto mehr Mineralölsteuermittel müssen zur Verfügung gestellt und damit der Finanzrechnung belastet werden.

33 Auswirkungen auf die Informatik

Die Aspekte der Informatik wurden bei der Ausgestaltung des neuen Gesamtkredits berücksichtigt. Insbesondere wurde darauf geachtet, dass eine einfache Struktur resultiert, da diese in allen Informatikwerkzeugen abgebildet werden muss. Nicht zuletzt ist die Praktikabilität des Controllings und der dafür eingesetzten EDV-Hilfsmittel mitverantwortlich für die angestrebte Zusammenführung der bisherigen Verpflichtungskreditteile. Eine einfache Struktur wirkt sich zudem positiv auf die Kosten der Informatik aus.

34 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone haben sich an der Finanzierung der Werke nicht zu beteiligen, so dass für sie keine finanziellen Mehrbelastungen entstehen. Sollten die Kantone allerdings Mehrforderungen stellen, die den Rahmen des Konzeptes sprengen oder eine Änderung der mit FinöV beschlossenen Etappierung wünschen, so hätten sie die Mehrkosten vollumfänglich zu übernehmen.

35 Auswirkungen auf die bilateralen Verträge

Die Realisierung der NEAT ist unmittelbar mit Bestimmungen des Transitvertrags sowie des neuen Landverkehrsabkommens verknüpft. Erst mit der Eröffnung des ersten Basistunnels kann der maximale Durchschnittssatz der LSWA von 2,75 Rappen pro Tonnenkilometer (entspricht 200 ECU für die 300 Kilometer von Basel nach Chiasso) erhoben werden. Zwischen 2005 und der Eröffnung des ersten Basistunnels bleibt der Transitpreis auf 180 ECU pro Transifahrt (2,47 Rappen LSWA pro Tonnenkilometer) beschränkt. Die möglichst rasche Realisierung des Lötschberg-Basistunnels ist deshalb von grösster Bedeutung: die vorderhand noch tiefere LSWA schwächt die Verkehrsverlagerung ab und verursacht Einnahmenausfälle bei Bund und Kantonen von ungefähr 140 Millionen Franken pro Jahr.

4 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung 1995–1999 ist die Verwirklichung des angepassten Konzeptes AlpTransit vorgesehen (BB1 1996 II 323).

5 Rechtliche Grundlagen

51 Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit

Der vorliegende Bundesbeschluss stützt sich auf die Artikel 81, 167 und 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 23 und 85 Ziff. 10 BV sowie Art. 24 UeB BV).

Nach Artikel 81 der Bundesverfassung (aArt. 23BV) steht dem Bund das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen. Artikel 167 der Bundesverfassung (aArt. 85 Ziff. 10 BV) gibt der Bundesversammlung die Kompetenz, über die Bewilligung von Ausgaben zu beschliessen und finanzielle Verpflichtungen wie Verpflichtungskredite einzugehen.

Basierend auf diesen Bestimmungen sieht Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 24 Abs. 4 UeB BV) vor, dass die Bundesversammlung die erforderlichen Mittel zur Verwirklichung der Eisenbahn-Grossprojekte mit Verpflichtungskrediten bewilligt.

In Artikel 16 des Alpentransit-Beschlusses findet sich im Weiteren die Regelung, dass die Bundesversammlung etappenweise über die Verpflichtungskredite entscheidet. Die Projekte der beiden Bauphasen werden in Artikel 10^{bis} Absatz 1 des Alpentransit-Beschlusses bezeichnet, wobei dem Bundesrat die Kompetenz zum Entscheid über den Baubeginn der zweiten Phase zukommt.

Mit dem vorliegend zur parlamentarischen Beratung und Abstimmung gelangenden Kreditbegehren werden die benötigten Finanzmittel in einem Gesamtkredit beantragt. Der in Artikel 16 des Alpentransit-Beschlusses vorgeschriebenen etappenweisen Bewilligung wird mit der Teilspernung der Finanzmittel nachgekommen. Diese hier vorgenommene Phasierung entspricht im Wesentlichen der in Artikel 10^{bis} Absatz 1 Buchstabe a des Alpentransit-Beschlusses vorgenommenen Differenzierung. Aus sachlogischen Gründen kommen im betreffenden Artikel nicht explizit genannte Objekte (Teile Streckenausbauten übriges Netz, Ausbau Surselva, Projektaufischt)

und für diese erste Phase allfällig benötigte Reserven hinzu. Letztlich wird ein Teil eines in Artikel 10^{bis} Absatz 1 Buchstabe b für die zweite Phase vorgesehenen Werks (Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau) vorliegend in die erste Phase mit einbezogen; da der Bundesrat die Entscheidkompetenz über den Baubeginn der zweiten Phase ohnehin innehält (Art. 10^{bis} Abs. 2 Alpentransit-Beschluss), erweist sich dieses Vorgehen als gesetzeskonform. Die für die Realisierung der weiteren Werke benötigten Mittel bleiben gesperrt; die entsprechende Freigabe bleibt wiederum dem Parlament vorbehalten.

Die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des vorliegenden Beschlusses ist demnach gegeben.

52 Erlassform

Nach Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung (aArt. 24 UeB BV) wie auch nach Artikel 16 des Alpentransit-Beschlusses bewilligt die Bundesversammlung jeweils mit einfachen Bundesbeschlüssen die erforderlichen Kredite für die Eisenbahn-Grossprojekte.

Der vorgeschriebenen Erlassform des einfachen Bundesbeschlusses wird mit dem vorliegend zur parlamentarischen Beratung und Abstimmung gelangenden Kreditbegehren entsprochen.

53 Erläuterungen

Artikel 1

Zur Aufteilung der Objektkredite wird auf die Ausführungen unter Ziffer 23 verwiesen. Die beiden aufgeführten Phasen entsprechen im Wesentlichen der Differenzierung in Artikel 10^{bis} Absatz 1 (vgl. Ziffer 51).

Artikel 2

Vorliegend wird nur die Freigabe der Kredite für die erste Phase beantragt. Die Kreditfreigabe für die in der zweiten Phase zu realisierenden Werke wird dem Parlament in einer eigenen Botschaft zur Beratung und Genehmigung vorzulegen sein.

Artikel 3

Auf Grund von Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 4 der Bundesverfassung (aArt. 24 Abs. 4 UeB BV) liegt bereits die Genehmigung der Bauetappen und des Zeitplans in der Kompetenz des Bundesrates; mit der Übertragung der Bewirtschaftung der Verpflichtungskredite wird ihm nun ermöglicht, die übergeordnete Projektsteuerung auch im finanziellen Bereich wahrzunehmen, womit gleichzeitig die Bundesversammlung von aufwendigen Detailberatungen entlastet werden kann. Um dem Bundesrat in der Bewirtschaftung – immer im Einklang mit den Vorgaben des Fondsreglements – die notwendige Flexibilität zu gewähren, werden die einzelnen Kompetenzen in einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgelistet.

Die Kompetenz zur Vornahme von Kreditverschiebungen innerhalb des Gesamtkredits soll gestützt auf Artikel 29 Abs. 6 der Finanzhaushaltsverordnung⁴¹ dem Bundesrat übertragen werden.

Die Genehmigung der Bauetappen und des Zeitplans erfolgt durch den Bundesrat. Aus diesem Grund ist es folgerichtig, dass der Bundesrat auch über die Kompetenz verfügt, die für die Projekte benötigten Finanzmittel allfällig in Tranchen aufzuteilen und freizugeben.

Die Reserven, die den Finanzvolumen der beiden Phasen entsprechend aufgeteilt sind, werden im Beschlussentwurf als eigener Objektkredit aufgeführt (vgl. hierzu die aufgeführten Gründe unter Ziffer 142). Um eine Beanspruchung der Reserven wenn immer möglich zu vermeiden, ist deren Freigabe zu Gunsten der übrigen Objektkredite durch den Bundesrat nur zulässig, wenn keine Kompensationsmöglichkeiten vorliegen. Solche sind immer dann durchzuführen, wenn sie keine Nachteile für die Sicherheit, die Bauqualität und die Betriebsfähigkeit der Alpentransversalen zur Folge haben.

In drei kostenrelevanten Bereichen ist es nicht möglich, fundierte Aussagen über deren Entwicklung zu machen. Dies betrifft die Teuerung, die nicht rückforderbare Mehrwertsteuer und die Bauzinsen. Diese Bereiche sind im Gesamtkredit nicht enthalten und werden gemäss ausgewiesener Zunahme periodisch zugeschlagen. Da dem Bundesrat die Kompetenz zur Bewirtschaftung des Gesamtkredits zukommen soll, erscheint es sinnvoll, ihn auch zur allfälligen Erhöhung des Gesamtkredits wegen dieser von rein äusseren Umständen abhängigen Mehrkosten zu befähigen.

Artikel 4

Die halbjährliche Berichterstattung, wie sie bereits im aufzuhebenden Bundesbeschluss über den Übergangskredit vom 20. September 1995 angeordnet wurde, stellt sicher, dass die auf Grund von Artikel 20 des Alpentransit-Beschlusses konstituierte NEAT-Aufsichtsdelegation sowie die Finanzdelegationen beider Räte über den Baufortgang sowie die Kostenentwicklung orientiert sind. Die permanente Information erleichtert zudem die parlamentarische Beratung und Abstimmung im Rahmen der Fondsentnahmen.

Artikel 5 und 6

Der vorliegende Gesamtkredit ersetzt die Kreditbeschlüsse vom 19. Juni 1997 bzw. vom 20. September 1995, weshalb diese aufzuheben sind (Art. 5 des Entwurfs). Die dort bewilligten Verpflichtungskredite verfallen, soweit sie im Zeitpunkt der Aufhebung noch nicht beansprucht sind (Art. 30 Finanzhaushaltgesetz). Bereits eingegangene Verpflichtungen sind (auch wenn inzwischen durch Zahlung abgelöst) dem neu zu bewilligenden Gesamtkredit zu belasten (Art. 6). Letzterer umfasst somit im Interesse der Transparenz auch die noch zur Geltungszeit der beiden aufzuhebenden Finanzierungsbeschlüsse eingegangenen Verpflichtungen.

Artikel 7

Der Beschluss ist ein nicht referendumpflichtiger Finanzbeschluss (vgl. oben Ziffer 52).

Anhänge

- Anhang 1: Projektstand
- Anhang 1.1: Stand der Vorprojekte
- Anhang 1.2: Stand der Plangenehmigungsverfahren
- Anhang 2: Projektstrukturplan
- Anhang 3: Umrechnung der NEAT-Investitionskosten

10464

Projektstand

1 Stand der Vorprojekte

Lötschberg

Vorprojektgenehmigung und Festsetzung im Sachplan AlpTransit (Kategorie 1)

- Anschluss des Basistunnels an die Stammlinie im Bereich Frutigen;
- Lötschberg-Basistunnel vom Portal Frutigen zum Portal Steg;
- Basistunnel zwischen der Verzweigung Lötschen bis und mit Verknüpfung mit der Rhonetallinie westlich Visp (Transitast).

Festlegung im Sachplan AlpTransit (Kategorie 2)

- Linienführung des Niesenflankentunnels;
- Standort für den Autoverlad im Kandertal (Heustrich oder Option Rüdlen-Ey);
- durchgehende zweite Einspurröhre zwischen Frutigen und Steg;
- Linienführung des Anschlusses Mittelwallis ab dem Portal Steg, einschliesslich Verknüpfung an die Rhonetallinie;
- Standorte der Autoverladeanlage und der Werkstätte in Steg.

Gotthard

Vorprojektgenehmigung und Festsetzung im Sachplan AlpTransit (Kategorie 1)

- Anschluss der Neubaustrecke an die Stammlinie im Raum Altdorf/Erstfeld, einschliesslich Überholgleisanlage (Vorbehalt Bereinigungsverfahren mit dem Kanton Uri);
- Gotthard-Basistunnel vom Portal Erstfeld zum Portal Bodio, einschliesslich der Zwischenangriffe in Amsteg, Sedrun und Faido;
- Offene Strecke zwischen dem Portal Bodio und der Verknüpfung Guistizia, einschliesslich Überholgleisanlage und Anschluss an die Stammlinie;
- Ceneri-Basistunnel gemäss optimierter Alternativvariante 1996, einschliesslich Anschlüsse an die Stammlinie bei Camorino und Vezia (vorbehalten bleibt die Detailbearbeitung des Sicherheitskonzeptes mit möglichen Auswirkungen auf das Tunnelsystem).

Festlegung im Sachplan AlpTransit (Kategorie 2)

- Linienführung im Teilabschnitt Rigi (im Kanton Schwyz);
- Linienführung im Teilabschnitt Axen bis Kantonsgrenze Schwyz/Uri (Vorbehalt Bereinigungsverfahren mit dem Kanton Uri);
- Linienführung im Teilabschnitt Riviera Süd und Bellinzona (Linienführung zwischen den Anschlüssen Guistizia und Camorino gemäss optimierter Alternativvariante 1996).

Ostschweiz

Vorprojektgenehmigung und Festlegung im Sachplan AlpTransit (Kategorie 1)

- Zimmerberg-Basistunnel Teil 2 von Nidelbad bis Littl (Vorbehalten bleibt die Detailbearbeitung des Sicherheitskonzeptes);
- Vorprojektgenehmigung für den Hirzeltunnel wird zurückgestellt, Anweisung zur Optimierung des Vorprojekts (Varianten A und B)

2 Stand Plangenehmigungsverfahren (Stand 5. Mai 1999)

Werk Achse Lötschberg **Erlass der Verfügung**

Abschnitt Lötschberg Nord:

Anschluss Frutigen (Bahnhof Frutigen–Tellenfeld) Ende 2000

Abschnitt Lötschberg-Basistunnel (LBT):

Sondierarbeiten Kandertal / Fensterstollen Mitholz 22.02.94
Basistunnel Nord (Tellenfeld–Portweid) Frühjahr 2001
Basistunnel Nord (Portweid–Kantonsgrenze BE/VS) 31.03.99
Vorlos Mitholz 12.06.98
Basistunnel Süd (Kantonsgrenze BE/VS–Steg) Mitte Juni 1999
Fensterstollen Ferden 04.06.97
Portalbereich Steg (Projektänderung) Mitte Juni 1999
Basistunnel Süd (Transitast Raron) Frühjahr 2000

Abschnitt Lötschberg Süd:

(Anschluss) Raron / Transit Süd Frühjahr 2000

Werk Achse Gotthard **Erlass der Verfügung**

Abschnitt Gotthard Nord

Altdorf / Rynächt (Anschluss) Ende 2000

Abschnitt Gotthard-Basistunnel (GBT):

Sondierarbeiten Piora 1994
Erstfeld Anfang 2000
Amsteg
Zwischenangriff 24.08.98
Tunnelröhren 15.02.99
Sedrun
Zwischenangriff (bis Schachtfuss) 24.10.95
Tunnelröhren 15.02.99
Unterwerk Sedrun 16.03.98
Faido
Zwischenangriff 04.05.99
Tunnelröhren 15.02.99
Polmengo–Chiggiogna (Projektänderung) Ende 1999

| | |
|---------------------|-------------|
| <i>Bodio</i> | |
| Portalbereich Bodio | Sommer 1999 |
| Tunnelröhren | 15.02.99 |

Abschnitt Gotthard Süd:

| | |
|--|-------------|
| <i>Riviera</i> | |
| Biasca (Bodio–Giustizia) | Anfang 2000 |
| Pollegio II (Projektänderung) | Anfang 2000 |
| Biasca-Campagna / Nodo della Giustizia | Anfang 2000 |

Abschnitt Ceneri-Basistunnel (CBT):

| | |
|-------------------------|-----------|
| Sondierstollen Sigirino | 1996 |
| Anschluss Camorino | Ende 2005 |
| Basistunnel | Ende 2005 |
| Anschluss Vezia | Ende 2005 |

Werk Ausbau Surselva

Erlass der Verfügung

Abschnitt Landquart–Disentis (RhB):

| | |
|--|-------------------|
| Ausbauten Bahnhof Disentis/Mustér | 21.02.97 |
| Oberbauerneuerung Versam/Castrisch/Disentis–Mustér | März 94 / Feb. 97 |
| Energieversorgung Oberland | März 1996 |

Abschnitt Sedrun Disentis (FO):

| | |
|--|----------|
| Fernsteuerung/Sicherungsanlagen | Mai 1998 |
| Totalumbau (Trasse) Sedrun–Disentis | 18.02.97 |
| Energieversorgung Andermatt–Nätschen–Oberalppass | 05.06.95 |
| Neubau Disentisertunnel | 05.02.96 |
| Kreuzungsstation Mompé–Tujetsch | 26.04.96 |

Werk Anschluss Ostschweiz

| | |
|--|------------|
| <i>Abschnitt Zimmerberg-Basistunnel:</i> | Ende 2005 |
| Verknüpfung/Ausfahrt Nidelbad/Thalwil | noch offen |

| | |
|--------------------------|-----------|
| <i>Abschnitt Hirzel:</i> | Ende 2005 |
|--------------------------|-----------|

Werk Ausbauten St.Gallen–Arth-Goldau

| | |
|--------------------------------------|------------|
| <i>Abschnitt Ausbauten SOB:</i> | |
| Doppelspurausbau Hurden–Pfäffikon SZ | noch offen |

| | |
|------------------------------------|------------|
| <i>Abschnitt Ausbauten SBB AG:</i> | noch offen |
|------------------------------------|------------|

| | |
|---|------------|
| <i>Abschnitt Ausbauten BT:</i> | |
| Doppelspurausbau Degersheim–Moggelsberg | noch offen |

Projektstrukturplan NEAT

Stand 30. November 1998, wird überarbeitet

Werk Projektaufsicht

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|----------------|----------------|
| GS UVEK BAV | |

Werk Achse Lötschberg

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|---------------------------------|---|
| Gesamtleitung Lötschberg | Allgemeines Planung und Führung Zusatzaufträge Zentrale Reserven Achse Lötschberg |
| Lötschberg Nord | Allgemeines Lötschberg Nord Landerwerb Lötschberg Nord Planungen Lötschberg Nord Sondierungen Lötschberg Nord Bauarbeiten Anschluss Frutigen Bahntechnik Lötschberg Nord |
| Lötschberg-Basistunnel (LBT) | Allgemeines LBT Landerwerb LBT Planungen LBT Sondierungen LBT Sondierungen Kandertal Bauarbeiten Adelrain Bauarbeiten Mitholz Bauarbeiten Ferden Bauarbeiten Tunnel Steg Bauarbeiten Tunnel Raron Bahntechnik LBT |
| Lötschberg Süd | Allgemeines Lötschberg Süd Landerwerb Lötschberg Süd Planungen Lötschberg Süd Sondierungen Lötschberg Süd Bauarbeiten Anschluss Raron Bahntechnik Lötschberg Süd |

Werk Achse Gotthard

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|-------------------------------|---|
| Gesamtleitung Gotthard | Allgemeines Planung und Führung Zusatzaufträge Zentrale Reserven Achse Gotthard |
| Gotthard Nord | Allgemeines Gotthard Nord Landerwerb Gotthard Nord Planungen Gotthard Nord Sondierungen Gotthard Nord Bauarbeiten Uri Bahntechnik Gotthard Nord |
| Gotthard-Basistunnel (GBT) | Allgemeines GBT Landerwerb GBT Planungen GBT Sondierungen GBT Sondierungen Piora Bauarbeiten Erstfeld Bauarbeiten Amsteg Bauarbeiten Sedrun Bauarbeiten Faido Bauarbeiten Bodio Bahntechnik GBT |
| Gotthard Süd | Allgemeines Gotthard Süd Landerwerb Gotthard Süd Planungen Gotthard Süd Sondierungen Gotthard Süd Bauarbeiten Riviera Bahntechnik Gotthard Süd |
| Ceneri-Basistunnel (CBT) | Allgemeines CBT Landerwerb CBT Planungen CBT Sondierungen CBT Bauarbeiten Bellinzona Bauarbeiten Ceneri Bahntechnik CBT |

Werk Ausbau Surselva

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|--------------------------|---|
| Landquart-Disentis (RhB) | Gesamtleitung RhB Zentrale Reserven RhB Ausbauten Bahnhof Disentis Automatische Blockstelle Oberbauerneuerung 1. Etappe Oberbauerneuerung 2. Etappe Oberbauerneuerung 3. Etappe Energieversorgung Oberland Rollmaterial |
| Sedrun-Disentis (FO) | Gesamtleitung FO Zentrale Reserven FO Fernsteuerung / Sicherungsanlagen Totalumbau Energieversorgung Fahrzeugbeschaffung Zufuhr Disentisertunnel Mompé-Tujetsch Kreuzungsstation |

Werk Anschluss Ostschweiz

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|------------------------------------|--|
| Gesamtleitung Anschluss Ostschweiz | Allgemeines Planung und Führung Zentrale Reserven Anschluss Ostschweiz |
| Zimmerberg-Basistunnel (ZBT) | Allgemeines ZBT Landerwerb ZBT Planungen ZBT Sondierungen ZBT Bauarbeiten ZBT Bahntechnik ZBT |
| Hirzel | Allgemeines Hirzel Landerwerb Hirzel Planungen Hirzel Sondierungen Hirzel Bauarbeiten Hirzel Bahntechnik Hirzel |

Werk Ausbauten St.Gallen–Arth-Goldau

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|------------------|--|
| Ausbauten SOB | Gesamtleitung SOB Landerwerb SOB Planungen SOB Sondierungen SOB Bauarbeiten SOB Bahntechnik SOB |
| Ausbauten SBB AG | Gesamtleitung SBB AG Landerwerb SBB AG Planungen SBB AG Sondierungen SBB AG Bauarbeiten SBB AG Bahntechnik SBB AG |
| Ausbauten BT | Gesamtleitung BT Landerwerb BT Planungen BT Sondierungen BT Bauarbeiten BT Bahntechnik BT |

Werk Streckenausbauten übriges Netz

| Abschnitte | Teilabschnitte |
|-------------------------|----------------|
| Ausbauten | |
| Achse Lötschberg BLS | |
| Ausbauten | |
| Achse Lötschberg SBB AG | |
| Ausbauten | |
| Achse Gotthard SBB AG | |

| Investitionskosten in Milliarden Franken | | Preisbasis 1995 inkl. WUUST | | Preisbasis 1998 inkl. MWST | | Preisbasis 1998 ohne MWST | | Preisbasis 1991 | | | | | | | |
|--|--|--|-----------------------|---|---|--|------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|--|--|--|--|--|
| | | FinöV-Zahlen 1995 (113,2) mit Reserve pro Werk | ohne Reserve pro Werk | 1998 (111,4) ohne Reserve pro Werk | ohne Reserve pro Werk | Anteil MWST | 1998 (111,4) ohne Reserve pro Werk | ohne Reserve pro Werk | 1991 (119,3) multimassliche Endkosten | | | | | | |
| Werk | Jahr (Index) | | | | | | | | | | | | | | |
| A | Projektläufigkeit | 0.060 | 0.070 | 0.069 | 0.004 | 0.065 | 0.065 | 0.072 | | | | | | | |
| B | Achse Lötschberg | 3.430 | 2.980 | 2.933 | 0.179 | 2.754 | 2.806 | 3.092 | | | | | | | |
| C | Achse Gotthard (Gotthard und Ceneri) | 8.230 | 7.156 | 7.042 | 0.430 | 6.612 | 6.930 | 7.636 | | | | | | | |
| D | Ausbau Suresha | 0.130 | 0.114 | 0.112 | 0.007 | 0.105 | 0.105 | 0.116 | | | | | | | |
| E | Anschluss Ostschweiz (Zimmerberg und Hirzel) | 1.060 | 0.920 | 0.905 | 0.055 | 0.850 | 0.897 | 0.923 | | | | | | | |
| F | Ausbauten St. Gallen - Arth-Goldau | 0.090 | 0.080 | 0.079 | 0.005 | 0.074 | 0.068 | 0.097 | | | | | | | |
| G | Streckenbauten übriges Netz | 0.690 | 0.610 | 0.502 | 0.031 | 0.471 | 0.483 | 0.532 | | | | | | | |
| H | Total ohne Reserve | 11.830 | 11.642 | 11.642 | 0.711 | 10.931 | 11.314 | 12.468 | | | | | | | |
| I | Reserve | 1.770 | 1.742 | 1.742 | 0.106 | 1.669 | 1.669 | | | | | | | | |
| J | Total mit Reserve | 13.600 | 13.600 | 13.384 | 0.817 | 12.600 | | | | | | | | | |
| Bezeichnung der Zeile | | FinöV-Zahlen: Entspricht den Beträgen der FinöV-Botschaft Seite 165 (Anschluss Ostschweiz ergänzt durch "Hirzel" (+220 Mio. Fr.)) Reserve im Werk integriert | | FinöV-Zahlen: Entspricht den Beträgen der FinöV-Botschaft Seite 165 (Anschluss Ostschweiz ergänzt durch "Hirzel" (+200 Mio. Fr.)) Reserve als separate Position | | Umrechnung der FinöV-Beträge (ohne Reserve pro Werk) auf die Preisbasis 1998 mit ZiW | | Anteil MWST von 6,5 % | | Bestellung des Bundes =Kostenbezugsbasis (Reserve gerundet) | | Prognose der Ersteller umgerechnet auf Preisbasis 1998 | | Prognose der Ersteller Projektstand 31.12.1998 (ohne Wust) | |
| K | Spaltennummer (Sp.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | | | | | | |
| L | Umrechnungsfaktor für die Zeilen A - H | Sp. 2 + 15% | Sp. 2 x 111,4 / 113,2 | Sp. 2 x 111,4 / 113,2 | Sp. 2 x 111,4 / 113,2 x 1,035 x 111,4 / 119,3 / 1,065 | | | | | | | | | | |