zu 03.058

Bericht
über die Mehrkosten betreffend den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1

vom 7. April 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Mehrkosten betreffend den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 zur Kenntnisnahme.

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

7. April 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Ausgangslage

Ende Januar 2004 haben die Ersteller dem Bundesamt für Verkehr (BAV) im Rahmen der üblichen Controllingprozesse (Standberichtvorbereitung) die provisorischen Angaben zu den mutmasslichen Endkosten der NEAT per Ende 2003 geliefert. Demnach lagen sie gegenüber der letzten Berichterstattung Mitte 2003 rund 700 Millionen Franken höher. Die NEAT-Aufsichtsdelegation des Parlamentes (NAD) und die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) wurden umgehend über diese Entwicklung informiert. Die KVF-N erteilte dem Bundesrat am 9. Februar 2004 den Auftrag, bis Mitte April 2004 einen Bericht zu erstellen. Der Bericht soll sowohl Antworten auf die Kostenentwicklung wie auch auf eine Vielzahl von Fragen zur Organisation und den Zuständigkeiten bei der NEAT geben.

Darüber hinaus soll der Bericht auch Auskunft über die Folgekosten geben, die dem Bund durch die Inbetriebnahme der FinöV-Projekte entstehen könnten. Der Bundesrat hat dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 10. September 2003 den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) die Finanzierung der Schieneninfrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Folgekostenproblematik zu analysieren. Erste Zwischenergebnisse dieser Untersuchungen und Lösungsansätze wurden nun bereits in diesen Bericht integriert. Im Weiteren gibt der Bericht Auskunft zu verschiedenen Spezialthemen und Fragen, wie sie die parlamentarischen Kommissionen aufgeworfen haben. Diese werden in Kap. 5 eingehend behandelt.

Mehrkosten im zweiten Halbjahr 2003 und Endkostenprognose

Der Bundesrat stellt fest, dass die mutmasslichen Endkosten für alle NEAT-Projekte zusammen nach heutigem Kenntnisstand per 31. Dezember 2003 15,8 Milliarden Franken betragen. Sie sind gegenüber der letzten Berichterstattung 2003 um 814 Millionen gestiegen. Ursache für die Mehrkosten von 516 Mio. Franken am Gotthard sind ausschliesslich Projektänderungen, insbesondere die Neudisposition der Multifunktionsstelle Faido infolge geologischer Schwierigkeiten, die geänderten Lüftungen (Faido und Sedrun) sowie Änderungen wegen der etappierten Plangenehmigung Uri. Hauptgrund für die Kostensteigerung am Lötschberg im zweiten Halbjahr 2003 (298 Mio. Franken) sind die eingetretenen Vergabe- (+118 Millionen, umgerechnet auf Preistand 1998) und Ausführungsmisserfolge (+5 Millionen umgerechnet auf Preisstand 1998) sowie Projektänderungen (+68 Millionen, Preisstand 1998) und die im Februar 2004 gemeldeten Mehrkosten (+107 Millionen). Damit liegen die mutmasslichen Endkosten für alle NEAT-Projekte 1,1 Milliarden Franken über dem NEAT-Gesamtkredit einschliesslich Reserven (14 704 Millionen Franken).

Keine Auswirkungen auf den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der 2. Phase der NEAT 1

Der Bundesrat ist der Meinung, dass es keine Anpassung der Botschaft über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der 2. Phase der NEAT 1 vom 13. September 2003 braucht. Mit unverändertem Bundesbeschluss können die kommenden vier Jahre voraussichtlich finanziert werden, falls keine Anhäufung grösserer Vorkommnisse zu verzeichnen ist. Ein Ereignis mit Folgekosten in der Grössenordnung von 100 Mio. liesse sich innerhalb des Zusatzkredits von 900 Millionen ohne wesentliche Steuerungsmassnahmen auffangen. Der Bundesrat wird 2007/2008 gestützt auf die dann vorliegenden Erkenntnisse und präziseren Kostenangaben zu den im Bau befindlichen Projekten klären, ob es nochmals einen Zusatzkredit braucht. Eine entsprechende Botschaft für einen Zusatzkredit zur NEAT würde dann dem Parlament vorgelegt.

Reservebewirtschaftung und Projektsteuerung

Der Bundesrat erachtet dabei die mit dem neuen NEAT-Gesamtkredit eingeführte Reservebewirtschaftung als richtig und bewährt. Die Reservefreigaben für Mehrkosten sind durch eingetretene, nicht voraussehbare Risiken (Geologie, Baugrund usw.) begründet oder sind auf Projektverbesserungen mit Mehrwert in Form einer an den neusten Stand der Technik angepassten Sicherheit, optimierte Linienführung usw. zurückzuführen. Die Projektsteuerung und das eingeführte strikte Kosten-Controlling bei der NEAT mit der halbjährlichen Berichterstattung haben sich grundsätzlich bewährt. Zusammen mit einer korrekten Anwendung der Ereignismeldung ist die zeitgerechte Erfassung des aktuellen Projektstandes zwischen den Berichtsperioden sichergestellt. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) wurde aber beauftragt, die Vorgaben für die Ereignismeldungen, die insbesondere die Kosten und Finanzen betreffen, zu präzisieren. Neben dem permanenten Controlling durch die Ersteller vor Ort ist eine begleitende Kontrolle auf Behördenstufe notwendig. In Phasen mit parallel laufenden politischen Prozessen wie der parlamentarischen Behandlung von Zusatzkrediten soll die Informationstätigkeit von Bund und Erstellern gegenüber der NAD in Zukunft intensiviert werden. Insbesondere werden bisher informelle Kontakte formalisiert. Gleichzeitig muss für derartige Fälle die Kommunikation zwischen dem Bund und den Erstellern enger aufeinander abgestimmt werden. Das BAV prüft zudem zusammen mit allen Projektbeteiligten Kompensationsmöglichkeiten, um bei den laufenden Projekten Kosten zu sparen.

Prioritätensetzung bei den noch nicht beschlossenen Projekten

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass von den übrigen noch nicht beschlossenen NEAT-Projekten der Ceneri-Basistunnel so rasch als möglich zu realisieren ist, weil nur so das mit dem Bau des Gotthard-Basistunnels verfolgte Ziel einer Gotthard-Flachbahn realisiert werden kann. Mit dem Bau soll begonnen werden, sobald genehmigungsfähige Planunterlagen vorliegen und die finanziellen Mittel im Fonds für Eisenbahngrossprojekte verfügbar sind. Der Bundesrat spricht sich aus Sicherheitsgründen nach wie vor für ein Tunnelsystem mit zwei Einspurröhren aus. Die übrigen noch nicht beschlossenen Projekte der Phase 2 der NEAT 1 (Zimmerberg-Basistunnel und Hirzeltunnel) sollen bis zum Vorliegen der Gesamtschau über die

Grossprojekte der Bahnen (vgl. weiter unten) gesperrt bleiben. Dann ist über einen allfälligen Verzicht zu entscheiden. Die Botschaft über den Anschluss der Ost- und Westschweiz ans europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV 1. Phase) wird der Bundesrat den Eidgenössischen Räten demnächst zustellen.

Finanzierung der Schieneninfrastruktur

Den Bahnen werden für einen Teil der FinöV-Investitionen (NEAT, BAHN 2000, HGV) Marktdarlehen von maximal 25 % der Investitionssumme gewährt. In der FinöV-Botschaft 1996 ging man davon aus, dass die Bahnen nicht nur die zusätzlichen Kosten der neuen Infrastruktur für Betrieb und Substanzerhalt erwirtschaften können, sondern auch für die nötigen Zinsen und Rückzahlungen dieser Marktdarlehen aufkommen können. Beim FinöV-Fonds wurde zugrunde gelegt, dass sich die Rahmenbedingungen in Richtung mehr Kostenwahrheit im Verkehr verändern. Heute werden jedoch alle Verkehrsinfrastrukturinvestitionen (Strasse und Schiene) von der öffentlichen Hand bezahlt. Ein Teil der Kosten wird durch die Nutzerinnen und Nutzer gedeckt; allerdings kommt der Verkehr für die durch ihn verursachten Kosten generell nicht vollständig auf.

Beim Schienenverkehr zeichnet sich nun ab, dass die Erträge zumindest in der Anfangsphase geringer als ursprünglich angenommen ausfallen werden. Grund dafür ist die Entwicklung der Preise und der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen seit der Verabschiedung der FinöV-Botschaft vom 26. Juni 1996. Darin hatte der Bundesrat festgehalten: «Die gegenwärtige Tendenz bei den Verkehrserlösen der Schiene müsste nicht nur gebremst, sondern es müsste in den nächsten 10–15 Jahren eine Trendwende herbeigeführt werden können.» Diese Trendwende ist nicht eingetreten. Im Gegenteil, die Preise im Güterverkehr sind unter anderem wegen der Öffnung der Märkte auf der Strasse und der Schiene tendenziell eher gesunken. Hinzu kommt eine Reihe von Entwicklungen, die vor allem bei der NEAT die betriebswirtschaftliche Rentabilität weiter drücken:

- *Verzögerung beim europaweiten Durchsetzen der Kostenwahrheit im Verkehrsbereich;*
- *der Trend zum Transport hochwertiger, aber leichterer Güter erschwert die Konkurrenzfähigkeit der Bahnen;*
- *die Qualitätsmängel im internationalen Bahngüterverkehr sind trotz der intensiven Bemühungen der Schweiz noch nicht behoben.*

Nach heutigem Erkenntnisstand muss der Bund also davon ausgehen, dass es den Bahnen zwar möglich sein wird, zumindest einen Teil der Kosten für die neue Infrastruktur (Betrieb, Substanzerhalt) zu erwirtschaften. Je nach Projekt können diese Kosten vollständig gedeckt werden. Da die Schieneninfrastruktur insgesamt defizitär ist, können die Bahnen ihrer Verpflichtung aber nicht nachkommen, die marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen für die FinöV-Projekte innert der vorgesehenen Fristen zu verzinsen und zurück zu zahlen. Da der Bund rechtlich verpflichtet ist, die nicht gedeckten Kosten der Infrastruktur auszugleichen, muss er das höhere Defizit der Infrastruktur durch fällig werdende Zinszahlungen, aber auch allfällige höhere ungedeckte Betriebs- und Substanzerhaltungskosten der grösseren Infrastruktur

übernehmen. Dem Bund entstehen dadurch in der Finanzrechnung ab dem Jahr 2007 beträchtliche zusätzliche Kosten.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat vor, die Finanzierungsmechanismen des Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds) anzupassen. Einerseits sollen den FinöV-Projekten keine neuen marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen mehr gewährt werden. Andererseits sollen die bereits gewährten vollverzinslichen Darlehen spätestens per 1. Januar 2006 in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt werden. Die Finanzierung dieser Bevorschussung soll aus den Einnahmen des Fonds erfolgen. Damit kann die Finanzierung der FinöV-Projekte langfristig sichergestellt werden. Mit dem Wegfall der Darlehen fehlt dem FinöV-Fonds ab 2006 eine Finanzierungsquelle (real rund 5,5 Milliarden Franken bis ins Jahr 2022). Damit verkleinert sich der finanzielle Spielraum des Fonds für die noch zu realisierenden Projekte. Die bestehende Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken würde mit dem geplanten Bauprogramm bereits 2007 überschritten. Sie soll deshalb vorübergehend angehoben werden. Der Bundesrat wird dem Parlament nach den Sommerferien 2004 eine entsprechende Botschaft vorlegen. Die Finanzrechnung des Bundes wird durch die Lösungsvorschläge des Bundesrates entlastet. Gleichzeitig wird der FinöV-Fonds belastet.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung führt dazu, dass die noch nicht realisierten FinöV-Projekte deshalb entweder redimensioniert oder zeitlich erstreckt werden müssen. Verkehrs- und finanzpolitische Zielsetzungen müssen ausgewogen aufeinander abgestimmt werden. Ein moderater Ausbau der Schieneninfrastruktur soll auch in Zeiten angespannter Bundesfinanzen möglich sein. Notwendig ist jedoch eine finanz- und verkehrspolitische Gesamtschau der Grossprojekte der Bahnen. Das heisst, dass alle noch nicht baureifen FinöV-Projekte (Zimmerberg-Basistunnel und Hirzeltunnel, zweite Etappe der BAHN 2000 und die zweite Phase HGV) einer Gesamtprüfung unterzogen werden sollen. Im Zeitraum 2007/2008 soll dazu eine neue Vorlage in die Vernehmlassung gehen. Zur Aktualisierung der Planungsgrundlagen wird der Bundesrat dem Parlament im Übrigen nach den Sommerferien 2004 eine Botschaft über einen Kredit für ergänzende Planungsstudien vorlegen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **2676**

Abkürzungsverzeichnis **2683**

1 Ausgangslage **2685**

1.1 Einleitung 2685

1.2 Verkehrspolitisches und finanzielles Umfeld 2685

1.3 NEAT-Projekte 2687

1.4 Anträge und Fragen des Parlaments 2687

1.5 Organisation 2688

1.5.1 Rechtliche Grundlagen 2688

1.5.2 NEAT-Projektbeteiligte und deren Aufgaben 2688

1.5.2.1 Der Bund (Verwaltung und Parlament) 2689

1.5.2.2 Die Ersteller 2689

1.5.2.3 Die Betreiber 2690

2 Kosten **2690**

2.1 Mutmassliche Endkosten (Stand 31.12.2003) 2690

2.1.1 Mehrkosten NEAT-Gesamtprojekt 2690

2.1.1.1 Mehrkosten Lötschberg 2691

2.1.1.2 Mehrkosten Gotthard 2692

2.1.1.3 Entwicklung der Mehrkosten «themenbezogen» 2694

2.1.2 Kostenstreumass 2695

2.1.3 Risikomanagement 2696

2.1.3.1 Risikosituation Achse Lötschberg 2696

2.1.3.2 Risikosituation Achse Gotthard 2697

2.2 Reserven 2697

2.2.1 Neuer NEAT-Gesamtkredit 2697

2.2.2 Notwendigkeit von Reserven 2697

2.2.3 Zuständigkeit für die Freigabe der Reserven 2698

2.2.3.1 Modell «Parlament»: 2698

2.2.3.2 Modell «Bundesrat»: 2698

2.2.4 Teuerung, Bauzinsen und Mehrwertsteuer 2699

2.2.5 Einflussnahme des Parlaments 2699

2.2.6 Umsetzung der Reservebewirtschaftung 2700

2.2.7 Alternative Vorgehensweisen bei der Reservefreigabe: 2701

2.3 Zusatzkredit 2702

2.3.1 Notwendigkeit des Zusatzkredits 2702

2.3.2 Höhe des Zusatzkredits 2704

2.3.3 Kreditrechtliche Ergänzungen 2705

2.4 Verzicht und Kompensationen 2707

2.4.1 Verzichtsplanung 2707

2.4.2 Kompensationsplanung 2708

3 Projektsteuerung und Kommunikation **2709**

3.1 Projektsteuerung des Bundes auf drei Stufen 2709

3.1.1 Bedeutung der Projektsteuerung 2710

3.2 Kommunikation 2711
3.2.1 Berichterstattung Ersteller – Bund 2711
3.2.2 Kommunikation der Mehrkosten in der Öffentlichkeit 2713

4 Die NEAT-Projekte der 2. Phase 2713

4.1 Ceneri-Basistunnel 2713
4.1.1 Systementscheid Ceneri-Basistunnel 2714
4.1.1.1 Grundlegende Sicherheitsüberlegungen 2714
4.1.1.2 Betriebliche Einschränkungen 2716
4.1.2 Ceneri-Basistunnel: Etappierungsvariante 2717
4.2 Zimmerberg-Basistunnel 2718
4.3 Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie (Hirzeltunnel) 2719

5 Spezialthemen 2720

5.1 ETCS Level 2: 2720
5.2 Abstand der Querschläge 2721
5.2.1.1 Verzicht auf Ereignislüftung im Ceneri-Basistunnel 2722
5.3 Anforderungen an das Rollmaterial 2722
5.4 Sicherheit in Strassen- und Bahntunnel 2723
5.5 Zukunft der Bergstrecken 2723

6 Finanzierung der Schieneninfrastruktur 2724

6.1 Ausgangslage und Problemstellung 2724
6.1.1 Die Schuldenbremse 2725
6.1.2 Finanzierung der Schieneninfrastruktur heute 2726
6.1.2.1 Finanzrechnung und Bahnen 2726
6.1.2.2 Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte/ FinöV-Fonds 2726
6.1.2.3 Zweckgebundene Abgaben und Steuern 2727
6.1.2.4 Die Gewährung von Vorschüssen und die Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt 2727
6.1.3 Folgekosten der Infrastrukturausbauten 2729
6.1.4 Marktgemäss verzinsliche, rückzahlbare Darlehen 2730
6.1.5 Entwicklung der Wirtschaftlichkeit und der Rahmenbedingungen 2731
6.1.6 Finanzielle Ausgangslage (Referenzszenario) 2732
6.2 Lösungsvorschlag Finanzen 2734
6.2.1 Anpassungen bei den Finanzierungsbedingungen 2734
6.2.2 Massnahmen beim Ausbau der Infrastruktur, steuernde Massnahmen im FinöV-Fonds 2735
6.2.2.1 Szenario 1 2736
6.2.2.2 Szenario 2 2736
6.2.2.3 Szenario 3 2737
6.2.2.4 Weitere Massnahmen 2739
6.2.3 Ökonomische und steuernde Massnahmen im ord. Budget 2740
6.3 Auswirkungen des Lösungsvorschlags 2740
6.3.1 Auswirkungen auf die Finanzrechnung des Bundes 2740
6.3.2 Auswirkungen auf den FinöV-Fonds 2741
6.3.3 Auswirkungen auf die Bahnen 2742

6.3.4 Auswirkungen auf die Verkehrspolitik 2742
6.3.5 Auswirkungen auf die Finanzpolitik 2742
6.4 Recht / Umsetzung 2743
6.5 Alternativen 2743
7 Schlussfolgerungen 2743
7.1 Zusatzkredit 2744
7.2 Kosten 2744
7.3 Reserven 2745
7.4 Projektsteuerung und Kommunikation 2745
7.5 NEAT 1, 2. Phase 2745
7.6 Verzicht und Kompensationen 2746
7.7 Vorlage zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur 2746

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AKB	Aktuelle Kostenbezugsbasis
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ArG	Arbeitsgesetz
ATG	AlpTransit Gotthard AG
AtraV	Alpentransit-Verordnung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFS	Bundesamt für Statistik
BLS	BLS Lötschbergbahn AG
BLS AT	BLS AlpTransit AG
BRB	Bundesratsbeschluss
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
CBT	Ceneri-Basistunnel
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ETCS	European Train Control System
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FinöV	Finanzierung von Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
FinöV-Fonds	Fonds für Eisenbahngrossprojekte
FSS	Führerstandsignalisierung
GBT	Gotthard-Basistunnel
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways
HGV	Hochgeschwindigkeitsverbindungen
KBOB	Konferenz der Bauorgane des Bundes
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
LBT	Lötschberg-Basistunnel
LMV	Landesmantelvertrag
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
MFS	Multifunktionsstelle
MwSt	Mehrwertsteuer

NAD	NEAT-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte
NBS	Neubaustrecke
NCW	NEAT-Controlling-Weisung
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
OR	Obligationenrecht
NCW	NEAT-Controlling-Weisung
NGK	NEAT-Gesamtkredit
NTI	Neuer NEAT-Teuerungsindex
PK-UT	Paritätische Berufskommission Untertagbau
PO SiB-AT	Projektorganisation Sicherheitsbericht AlpTransit
RhB	Rhätische Bahn AG
RoLa	Rollende Landstrasse
SBB	Schweizerische Bundesbahn AG
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit
StaV	Verordnung über die Sicherheit der Stauanlagen
StFV	Störfallverordnung
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TBT-AT	Technisches Begleitteam AlpTransit
UIC	Union Internationale des Chemins de fer
UKB	Ursprüngliche Kostenbezugsbasis
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VoeB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
ZBT	Zimmerberg-Basistunnel
ZIW	Zürcher Index für Wohnungsbaukosten

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

Am 13. September 2003 hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf des Bundesbeschlusses über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 zuhanden des Parlaments verabschiedet[1]. Die Vorlage wurde am 17. Dezember 2003 vom Ständerat mit 34:1 Stimmen gutgeheissen. Am 8. Januar 2004 hat die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) das Geschäft einstimmig für die Behandlung in der Frühlingssession 2004 freigegeben.

Ende Januar 2004 haben die Ersteller, im Rahmen der üblichen Standberichtvorbereitung, dem Bundesamt für Verkehr (BAV) wie im Controlling-Prozess vorgesehen die provisorischen Angaben zu den mutmasslichen Endkosten der NEAT per Ende 2003 geliefert. Demnach lagen die mutmasslichen Endkosten gegenüber der letzten Berichterstattung (Standbericht Nr. 15, Juni 2003) rund 700 Millionen Franken (Lötschberg ca. +200 Mio./Gotthard ca. +500 Mio.) höher. Das BAV hat die NEAT-Aufsichtsdelegation des Parlamentes (NAD) anlässlich der Sitzung vom 5. Februar 2004 über diese Entwicklung informiert.

Die KVF-N revidierte am 9. Februar 2004 ihren Beschluss vom 8. Januar 2004: sie erteilte dem Bundesrat stattdessen den Auftrag, ihr bis zu ihrer nächsten Sitzung vom 19./20. April 2004 einen Bericht über die Mehrkosten zu erstellen. Die Behandlung der Vorlage im Nationalrat wurde verschoben.

Darüber hinaus soll der Bericht auch Auskunft über die Folgekosten geben, die dem Bund durch die Inbetriebnahme der FinöV-Projekte entstehen könnten. Der Bundesrat hatte dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 10. September 2003 den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) die Finanzierung der Schieneninfrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Folgekostenproblematik zu analysieren. Erste Zwischenergebnisse dieser Untersuchungen wurden nun bereits in diesen Bericht integriert.

Am 19. Februar 2004 lud die NAD den Departementsvorsteher des UVEK, die Verantwortlichen des BAV und die Vertreter der Erstellergesellschaften zu einer Sondersitzung ein. Die bis dahin bekannten Mehrkosten wurden eingehend dargestellt.

1.2 Verkehrspolitisches und finanzielles Umfeld

Volk und Stände haben am 29. November 1998 der Vorlage über Bau und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV) zugestimmt. Mit den FinöV-Projekten will der Bund gewisse Infrastrukturdefizite bei der Schiene beheben. Die Länge des Schienennetzes im Jahr 2003 entspricht ziemlich genau derjenigen im Jahr 1903.

1 BBl **2003** 6543

Seit dem FinöV-Beschluss finanziert der Bund die vier Eisenbahngrossprojekte NEAT, BAHN 2000, HGV-Anschluss und Lärmsanierung über den FinöV-Fonds. Diese Projekte sind mit ihrer Inbetriebnahme von der Sonderfinanzierung (FinöV) in die ordentliche Finanzierung zu überführen. Dabei muss aus heutiger Sicht davon ausgegangen werden, dass einzelne FinöV-Projekte den Fonds respektive den ordentlichen Bundeshaushalt stärker belasten werden als bisher angenommen. Die verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich ungünstig entwickelt: beispielsweise sinken die Preise im Verkehrsmarkt, und das europaweite Durchsetzen der Kostenwahrheit im Verkehrsbereich geht nur zögerlich voran. Daher muss zum einen mit höheren Folgekosten für den Betrieb und den Substanzerhalt gerechnet werden. Zum anderen können die Bahnen die Marktdarlehen für die FinöV-Projekte von maximal 25 Prozent der Investitionen aus heutiger Sicht aufgrund dieser Rahmenbedingungen nicht verzinsen und zurückzahlen.

Der Schienenverkehr ist unabdingbar, um die Mobilität der Bevölkerung zu gewährleisten und das bestehende – und zukünftig noch steigende – Verkehrsaufkommen zu bewältigen. Die Bahn ist ein elementarer Bestandteil für die nachhaltige Verkehrspolitik der Schweiz. Der öffentliche Verkehr leistet einen wichtigen Beitrag zur hohen Standortgunst des Landes und sichert allen Bevölkerungsschichten einen attraktiven und umweltgerechten Zugang zur Mobilität. Diese Punkte spiegeln sich auch in den verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes: der Verkehr soll von der Strasse auf die Schiene verlagert, Kostenwahrheit und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern sollen gefördert werden.

Volk und Stände haben diese Verkehrspolitik des Bundes wiederholt bekräftigt. Sie befürworten eine Verlagerung insbesondere des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Alpenschutzartikel, Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative). Um diese Politik umzusetzen, haben die Stimmberechtigten unter anderem die FinöV-Vorlage verabschiedet. Die FinöV-Projekte bilden die Basis für ein stärkeres Wachstum der Schiene. Sie tragen damit zur ausgewogenen Entwicklung von Strasse und Schiene bei. Damit geht seit 2000 das geplante Ausgabenwachstum für die Eisenbahngrossprojekte einher.

Die Finanzpolitik verfolgt bei der Finanzierung der Infrastruktur zwei Ziele. Diese sind im 1999 verabschiedeten Finanzleitbild festgehalten. Erstes Ziel ist es, für gesellschaftliche Stabilität zu sorgen, das Wirtschaftswachstum zu begünstigen und damit Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Zweites Ziel ist die Erhaltung gesunder öffentlicher Finanzen, damit die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Aufgaben dauerhaft erfüllt werden können. Zur Umsetzung dieses Ziels haben Volk und Stände am 2. Dezember 2001 der Schuldenbremse zugestimmt. Diese verpflichtet Bundesrat und Parlament, mittelfristig den Haushalt ausgeglichen zu gestalten.

Seit Anfang dieses Jahrtausends hat sich die finanzielle Lage des Bundes – nach einer Erholungsphase Ende der 1990er Jahre – verschlechtert. Ende Januar 2003 hat der Bundesrat auf die Verschlechterung der Finanzlage reagiert und den Auftrag zur Erarbeitung eines Entlastungsprogramms erteilt. Dieses ist im Dezember 2003 verabschiedet worden und bringt gemessen am geltenden Finanzplan für den Bundeshaushalt im Jahr 2006 Einsparungen von rund 3 Milliarden Franken. Davon entfallen 18,4 % auf den öffentlichen Verkehr. Mit dem Entlastungsprogramm 03 sind beispielsweise die LSVA-Einlagen in den FinöV-Fonds in den Jahren 2005–2007 um 20 % gekürzt worden. Ebenfalls gekürzt wurde der Zahlungsrahmen für die Leistungsvereinbarung mit den SBB. Ein Entlastungsprogramm 2004 wird derzeit

erarbeitet. Genaue Auswirkungen für die Schieneninfrastruktur sind noch nicht bekannt. Im Vergleich zu den langfristigen Herausforderungen bei der Finanzierung der Schieneninfrastruktur fallen diese Einsparungen finanz- und verkehrspolitisch weniger ins Gewicht.

Die finanzielle Situation des Bundes führt zurzeit jedoch dazu, dass die gegensätzlichen Interessen zwischen Verkehrs- und Finanzpolitik verstärkt ins Gewicht fallen. Die Finanzpolitik legt das Schwergewicht auf die Konsolidierung des Bundeshaushalts und den Substanzerhalt. Demgegenüber möchte die Verkehrspolitik sowohl die Grundversorgung und die Substanz der Infrastruktur sichern als auch den Ausbau des öV und die Verlagerung umsetzen.

1.3 NEAT-Projekte

Das Gesamtvorhaben AlpTransit besteht aus den sieben Werken Projektaufsicht, Achse Lötschberg, Achse Gotthard (Gotthard- und Ceneri-Basistunnel), Ausbau Surselva, Anschluss Ostschweiz (Zimmerberg-Basistunnel und Hirzeltunnel), Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau und Streckenausbauten übriges Netz (Gleisausbauten, Inbetriebnahme usw.). Die Werke mit den verschiedenen Abschnitten sind im Anhang 6 beschrieben. Für Informationen zum Stand der Arbeiten Anfang 2004 verweisen wir auf das Management Summary des BAV Nr. 16 und die Internetseiten der ATG und BLS AT (ATG www.alptransit.ch; BLS AT www.blsalptransit.ch).

1.4 Anträge und Fragen des Parlaments

Der von der KVF-N geforderte Bericht soll sowohl Antworten auf die Kostenentwicklung wie auch auf eine Vielzahl von Fragen zur Organisation und den Zuständigkeiten bei der NEAT geben. Darüber hinaus soll er aber auch Auskunft über die zusätzlichen Kosten geben, die dem Bund durch die Inbetriebnahme der FinöV-Projekte entstehen können (Folgekosten, rückzahlbare und verzinsliche Darlehen). Damit ist eine Gesamtschau über den FinöV-Fonds und die einzelnen Projekte möglich.

Die Anträge und Fragen aus der KVF-N Sitzung vom 9. Februar 2004 wurden durch die Schreiben der Finanzkommission des Ständerates vom 13. Februar 2004, der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates vom 19. Februar 2004 und den Fragen aus der Tagung der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) vom 19. Februar 2004 ergänzt.

Die Fragestellungen mit Verweis auf die Quelle sind in Anhang 1 zusammengestellt.

Der Bericht ist in 7 Kapitel unterteilt und mit einem ausführlichen Anhang ergänzt:

1. Ausgangslage;
2. Kosten (Mutmassliche Endkosten, Reserven, Zusatzkredit, Verzicht und Kompensationen);
3. Projektsteuerung und Kommunikation;
4. NEAT-Projekte der zweiten Phase;
5. Spezialthemen;

6. Finanzierung der Schieneninfrastruktur: Fonds für Eisenbahngrossprojekte, Darlehen, Folgekosten;
7. Schlussfolgerungen

1.5 Organisation

1.5.1 Rechtliche Grundlagen

Für die NEAT sind die folgenden Bundesbeschlüsse und Rechtsgrundlagen relevant:

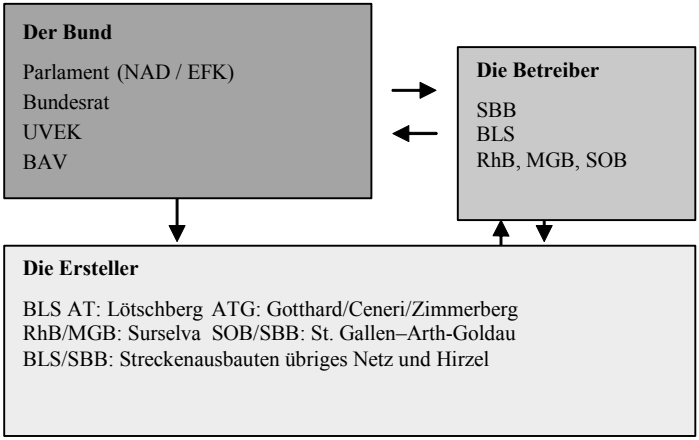
- Bundesverfassung vom 18. April 1999[2]
- Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991[3]
- Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998[4] über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
- Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 8. Dezember 1999[5]
- Alpentransit-Verordnung vom 28. Februar 2001[6]

Gestützt auf Artikel 8 Buchstabe b der Alpentransit-Verordnung hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Weisung über die Projektsteuerung, Projektaufsicht und Berichterstattung (NCW) im Rahmen des Gesamtvorhabens AlpTransit erlassen.

1.5.2 NEAT-Projektbeteiligte und deren Aufgaben

In der folgenden Grafik werden die am NEAT-Projekt Beteiligten schematisch dargestellt und organisatorisch eingeordnet. Im Anschluss daran werden die verschiedenen Projektbeteiligten und ihre Hauptaufgaben kurz aufgelistet. Ausführliche Informationen zur Regelung der Zuständigkeiten und eine Übersicht über die wichtigsten Aufsichts-, Kontroll- und Vollzugsverantwortlichkeiten finden sich in den Anhängen 3 und 10.

2 SR **101**
3 SR **742.104**
4 SR **742.140**
5 BBl **2000** 146
6 SR **742.104.1**



1.5.2.1 Der Bund (Verwaltung und Parlament)

Der *Bundesrat* ist Besteller der NEAT. Ihm obliegt die strategische Projektaufsicht, wobei er unter anderem Projektkrediterweiterungen für Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen freigibt und soweit nötig Freigaben aus den Reserven beschliesst.

Das *Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation* (UVEK) setzt den Auftrag des Bundesrates auf Stufe Departement um. Es beurteilt zentrale Projektaufgaben sowie ausserordentliche Ereignisse und kann zur Beurteilung fachspezifischer Fragen ein Begleitgremium aus verwaltungsunabhängigen Fachpersonen konsultieren.

Auf Stufe Ämter ist in erster Linie das *Bundesamt für Verkehr* (BAV) für die direkte operative Projektaufsicht, die Projektsteuerung und die Koordination der Berichterstattung zuständig.

Die *NEAT-Aufsichtsdelegation* der eidgenössischen Räte (NAD) hat die parlamentarische Oberaufsicht über die NEAT.

1.5.2.2 Die Ersteller

Die *AlpTransit Gotthard* AG (ATG) und die *BLS AlpTransit* AG (BLS AT) erstellen die beiden zentralen «grossen Werke» der NEAT: die Basistunnel auf der Gotthard- und auf der Lötschbergachse inkl. deren Verbindungen mit der Stammlinie. Die weiteren Teile der NEAT werden «übrige Werke» genannt. Der Bund hat diese Aufträge den «übrigen Erstellern», den *Schweizerischen Bundesbahnen* (SBB AG), der *BLS Lötschbergbahn* AG (BLS AG), der Schweizerischen *Südost-Bahn* (SOB), der *Matterhorn-Gotthard-Bahn* (MGB) und der *Rhätischen Bahn* (RhB) erteilt.

Die Ersteller haben die Funktion von Bauherren: Sie sind dem Bund gegenüber für die sorgfältige Projektierung und Erstellung der Werke gemäss den Bestellungen des Bundes sowie den effizienten Einsatz der zur Verfügung gestellten Finanzmittel verantwortlich. Im Rahmen dieser Aufgabe stellen sie das permanente Controlling auf den Baustellen sicher. Die Bestellungen des Bundes beinhalten unter anderem auch Kosten- und Terminziele. Die Haftung der Ersteller richtet sich nach den gesetzlichen Bestimmungen. Die Ersteller sind für alle Risiken im Zusammenhang mit Projektierung und Bau der Werke allein verantwortlich. Dazu setzen sie die gesetzlichen Vorschriften nach den Regeln der geltenden Technik um. Davon ausgenommen sind folgende Risikobereiche, für die der Bund die Verantwortung trägt:

- Änderungen der Bestellungen des Bundes,
- Änderungen des FinöV-Beschlusses, des Alpentransit-Beschlusses, des Fondsreglements und des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses,
- Von den Erstellern nachgewiesene, politisch bedingte Verzögerungen von Sachplan- bzw. Vorprojektgenehmigungsverfahren,
- Fehlende oder verzögerte Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel,
- Von der Beschaffenheit des Baugrundes abhängige Risiken, sofern die tatsächlichen Verhältnisse nicht den Prognosen (inkl. Streubereiche) der geologischen Berichte auf Stufe Bauprojekt entsprechen.

1.5.2.3 Die Betreiber

Die SBB AG und die BLS AG als mögliche künftige Betreiber der fertig gestellten NEAT-Werke nehmen die Betreiberinteressen bereits bei der Planung und während der Realisierung wahr. Sie bereiten zusammen mit dem BAV die Inbetriebnahme der NEAT-Strecken vor. Als 100 %-ige Mutterhäuser der Erstellergesellschaften ATG und BLS AT bestellen sie die Verwaltungsräte und bestimmen die strategische Ausrichtung mit.

2 Kosten

2.1 Mutmassliche Endkosten (Stand 31.12.2003)

2.1.1 Mehrkosten NEAT-Gesamtprojekt

Die mutmasslichen NEAT-Endkosten der Ersteller betragen für alle NEAT-Projekte zusammen per 31. Dezember 2003 15 811 Millionen Franken. Sie sind gegenüber der letzten Berichterstattung per Mitte 2003 (15,01 Mrd.) um 800 Millionen Franken gestiegen. Damit liegen sie 1,1 Milliarden Franken über dem NEAT-Gesamtkredit einschliesslich Reserven (14 704 Millionen Franken).

2.1.1.1 Mehrkosten Lötschberg

Die BLS AT weist mit ihrem Standbericht per Ende 2003 eine Kostensteigerung von 191 Millionen gegenüber der letzten Berichterstattung (Standbericht Nr. 15 per 30.6.2003) aus. Im Verlaufe des Februars 2004 wurde diese Endkostenprognose um 107 Millionen Franken korrigiert. Insgesamt ergibt sich bei der BLS AT im zweiten Halbjahr 2003 eine Kostensteigerung von 298 Millionen Franken.

Wesentliche Gründe für die Kostenentwicklung im zweiten Halbjahr 2003 sind:

Kostenentwicklung Juli-Dezember 2003	Stand per 31.12.03	Veränderungen 2. Halbjahr 2003
Vergabe- Mehr-/Minderkosten	+ 265	+ 118
Ausführungs- Mehr-/Minderkosten	+ 41	+ 5
Negative Zentrale Reserven[7]	+ 81	
Projektänderungen	+ 448	+ 68
Zwischentotal	*+ 835*	*+ 191*
Im Februar 2004 erkannte Mehrkosten	+ 107	+ 107
Mehr-/Minderkosten gegenüber UKB[8]	**+ 942**	**+ 298**

Alle Zahlenangaben in Mio. Franken, Preisstand 1998

Ursachen der Kostensteigerung im Berichtszeitraum (+298 Millionen Franken) sind die eingetretenen Vergabe- (+118 Millionen, umgerechnet auf Preistand 1998) und Ausführungsmisserfolge (+5 Millionen umgerechnet auf Preisstand 1998), insbesondere bei der Planung und der Bauausführungen in Mitholz und Ferden sowie Projektänderungen (+68 Millionen, Preisstand 1998) und die im Februar 2004 gemeldeten Mehrkosten (+107 Millionen).

Im Laufe der NEAT-Standberichterstellung wurden zusammen mit der BLS AT weitere Mehrleistungen quantifiziert und als Mehrkosten mit einem Betrag von 107 Millionen Franken eingeschätzt. Da diese noch nicht in der ausgewiesenen Endkostenprognose der BLS AT per 31. Dezember 2003 berücksichtigt worden waren, hat das BAV die Mehrkosten im Einverständnis mit der Erstellerin selbst in die Endkostenprognose eingerechnet. Wesentliche Elemente sind hierbei:

7 Bei den negativen zentralen Reserven handelt es sich um Mehrkosten gegenüber dem ursprünglichen Kostenziel, die in den Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Erstellern festgehalten wurden. Der Bund ging ursprünglich davon aus, dass sie durch Einsparungen im Projekt kompensiert werden könnten. Im Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarungen (Herbst 2000) werden von den Erstellern keine Kompensationsmöglichkeiten erkannt.

8 Ursprüngliche Kostenbezugsbasis (Preisstand 1998)

Unterhaltskosten	3 Mio. Franken
Einhaltung Termine Widitunnel	4 Mio. Franken
Baugrund Frutigen	5 Mio. Franken
Einhaltung Bauprogramm Mitholz	28 Mio. Franken
Vortrieb Mitholz	8 Mio. Franken
Ersatzwasser St. German	1 Mio. Franken
Bauarbeiten Ferden (Fluchtrampen/Kabelrohrblock/Spritzbeton)	3 Mio. Franken
Rückfallebene Sicherungsanlage Variante E[9] etappiert BLS AG	55 Mio. Franken
Total	**107 Mio. Franken**

2.1.1.2 Mehrkosten Gotthard

Gegenüber dem letzten Standbericht von Mitte 2003 meldete die ATG Mehrkosten von 516 Millionen an. Hauptgründe sind ausschliesslich Projektänderungen, insbesondere die Neudisposition der Multifunktionsstelle Faido infolge geologischer Schwierigkeiten, die geänderten Lüftungen (Faido und Sedrun) sowie Änderungen wegen der etappierten Plangenehmigung Uri.

Kostenentwicklung Juli-Dezember 2003		Stand per 31.12.03	Veränderungen 2. Halbjahr 2003
Vergabe- Mehr-/Minderkosten		+ 104	– 9
Ausführungs- Mehr-/Minderkosten		+ 3	– 3
Negative Zentrale Reserven		+ 353	
Projektänderungen		+ 1435	+ 528
davon neu im 2. Halbjahr 2003:	+ 528		
– MFS Faido	+ 136		
– Änd. Lüftung Faido	+ 64		
– MBW Erstfeld infolge Uri	+ 80		
– Verzögerung Uri	+ 30		
– Einhaltung Termine Bahntechnik	+ 45		
– Bauprojekt Erstfeld	+ 26		
– Änd. Lüftung Sedrun	+ 45		
– Brandschutzmassnahmen	+ 30		

9 Entspricht Antrag BLS: Vollwertige konventionellen Signalisationssystem für den Lötschberg-Basistunnel. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie die Risiken der kommerziellen Inbetriebnahme von den technischen Risiken der Einführung ETCS Level 2 bewusst trennt.

Kostenentwicklung Juli-Dezember 2003		Stand per 31.12.03	Veränderungen 2. Halbjahr 2003
– Rohbau II	+ 20		
– Trennsystem (Phase 2)	+ 20		
– Störzone Bodio	+ 10		
– Auflagen Gotthard Süd	+ 6		
– Einzelzimmerzuschlag[10]	+ 9		
– Baulärm/Baurichtlinie Luft	+ 5		
– Diverse Änderungen	+ 2		
Mehr-/Minderkosten gegenüber UKB[11]		**+ 1895**	**+ 516**

Alle Zahlenangaben in Mio. Franken, Preisstand 1998

10 Ergänzung Landesmantelvertrag: Anrecht auf Einzelzimmer statt Doppelzimmer
11 Ursprüngliche Kostenbezugsbasis (Preisstand 1998)

2.1.1.3 Entwicklung der Mehrkosten «themenbezogen»

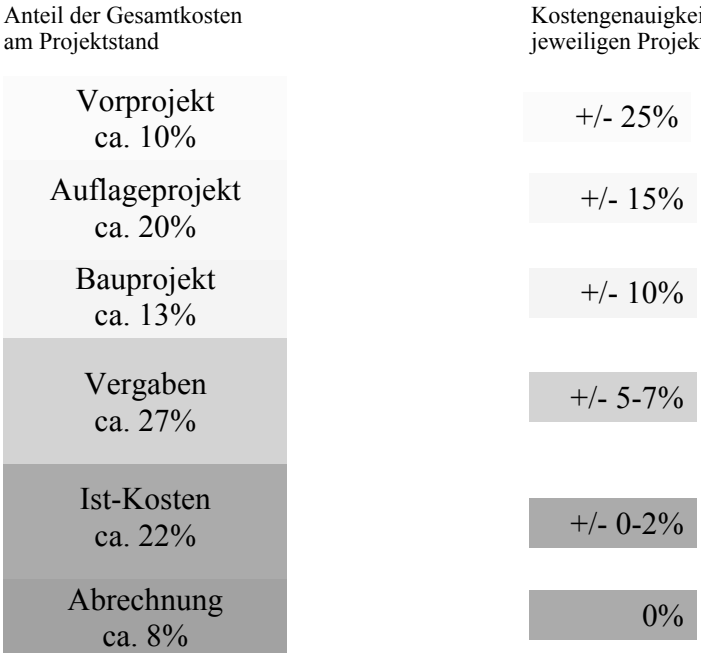
Ausgehend vom ursprünglichen Objektkredit von 1998 pro Werk haben sich die Kosten wie folgt entwickelt:

Beschreibung	Mehrkosten zum ursprünglichen Objektkredit			
	Gotthard	Lötschberg	übrige Werke	Summen
	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]
Preisstand	1998	1998	1998	1998
Investitionen zur Erhöhung der Sicherheit (gem. Art. 17 EBG)				**840.0**
Ceneri (2 Röhren und Lüftung)	**650.0**			
Erhöhung Brandschutz	**30.0**			
Erhöhung Anzahl Querschläge	**30.0**	**20.0**		
Verbesserung Lüftung und Kühlung	**100.0**	**10.0**		
Anpassung der Projekte an die Gesetzgebung und Erhöhung Baustandard zugunsten Bevölkerung				**480.0**
Tieferlegung / Tagbautunnel Frutigen		**200.0**		
zugehörige Bahntechnik Anschluss Frutigen		**60.0**		
Uri inkl. Verzweigungsbauwerk	**220.0**			
Änderungen Terminprogramm				**260.0**
Materialbewirtschaftung Erstfeld (infolge Uri)	**160.0**			
Verzögerung Terminprogramm	**100.0**			
Geologische Schwierigkeiten				**190.0**
Multifunktionsstelle Faido	**130.0**			
Tunnel Bodio	**10.0**			
diverse Achse Gotthard (z.B. Piora)	**20.0**			
diverse Achse Lötschberg		**30.0**		
Vergabe- /Ausführungsmisserfolge				**410.0**
Achse Gotthard	**100.0**			
Achse Lötschberg		**310.0**		
Etappierung infolge FinöV				**260.0**
Achse Gotthard	**200.0**			
Achse Lötschberg		**50.0**		
sonstige Werke			**10.0**	
sonstige Projektänderungen				**360.0**
Achse Gotthard	**140.0**			
Achse Lötschberg		**270.0**		
sonstige Werke, Projektänderungen/Einsparungen			**-50.0**	
Betriebsvorbereitung / Rückstellungen				**260.0**
Achse Lötschberg			**110.0**	
Achse Gotthard			**140.0**	
Projektaufsicht			**10.0**	
Total Mehrkosten	**1'890.0**	**950.0**	**220.0**	**3'060.0**

Die Zusatzleistungen und Projektanpassungen von insgesamt 3060 Millionen Franken sind über die Freigabe der eingestellten Reserven von ursprünglich 1947 Millionen und einen Zusatzkredit von 1113 Millionen zu finanzieren.

2.1.2 Kostenstreumass

In den mutmasslichen Endkosten sind stets Kostenangaben mit unterschiedlicher Prognosegenauigkeit enthalten, da nicht alle Projektteile zur gleichen Zeit geplant und realisiert werden können. Aufgrund dieser unterschiedlichen Projektstände müssen in der Endkostenprognose Kostenangaben ganz unterschiedlicher Qualität verwendet werden. Mit zunehmendem Projektfortschritt wird die Genauigkeit grösser; so fliessen z.B. beim Lötschberg bereits grosse Anteile aus abgerechneten Verträgen mit den effektiven Kosten in die Endkostenprognose ein. Der Anteil der mutmasslichen Endkosten für das gesamte NEAT-Projekte am Projektstand und die Genauigkeit der einzelnen Projektstände können der nachfolgenden Grafik entnommen werden.



Wir der Anteil an den Gesamtkosten am jeweiligen Projektstandes mit der Kostengenauigkeit des entsprechenden Projektstandes multipliziert und die Summen addiert ergibt sich die Kostengenauigkeit des gesamten Projekts NEAT. Sie liegt bei +/–8 bis 9 Prozent. Mit diesem Streumass wird alles Unvorhergesehene abgedeckt, insbesondere auch die Chancen und Risiken (vgl. dazu Ziffer 2.1.3). Nicht enthalten sind dagegen zusätzliche Bestellungen oder allfällige Einsparungen durch Verzichtsplanung.

Insgesamt ergibt sich somit für das NEAT-Projekt eine nach heutigem Kenntnisstand maximal mögliche Abweichung gegenüber den ausgewiesenen mutmasslichen Endkosten von rund 1,4 Milliarden Franken. Ein Vergleich mit dem Risikomanagement zeigt, dass das erfasste Gefahrenpotenzial etwa dem Kostenstreumass von +9 % entspricht, hingegen das Chancenpotenzial deutlich kleiner ist, als sich das

aufgrund der Daten des Kosten-Controllings bzw. des Streumasses von –8–9 % vermuten lässt. Dies heisst, dass eine Tendenz zur Kostensteigerung weiterhin wahrscheinlicher ist.

Fazit: Kostenüberschreitung: Die Entwicklung der mutmasslichen Endkosten bei den Werken Achse Gotthard und Achse Lötschberg seit 1998 zeigt folgendes Bild (Preisstand 1998):

Werk	1998	2004	Differenz in %
Achse Lötschberg	3214 Mio.	4156 Mio.	+ 29,3 %
Achse Gotthard	7716 Mio.	9611 Mio.	+ 24,6 %

Die Kostendifferenz ist nicht unerheblich, fällt aber im Verhältnis zu anderen Grossprojekten bisher verhältnismässig aus.

2.1.3 Risikomanagement

Gemäss der Weisung über die Projektsteuerung, Projektaufsicht und Berichterstattung (NCW) des UVEK führen die Ersteller periodisch eine Risikobewertung für ihre Werke durch. Insbesondere soll die nach wie vor vorhandene Tendenz zur Kostensteigerung eingedämmt werden. Das BAV hat unter Berücksichtigung der Risikobeurteilung der Ersteller, über das ganze NEAT-Projekt eine eigene Risikobeurteilung vorgenommen, Schlüsse gezogen und Aufträge ausgelöst oder Massnahmen getroffen. Die erkannten Risiken – Chancen und Gefahren – und die getroffenen Massnahmen sind in Anhang 5 aufgeführt.

Insgesamt schätzt das BAV das verbleibende Kostenrisiko aus heutiger Sicht auf eine Grössenordnung von 1,4 Milliarden Franken ein, was mit dem im Kosten-Controlling ausgewiesenen Streumass der mutmasslichen Endkosten übereinstimmt. Die 1,4 Milliarden setzen sich zusammen aus

- Lötschberg 200 Mio.
- Gotthard 900 Mio.
- übrige Werke (Zimmerberg/Hirzel/usw.) 300 Mio.

2.1.3.1 Risikosituation Achse Lötschberg

Unter Berücksichtigung der im Verlaufe des Februars 2004 erfolgten Abgrenzung zwischen Kosten und Risiken besteht bei der Achse Lötschberg insgesamt ein Kostenrisiko von rund 200 Mio. gegenüber den aktuellen mutmasslichen Endkosten. Chancen für Kostenersparnisse werden aufgrund der relativ weit fortgeschrittenen Arbeiten kaum gesehen.

Die von der BLS AT ermittelten Kostenrisiken stimmen mit dem im Kosten-Controlling ausgewiesenen Streumass der mutmasslichen Endkosten überein, was die Konsistenz zwischen Controlling-Informationen und der Risikoeinschätzung aufzeigt.

2.1.3.2 Risikosituation Achse Gotthard

Bei der Achse Gotthard besteht aus heutiger Sicht ein Kostenrisiko gegenüber den aktuellen mutmasslichen Endkosten von 900 Millionen Franken. Obwohl aufgrund des Kostenstreumasses ebenfalls eine Kostenchance von 900 Millionen Franken auszuweisen wäre und die ATG diese mit rund 700 Millionen Franken beziffert, schätzt sie das BAV deutlich geringer ein: Aus heutiger Sicht beträgt die Kostenchance rund 100 Millionen Franken.

Diese vorsichtige Einschätzung gewichtet die Risiken bei der Bahntechnik und der Geologie stärker als die Chancen:

- Aus den jüngsten Bahntechnik-Erfahrungen beim Lötschberg-Basistunnel und bei der Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist muss auch für den Gotthard-Basistunnel ein Gefahrenpotenzial mit einer mittleren Eintretenswahrscheinlichkeit mit grossem bis sehr grossem Ausmass eingeschätzt werden.
- In geologischer und hydrogeologischer Hinsicht wird beim Gotthard-Basistunnel teilweise Neuland betreten (grosse Überdeckung, hohe Temperaturen, hoher Wasserdruck). Geologisch äusserst schwierige Zonen (z.B. Tavetscher Zwischenmassiv) und eine grosse Zahl prognostizierter Störzonen sind noch zu durchörtern. Sie stellen bezüglich Kosten und Terminen weiterhin ein grosses Risikopotenzial dar.

Die Systemführerschaft der SBB für die Einführung von ETCS Level 2 und der professionelle Transfer der Erfahrungen aus dem Bau des Lötschberg-Basistunnels sollten mithelfen, die Gefahren zu minimieren.

2.2 Reserven

2.2.1 Neuer NEAT-Gesamtkredit

Für den Beginn der Tunnelbauarbeiten musste ein neuer NEAT-Gesamtkredit gesprochen werden. Die bisherigen Verpflichtungskredite deckten erst die Planungen und die Bauvorbereitungsarbeiten (Sondierungen, Zugangsstollen) ab. Der neue NEAT-Gesamtkredit wurde auf die speziellen Bedingungen der NEAT (lange Bauzeiten, schwierige Baubedingungen, Unwägbarkeiten usw.) ausgerichtet. Insbesondere wurde neben den Objektkrediten für die einzelnen Werke «Achse Gotthard», «Achse Lötschberg» usw. im neuen Kredit auch ein Objektkredit «Reserven» eingebaut und dessen Bewirtschaftung dem Bundesrat übertragen. Der Bundesbeschluss über den neuen NEAT-Gesamtkredit heisst auch Alpentransit-Finanzierungsbeschluss.

2.2.2 Notwendigkeit von Reserven

Die von den Erstellern ermittelten Kosten geben den wahrscheinlichsten Wert der Bau- und Planungskosten im Zeitpunkt deren Ermittlung wieder. Die Angaben der Ersteller basieren je nach Stand der Planungsarbeiten auf Vor-, Auflage- oder Bauprojekten und gelten für einen festgelegten Preisstand ohne Teuerung und ohne Bauzinsen. Reserven sind darin nicht enthalten.

In der Botschaft vom 26. Juni 1996 über den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs[12] wurde festgehalten, dass Mehrkosten für die allfällige Umstellung des Ceneri-Basistunnels von einer zweigleisigen Tunnelröhre auf zwei eingleisige Tunnelröhren nicht berücksichtigt sind. Eine solche Projektänderung würde laut Angaben der SBB Mehrkosten von ca. 650 Millionen Franken verursachen. Für die Basistunnel am Gotthard und Lötschberg ist ein Tunnelsystem mit zwei eingleisigen Tunnelröhren (ohne zusätzlichen Sicherheitsstollen) in den Kosten eingerechnet.

Es wurde damals für die NEAT eine *Reserve von 15 Prozent der Projektkosten* eingeführt. Sie dient zur Abdeckung der Unsicherheiten gegenüber den wahrscheinlichen Kosten und stabilisiert das Finanzierungspaket. Die Kostenreserve liegt ausserhalb des Kostendaches für Planung und Ausführung der Bauherren. Allfällige Freigaben von Reserven bedingen einen ausführlichen Antrag der Ersteller. Als Alternative zur Reservenfreigabe ist jeweils eine Verzichtplanung zu prüfen.

2.2.3 Zuständigkeit für die Freigabe der Reserven

Artikel 3 des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses delegiert die Bewirtschaftung des NEAT-Gesamtkredits und damit auch die Reservenverwendung vom Parlament an den Bundesrat. Die Herleitung und Begründung dieses Vorgehens ist in der Botschaft 99.054 vom 31. Mai 1999 über den neuen NEAT-Gesamtkredit[13] enthalten. Die beiden Modelle «Parlament» und «Bundesrat» wurden dabei eingehend behandelt. Beide Modelle sehen vor, dass vor einer allfälligen Verwendung von Reserven eine Verzichtsplanung oder Kompensationsmöglichkeiten geprüft werden müssen. Die Ersteller müssen vorgängig aufzeigen können, dass dies nicht möglich ist.

2.2.3.1 Modell «Parlament»:

Wird ein Teil der Reserven beansprucht, so muss der Ersteller aufzeigen, dass die Mehrkosten nicht durch Verzichtsplanung oder Kompensationsmöglichkeiten aufzufangen sind. Im Modell Parlament würde das BAV das Begehren prüfen und dem Bundesrat einen Botschaftsentwurf für einen Zusatzkredit vorlegen. Die Botschaft würde in der Folge der Bundesversammlung unterbreitet.

2.2.3.2 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 Kredite nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen und die

12 BBl **1996 IV** 638
13 BBl **1999** 7325

Bauarbeiten dementsprechend vorübergehend eingestellt werden müssten. Daran kann auch das Parlament kein Interesse haben.

Das Prüfen und Abwägen, ob eine Reservefreigabe gerechtfertigt ist, hängt in erster Linie von technischen und finanziellen Faktoren ab 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 die Kompetenzen für das Reservemanagement dorthin, wo die Standards festgelegt und die Projekte genehmigt werden (vgl. auch Anhang 3)

Fazit: Der Bundesrat hat im Rahmen der Behandlung der Botschaft 99.054 über den neuen NEAT-Gesamtkredit vom 31. Mai 1999 die Auffassung vertreten, dass 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 wurden seither 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.

Der Bundesrat ist nach wie vor von der Zweckmässigkeit und Richtigkeit dieses Vorgehens überzeugt.

2.2.4 Teuerung, Bauzinsen und Mehrwertsteuer

Die Teuerung, die Bauzinsen und die Mehrwertsteuer sind in den Objektkrediten nicht enthalten, weil es Parameter sind, die von den Projektverantwortlichen nicht beeinflusst werden können. Die ausgewiesene Teuerung[14], die Bauzinsen sowie die Mehrwertsteuer werden jeweils mittels Krediterweiterungen zu den Verpflichtungs- bzw. Objektkrediten hinzugefügt.

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

2.2.5 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 Bundesbeschlüsse[15] und gibt jährlich

14 Index- und Vertragsteuerung
15 FinöV, Alpentransitbeschluss, Fondsreglement und NEAT-Finanzierungsbeschluss

die Zahlungsmittel frei. Der Bundesrat steuert das Projekt, indem er die Bauetappen genehmigt, die Investitionsmittel zuteilt und den Zeitplan bestimmt.

Nach der Zustimmung zum Alpentransit-Finanzierungsbeschluss verbleiben dem Parlament folgende Einflussmöglichkeiten:

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

Gemäss Alpentransitbeschluss vom 4. Oktober 1991[16] wird die Oberaufsicht der Bundesversammlung durch die NEAT-Aufsichtsdelegation wahrgenommen. Diese setzt sich aus Mitgliedern der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte zusammen. Der NEAT-Aufsichtsdelegation stehen im Rahmen dieses Beschlusses die Rechte und Pflichten gemäss Artikel 47quater und Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes[17] zu.

Die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen und die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte bezeichnen je zwei Mitglieder in die NEAT-Aufsichtsdelegation. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen einem Mitglied des Nationalrates und des Ständerates. Im Übrigen konstituiert sich die NEAT-Aufsichtsdelegation selbst.

Die NEAT-Aufsichtsdelegation legt den Finanzkommissionen, den Geschäftsprüfungskommissionen und den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor.

Die NEAT-Aufsichtsdelegation nimmt die begleitende und nachträgliche parlamentarische Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neuen Alpentransversale wahr. Sie prüft insbesondere die Einhaltung der Kosten und Termine, der Kredite und vom Bund bestellten Leistungen sowie der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Dazu verfügt sie über die gleichen weitreichenden Rechte wie die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation.

Über ihre Feststellungen orientiert die Neat-Aufsichtsdelegation die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen und die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen jährlich in einem Tätigkeitsbericht.

2.2.6 Umsetzung der Reservebewirtschaftung

Ein Grundsatz bei der Finanzierung der NEAT ist es, den Finanzrahmen möglichst eng zu halten. Die Ersteller wurden von Anbeginn an angewiesen, Überschreitungen des Objektkredits wenn immer möglich durch Kompensationen auszugleichen. Ein Objektkredit wird erst durch eine Reservefreigabe erhöht, wenn die Kompensationsmöglichkeiten im Änderungswesen ausgewiesen und vom Bund geprüft worden

16 SR **742.104**
17 SR **171.11**

sind. Dieses System hat sich grundsätzlich bewährt. Es zeigt sich, dass die restriktive Finanzierungspraxis durchaus ihre positiven Auswirkungen hat. Es besteht die Gefahr, dass ein zu grosszügig bemessener Finanzrahmen auch vollumfänglich ausgeschöpft würde.

Als Beispiel kann die Vorinvestition für die Abzweigung zur Bergvariante Uri dienen: Aus den Machbarkeitsstudien des BAV für die Bergvariante Uri resultierte ein Investitionsbedarf von 50–75 Millionen Franken für die Vorinvestition; das BAV kalkulierte zur Finanzierung eine Rückstellung von 100 Millionen ein. Die Projektierung der ATG ergab je nach Variante einen Kostenrahmen zwischen 40 und 110 Millionen Franken für die Vorinvestition. Die ATG als verantwortlicher Projektverfasser hat für das Auflageprojekt 2003 die Variante für 106 Millionen Franken. Dieser Entscheid der ATG als Erstellerin wird zurzeit vom BAV kritisch geprüft.

Gestützt auf Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 8. Dezember 1999[18] über den neuen NEAT-Gesamtkredit hat der Bundesrat bis heute aus dem Objektkredit Reserven 772,7 Millionen Franken für einzelne Werke freigegeben:

Er hat am 21. August 2002 gemäss Antrag des UVEK einerseits eine Freigabe aus den Reserven von 395,073 Millionen Franken zu Gunsten der Objekte Achse Lötschberg (390 Mio.) und Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau (5,073 Mio.) und andererseits eine Objektkreditverschiebung gemäss Artikel 3 Buchstabe a in der Höhe von 20 Millionen Franken vom Objekt Streckenausbauten übriges Netz zum Objekt Achse Lötschberg beschlossen. Am 27. August 2003 gab er weitere 377,6 Millionen Franken aus den Reserven frei: 165 Millionen Franken für das Werk Achse Lötschberg und 212,6 Millionen Franken für das Werk Achse Gotthard. Die Reserven der ersten Phase betragen noch rund 368 Millionen Franken.

2.2.7 Alternative Vorgehensweisen bei der Reservefreigabe:

Der Alternative, dass die Reservefreigabe durch das Parlament erfolgen könnte, steht einerseits Artikel 3 des Bundesbeschlusses über den neuen NEAT-Gesamtkredit entgegen. Dieser delegiert die operative Verantwortung für das Projekt und damit auch die Reservefreigabe dem Bundesrat.

Dieses Vorgehen mit jeweiliger Finanzierung von Projektänderungen über Zusatzkredite mit den dazu notwendigen Parlamentsbeschlüssen hätte andererseits zur Folge, dass bei jedem Zusatzkredit eine Botschaft verfasst und dem Parlament unterbreitet werden müsste. Im Normalfall dauert dieser Prozess mit dem Verfassen der Botschaft, der Ämterkonsultation, dem Mitberichtsverfahren, dem Beschluss des Bundesrates, der Publikation im Bundesblatt, der Beratung in der Kommission des Erstrates, dem Beschluss des Erstrates, Kommission des Zweitrates, Beschluss des Zweitrates, allfällige Differenzbereinigung insgesamt ca. ein Jahr, sofern keine grösseren Differenzen auftreten. Die Auswirkungen fehlender Kredite wären für den Bauablauf und damit die erfolgreiche Umsetzung der NEAT-Projekte weitreichend.

18 BBl **2000** 146

Fazit: Die Grösse des NEAT-Projekts und die lange Planungs- und Bauzeit bedingen auch entsprechend angepasste gesetzliche Bestimmungen, damit auf mögliche Unwägbarkeiten während der Bauzeit rasch reagiert werden konnte. Mit dem neuen NEAT-Gesamtkredit und dem Objektkredit Reserven ist ein Instrument geschaffen worden, das den Ansprüchen einer flexiblen Finanzierung gerecht wird und gut funktioniert.

Die Entwicklung des Projekts hat höhere mutmassliche Endkosten zur Folge als ursprünglich angenommen. Kompensationen innerhalb des Projekts (vgl. Kap. 6.2) sind nicht im angedachten Ausmass möglich. Alle Mehrkosten sind durch eingetretene, nicht voraussehbare Risiken (Geologie, Baugrund usw.) begründbar oder sind auf Projektverbesserungen mit Mehrwert in Form einer an den neusten Stand der Technik angepassten Sicherheit, optimierte Linienführung usw. zurückzuführen. Die Mehrkosten sind hoch aber plausibel und nachvollziehbar.

2.3 Zusatzkredit

Ein Zusatzkredit ist eine vom Parlament aufgrund einer Botschaft des Bundesrats beschlossene Erhöhung eines Verpflichtungskredits. Mit einem Zusatzkredit ergänzt das Parlament einen ungenügenden Verpflichtungskredit.

Am 13. September 2003 hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf des Bundesbeschlusses über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 zuhanden des Parlaments verabschiedet und damit eine Ergänzung des ungenügenden Verpflichtungskredits beantragt[19]. Die Vorlage wurde am 17. Dezember 2003 vom Ständerat mit 34:1 Stimmen gutgeheissen. Am 8. Januar 2004 hat die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) das Geschäft einstimmig für die Behandlung in der Frühlingssession 2004 freigegeben.

Die KVF-N revidierte am 9. Februar 2004 ihren Beschluss vom 8. Januar 2004: sie erteilte dem Bundesrat stattdessen den Auftrag, ihr bis zu ihrer nächsten Sitzung vom 19./20. April 2004 einen Bericht über die Mehrkosten zu erstellen. Die Behandlung Botschaft zum Bundesbeschluss über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 wurde zurück gestellt.

2.3.1 Notwendigkeit des Zusatzkredits

Das Kapitel Kosten zeigt, dass der Zeitpunkt gegeben ist, den Verpflichtungskredit zu ergänzen. Der Zusatzkredit bezieht sich dabei auf den Objektkredit Reserve. Wie bereits erörtert (vgl. Kap. Reserven), sind die Bestellungsänderungen in diesem Objektkredit «Reserven» enthalten. Angesichts der Unvorhersehbarkeit der Mehrkosten ist es nicht sachdienlich, wenn die Mittel auf die einzelnen Werke verteilt

19 BBl **2003** 6543

werden. Mit dem Zusatzkredit werden demzufolge gleichsam die Reserven aufgestockt, um den nötigen Handlungsspielraum wieder zu schaffen.

Stand der Finanzen am 31. Dezember 2003

Alle Zahlenangaben in Mio. Franken (ohne MWST und Bauzinsen) / Preisstand 1998

	Gesamt	Phase 1: Freigegebene Projekte	Phase 2: beantragte Projekte	Phase 2: gesperrte Projekte
Preisstand / NTI	1998 / 105.9	1998 / 105.9	1998 / 105.9	1998 / 105.9
NEAT-Gesamtkredit (nach BRB vom 3.07.01)	**14'704.0**	**11'320.0**	**2'243.0**	**1'141.0**
Summe der Objektkredite	12'757.0	10'179.0	1'437.0	1'141.0
Reserven	1'947.0	1'141.0	806.0	0.0
Freigegebene Reserven per 31.12.03	**772.7**	**772.7**	**0.0**	**0.0**

NEAT-Gesamtkredit per 31.12.03	**14'704.0**	**11'320.0**	**2'243.0**	**1'141.0**
Summe der Objektkredite	13'529.7	10'951.7	1'437.0	1'141.0
Reserven per 31.12.03	1'174.3	368.3	806.0	0.0

Die Tabelle zeigt die Aufteilung des NEAT-Gesamtkredits in die erste und zweite Phase, wobei Phase 2 noch in die zur Freigabe «beantragten» und die «gesperrten Projekte» aufgeteilt wird. Im NEAT-Gesamtkredit per 31. Dezember 2003 sind von den freigegebenen Mitteln von 11,32 Milliarden Franken 10,95 Milliarden in den Objektkrediten und noch rund 368 Millionen frei Reserven. Diese Zahlen müssen nun mit den mutmasslichen Kosten bzw. den in den nächsten Jahren beanspruchten Finanzmittel für Vergaben verglichen werden:

Gegenüberstellung Kosten und Finanzen

Alle Zahlenangaben in Mio. Franken (ohne MWST und Bauzinsen) / Preisstand

	Gesamt	Freigegebene Projekte der Phase 1 und beantragte Projekte der Phase 2	Phase 2: gesperrte Projekte
Preisstand / NTI	1998 / 105.9	1998 / 105.9	1998 / 105.9
NEAT-Gesamtkredit per 31.12.03	14'704.0	13'563.0	1'141.0
Mutmassliche Endkosten	15'811.4	14'670.4	1'141.0
Erforderlicher Zusatzkredit	**1'107.4**	**1'107.4**	**0.0**
NEAT-Gesamtkredit per 31.12.03	14'704.0	13'563.0	1'141.0
Mutmassliche Endkosten	15'811.4	14'670.4	1'141.0
Risiko / Streumass	1'400.0	1'400.0	
Erforderlicher Zusatzkredit mit Streumass	**2'507.4**	**2'507.4**	**0.0**

Der Zusatzkredit soll die freigegebenen Projekte der Phase 1 (im Wesentlichen Lötschberg- und Gotthard-Basistunnel) und die beantragten Projekte der Phase 2 (im Wesentlichen den Ceneri-Basistunnel) finanzieren. Die mutmasslichen Endkosten dieser Projekte betragen 14,670 Milliarden, der zur Verfügung stehende Anteil aus den NEAT-Gesamtkredit lediglich 13,56 Milliarden Franken. Zur Finanzierung der heute berechneten mutmasslichen Endkosten ist somit nach heutigem Kenntnisstand ein Zusatzkredit von 1,1 Milliarden notwendig.

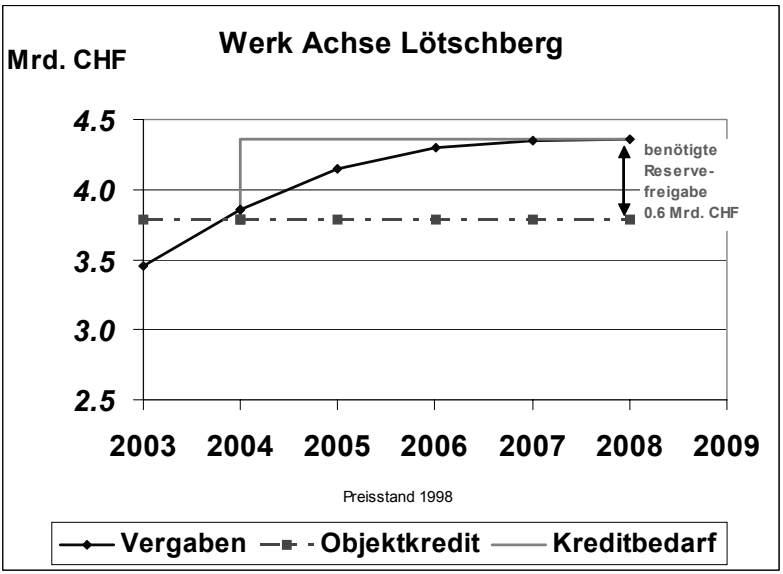
Aus dem Kapitel 2.1.2 geht hervor, dass die mutmasslichen Endkosten ein Streumass ausweisen. Soll sichergestellt werden, dass die Finanzierung bis zur Inbetriebnahme und Abrechnung der Projekte zuverlässig gewährleistet ist, müsste heute auch das Streumass oder Risiko in die Finanzierung mit einberechnet werden. Der Zusatzkredit müsste demnach 2,5 Milliarden betragen.

2.3.2 Höhe des Zusatzkredits

Wie hoch soll nun der heute beantragte Zusatzkredit sein? Um sicher zu gehen, dass alle Risiken abgedeckt sind, müsste ein hoher Zusatzkredit beantragt werden. Dies widerspricht aber dem Grundsatz, den Finanzrahmen möglichst eng zu halten.

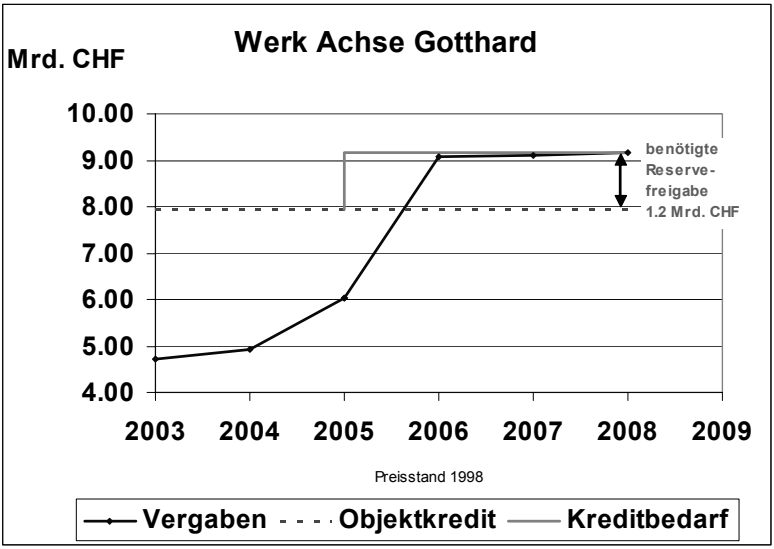
Wie in Kapitel 6 dargelegt, wird der Bundesrat ohnehin im Jahr 2007/2008 eine neue Gesamtschau zu den Grossprojekten der Bahnen vorlegen. Der Bundesrat erachtet es deshalb als sinnvoll, vorerst nur einen Zusatzkredit für die Vergaben bis ins Jahr 2007/2008 zu beantragen.

Vergaben Achse Lötschberg bis ins Jahr 2008 gemäss Angaben der Ersteller:



Bis ins Jahr 2008 benötigt die Achse Lötschberg Reservefreigaben von rund 600 Millionen Franken.

Vergaben Achse Gotthard (inkl. Ceneri) bis ins Jahr 2008 gemäss Angaben der Ersteller:



Bis ins Jahr 2008 benötigt die Achse Gotthard Reservefreigaben von rund 1200 Millionen Franken.

Bis 2008 sind mindestens 1,8 Milliarden freie Reserven zu schaffen, damit die Bauvorhaben ohne Unterbruch weitergeführt werden können. Aus der Phase 1 verbleiben 368 Millionen Reserven, aus der teilweisen Freigabe der Phase 2 kommen 806 Millionen Reserven frei; dies ergibt zusammen 1,2 Milliarden. Bei einem reibungslosen Ablauf der weiteren Arbeiten, d.h. ohne ausserordentliche Ereignisse fehlen mindestens 700 Millionen Reserven. Diese können dem beantragten Zusatzkredit von 900 Mio. Franken entnommen werden.

2.3.3 Kreditrechtliche Ergänzungen

In der Botschaft vom 10. September 2003 zum Bundesbeschluss über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 wurden die kredit- und haushaltrechtlichen Voraussetzungen des Zusatzkredites von 900 Millionen Franken sowie die rechtlichen Grundlagen des unterbreiteten Bundesbeschlusses ausführlich kommentiert (BBl *2003* 6543, 6566 und 6569). Wir möchten diese Ausführungen wie folgt ergänzen:

Nach dem Entwurf zum Bundesbeschluss, wie er zusammen mit der Botschaft vom 10. September 2003 unterbreitet wurde, erreicht das Total des um 900 Millionen Franken aufgestockten Gesamtkredites den Betrag von 15 604 Millionen Franken. Wie schon in der Übersicht zum vorliegenden Bericht dargelegt, ist aber nach heutigem Kenntnisstand per 31. Dezember 2003 mit mutmasslichen Endkosten für alle NEAT-Projekte im Umfang von 15 811 Millionen Franken zu rechnen. Ausserdem

ergibt die Risikoanalyse ein zusätzliches Gefahrenpotential von 1400 Millionen Franken sowie ein Chancenpotential von 350 Millionen Franken. Sofern sich Risiken und Chancen verwirklichen, könnten sich daher die NEAT-Endkosten von 15 811 Millionen Franken nochmals um 1050 Millionen Franken auf insgesamt 16 861 Millionen Franken erhöhen. Aus dieser Sicht würde der zur Deckung des mutmasslichen Gesamtvolumens erforderliche Zusatzkredit nicht 900 Millionen Franken, sondern 2157 Millionen Franken erreichen. In Übereinstimmung mit den haushaltrechtlichen Vorschriften und den Alpentransitbeschlüssen verzichten wir auf einen solchen Antrag und begründen dies wie folgt:

Nach Artikel 16 des Alpentransit-Beschlusses vom 4. Oktober 1991 (SR *742.104*) bewilligt die Bundesversammlung die zur Realisierung der NEAT-Projekte erforderlichen Kredite *etappenweise*. Ausserdem ist nach Artikel 10bis Absatz 3 des erwähnten Beschlusses das Betriebskonzept laufend zu optimieren und der Technologiefortschritt bei den Bahnen auszuschöpfen. Schliesslich ist der Bundesrat nach Artikel 3 Buchstabe c des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses (BBl *2000* 146) gehalten, zunächst Kompensationsmöglichkeiten auszuschöpfen, bevor er auf die Reserven greift.

Angesichts der bestehenden technischen, wirtschaftlichen und konzeptionellen Risiken und Chancen sowie den laufenden Optimierungs- und Kompensationsmöglichkeiten ist die kredittechnische Erfassung der mutmasslichen NEAT-Endkosten zur Zeit weder zweckmässig noch erforderlich. Unzweckmässig wäre eine solche Abdeckung der Endkosten deshalb, weil damit mögliche Anreize zur technischen und wirtschaftlichen Optimierung sowie zur Kostenkompensierung verloren gehen könnten. Ausserdem wäre die Kreditbemessung auf Grund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellten Kostenberechnungen, wie sie von Artikel 26 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR *611.0*) gefordert werden, mit allzu grossen und nur schwer erfassbaren Unsicherheitsfaktoren behaftet. Die kredittechnische Abdeckung der Endkosten ist zudem *unnötig*, weil der Alpentransit-Beschluss auch bei der Kreditbewilligung ausdrücklich die Etappierung vorsieht. Aus diesen Überlegungen möchten wir zunächst am bereits beantragten Zusatzkredit von 900 Millionen Franken *festhalten*. Sofern keine unvorhersehbaren Zwischenfälle eintreten, sollte er zur Überbrückung der kommenden vier Jahre ausreichen. Damit verbunden ist allerdings, dass noch vor Ablauf dieser Zeitspanne mit einem neuerlichen Zusatzkreditbegehren zu rechnen ist. Dieses wird sich wiederum auf gesicherte Kostenberechnungen stützen und den strengen Anforderungen von Artikel 26 FHG entsprechen können.

Fazit: Die Situation für den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der 2. Phase der NEAT 1 erweist sich nach Kenntnis aller Rahmenbedingungen nicht als alarmierend. Mit unverändertem Bundesbeschluss können die kommenden vier Jahre voraussichtlich finanziert werden, falls keine Anhäufung grösserer Vorkommnisse zu verzeichnen ist. Ein Ereignis mit Folgekosten in der Grössenordnung von 100 Mio. liesse sich innerhalb des Zusatzkredits von 900 Millionen ohne wesentliche Steuerungsmassnahmen auffangen. Sollten jedoch z.B. für die Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels wie am Lötschberg zusätzliche Rückfallebenen oder massive Vergabemisserfolge auftreten (geschätzte mögliche Mehrkosten bei Eintreten von 300 Mio.), so müsste der Bundesrat vorher einen Zusatzkredit beantragen.

Das BAV und die ATG haben überdies Steuerungsmöglichkeiten, wobei insbesondere die Frage des Baubeginns am Ceneri-Basistunnel von Bedeutung ist. Die sich abzeichnenden Projektänderungen lassen darauf schliessen, dass die notwendigen Unterlagen (Bauprojekte und Plangenehmigung) Mitte 2005 noch nicht vorliegen werden: Damit dürfte der Bau des Ceneri-Basistunnel erst mit einem Jahr Verzögerung in Angriff genommen werden. In diesem Fall wird die kritische Finanzierung erst 2009 erreicht.

Der Bundesrat beantragt daher, entsprechend der Botschaft vom 10. September 2003, vorerst einen Zusatzkredit von 900 Millionen. Dieser Betrag reicht aus, um die Finanzierung der Vergaben bis voraussichtlich ins Jahr 2008 zu sichern. Im Jahr 2007/2008 wird der Bundesrat dem Parlament eine neue Vorlage vorlegen, die den dannzumaligen Kenntnissen entsprechen und gegenüber heute weniger Unwägbarkeiten enthalten wird: Zu diesem Zeitpunkt werden am Lötschberg der Bau des Lötschberg-Basistunnel abgeschlossen und die neue Linie in Betrieb sein. Vom Gotthard-Basistunnel werden über 80% ausgebrochen und ein grosser Teil der schwierigen geologischen Formationen durchörtert sein. Auch der Ceneri-Basistunnel wird in Bau sein. In Kenntnis der verbleibenden Risiken wird der Bundesrat 2007/2008 das weitere Vorgehen prüfen (z.B. Voll- oder Teilausrüstung des Ceneri-Basistunnels, aktuelle Berechnung der mutmasslichen Endkosten) und den Rest des Zusatzkredits für den Abschluss der Arbeiten beantragen.

2.4 Verzicht und Kompensationen

2.4.1 Verzichtsplanung

Verzichtplanung bei der NEAT bedeutet, dass Bauobjekte, mit deren Realisierung noch nicht begonnen wurde, gestrichen werden. Dagegen ist ein Verzicht auf einzelne Bauteile bei einer Linienbaustelle kaum möglich. Möglichkeiten von etappierten Realisierungen sind im Kapitel Kompensationsplanung behandelt. Mit der Realisierung noch nicht begonnen wurde beim Ceneri-Basistunnel, Zimmerberg-Basistunnel und Hirzeltunnel. Die Bedeutung und Prioritäten sind in den Kapiteln 4.1 bis 4.3 umschrieben.

Fazit: Der Zimmerberg-Basistunnel und der Hirzeltunnel werden zurückgestellt, sie verbleiben in der gesperrten Phase 2 der NEAT 1. Der Umfang der beiden Bauobjekte beträgt noch rund 850 Mio. Franken. Über einen allfälligen Verzicht von Projektteilen wird erst im Rahmen einer Gesamtschau zu den Grossprojekten der Bahnen im Jahr 2007/2008 entschieden. Die Entscheidbefugnis liegt beim Parlament.

2.4.2 Kompensationsplanung

Die Kompensationsplanung ist für alle NEAT-Projektbeteiligten eine ständige Aufgabe, die auf jeder Stufe bei entsprechend sparsamem Umgang mit den finanziellen Mitteln ausgeschöpft werden muss.

Die gesetzliche Grundlagen ist die Alpentransit-Verordnung: (Art. 2 Abs. 2 AtraV): «Die Ersteller haben permanent Massnahmen zur Einhaltung der jeweiligen Objektkredite nach dem Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 8. Dezember 1999 zu prüfen und vorbehältlich einer genehmigungspflichtigen Projektänderung umzusetzen. Die entsprechenden Arbeiten sind zu dokumentieren.» und Artikel 2 Ziffer 3: «Ist absehbar, dass die jeweiligen Objektkredite nicht eingehalten werden können, sind die Ersteller zur Vorlage von Kompensationsmassnahmen an das Bundesamt für Verkehr (Bundesamt) verpflichtet. Sie zeigen dabei insbesondere die Konsequenzen auf die Bestellung des Bundes auf.»

Bei der Unterzeichnung der Vereinbarung wiesen die Ersteller ATG und BLS AT darauf hin, dass sie zu diesem Zeitpunkt keine Kompensationsmöglichkeiten erkennen würden. Die Kompensationsplanung wurde jedoch fortgeführt und einige Massnahmen wurden umgesetzt. Die so erzielten Minderkosten konnten jedoch die Mehrkosten wegen Projektänderungen bei weitem nicht kompensieren.

Aktuell zeigt die Kompensationsplanung, dass die Ersteller im Wesentlichen nur Einsparungen in Form von Reduzierungen der Bestellung des Bundes (betriebliche Anforderungen, Nutzungsdauer, Sicherheitsstandard) erkennen und zur Weiterbearbeitung vorschlagen.

Im März 2004 schlug die ATG im Wesentlichen die folgenden Kompensationsmassnahmen mit einem Einsparpotenzial von rund 258 Millionen Franken vor:

Querschläge zwischen den Tunnelröhren; Erhöhung der Abstände von den jetzt vorgesehenen 325 m auf 500 m.	24 Mio.
Vereinfachungen bei den Abluftführungen in den Multifunktionsstellen Sedrun und Faido	85 Mio.
Einsparungen bei Vorinvestitionen für künftige Tunnelfortsetzungen im Nordteil des GBT (Kt. Uri, Variante Berg lang geschlossen) und im Südteil des CBT (Bereich von Sarè bei Lugano)	21 Mio.
Vereinfachungen beim Zwischenangriff Sigirino des CBT	3 Mio.
Verzicht auf ein Entwässerungssystem beim CBT, das die getrennte Abführung von Bergwasser und gefährlichen Flüssigkeiten, die bei einem Ereignis austreten können, vorsieht.	6 Mio.

Verzicht auf eine Ereignislüftung beim CBT (Bewältigung von Brandfällen)	44 Mio.
Erlöse beim Verkauf von Grundstücken nach Bauende	15 Mio.
Verzicht auf eine etappierte Ausführung in Uri	60 Mio.
Total	**258 Mio.**

Das BAV stellt fest, dass die letztgenannte Massnahme nicht verwirklicht werden kann. Gemäss der Anfang März 2004 vom UVEK erlassenen Plangenehmigungsverfügung ist eine etappierte Lösung vorzusehen. Die zweitletzte Massnahme kann nach Auffassung des BAV im jetzigen Zeitpunkt noch nicht als Sparmassnahme einbezogen werden. Die Dauer, bis die Grundstücke veräussert werden können, ist zu lang, als dass verlässliche Aussagen möglich wären. In diesem Sinne reduziert sich das von der ATG präsentierte Einsparpotenzial um 75 auf 183 Millionen Franken. Hingegen kann das Kompensationspotenzial erweitert werden, wenn eine verkürzte Nutzungsdauer oder betriebliche Einschränkungen in Kauf genommen werden.

Das BAV geht daneben davon aus, dass sich die Verkehrsnachfrage nach und nach entwickelt. Vor diesem Hintergrund wird derzeit geprüft, ob – ohne schwerwiegende betriebliche Nachteile hinnehmen zu müssen – gewisse Projektteile vorderhand weggelassen werden können. Diese Kompensationsmöglichkeit im Sinne einer Staffelung der Realisierung wird vertieft geprüft.

Vom BAV bereits eingeleitet worden ist ein Auftrag für eine nochmalige Beurteilung der Tunnelabdichtung durch einen externen Experten. Ferner werden die Kommunikationskosten hinterfragt. Überprüft werden sollen insbesondere die Notwendigkeit und die Dimension der Kommunikation der NEAT-Ersteller vor Ort auf den Baustellen.

Fazit: Die Kompensationsplanung liegt im Zuständigkeitsbereich der Ersteller. Kompensationsmöglichkeiten sind weiterhin intensiv zu prüfen und wenn möglich umzusetzen. Das BAV erachtet den von der ATG eingeschlagenen Weg als zweckmässig. Es sind zusätzlich auch Massnahmen zu Gunsten geringerer Investitionskosten in Betracht zu ziehen, die unter Umständen die Nutzungsdauer und die betriebliche Flexibilität beeinträchtigen. Der Bund erwartet weitere Vorschläge und begründete Anträge auf allfällige Anpassungen von Vorgaben. Die NAD wird durch das BAV über die Erkenntnisse anlässlich der ordentlichen Tagungen informiert.

3 Projektsteuerung und Kommunikation

3.1 Projektsteuerung des Bundes auf drei Stufen

Auf Behördenstufe wird die Projektsteuerung (Controlling) durch das BAV wahrgenommen. Die entsprechenden Vorgaben über den Controllingprozess sind in der NEAT-Controlling-Weisung (NCW) festgehalten, die das UVEK erlassen hat. Das BAV prüft die Einhaltung dieser Weisung, die Zuverlässigkeit der Informationen auf

allen Stufen der Projektorganisation sowie die Einhaltung der Vereinbarungen, die der Bund mit den verschiedenen Erstellern abgeschlossen hat. Im Rahmen der Kontrolle als Teil des Controllings wurden im Jahre 2003 durch das BAV 28 Prüfungen durchgeführt. Sie sind in Anhang 10 mit Angabe der Prüfthemen und zugehörigem kurzem Fazit zusammengestellt.

Die Aufwendungen des BAV für diese Prüfungen betragen 450 Manntage bzw. 450 000 Franken pro Jahr. Darin eingerechnet sind die Ressourcen des BAV und der eingesetzten externen Experten für die Vorbereitung der Prüfungen, die Prüfung vor Ort und die Auswertung im Prüfbericht. Der Aufwand der Geprüften für die Vor- und Aufbereitung der Unterlagen und die allfällige Begleitung des Prüfteams wird auf ca. 200 Manntage pro Jahr geschätzt.

Die *Eidgenössische Finanzkontrolle* (EFK) kontrolliert und prüft die Arbeiten des BAV und der Ersteller. Die EFK und die BAV-interne Revisionsstelle führen verschiedene materielle Prüfungen beim BAV und bei den Erstellern durch. Ein jährlicher Prüfplan stellt die Koordination dieser Arbeiten sicher. Untersucht werden beispielsweise die Kreditkontrolle, stichprobenweise die Vergaben oder das Leistungs- und Kostencontrolling.

Die *NEAT-Aufsichtsdelegation* der eidgenössischen Räte (NAD) hat die parlamentarische Oberaufsicht über die NEAT. Gemäss dem Leitbild, das im Einvernehmen mit den Stammkommissionen (Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen) sowie der Finanzdelegation am 2. Juni 1999 erlassen wurde, prüft sie insbesondere die Einhaltung der Leistungen, Termine, Kosten und Kredite sowie der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Die NAD kann an die Adresse des Bundesrates, der zuständigen Verwaltungsstellen des Bundes sowie der Erstellergesellschaften Beanstandungen und Empfehlungen richten. Als parlamentarische Aufsichtsinstanz kann sie den Stammkommissionen der eidgenössischen Räte beantragen, politische Vorstösse zur NEAT einzubringen.

Zusammen mit dem Bundesrat bzw. dem UVEK und dem BAV sowie der EFK ist die NAD Teil des Aufsichts- und Kontrollsystems des Bundes. Dieser kontrolliert die mit der Planung, Projektierung und Verwirklichung der NEAT beauftragten Ersteller.

3.1.1 Bedeutung der Projektsteuerung

Prof. Dr. H.R. Schalcher schreibt im Bericht «Steuerung von grossen Eisenbahnprojekten» vom 21. August 2000[20]: «Zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektsteuerung ist eine umfassende und transparente Berichterstattung (…). Die Privatisierung der Eigentümer- oder Erstellerorganisation hat negative Auswirkungen auf die Steuerbarkeit eines Infrastrukturprojektes.»

In der Hayek-Studie vom 14. Juni 2000 ist festgehalten: «Die Durchsicht der NEAT-Controlling-Weisung hat ergeben, dass diese (…) keinerlei Anforderungen enthält, auf die im Interesse einer ordnungsgemässen Projektdurchführung und einer hinsichtlich Kosten, Termine, Qualität und technische Beschaffenheit einwandfreien und planmässigen Realisierung des Bauvorhabens verzichtet werden könnte.»

20 ETH Zürich, Institut Bauplanung und Baubetrieb, 31. August 2000

Das NEAT-Projekt ist ein Jahrhundert-Bauwerk von bisher einzigartiger Bedeutung und Dimension. Die NEAT kann nicht einfach bestellt bzw. gekauft werden: Neue Erkenntnisse während der langen, über 25jährigen Projektierungs- und Realisierungszeit müssen fortlaufend berücksichtigt und umgesetzt werden; die Linieführung in den Portalbereichen ist öffentlich zu diskutieren. Im Rahmen der Planauflage können kosten- und terminrelevante Verbesserungen gefordert werden; aufgrund der grossen geologischen und technischen Risiken ist ein Abschluss eines verbindlichen Vertrages für Besteller und Ersteller mit grösseren Risiken verbunden.

Bund und Ersteller haben deshalb eine Vereinbarung unterzeichnet und tragen die Risiken gemeinsam. Dies erfordert neben Vertrauen auch gegenseitigen Informationsaustausch, beidseits getragene Entscheide bei wichtigen Steuerungsmassnahmen (Linienführung) und auch Kontrollen. Das heisst, dass neben dem permanenten Controlling vor Ort durch die Erstellergesellschaften eine begleitende Kontrolle auf Behördenstufe notwendig ist.

3.2 Kommunikation

3.2.1 Berichterstattung Ersteller – Bund

Die vom UVEK vorgegebenen Informationskanäle zur Berichterstattung über Leistungen, Termine und Kosten sind in der NCW geregelt. Die Ersteller informieren mittels halbjährlichen Standberichten. Die Berichterstattung umfasst u.a. Situation und Prognose (d.h. auch die Kostenprognose bzw. die mutmasslichen Endkosten) und die Risikobewertung. Ferner informieren die Ersteller nach Eintreten eines ausserordentlichen Ereignisses mit erheblichen Auswirkungen auf Leistungen, Kosten und Termine (Art. 5 Abs. 2 AtraV) mittels Ereignismeldungen.

Neben dieser standardisierten Berichterstattung finden auf verschiedenen Stufen Koordinations- und Informationssitzungen statt (siehe Anhang 4).

Ende Januar 2004 erstellte das BAV basierend auf Vorinformationen der Ersteller eine provisorische Endkostenprognose per 31. Dezember 2003 und informierte anschliessend den Departementsvorsteher sowie die NAD über die mutmasslichen Endkosten respektive die sich abzeichnenden Mehrkosten. Diese beliefen sich nach damaligem Kenntnisstand auf rund 700 Millionen Franken. Dabei wurde wie immer schnell und offen informiert, wobei die dem BAV weiter geleiteten Meldungen der Ersteller die Grundlage für die Informationen bildeten.

Die Berichtsgefässe und Informationsgremien sind in Anhang 4 dargestellt. Ferner ist dort der Informationsfluss von den Erstellern zum BAV (und zur NAD) aufgeführt.

Die vom Bundesrat am 10. September 2003 verabschiedete Botschaft über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der NEAT 1, Phase 2 basiert auf den Standberichten der Ersteller per 30. Juni 2003 und berücksichtigt alle weiteren kostenrelevanten Meldungen, die bis zum 27. August 2003 (BRB über die Reservefreigabe) offiziell übermittelt worden sind. Zu diesem Zeitpunkt war bekannt, dass es in Bodio und Faido geologische Schwierigkeiten gab. Indessen wurden noch keine konkreten Mehrkosten angemeldet, da die ATG weder eine Zahl, noch eine Grössenordnung für das Ausmass der Mehrkosten nannte. Mangels konkreterer Angaben wurde die Finanzierung dieser Mehrkosten vorerst über die freien Reserven des Zusatzkre-

dits von 400 Millionen Franken gesichert. Anlässlich der Beratungen vor der KVF-S und -N wurde dies so mitgeteilt.

Die Kumulation von unterschiedlichen Mehrkosten führte dazu, dass die eingestellten Finanzierungsreserven schneller als erwartet (Ende Oktober 2003 bis Ende Januar 2004) verplant waren. Wie schwierig die Mehrkosten dabei einzuschätzen waren, zeigt die Pressemitteilung der ATG vom 28. Oktober 2003: «Faido, Störzone Richtung Süden geklärt und bewältigt». Die Mehrkosten werden darin mit ca. 100 Millionen Franken beziffert; gleichzeitig wird auf Minderkosten von 40 Millionen auf anderen Teilabschnitten hingewiesen. Aus dieser öffentlichen Bekanntmachung kann geschlossen werden, dass eine Mehrfinanzierung von ca. 60 Millionen Franken notwendig sein dürfte. Im Standbericht der ATG vom 13. Februar 2004 werden schliesslich Mehrkosten von ca. 130 Millionen Franken für diesen Bereich geltend gemacht.

Fazit: Bei der BLS AT ist festzustellen, dass die Risiken im Sommer 2003 unterschätzt, sich die gegen Jahresende erkannten Risiken als effektive Mehrkosten abzeichneten und nachträglich in die Endkostenprognose per 31.12.2003 aufgenommen wurden. Aufgrund der Berichterstattung Mitte 2003 – die mutmasslichen Endkosten wurden damals um 25 Millionen tiefer angegeben als noch ein halbes Jahr zuvor – konnte davon ausgegangen werden, dass der Kulminationspunkt der mutmasslichen Endkosten erreicht sei.

Von der ATG sind zwischen den Standberichten per Mitte 2003 und Ende 2003 keine Ereignismeldungen zu Mehrkosten erfolgt. Es ist für den Bund nicht möglich, gestützt auf früher gemeldete Risiken, Meldungen anlässlich von Koordinationssitzungen, den Plangenehmigungsverfahren und Pressemitteilungen, das Ausmass von Mehrkosten interpretieren. Dazu sind im Rahmen des Controllingprozesses die Ereignismeldungen vorgesehen.

Die halbjährliche Berichterstattung hat sich dennoch bewährt. Zusammen mit einer korrekten Anwendung der Ereignismeldung ist die zeitgerechte Erfassung des aktuellen Projektstandes zwischen den Berichtsperioden sichergestellt.

In Phasen mit parallel laufenden politischen Prozessen wie der parlamentarischen Behandlung von Zusatzkrediten soll die Informationstätigkeit von Bund und Erstellern gegenüber der NAD in Zukunft intensiviert werden.

Das BAV wird deshalb beauftragt, die Vorgaben für Ereignismeldungen, die insbesondere Kosten und Finanzen bereffen, zu präzisieren und die Berichterstattung an Parlament und Bundesrat auch speziellen Bedürfnissen anzupassen.

Gleichzeitig muss für derartige Fälle die Kommunikation zwischen Bund und den Erstellern enger aufeinander abgestimmt werden.

3.2.2 Kommunikation der Mehrkosten in der Öffentlichkeit

Anfang Februar 2004 hat das BAV kurzfristig den Bundesrat, die NAD, weitere parlamentarische Kommissionen und die Öffentlichkeit über die nach damaligem Kenntnisstand um 700 Millionen Franken gestiegene Endkostenprognose orientiert. Der NEAT-Kommunikationsstrategie entsprechend wurde wie immer schnell und offen informiert. In der Folge entstand eine gewisse Verwirrung über die Höhe der Mehrkosten (Vermengung des Zusatzkredits von 900 Mio. und der Mehrkosten von 700 Mio.). Gleichzeitig äusserten sich neben dem Bund als Oberaufsichtsbehörde und Besteller auch die Ersteller gegenüber den Medien zur Kostenentwicklung. Dies trug zu einer gewissen Verunsicherung bei.

Das Resultat entsprach nicht der NEAT-Kommunikationsstrategie. Das rasche Vorgehen des BAV war jedoch unvermeidlich und in der gewählten Form geboten und richtig: In äusserst kurzer Zeit mussten verschiedene Stellen (Bundesrat, NAD, Medien) zwingend informiert werden. In seiner Funktion als Controllinginstanz konnte das BAV dabei auch nicht vorgängig eine gemeinsame Plattform mit den Erstellern suchen. Um Transparenz zu schaffen, musste das BAV vielmehr agieren, konnte aber in keinem Fall alle Interessengruppen befriedigen. Angesichts der zahlreichen Beteiligten (BAV, Ersteller, UVEK, NAD, KVF, Kantone, Experten) und ihrer teilweise unterschiedlichen Interessenlagen, wäre dies nur möglich, wenn die Kommunikation in Zukunft zentral beim BAV (namentlich mit Weisungsberechtigung gegenüber den Erstellern) geführt würde. Dies würde allerdings einen Paradigmenwechsel gegenüber der bisherigen Praxis und in der NEAT-Kommunikationsstrategie bedeuten.

Fazit: Die Kommunikation zwischen Bund und Erstellern muss enger aufeinander abgestimmt werden. Die NEAT-Kommunikationsstrategie liefert die dafür notwendigen Führungsinstrumente. Im Hinblick auf ausserordentliche Ereignisse ist sie zu überprüfen.

4 Die NEAT-Projekte der 2. Phase

4.1 Ceneri-Basistunnel

Studien der ETH Lausanne und der SBB zur betrieblichen Plattform Nord-Süd zeigen, dass der Ceneri-Basistunnel (CBT) zur Verwirklichung des geplanten Angebots notwendig und betrieblich begründet ist:

– Mit der Realisierung des CBT wird die Transitachse Basel–Chiasso im Wesentlichen zur Flachbahn[21], womit Anhängelasten bis 2000 Tonnen ohne Traktionsänderungen bewältigt werden können (Wegfall von Vorspann-, Zwischen- und Schiebeloks). Dies hat geringere Kosten und einen massgeblichen Zeitgewinn im Transit-Güterverkehr mit einer Produktivitäts-

21 Es verbleiben noch Rampen von bis zu 21 ‰ Steigung zwischen Chiasso Smistamento und Capolago. In der Hauptlastrichtung Nord-Süd liegt die massgebliche Steigung mit 15 ‰ zwischen Capolago und Mendrisio. Die Rampe Chiasso Sm–Balerna von 21 ‰ ist für den Süd-Nord-Verkehr vernachlässigbar.

steigerung von rund 20 % auf der Achse Basel–Chiasso zur Folge. Gleichzeitig werden durch den CBT die Terminals östlich und westlich des Wirtschaftsraums Mailand bedient.

- Der CBT ermöglicht einen Kapazitätsausbau zur bedarfs- und zeitgerechten Sicherung der Trassennachfrage im Gütertransit.
- Die attraktive Schnellverbindung Locarno–Lugano durch den CBT stellt eine deutliche Angebotsverbesserung im öffentlichen Verkehr dar und sorgt damit für eine Verlagerung von der Strasse auf die Schiene. Vor allem im Personenverkehr sind Mehrerträge zu erwarten.
- Alle geprüften Linienführungskorridore südlich von Vezia können an das vorliegende Projekt des CBT angeschlossen werden.
- Bei finanziellen Engpässen ist der CBT dem Zimmerberg-Basistunnel (ZBT) vorzuziehen. Die rasche Umsetzung gleichzeitig mit dem Gotthard-Basistunnel wirkt sich optimal auf die geforderte Transportkapazität und -qualität aus.

Stand der Verfahren: Das Projekt CBT wurde vom 2. April bis 16. Mai 2003 öffentlich aufgelegt. Der Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens (Erteilung der Baubewilligung) kann auf Grund der gemeldeten Projektänderungen frühestens Mitte 2005 in Aussicht gestellt werden.

Kosten: Die mutmasslichen Endkosten des CBT mit zwei Einspurröhren werden auf 2035 Millionen Franken (Preisstand 1998) veranschlagt.

4.1.1 Systementscheid Ceneri-Basistunnel[22]

4.1.1.1 Grundlegende Sicherheitsüberlegungen

Die meisten älteren bestehenden Eisenbahntunnel haben nur eine Röhre. Allerdings wurden 5 von 6 Eisenbahntunnels in der Schweiz vor 1925 erbaut. Neuere Eisenbahntunnels haben zwei Röhren, einige sogar drei. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Verkehrsströme zudem massiv gewandelt (mehr Personen und Güter, höhere Tempi, kürzere Zugfolgezeiten, grössere Einheiten). Damit hat auch das Risikopotenzial zugenommen, was zumindest teilweise mit besseren Zugsicherungsanlagen (ETCS) kompensiert werden soll. Gleichzeitig ist die Gesellschaft auf einzelnen Gebieten sensibler geworden. Die Akzeptanz für Ereignisse mit hohem Ausmass im Verkehrsbereich ist insbesondere in Folge von schweren Unfällen in (Strassen-) Tunneln auch beim öffentlichen Verkehr gesunken.

Insbesondere die Ansprüche an die Sicherheit von Verkehrstunneln sind in den vergangenen Jahrzehnten, nicht erst seit «Mont Blanc» und «Gotthard», eindeutig gestiegen. Dabei wurden die Fluchtmöglichkeiten in den Strassentunneln massiv verbessert, d.h. mit Lüftungsmassnahmen und kurzen Fluchtwegen in sichere Bereiche (z.B. Rettungsröhre beim Gotthard-Strassentunnel) konnte die Chance für eine erfolgreiche Flucht bei einem Brand wesentlich verbessert werden. Bei Bahntunneln erfolgte lange keine entsprechende Entwicklung, da im Vergleich zum Strassentunnel gefährliche Situationen seltener eintreffen. Nicht berücksichtigt wurde dabei die

22 Chronologie der Ereignisse: vgl. Anhang 8

Problematik, dass nach heutigen Ansprüchen der Öffentlichkeit auch Vorkehrungen getroffen werden müssen, um ganz seltene, aber mögliche Ereignisse, insbesondere wenn diese mit vielen Todesopfern verbunden sind, zu verhindern oder zumindest deren Ausmass zu reduzieren.

Die aktuellen internationalen Normen und Vorschriften empfehlen für einen gemischten Betrieb (Personen- und Güterzüge) denn auch ein Tunnelsystem mit zwei Einspurröhren: Die United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) empfiehlt in den «Recommendations … on safety in tunnels (rail)» vom 1.12.2003: «(…) for mixed traffic, taking in account aerodynamics factors, a single-bore single-track might be more appropriate.»

Anhang 7 enthält zwei Grafiken zum Thema Sicherheit und Risiko.

Die Störfallverordnung (StFV), welche auch auf den Gefahrguttransport auf der Schiene Anwendung findet, regelt neu die Methoden, wie Risiken messbar und somit quantifizierbar zu machen sind. Dies geschieht mit der so genannten Quantitativen Risikoanalyse (QRA). Die StFV legt aber auch fest, dass Verkehrswege nach dem Stand der Sicherheitstechnik erstellt und betrieben werden müssen und verstärkt damit die Zielvorgabe des Eisenbahngesetzes, welches seinerseits verlangt, dass Bahnanlagen gemäss dem Stand der Technik erstellt und betrieben werden müssen und dass die Bahnunternehmungen für den sicheren Betrieb verantwortlich sind.

Diese gegenläufige Entwicklung von Mehrverkehr mit höherem Risiko und kleinerer Akzeptanz von Risiken führt zur Notwendigkeit von entsprechenden Sicherheitskonzepten mit geeigneten Massnahmen zur Risikoreduktion. Viele Einzelelemente wie Tunnelsystem, Nothaltestellen, Lüftung mit Über- und Unterdruck, Querschläge, Rollmaterial, Zugsicherungssysteme müssen dabei in die Betrachtungen einbezogen werden.

Als es Mitte der 90er Jahre darum ging, das Sicherheitskonzept der NEAT festzulegen, stand ein einziges System zum Vergleich zur Verfügung (= Stand der Sicherheitstechnik): der Channel-Tunnel zwischen Frankreich und England. Dieser Vergleichstunnel ist dreiröhrig. Es gelang in Feinarbeit und unter Einbezug der internationalen Fachwelt, die einzelnen Elemente des NEAT-Konzeptes so aufeinander abzustimmen und auszutarieren, dass man sich unter Wahrung der Sicherheitsansprüche bei der NEAT für ein Tunnelsystem mit zwei Röhren entscheiden und damit erhebliche Einsparungen bei den Investitionen machen konnte. Das erlaubte es dem Bundesrat am 12. April 1995 den Entscheid für ein NEAT-Konzept mit nur zwei Röhren im GBT und im LBT zu fällen. (Vorprojektgenehmigung für die NEAT / Sachplan AlpTransit: «Für die beiden Basistunnel zwischen Erstfeld und Bodio sowie Frutigen und Steg wird ein Tunnelsystem mit zwei Einspurröhren genehmigt. »)

Wollte man nun einzelne dieser Elemente aus dem Sicherheitskonzept herausbrechen, würde man das ganze Konzept ins Wanken bringen. Physikalisch gesehen könnten natürlich problemlos Züge durch ein Tunnelsystem fahren, das nicht dem Stand der Sicherheitstechnik entspräche. Aber gesetzlich sind die Eisenbahnunternehmungen verpflichtet, den Betrieb dem verminderten Sicherheitsniveau anzupassen und entsprechende betriebliche Massnahmen zu ergreifen und Einschränkungen vorzunehmen, bis die Risiken wieder auf das akzeptable Mass gesenkt wären und der Betrieb dem Vergleich mit anderen neuen Hochleistungsstrecken im In- und

Ausland Stand hält. Der Bund wäre gezwungen, in seiner Aufsichtsfunktion bei der Betriebsbewilligung für den Betrieb einschneidende Auflagen zu machen.

Eine Realisierung des ursprünglichen Tunnelprojektes – mit einer Doppelspurröhre ohne Notausgänge – ist mit den aktuellen Sicherheitsstandards nicht kompatibel. Auch eine Doppelspurröhre müsste deshalb sicherheitstechnisch angepasst werden, insbesondere mit belüfteten Notausgängen an die Oberfläche in einem Abstand von max. 1000 m oder mit einem parallel verlaufenden Sicherheitsstollen.

Damit wären die möglichen Einsparungen beim Wechsel des Tunnelsystems weit geringer als teilweise behauptet wird. Auch das ursprüngliche System Doppelspurröhre wäre nur mit (kostspieligen) Notausgängen bewilligungsfähig.

4.1.1.2 Betriebliche Einschränkungen

Da ein vereinfachtes Tunnelsystem ein Sicherheitsdefizit mit sich bringt, müsste das verlangte Sicherheitsniveau allenfalls durch die Anordnung betrieblicher Massnahmen gewährleistet werden. Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass Kreuzungsverbot zwischen Reisezügen und Güterzügen im Tunnel zu erlassen wäre. Eine vergleichbare Regelung (fahrplanmässiges Begegnungsverbot Reisezüge und Blockzüge/Benzinzüge) hat das UVEK für den Zimmerbergtunnel (2. Doppelspur Zürich – Thalwil) verfügt. Da der CBT länger ist als der bereits eröffnete ZBT (Teil 1) und da der CBT ein wesentlich höheres Güterverkehrsaufkommen aufweisen dürfte, müssten die betrieblichen Auflagen im CBT mit Doppelspurröhre wesentlich einschneidender ausfallen als im ZBT. Dies hätte massive betriebliche Einschränkungen zur Folge.

Es werden hier skizzenhaft einige Elemente aufgezeigt, wie derartige Einschränkungen aussehen könnten. Diese müssen aber im Einzelfall noch verfeinert und genauer untersucht werden müssten. Denkbare Elemente könnten sein:

- *a) Kein Mischverkehr im Tunnel:* Zur Vermeidung der Gleichzeitigkeit von Güter- und Personenverkehr könnte man beispielsweise die Güterzüge durch den Tunnel leiten, die Personenzüge über den Berg. Oder man könnte darauf achten, dass nur dann Güterzüge in den Tunnel einfahren, wenn kein Personenzug drin ist und umgekehrt (Fall Zimmerberg/Doppelspurausbau Zürich-Thalwil). Schliesslich könnten die Güterzüge auch über die eine NEAT-Achse und die Personenzüge über die andere geführt werden. Nebst betrieblichen Einschränkungen hätte eine nachträgliche Trennung allerdings unnötig grosse Investitionen in die NEAT zur Folge. Die NEAT wurde grundsätzlich für Mischverkehr geplant und ausgerüstet.
- *b) Kein Gefahrgut im Tunnel:* Mittels Verbot von Gefahrguttransporten über die NEAT könnte man die Risiken senken. Damit würden diese Anlagen nicht mehr der Störfallverordnung unterstehen. Da allerdings in einzelnen Alpentunnels auf der Strasse ebenfalls ein Transportverbot für bestimmte Güter herrscht, wären gewisse Güter wie chemische Produkte, Erdölderivate etc. auf den Transitachsen der NEAT nicht mehr transportierbar. Da von einer solchen Einschränkung auch die Rollende Landstrasse (RoLa) betroffen wäre, würde eine solche Massnahme auch die angestrebte Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene stark beeinträchtigen.

– *c) Einschränkung der Leistungsfähigkeit:* Durch Senkung der freigegebenen Anzahl Züge pro Tag unter die dem NEAT-Konzept zugrunde liegenden Annahmen könnte das Risiko gesenkt werden. Damit würde allerdings die Leistungsfähigkeit der NEAT eingeschränkt und damit die NEAT erheblich entwertet.

– *d) Senken der Sicherheitsansprüche:* Für den Bundesrat nicht in Frage kommt eine generelle Senkung der Sicherheitsstandards. Eine derartige Massnahme würde derzeit kaum auf gesellschaftliche Akzeptanz stossen und zudem auch internationalen Normen widersprechen.

Die NEAT weist nicht nur sehr lange Tunnels auf. Einzigartig wird sie vor allem in Bezug auf ihre Konzeption für Mischverkehr und unter Zulassung von Gefahrgut. Das Sicherheitsniveau muss diesen hohen Anforderungen heute und in Zukunft gerecht werden. Die UNECE empfiehlt in den «Recommendations…on safety in tunnels (rail)» vom 1.12.2003 für sehr lange Tunnel als «Regelung für den Mischverkehr» denn auch: «[The separation of passenger and freight trains] is not recommended as a standard measure except for tunnels which are very long or have mixed passenger and fright trains with dangerous goods.» (d.h. für den Fall CBT [sehr lang und Mischverkehr inkl. Gefahrguttransporte vorgesehen wird betriebliche Trennung empfohlen).

Der UIC-Kodex 779-9 «Sicherheit in Eisenbahntunneln» vom August 2003 empfiehlt für sehr lange Tunnel in seiner «Regelung für den Mischverkehr: Das Begegnen von Zügen (insbesondere von Personenverkehrs- und Güterzügen) in Tunneln wird durch einen optimierten Fahrplan reduziert. (…) Fahrpläne werden so gestaltet, dass es keine (oder nur wenige) geplante Begegnungen gibt».

Kommt hinzu, dass die Tunnels für eine Nutzungsdauer von 100 Jahren erstellt werden (Nutzungsdauer 100 Jahre für Tunnelverkleidung, Tragkonstruktion, Werkleitungsblock). Es darf nicht ohne Inkaufnahme anderer Folgen ein einzelnes Element aus dem fein abgestimmten Sicherheitskonzept herausgebrochen werden. Ein Ceneri mit einer Röhre – entsprechend den Vorschlägen der ATG sogar ohne Notausgänge/Stollen an die Oberfläche oder in eine parallele Rettungsröhre – ist ohne massive betriebliche Einschränkungen oder Erhöhung der Risikoakzeptanz der Gesellschaft nicht denkbar.

4.1.2 Ceneri-Basistunnel: Etappierungsvariante

Das Auflageprojekt 2003 des Ceneri-Basistunnel umfasst den Vollausbau. Aus rechtlichen Gründen war es nicht möglich, von Anfang an ein etappiertes Projekt oder gar eine Variante zum Vollausbauprojekt öffentlich aufzulegen.

Es liegen jedoch mögliche Etappierungsvarianten vor (vgl. Anhang 8):

Bei dem nun aufgelegten Projekt könnten einzelne Module weggelassen werden. Entsprechend angepasst, könnte der Ceneri-Basistunnel etappiert realisiert werden (z.B. nur bahntechnische Ausrüstung für eine Röhre). Eine solche etappierte Realisierung hätte Projektänderungen zur Folge (z.B. Anpassung der Gleistopologien in den Anschlussbereichen, Materialbewirtschaftung), für die entsprechende Planänderungsverfahren durchzuführen wären. Dies erfordert zwar zusätzlichen Zeitbedarf, ist aber deswegen nicht ausgeschlossen.

Die Ausschreibung ist noch nicht erfolgt. Die Arbeiten am Bauprojekt sind im Gange. Sollte sich aufgrund der anstehenden politischen Entscheide die Notwendigkeit einer Etappierung oder einer anderweitigen Anpassung des Projekts ergeben, könnte dem in der Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen entsprechend Rechnung getragen werden. Der Bundesrat wird die ATG dazu anhalten, Arbeiten für die Ausschreibung bzw. die Ausschreibung selbst nur unter Berücksichtigung der politischen Rahmenbedingungen und der noch zu fällenden Entscheide auszuführen. Da deren Inhalt und Tragweite zum heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt sind, erachtet es der Bundesrat als verfrüht, in Vorwegnahme der politischen Entscheide Anweisungen für eine allfällige Anpassung des Projekts zu erteilen.

Der Entscheid für die bahntechnische Ausrüstung der zweiten Röhre ist aus Sicht der Projektierenden am besten gleich mit dem Auftrag zur Projektierung zu fällen. Heute liegt ein Auflageprojekt für zwei Tunnelröhren vor. Die weiteren Arbeiten und die Eventualität eine oder zwei Röhren bahntechnisch auszurüsten kann parallel weiter verfolgt werden. Ein Entscheid ist spätestens im Jahr 2008 unabdingbar, d.h. gleichzeitig mit der Vorlage für einen zweiten Zusatzkredit, der auch die Vergabe der Bahntechnik des Ceneri-Basistunnels enthalten wird.

Fazit: Der Ceneri-Basistunnel ist zu realisieren. Der Bau sollte im Jahr 2006 (Vorarbeiten ab 2005) begonnen werden, sofern genehmigungsfähige Planunterlagen vorliegen und die finanziellen Mittel im Fonds für Eisenbahngrossprojekte verfügbar sind. Der Bundesrat beauftragt das BAV, mögliche Redimensionierungen und Varianten zu prüfen.

4.2 Zimmerberg-Basistunnel

Der Zimmerberg-Basistunnel (ZBT) verbessert den Anschluss der Ostschweiz an die NEAT durch erhöhte Kapazität und Fahrzeitverkürzungen im Personenverkehr. Die Studie der SBB zur betrieblichen Plattform Nord-Süd zeigt, dass der ZBT mit der Linienführung gemäss Sachplan AlpTransit (Tunnel ab Verzweigung Nidelbad bis Litti) betrieblich besser abschneidet als die durch den VCS eingebrachte Alternative.

Alternative öV-Konzepte zur Linienführung gemäss Sachplan AlpTransit für den Korridor Zürich–Zug–Arth-Goldau sind denkbar und können nach Beschluss über das weitere Vorgehen gezielt angegangen werden.

- Mit dem ZBT sind die Entflechtung des schnellen und langsamen Verkehrs und die Entlastung von Thalwil realisierbar.
- Die marktgerechte Verdichtung des Angebots Zürich–Innerschweiz und Zürich–Tessin kann realisiert werden.
- Die Flexibilität für die Weiterentwicklung des Angebots ist gewährleistet.
- Der ZBT ermöglicht zusammen mit dem Gotthard-Basistunnel und dem Ceneri-Basistunnel sehr attraktive Fahrzeiten Zürich–Tessin (ca. $1^1/_2$ Std.) und Zürich–Mailand (Systemzeit 3 Std.) mit Halt in der Innerschweiz sowie Knoten in Bellinzona und Lugano.
- Der ZBT dient in erster Linie dem Personenverkehr.

Fazit: Ein Zimmerberg-Basistunnel ist aus bahnbetrieblicher Sicht in erster Linie für den Personenverkehr sinnvoll. Eine vertiefte Studie nach Alternativen zur Linienführung gemäss Sachplan AlpTransit ist angezeigt. Er hat gegenüber dem Ceneri-Basistunnel zweite Priorität. Der Kredit für den ZBT bleibt deshalb weiterhin gesperrt.

Kosten: Die mutmasslichen Endkosten des Zimmerberg-Basistunnels mit Doppelspurröhre werden auf 753 Millionen Franken (Preisstand 1998) veranschlagt, wobei allfällige zusätzliche Sicherheitseinrichtungen (Fluchtstollen) nicht berücksichtigt sind.

4.3 Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie (Hirzeltunnel)

Bei der Redimensionierung der NEAT wurde der Hirzeltunnel in der Priorität zurückgestuft, da er für den Reiseverkehr von der Ostschweiz zur Gotthardachse und Richtung Süden gegenüber der Reisezeit über den Sattel eine *Reisezeitverlängerung* (ca. 5 Minuten) bewirken würde. Der Güterverkehr kann dank der Netzausbauten von BAHN 2000 (Vierspurausbau Thalwil–Zürich–Limmattal) über den Raum Zürich geführt werden. Gemäss Entwurf des Alpentransit-Beschlusses in der FinöV-Botschaft[23] sollte der Hirzeltunnel nur im Sachplan festgelegt werden. Das Parlament hat dann den Hirzeltunnel wieder in die finanzierten NEAT-Investitionen aufgenommen.

Die Studie der SBB zur betrieblichen Plattform Nord-Süd zeigt, dass der Hirzeltunnel im Betrachtungshorizont 2015 betrieblich (noch) nicht begründet ist:

- Weder im Personen- noch im Güterverkehr besteht aus heutiger Sicht im Betrachtungshorizont 2015 ein Marktbedürfnis für eine Schienenverbindung vom linken Zürichseeufer zur Gotthardachse.
- Das Güterverkehrsaufkommen aus der Ostschweiz kann nördlich von Zürich und dann über die Südbahn (SBB-Linie durch das Freiamt) zur Gotthardlinie geführt werden.
- Die Ostschweiz hat im Personenverkehr sowohl über Zürich als auch mit dem Voralpenexpress in Arth-Goldau gute Anschlussbedingungen Richtung Süden.

Fazit: Das Bauwerk Hirzeltunnel wird vorläufig im Programm der zweiten Phase der NEAT 1 zurückgestellt. Der Bundesrat bestimmt, wann die Zweckmässigkeit erneut geprüft wird, und stellt bei Bedarf Antrag auf Freigabe des Kredits.

23 BBl **1996 IV** 638

Kosten: Die mutmasslichen Endkosten des einspurigen Hirzeltunnels sind mit 200 Millionen Franken (Preisstand 1998) berücksichtigt und im FinöV-Fonds nach 2012 eingestellt.

5 Spezialthemen

Die parlamentarischen Anfragen beinhalten auch eine Reihe von Spezialthemen und Einzelfragen. Sie sollen in der Folge dem heutigen Kenntnisstand entsprechend geklärt werden.

5.1 ETCS Level 2:[24]

Die BLS AT hat den Auftrag, die Infrastruktur für den Bereich Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung im Lötschberg-Basistunnel (LBT) bereitzustellen. Dazu hat sie die Firma Alcatel mit der Ausführung beauftragt. Die Arbeiten laufen nach Plan, was ein im Januar 2004 durch die BLS AT durchgeführtes Audit bestätigt hat.

Risiken gibt es in den folgenden Bereichen:

Fahrzeugausrüstungen für ETCS Level 2: Die technische Lösung für die Umrüstung des Grossteils der Fahrzeuge liegt vor. Die Umsetzung des Serienumbaus ist bis Ende des ersten Quartals 2006 geplant. Für die Fahrzeuge des Typs Re 485 und der Infrastruktur (Unterhalts- und Interventionsfahrzeuge) liegt die technische Lösung für die Umrüstung vor. Es besteht die Gefahr, dass sich der Einbau verzögert, wenn nicht rechtzeitig bestellt und die Lieferfristen nicht eingehalten werden. Damit stünden die mit ETCS ausgerüsteten Fahrzeuge im Mai 2007 nicht bereit.

Interoperabilität: Verschiedene Firmen sind mit der Lieferung der Infrastruktur für ETCS Level 2 beauftragt: Alstom für die Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist und Alcatel für den LBT. Damit muss die Interoperabilität der Fahrzeuggeräte auf zwei unterschiedlichen Infrastrukturen zwingend vor der Inbetriebnahme des LBT nachgewiesen werden. Dies obwohl heute noch nicht alle Nachweistests auf EU-Ebene endgültig definiert sind.

Lösungsansätze und weiteres Vorgehen

Systemführerschaft ERTMS[25]*:* Die SBB wird durch das BAV mit der Systemführerschaft für ERTMS beauftragt. Damit wird die Gesamtsicht zur Einführung von ETCS in der Schweiz gewährleistet und insbesondere die abgestimmte Planung für die Neubaustrecke (NBS) und den Lötschberg-Basistunnel sichergestellt.

Fahrzeugumbau: Die SBB hat die Planung zur Ertüchtigung von ETCS Level 2 auf der NBS bis Mitte 2006 und für die rechtzeitige Umrüstung der Fahrzeuge im Hinblick auf die Eröffnung des LBT vorgelegt. Von Bombardier liegt heute eine Offerte für die Umrüstung der Güterloks Re 485 bis Mai 2007 vor. Ebenfalls liegen Lösungen vor für die Fahrzeuge der Infrastruktur (Unterhalts- und Interventionsfahrzeuge). Die Bestellung durch BLS AG ist noch ausstehend (Stand 8.3.04).

24 Chronologie der Ereignisse: vgl. Anhang 9
25 ERTMS European Rail Trafic Management System: Überbegriff zu ETCS, der die Übertragung von Sprache und Daten mit einschliesst.

Interoperabilität: Für die Sicherstellung der Interoperabilität schlägt die SBB vor, Fahrzeuge mit Alstom-Ausrüstung auf der Pilotstrecke Jüteborg-Halle-Leipzig zu testen, und umgekehrt Fahrzeuge mit Siemens-Ausrüstungen von der Pilotstrecke auf der Infrastruktur der NBS zu testen. Damit lassen sich Probleme frühzeitig, vor den eigentlichen Tests im LBT erkennen und allfällige Massnahmen planen.

Rückfallebene: Die BLS AG beantragt die Realisierung einer Rückfallebene (RFE) mit konventioneller Signalisierung und Zugsicherung (Variante «etappiert»). Aufgrund der heute dem BAV zur Verfügung stehenden Planung gefährdet dies den Inbetriebnahmetermin im Mai 2007 sowie das Ziel, im LBT ETCS Level 2 einzuführen. Die Rückfallebene kostet gemäss Antrag BLS rund 60 Millionen Franken.

Die BLS AT schlägt eine minimale Rückfallebene (Variante 3) vor. Diese erlaubt den reduzierten Betrieb des LBT bei temporären Ausfällen in der Anfangsphase. Im Gegensatz zur Rückfallebene Variante «etappiert», gefährdet diese die Inbetriebnahme mit ETCS Level 2 nicht zusätzlich. Die Kosten betragen gemäss BLS AT 16 Millionen Franken. Über die Rückfallebene wird das BAV im April 2004 entscheiden.

Das BAV hat einen anerkannten, unabhängigen Fachmann mit einer Expertise beauftragt. Im Schlussbericht vom 28. Februar 2004 stellt er fest, dass mit der Einführung der Systemführerschaft und den oben genannten Massnahmen beim Fahrzeugumbau und bei den Interoperabilitätstests die Inbetriebnahme des LBT im Mai 2007 mit ETCS Level 2 erfolgen kann.

5.2 Abstand der Querschläge[26]

Die ATG sieht heute einen Querschlagabstand von 325 m vor. Das BAV hatte damals die Haltung vertreten, dass die ursprünglich vorgesehenen 650 m-Querschlagabstand zu gross seien. Die Reduktion auf 325 m (und nicht z.B. auf 500 m) erfolgte aus Gründen der Projektkontinuität (Halbierung des alten Abstandes). Nach dem Entscheid der ATG reduzierte die BLS-AT ihrerseits den Querschlagabstand von ursprünglich 500 m auf 333 m.

Gemäss aktuellen internationalen Normen beträgt der maximale Abstand zwischen Querschlägen 500 m. Eine Erhöhung des Querschlagabstandes auf 500 m im CBT kann geprüft werden. Dabei sind die Auswirkungen auf die Fluchtbedingungen bei einem Brand (zusätzliche Expositionszeit bis zum Erreichen eines geschützten Bereiches) den Kosteneinsparungen gegenüberzustellen. Müsste konstatiert werden, dass die Erhöhung des Querschlagabstandes zu einer wesentlichen Erhöhung des Risikos im Zusammenhang mit dem Transport gefährlicher Güter führt, so müssen eventuell andere Massnahmen (z.B. betriebliche Einschränkungen) ergriffen werden, um die im Störfallrecht festgelegten Sicherheitsanforderungen zu erfüllen.

Lösungen mit einem Querschlagabstand bis 500 m sind als Stand der Technik akzeptiert, sofern von ATG der Nachweis der quantitativen Sicherheitsanforderungen einer Eisenbahnhochleistungsstrecke in einen neuen Tunnel erbracht ist. Das BAV prüft und genehmigt die Anträge.

26 Chronologie der Ereignisse: vgl. Anhang 9

5.2.1 Verzicht auf Ereignislüftung im Ceneri-Basistunnel[27]

Der von ATG vorgeschlagene Verzicht auf eine Ereignislüftung widerspricht sowohl den Sicherheitsüberlegungen der ATG selbst wie auch den aktuellen internationalen Normen. Die Sicherheitsziele für AlpTransit wurden im achsübergreifenden Konzept für die Personensicherheit im Betrieb von AlpTransit durch die Gesuchstellerin wie folgt umschrieben: «Das Sicherheitsniveau von AlpTransit soll demjenigen anderer Hochleistungsstrecken des europäischen Schienenetzes entsprechen und der Sicherheit anderer vergleichbarer Verkehrsmittel in keiner Weise nachstehen».

Auf den verschiedenen Teilstücken der beiden Achsen Gotthard und Lötschberg sowie auch zwischen diesen beiden Achsen von AlpTransit ist ein ausgewogenes Sicherheitsniveau zu realisieren. (…)». Der Verzicht auf eine Ereignislüftung widerspricht beiden obenstehenden Sicherheitszielen. Die aktuellen nationalen und internationalen Normen und Vorschriften verlangen mehrheitlich eine Belüftung von Notausgängen:

Vorgeschrieben sind Lüftungsmassnahmen in den Normen von Italien, Frankreich und Grossbritannien. Die UNECE empfiehlt in den «Recommendations … on safety in tunnels (rail)» vom 1.12.2003: «Ventilation systems must be designed to keep emergency exits, cross passages and safety tunnels free of smoke. (…)»

Der UIC-Kodex 779-9 «Sicherheit in Eisenbahntunneln» vom August 2003 empfiehlt «Lüftungssysteme, um Notausgänge, Querstollen oder parallele Sicherheitstunnel möglichst rauchfrei zu halten» (…) «für spezifische Situationen, wo sichere Bereiche rauchfrei gehalten werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen, können alternative Massnahmen wie Türen oder Schleusen ebenfalls geeignet sein.»

Ob die ATG Rauchfreiheit in den geschützten Bereichen mit anderen (günstigeren) Massnahmen als einer Ereignislüftung sicherstellen kann, ist zu prüfen. Dabei sind auch die Anforderungen des Betriebs (u.a. Unterhaltsarbeiten) an Klima und Luftqualität zu berücksichtigen. Die ATG hat den Nachweis zu erbringen. Dieser ist durch das BAV zu prüfen und allenfalls zu genehmigen.

5.3 Anforderungen an das Rollmaterial[28]

Die Standards für den LBT, aus welchen sich die Anforderungen an das Rollmaterial ableiten, sind seit 1998 bekannt. Heute ist die Planung der Anpassarbeiten am Rollmaterial angelaufen. Es zeigt sich, dass der Nachweis der Anforderungen schwierig ist; für gewisse Anforderungen fehlen die Definitionen in internationalen Normen noch (Beispiel: 15 Minuten Lauffähigkeit bei Vollbrand). Es gilt zu verhindern, dass nationale Standards definiert werden, welche später international nicht abgestützt sind.

Mit der Bildung des Steuerungsausschusses «RoadMap Sicheres Rollmaterial» sind die Voraussetzungen geschaffen worden, um die offenen Fragen zu lösen. Die kritischen Punkte sind heute erkannt, die Umsetzung wird geplant und nötige Massnahmen zur Überbrückung sind definiert. Bis Mitte 2007 erfüllen alle Fahrzeuge,

27 Chronologie der Ereignisse: vgl. Anhang 9
28 Chronologie der Ereignisse: vgl. Anhang 9

welche den LBT befahren die betrieblichen Anforderungen oder sie werden durch Überbrückungsmassnahmen gewährleistet.

5.4 Sicherheit in Strassen- und Bahntunnel

Seit 2001 sind unter dem Arbeitstitel Tunnelnorm Schweiz neue SIA-Normen zur Projektierung und Ausführung von Verkehrstunneln im Entstehen. Die Materie ist in vier Normen gegliedert: Projektierung Tunnel, Grundlagen; Projektierung Tunnel, Bahntunnel; Projektierung Tunnel, Strassentunnel; Untertagbau, Ausführung. Die Normen sollen Ende 2004 in Kraft gesetzt werden. Sie umfassen insbesondere auch die bei der Planung relevanten Aspekte zur Sicherheit.

Zur Sicherheitsphilosophie in den neuen Tunnelnormen des SIA: Die Grundlagennorm enthält Grundsätze zur Sicherheitsplanung, welche sowohl für Bahn- als auch für Strassentunnel gelten. Darin wird nicht festgelegt, in welchen Fällen eine Tunnelröhre genügt und wann zwei Tunnelröhren nötig sind. Es wird aber eine Sicherheitsanalyse verlangt, mit welcher nachgewiesen wird, dass das Tunnelsystem den Anforderungen an die Sicherheit genügt.

In der Norm Strassentunnel sind keine weiteren Bestimmungen zur Wahl des Tunnelsystems enthalten, in der Norm Bahntunnel wird jedoch präzisiert, dass die Wahl des Tunnelsystems von dem Bahnbetriebskonzept, unter Berücksichtigung der Erhaltung, der Sicherheitsanalyse und dem Stand der Sicherheitstechnik, der Tunnellänge und Fahrzeit der Züge im Tunnel, den geologischen Randbedingungen, der Längsneigung und der baulichen Gestaltung, dem Klima und der Lüftung, der Umwelt sowie der Wirtschaftlichkeit abhängig ist.

Bahn- und Strassentunnel werden zur Frage Sicherheit absolut gleich behandelt, weil auch die Sicherheitsüberlegungen auf der gleichen Grundlage aufbauen. Die Infrastrukturkonzepte können allerdings unterschiedlich ausfallen. Im Zentrum stehen die Risiken, die sich aus der Art und der Zusammensetzung des Verkehrs, der Fahrzeuge, der transportierten Güter und aus der Betriebsart des Tunnels ergeben.

5.5 Zukunft der Bergstrecken

Im Jahr 1999 reichte Nationalrat Remigio Ratti eine Motion (Mo 99.3561) zur Zukunft der historischen Gotthardbahn ein. Der Bundesrat äusserte sich dazu folgendermassen: «Der Gotthard-Bergstrecke kommen nach Fertigstellung des Gotthard-Basistunnels grundsätzlich drei Funktionen zu: Sie dient dem Interregio- und dem Tourismusverkehr und als Entlastungsstrecke für den Basistunnel. Welche Aufgaben die Bergstrecke dereinst konkret übernehmen wird, kann jedoch erst später, nämlich vor der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, entschieden werden. Dies, weil Angebots- und Betriebskonzepte auf die tatsächlichen Bedürfnisse ausgerichtet sein müssen und sich diese heute für den Zeitraum 2010–2015 nicht mit der nötigen Genauigkeit voraussagen lassen. Der Entscheid über den künftigen Einsatz der Bergstrecke muss von der Infrastrukturbetreiberin, also voraussichtlich der SBB AG, mit Blick auf die interessierten Verkehrsbetreiberinnen, also Bahnen und Kombiverkehrsgesellschaften, getroffen werden. Dabei werden auch die Standortkantone als Besteller eine wichtige Rolle spielen, wenn es nämlich darum geht,

im Falle ungenügender Kostendeckung das Angebot (z. B. im Regionalverkehr) zu bestellen und abzugelten.

Es ist nicht Aufgabe des Bundesrates, sich mit den mittel- und langfristigen Nutzungsmöglichkeiten dieses Bauwerkes zu befassen, da dies Sache der künftigen Betreiberin dieser Strecke ist. Der Bundesrat ist aber bereit, das Anliegen in der Form des Postulates zu überprüfen.» Die Motion wurde am 5. März 2001 in Form eines Postulates überwiesen.

Die SBB-Infrastruktur vertrat im Februar 2000 die Haltung, dass die Ceneri-Bergstrecke auch nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels (CBT) für den regionalen Personenverkehr, während der Erhaltungsarbeiten am CBT und für den Ereignisfall notwendig sein werde. Nach Inbetriebnahme des CBT kann sie jedoch einfacher ausgestaltet und die Unterhaltskosten gesenkt werden.

Am Lötschberg bilden die Bergstrecke mit dem Huckepack-Profil und dem Autoverlad durch den Scheiteltunnel zusammen mit dem Basistunnel ein Gesamtsystem.

Die Funktionen der Bergstrecken nach Inbetriebnahme der Basislinien sind durch die Betreibergesellschaften zu analysieren. Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit die entsprechenden Aufträge auslösen.

6 Finanzierung der Schieneninfrastruktur

6.1 Ausgangslage und Problemstellung

Alle Verkehrsinfrastrukturinvestitionen (Strasse und Schiene) werden heute von der öffentlichen Hand bezahlt. Ein Teil der Kosten wird durch die Nutzerinnen und Nutzer gedeckt; allerdings deckt der Verkehr die durch ihn verursachten Kosten generell nicht vollständig. Mit anderen Worten: die Preise im Verkehrsmarkt sind zu niedrig, um die Infrasturkosten und die externen Kosten zu erwirtschaften. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen kann auch die Schiene ihre Kosten nicht vollständig decken: die Schieneninfrastruktur kann die Abschreibungen nicht erwirtschaften. Diese Tendenz spiegelt sich auch in den derzeitigen gesetzlichen Regelungen wider. Die Bahnen sind rechnerisch und organisatorisch in Verkehrs- und Infrastruktursparten unterteilt. Das heutige Trassenpreissystem für die Schiene geht davon aus, dass alle Verkehre mindestens die Grenzkosten decken. Mit dem so genannten Deckungsbeitrag sollen alle Verkehre einen möglichst hohen Beitrag an die Fixkosten bzw. die noch nicht gedeckten variablen Kosten der Infrastruktur leisten. Eine vollumfängliche Kostendeckung ist aber nicht möglich, die Infrastrukturbetreiberinnen können keinen Gewinn erwirtschaften. Daher gleicht der Bund die Defizite der Infrastrukturbetreiberinnen aus.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen können die Bahnen ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, die marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen für die FinöV-Projekte innert der vorgesehenen Fristen zu verzinsen und zurück zu zahlen. Zudem zeichnet sich ab, dass die Erträge zumindest in der Anfangsphase geringer als ursprünglich angenommen ausfallen werden. Grund dafür ist vor allem die Entwicklung der Preise und der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen seit der Verabschiedung der FinöV-Botschaft vom 26. Juni 1996. Darin hatte der Bundesrat schon festgehalten: «Die gegenwärtige Tendenz bei den Verkehrserlösen der Schiene müsste nicht nur gebremst, sondern es müsste in den nächsten 10–15 Jahren eine

Trendwende herbeigeführt werden können.» Diese Trendwende ist nicht eingetreten. Im Gegenteil, die Preise im Güterverkehr sind unter anderem wegen der Öffnung der Märkte auf der Strasse und der Schiene generell weiter gesunken. Hinzu kommt eine Reihe von Entwicklungen, die vor allem bei der NEAT die betriebswirtschaftliche Rentabilität weiter drücken:

- Verzögerung beim europaweiten Durchsetzen der Kostenwahrheit im Verkehrsbereich;
- der Trend zum Transport hochwertiger, aber leichterer Güter erschwert die Konkurrenzfähigkeit der Bahnen;
- die Qualitätsmängel im internationalen Bahngüterverkehr sind trotz der intensiven Bemühungen der Schweiz noch nicht behoben.

Folglich entstehen dem Bund mit der Inbetriebnahme neuer Schieneninfrastruktur zusätzliche Kosten für den Betrieb und den höheren Substanzerhalt der vergrösserten Infrastruktur.

Der Bundesrat hat das UVEK am 10. September 2003 deshalb beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD die Finanzierung der Schieneninfrastruktur zu analysieren und im ersten Halbjahr 2004 Lösungsvorschläge für die anstehenden Fragen zu unterbreiten. Nachfolgend werden die Zwischenergebnisse der Arbeitgruppe BAV und EFV dargelegt. Damit erhalten die Kommissionen und das Parlament den für die anstehenden Entscheidungen nötigen Gesamtüberblick über die Finanzierungssituation im FinöV-Fonds und im ordentlichen Budget des Bundes. Der Bundesrat wird die Lösungsvorschläge mit einer separaten Vorlage voraussichtlich im Herbst 2004 dem Parlament unterbreiten.

6.1.1 Die Schuldenbremse

Die Schuldenbremse wurde am 2. Dezember 2001 von Volk und Ständen angenommen und erstmals auf das Budget 2003 angewandt.

Das Ziel der Schuldenbremse besteht darin, «die Überschüsse und Defizite in der Finanzrechnung über den gesamten Konjunkturzyklus ungefähr auszugleichen»[29], um einen weiteren Anstieg der nominellen Bundesschulden zu vermeiden. Mit anderen Worten sollen die Bundesschulden über einen Konjunkturzyklus hinweg stabilisiert werden.

In der Botschaft zur Schuldenbremse wird jedoch gleichzeitig betont, dass «trotz Schuldenbremse ein Anstieg der Verschuldung nicht zum vorneherein vollständig ausgeschlossen werden kann, so beispielsweise im Fall von Transaktionen, welche lediglich die Bestandsrechnung betreffen oder im Fall, in dem die eidgenössischen Räte mit qualifiziertem Mehr von der Schuldenbremse abweichen»[30].

Rein formal bezieht sich die Schuldenbremse lediglich auf die Finanzrechnung, welche über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein muss. Wie in der Botschaft zur Schuldenbremse und auch in den parlamentarischen Debatten immer wieder betont wurde, ist es das Ziel der Schuldenbremse, die nominellen Bundesschulden zu stabilisieren. Ausgenommen hiervon ist ausdrücklich eine Erhöhung der

29 Botschaft zur Schuldenbremse, vom 5. Juli 2000, BBl **2000** 4653, 4685
30 Botschaft zur Schuldenbremse, vom 5. Juli 2000, BBl **2000** 4653, 4886

Schulden aufgrund eines ausserordentlichen Zahlungsbedarfs nach Artikel 126 Absatz 3 BV sowie aufgrund von Tresoreriedarlehen.

6.1.2 Finanzierung der Schieneninfrastruktur heute

6.1.2.1 Finanzrechnung und Bahnen

Mit der Bahnreform wurde 1998 die Finanzierung des Schienenverkehrs neu geregelt. Über die *Finanzrechnung* (ordentliches Budget) erstattet der Bund den Bahnen die ungedeckten Betriebskosten der Infrastruktur und Beiträge für die Substanzerhaltung sowie die Weiterentwicklung des Netzes. Daneben finanziert der Bund über das ordentliche Budget Abgeltungen für bestellte Verkehre (Regionalverkehr) sowie Beiträge an den Schienengüterverkehr (Verkehrsverlagerungsgesetz).

Von den Bahnen selbst werden die Erstellung bzw. Anschaffung von Objekten der Verkehrsbereiche (Fern-, Regional- und Güterverkehr) – insbesondere das Rollmaterial – sowie betriebswirtschaftlich rentable Infrastrukturprojekte wie Ladenpassagen und Kraftwerke finanziert.

6.1.2.2 Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte/ FinöV-Fonds

Zeitgleich wurde 1998 der FinöV-Fonds verabschiedet. Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte erfolgt über einen rechtlich unselbstständigen Fonds mit eigener Rechnung. Zur Finanzierung werden folgende Quellen genutzt[31]:

- Zweckgebundene Abgaben und Steuern:
  $^2/_3$ der LSVA, 0,1-Mehrwertsteuerprozent, Mineralölsteueranteil (25 % der Bauaufwendungen für die NEAT)
- Gewährung von Vorschüssen des Bundes an den Fonds
- Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt:
  höchstens 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT, BAHN 2000 und den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz.

Überdies können den Erstellern auch à-fonds-perdu-Beiträge oder bedingt rückzahlbare Darlehen überlassen werden. Im Fonds werden à-fonds-perdu-Beiträge und die bedingt rückzahlbaren Darlehen bereits heute abgeschrieben.

Da die Einnahmen in den ersten Jahren des Fonds deutlich unter den für die FinöV-Projekte sowie die Zinszahlungen notwendigen Kredit-Tranchen liegen, erhält der Fonds Vorschusszahlungen aus der Tresorerie des Bundes. Nur so können die Arbeiten rechtzeitig ausgeführt werden. Das Parlament legte im Reglement zum Fonds eine Bevorschussungslimite von 4,2 Mrd. Franken fest. Die Laufzeit des Fonds ist heute befristet bis zur Vollendung des Bauprogramms und der Rückzahlung dieser Bevorschussung von heute maximal 4,2 Mrd. Franken.

31 Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 u. 3 BV

Der Bundesrat entscheidet periodisch im Rahmen seiner Kompetenzen nach Absatz 2 der 3. Übergangsbestimmung zu Artikel 87 der Bundesverfassung, in welchem Umfang die verschiedenen vorgesehenen Finanzmittel in den Fonds eingespeist werden. Er stützt sich dabei auf eine Finanzplanung, welche die Kostendeckung der Projekte sicherstellt. In diesem Zusammenhang erstellt der Bundesrat eine vierjährige Finanzplanung, über welche er das Parlament gleichzeitig mit dem Budget informiert. Der Bundesrat hat so die Feinsteuerung innerhalb des Fonds in der Hand. Das Parlament wird fortlaufend und aktuell über die Entwicklung des Fonds informiert.

Auf dieser Basis legt die Bundesversammlung jährlich zusammen mit dem Voranschlag fest, welche Mittel für die verschiedenen Projekte eingesetzt werden sollen. Dies geschieht in Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Dabei genehmigt die Bundesversammlung für jedes Projekt einen Zahlungskredit. Eine weitere Aufgabe der Bundesversammlung ist die Genehmigung der Rechnung des Fonds.

6.1.2.3 Zweckgebundene Abgaben und Steuern

Die zweckgebundenen Abgaben und Steuern werden über die Finanzrechnung des Bundes verbucht und im gleichen Jahr in den Fonds eingelegt[32]. Die Einlagen in den Fonds werden in der Finanzrechnung unter der Rubrik 802.4600.701 als Ausgabe (Bundesamt für Verkehr, Investitionsbeitrag) gebucht. Die zur Finanzierung der Einlage bestimmten zweckgebundenen Einnahmen erscheinen ebenfalls in Voranschlag und Rechnung. Entsprechend unterliegen die zweckgebundenen Abgaben und Steuern sowie die Einlage in den Fonds vollumfänglich der Schuldenbremse.

6.1.2.4 Die Gewährung von Vorschüssen und die Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt

Die Gewährung von Vorschüssen des Bundes an den Fonds ist im Bundesbeschluss über das Reglement des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (SR *742.140*) festgelegt. Demnach können dem Fonds Vorschüsse über die Bestandsrechnung des Bundes zugewiesen werden, auch wenn dies eine vorübergehende Erhöhung der Verschuldungsquote zur Folge hat (Art. 6 Abs. 1 Fondsreglement). Die kumulierte Bevorschussung wurde nach Artikel 6 Absatz 2 Fondsreglement auf 4,2 Milliarden (Preisbasis 1995) begrenzt. Ferner ist die Bevorschussung zu marktmässigen Zinsen zu verzinsen und voll rückzahlbar (Art. 6 Abs. 3 Fondsreglement).

Die Bevorschussung wird über die Bestandsrechnung und nicht über die Finanzrechnung verbucht. Entsprechend unterliegt sie nicht den Vorgaben der Schuldenbremse. Rein formal ist dieses Vorgehen nicht ganz unproblematisch: Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b FHG gelten «Zahlungen an Dritte, die Vermögenswerte schaffen, die unmittelbar Verwaltungszwecken dienen (Verwaltungsvermögen)» als Ausgaben. Der Fonds für Eisenbahngrossprojekte ist aus finanzhaushaltsrechtlicher Sicht aufgrund seiner rechnungsmässigen Selbstständigkeit gegenüber dem Bund als Dritter anzusehen. Ferner dienen die Vorschüsse der Schaffung öffentlicher Werte, sie sind somit dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Vor diesem Hintergrund

[32] Art. 196 Ziff. 3 Abs. 3 BV

wären die dem Fonds gewährten Vorschüsse als Ausgaben der Finanzrechnung zu belasten. In Analogie zu Art. 46*a* FHV (Darlehen und Vorschüsse an Bundesbetriebe und Anstalten) sieht das Fondsreglement hingegen die direkte Belastung der Bestandesrechnung vor. Materiell lässt sich diese Sonderregelung damit rechtfertigen, dass die Bevorschussung konsequent zu marktmässigen Konditionen erfolgt und voll rückzahlbar ist. Sie stellt somit eine reine Tresorerieoperation dar. Im Gegensatz zu den Darlehen besteht bei der Bevorschussung gegenüber dem Fonds kein Ausfallrisiko, da sich der Fonds einnahmenseitig mit dem Anteil an der LSVA und MWST auf Zwangsabgaben abstützt. Mit anderen Worten ist die Rückzahlung der Bevorschussung kaum gefährdet, sofern die zwei Haupteinnahmenquellen LSVA und MWST nicht wegfallen und die Bevorschussung in einem zu den Einnahmen vertretbaren Verhältnis bleibt. Die Rückzahlung kann sich höchstens je nach Entwicklung der Einnahmen länger erstrecken als ursprünglich erwartet.

Die Sonderregelung der Bevorschussung über die Bestandsrechnung ist aus Sicht des Bundesrats deshalb mit dem Ziel der Schuldenbremse in einem weiteren Sinn vereinbar. Die Schuldenbremse fordert eine Stabilisierung des Schuldenstandes über einen Konjunkturzyklus hinweg. Die Bevorschussung des Fonds über die Bestandesrechnung erhöht die Bruttobundesschulden zwar vorübergehend, gemäss der Rückzahlung werden sie jedoch wieder reduziert. Nach Ablauf des Investitionsprojektes ist daher der Stand der Schuldenquote so hoch wie zu Beginn. Das inhaltliche Anliegen der Schuldenbremse wird erfüllt. Der Ausgleich erfolgt zwar über die Investitionsdauer der Projekte und nicht über einen Konjunkturzyklus, jedoch scheint dies vertretbar zu sein. Bedingung ist allerdings, dass der Fonds ab einem gewissen Zeitpunkt über genügend Mittel zur Rückzahlung der Bevorschussung verfügt. Ist dies durch die Aufnahme von immer wieder neuen Projekten nicht gewährleistet, läge eine Verletzung der Bestimmungen der Schuldenbremse vor.

Die Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt betreffen die Darlehen, welche der Bund den Bahnen aufgrund des Bundesbeschlusses Konzept BAHN 2000 (SR *742.100*) und des Alpentransit-Beschlusses (SR *742.104*) zur Verfügung stellt. Die marktmässig verzinslichen Darlehen werden in der Bestandsrechnung verbucht und sind voll rückzahlbar (Art. 3*a* Abs. 2 Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000, Art. 14 Abs. 2 Alpentransit-Beschluss). Die Verbuchung dieser Darlehen über die Bestandesrechnung erfolgt in Anlehnung an Artikel 46*a* FHV (Darlehen und Vorschüsse an Bundesbetriebe und Anstalten). Konkret besagt Artikel 46*a* Absatz 1 Buchstabe c FHV, dass Tresoreriedarlehen «zur Finanzierung von Anlagevermögen [gewährt werden dürfen], wenn das Verhältnis von Eigen- und Fremdfinanzierung den Risiken angemessen und die Rückzahlung durch künftige Erträge sichergestellt ist».

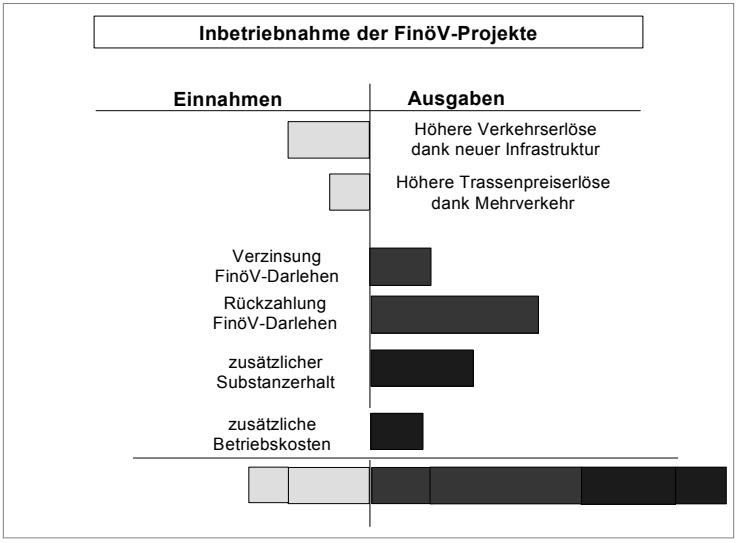
Die Darlehen, welche den betroffenen Bahnen (SBB, BLS) gewährt wurden, unterliegen, da sie über die Bestandesrechnung und nicht über die Finanzrechnung gebucht werden – wie die Bevorschussung – nicht der Schuldenbremse. Solange die Verzinsung dieser Darlehen marktmässig und deren Rückzahlung durch künftige Erträge sichergestellt ist, kann diese Praxis (anlog zur Bevorschussung) als mit dem Ziel der Schuldenbremse vereinbar betrachtet werden. Ist die Rückzahlung jedoch mit Risiken behaftet bzw. durch künftige Erträge nicht sichergestellt, müssten die Darlehen zwingend über die Finanzrechnung als Ausgaben gebucht werden. Andernfalls würde eine Umgehung der Schuldenbremse vorliegen. Im Gegensatz zur Bevorschussung werden die Darlehen nicht dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte gewährt, sondern den betroffenen Bahnen. Entsprechend ist die Rückzahlung der

Darlehen – im Gegensatz zur Bevorschussung – nicht durch Zwangsabgaben (MWST- und LSVA-Anteil) gewährleistet. Entgegen den ursprünglichen Berechnungen sieht es zurzeit so aus, als könnten die Bahnen eine Rückzahlung der Darlehen aus den künftigen Erträgen nicht finanzieren (siehe folgende Kapitel). In diesem Fall stellt die weitere Gewährung von Darlehen an die Bahnen über die Bestandesrechnung eine Verletzung der Schuldenbremse dar.

6.1.3 Folgekosten der Infrastrukturausbauten

Die neue Infrastruktur schafft die Voraussetzungen für eine deutliche Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs und einen effizienteren Betrieb. Gleichzeitig verursacht sie jedoch nach ihrer Inbetriebnahme deutlich höhere Aufwendungen für Abschreibungen und Betrieb. Der Bund ist gemäss Artikel 49 des Eisenbahngesetzes (EBG, SR *742.101*) verpflichtet, die ungedeckten Kosten für die Abschreibung und den Betrieb der neuen Infrastruktur abzugelten.

Demgegenüber steht, dass die Bahnen durch die FinöV-Projekte zum Teil erhebliche Mehrerträge erwirtschaften können. Wirtschaftlichkeitsrechnungen haben dabei gezeigt, dass die zusätzlichen Erträge zwar voraussichtlich dazu ausreichen, die zusätzlichen Aufwendungen für den Betrieb zu decken. Die zusätzlichen Aufwendungen für den Substanzerhalt können – je nach Projekt – dennoch höchstens nur teilweise erwirtschaftet werden.



Daher gilt grundsätzlich, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen jede neue Infrastruktur eine höhere Belastung des Bundes verursacht. Eine Tatsache, auf die bereits in der FinöV-Botschaft hingewiesen wurde: «Unter heutigen Rahmenbedingungen führen zusätzliche Bahnangebote (und Infrastrukturen) in der Regel zu einer Verschlechterung des Betriebsergebnisses der Bahn und höheren finanziellen Belastungen des Bundes.» Bei einer gleichzeitigen Kürzung des ordentlichen Budgets im

Rahmen von Entlastungsprogrammen und Schuldenbremse müssen diese Mehraufwendungen innerhalb der Finanzrechnung des Bundes kompensiert werden. Wo genau, ist offen. Wenn diese Kompensation innerhalb des öffentlichen Verkehrs erfolgen müsste, könnten davon die Zuschüsse des Bundes für den öffentlichen Regionalverkehr, die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs oder die Erweiterung der bestehenden Schieneninfrastruktur im Rahmen des ordentlichen Budgets betroffen sein.

6.1.4 Marktgemäss verzinsliche, rückzahlbare Darlehen

Der Bund gewährt den Bahnen für die FinöV-Projekte marktverzinsliche, rückzahlbare Darlehen. Für BAHN 2000 erste Etappe und die NEAT wurde der Anteil der verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen im Rahmen diverser Vereinbarungen auf den Maximalwert von 25 % fixiert. Für die beiden noch nicht beschlossenen Projekte HGV-Anschluss und BAHN 2000, zweite Etappe wurde der Anteil noch nicht festgelegt. Keine Darlehen gewährt der Bund für die Lärmsanierung der Eisenbahnen. Diese wird zu 100 % über à-fonds-perdu-Beiträge finanziert.

Fazit: Nach heutigem Erkenntnisstand muss der Bund davon ausgehen, dass es den Bahnen zwar möglich sein wird, einen Teil der Mehrkosten bei der Infrastruktur (Betrieb, Substanzerhalt) zu erwirtschaften. Es wird aber bei allen FinöV-Projekten nicht möglich sein, die marktverzinslichen Darlehen zu verzinsen und zurückzubezahlen. Dem Bund entstehen dadurch ab dem Jahr 2007 beträchtliche zusätzliche Kosten, welche die Finanzrechnung belasten. Ansonsten würden bei den Bahnen Liquiditätsprobleme entstehen.

Exkurs zur ersten Etappe BAHN 2000

Mit dem Projekt erste Etappe BAHN 2000 können die Verkehrssparten der SBB und zum Teil auch SBB-Infrastruktur erhebliche Mehrerträge erwirtschaften. Laut vorliegenden Aussagen der SBB kann sie die Zinsen und Rückzahlungen für die erste Etappe BAHN 2000 innerhalb von 40 Jahren leisten.

Die Ertragslage der Verkehrs- und Infrastruktursparten der SBB aufgrund der ersten Etappe BAHN 2000 ist voraussichtlich tatsächlich sehr gut. Ob die Erträge ausreichen, um die nötigen Zahlungen zu erwirtschaften, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Aus Sicht des Bundes ist jedoch nicht relevant, ob die SBB die Darlehen verzinsen und rückzahlen «kann». Wichtig sind die Auswirkungen, die bei der Beibehaltung dieses Modells (Verzinsung und Rückzahlung der marktverzinslichen Darlehen durch die Bahnen) für den Bund entstehen würden:

a. Die Zinszahlungen erhöhen den Aufwand in der Infrastrukturrechnung. Damit diese kein Defizit ausweist, muss der Bund die über die Leistungsvereinbarung SBB gewährten Abgeltungen (Rubrik: «Betriebsbeitrag») erhöhen. Das heisst letztlich: der Bund zahlt via Abgeltungen an die SBB die Zinsen.

b. Die Rückzahlung von Darlehen führt zu einem Abfluss liquider Mittel. Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur können derzeit keine Gewinne erwirt-

schaftet werden. Die einzigen liquiden Mittel der Infrastruktur sind die zum Ausgleich der Abschreibungsaufwendungen für die Substanzerhaltung gewährten Abgeltungen. Folglich führt jede Rückzahlung von Darlehen zu einer Verringerung der für die Substanzerhaltung verfügbaren Investitionsmittel – die Infrastruktur würde also die verzinslichen Darlehen auf Kosten des Substanzerhalts zurückzahlen müssen.

Fazit: Die SBB «kann» die FinöV-Darlehen für die erste Etappe BAHN 2000 nur dann verzinsen, wenn der Bund die entsprechenden Mittel über Abgeltungen im ord. Budget bereitstellt. Gleiches würde auch für die BLS gelten. Eine allfällige Rückzahlung von Darlehen führt unter heutigen Rahmenbedingungen stets zu einer Reduktion des Substanzerhalts. Die Mehrerträge, die durch die erste Etappe BAHN 2000 erwirtschaftet werden können, können dazu verwendet werden, die Aufwendungen des Bundes für die Infrastruktur trotz grösseren Netzumfangs nicht wesentlich ansteigen zu lassen.

6.1.5 Entwicklung der Wirtschaftlichkeit und der Rahmenbedingungen

In der FinöV-Botschaft und allen anderen Botschaften zum Ausbau der Schiene wurde dargelegt, dass die Projekte betriebswirtschaftlich nur erfolgreich sein können, wenn die Rahmenbedingungen zu Gunsten der Schiene verändert werden. Die Kostendeckung im Schienenverkehr ist demnach höchstens zu erreichen ist, wenn die Inhalte der koordinierten Verkehrspolitik konsequent umgesetzt werden (Botschaft BAHN 2000, 1985). In allen nachfolgenden Botschaften zur NEAT, BAHN 2000 und FinöV wurde auf eine verschlechterte Rentabilität hingewiesen, weil die Wettbewerbsbedingungen zwischen Strasse und Schiene nicht oder nicht weitgehend genug angeglichen wurden.

In der FinöV-Botschaft wird die Verzinsung und Rückzahlung von 25 % der Investitionen an die Bedingung geknüpft: «Die gegenwärtige Tendenz bei den Verkehrserlösen müsste nicht nur gebremst, sondern es müsste in den nächsten 10–15 Jahren eine Trendwende herbeigeführt werden.» Die Preise im Güterverkehr sind aber weiter gesunken. Die festzustellende Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit ist somit grossenteils auf die Rahmenbedingungen zurückzuführen, die nur teilweise durch den Bund beeinflussbar sind. Zu diesen vom Bund nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen zählt etwa die europaweite Liberalisierung der Gütertransporte mit starkem Konkurrenzkampf zwischen Strasse und Schiene und einer Preiserosion, die keine ausreichenden Margen zulässt.

Daneben wird die Verkehrsentwicklung massgeblich für die tatsächliche Wirtschaftlichkeit der NEAT und der anderen FinöV-Projekte verantwortlich sein. Die aktuelle NEAT-Planung basiert auf den Prognosen des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung aus dem Jahre 1995. Die Prognosen werden derzeit überarbeitet, es liegen aber noch keine konsolidierten Zahlen zur zukünftigen Entwicklung vor. Neben den Tonnagen sind vor allem die Wertdichte und das Volumen der Güter für die künftige Auslastung der NEAT relevant.

In allen Botschaften wurde darauf verwiesen, dass es eine «Durststrecke» (am Anfang nach der Inbetriebnahme) geben wird, in der die Bahnen höhere Kosten haben werden, aber noch keinen vollen Nutzen der Investitionen. Diese Durststrecke ist laut NEAT-Botschaft von 1990 auf 20 Jahre anzusetzen. Diese Zeitspanne wurde durch die Wirtschaftlichkeitsrechnungen zur NEAT bestätigt.

Mit der LSVA ist ein erster Schritt in Richtung von faireren Wettbewerbsbedingungen zwischen Strasse und Schiene gemacht worden. Mit weiter verbesserten Rahmenbedingungen wäre es durchaus möglich, dass nach einer Konsolidierung der Märkte wieder höhere Preise erzielt werden könnten. Diese Trendwende wäre nötig, um die betriebswirtschaftliche Rechnung der Schiene zu verbessern und damit die Belastung der Bundesfinanzen zu senken. Da diese Trendwende bei den verkehrspolitischen Rahmenbedingungen derzeit nicht realistisch erscheint, werden bei den folgenden Überlegungen zur zukünftigen Finanzierung in «vorsichtige» Annahmen zugrunde gelegt.

6.1.6 Finanzielle Ausgangslage (Referenzszenario)

Um die finanzielle Dimension des Problems sowie die Auswirkungen möglicher Massnahmen abzuschätzen, haben BAV und EFV ein Simulationsmodell erarbeitet. Mit Hilfe dieses Modells können die zukünftigen Entwicklungen in der Finanzrechnung des Bundes und in der Mittelfluss- und Erfolgsrechnung der Bahnen grob simuliert werden. Für die Entwicklungen im FinöV-Fonds wurde die bestehende Fondssimulation verwendet. Allen Simulationen liegen diverse Annahmen zugrunde (Einnahmensituation Bahnen und FinöV-Fonds, Entwicklung Ausgaben etc.). Die folgenden Aussagen sind daher mit einer gewissen Unsicherheit behaftet.

Das *Referenzszenario* bildet die finanzielle Ausgangslage ab. Zugrunde liegen folgende Parameter:

- die FinöV-Projekte werden wie geplant umgesetzt,
- die bestehenden gesetzlichen Regelungen werden weitergeführt, die Bahnen verzinsen die marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen wie vereinbart und leisten entsprechende Rückzahlungen. Mehrerträge, die die Verkehrsbereiche dank der neuen Infrastruktur erwirtschaften, werden (zumindest teilweise) über höhere Deckungsbeiträge zu Handen der Infrastruktur abgeschöpft. Die marktverzinslichen Darlehen werden also bei den Infrastruktursparten der Bahnen geführt, diese leisten Verzinsung und Rückzahlung.
- der Bund ergreift keine weitergehenden steuernden Massnahmen.

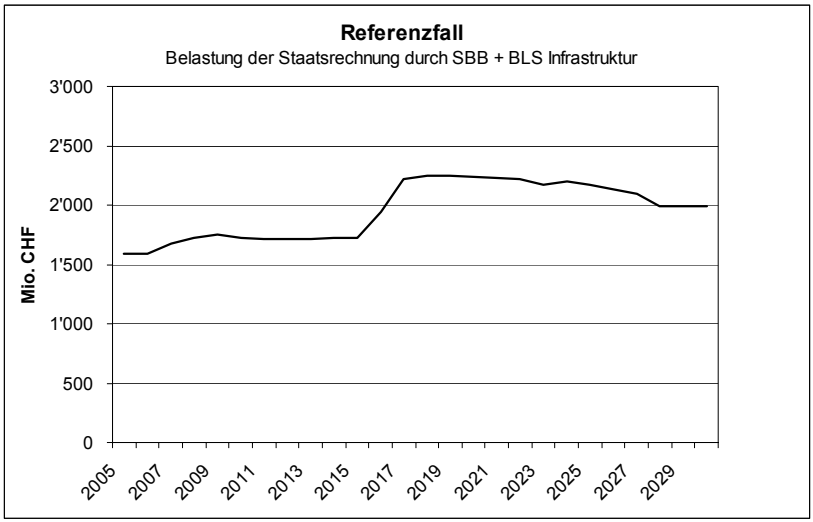
Im Referenzszenario sind in den einzelnen Bereichen folgende Auswirkungen absehbar.

FinöV-Fonds: Die FinöV-Projekte werden gemäss FinöV-Beschluss wie geplant umgesetzt. Um die Mehrkosten bei der NEAT aufzufangen, werden die bestehenden Steuerungsinstrumente für die Feinsteuerung innerhalb des Fonds genutzt (Kreditfreigaben im Rahmen der Bevorschussungslimite).

Bahnen: Aufgrund der derzeitigen Rahmenbedingungen kann die Schiene ihre Kosten nicht vollständig decken: der Bund gleicht die Defizite der Infrastrukturbetreiberinnen aus. Daher – und aufgrund der voraussichtlich geringer als ursprünglich

angenommenen Erträge – können die Bahnen ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, die Darlehen innert der vorgesehenen Fristen zu verzinsen und zurück zu zahlen. Der Bund hat keine Rechtsgrundlage, den Bahnen Mittel für die Rückzahlung der Darlehen zur Verfügung zu stellen. Bei der konsequenten Umsetzung der heutigen Vereinbarungen droht SBB und BLS gegen Ende dieses Jahrzehnts die Zahlungsunfähigkeit. Eine Verlängerung der Laufzeit der Darlehen würde die finanziellen Probleme der Bahnen nicht lösen, sondern nur etwas abschwächen.

Finanzrechnung Bund Aus diesen Gründen würde die Nettobelastung des Bundes im ordentlichen Budget für die Eisenbahninfrastruktur in den kommenden 20 Jahren gegenüber 2005 um mehrere hundert Millionen Franken pro Jahr ansteigen (beginnend mit einer zusätzlichen Belastung im Jahre 2008 gegenüber 2005 von 150 Mio. Franken; das Maximum wird ca. 2018–2020 mit bis zu 700 Millionen Franken jährlichen Mehrkosten gegenüber 2005 erreicht). Auch hier gilt: Eine Verlängerung der Laufzeit der Darlehen würde die finanziellen Probleme des Bund zwar etwas abschwächen, aber nicht lösen.



Fazit: Infrastrukturen sind sehr langlebig. Es kann einige Jahre dauern, bis Angebotsverbesserungen aufgrund der FinöV-Projekte eine Änderung im Verhalten der Reisenden bewirken. Der volle betriebswirtschaftliche Nutzen stellt sich somit erst nach einigen Jahren ein. Der volkswirtschaftliche Nutzen fällt über Jahrzehnte hinweg an. Der volkswirtschaftliche Nutzen der neuen Infrastrukturen ist eindeutig erwiesen. Die neuen Infrastrukturen könnten sich betriebswirtschaftlich dereinst durchaus rechnen; dies hängt jedoch sehr stark von der langfristigen Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen und des Verkehrsmarktes ab. Daher sollte der Bund der derzeitigen Entwicklung angesichts der notwendigen Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht tatenlos zusehen. Der Bundesrat schlägt vor, die finanziellen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes zu verbessern, den Umgang mit den Folgekosten der neuen Infrastruktur zu klären und die Verzinsung und Rückzahlung der FinöV-Darlehen neu zu regeln.

6.2 Lösungsvorschlag Finanzen

Im Folgenden wird ein Lösungsvorschlag skizziert sowie dessen Auswirkungen und Alternativen aufgezeigt.

6.2.1 Anpassungen bei den Finanzierungsbedingungen

Im Wissen darum, dass die Verzinsung und Rückzahlung der marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren FinöV-Darlehen durch die Bahnen zumindest in den nächsten 20–30 Jahren nicht gewährleistet sind, will der Bundesrat folgende Massnahmen weiter verfolgen:

- Zukünftig werden für alle FinöV-Projekte keine marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen mehr gewährt. Der genaue Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung wird noch geprüft, erfolgt aber spätestens zum 1.1.2006.[33]
- Die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung für die NEAT und BAHN 2000 erste Etappe gewährten marktverzinslichen, rückzahlbaren FinöV-Darlehen werden spätestens per 1.1.2006 dem Fonds belastet, indem diese Darlehen in Bevorschussung umgewandelt werden.[34] Bis 1.1.2006 wären das rund 2,8 Mrd. Franken (Preisstand 1995). Der Bund entbindet BLS- und SBB-Infrastruktur auf diese Weise von der Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen. Gleichzeitig wird die Bevorschussungslimite im Umfang der bis anhin gewährten Darlehen temporär im gleichen Umfang erhöht (rund 2,8 Mrd. Fr., Preisstand 1995). Der Fonds zahlt diese Bevorschussung später zurück.

33 Bei den weiteren Ausführungen wird zugrunde gelegt, dass die Neuregelung zum 01.01.2006 in Kraft tritt.

34 Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens werden die effektiv gewährten Darlehen umgewandelt. Der hier genannte Betrag beruht auf der derzeitgen Planung und kann von dem effektiv umzuwandelnden Betrag abweichen.

– Die Bevorschussungslimite wird temporär erhöht. So können einerseits die bis anhin gewährten marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen im Fonds abgeschrieben werden. Andererseits kann die Verschuldung des Fonds begrenzt werden. Die zusätzliche Bevorschussung wird möglichst bald wieder zurückgezahlt. Die genaue Ausgestaltung der temporären Erhöhung wird derzeit erarbeitet.

– Mit der Inbetriebnahme der über den FinöV-Fonds finanzierten Grossprojekte werden diese Anlagen (sofern nicht über à fonds perdu Beiträge finanziert) in der Bilanz der Infrastrukturbetreiberinnen aktiviert. Dies führt in der Folge zu höheren Abschreibungen. Diese Aufwendungen können nicht vollständig durch zusätzliche Erlöse gedeckt werden. Damit die Bahnen ein ausgeglichenes Infrastrukturergebnis (Erfolgsrechnung) erreichen können, müssen die Abgeltungen der öffentlichen Hand erhöht werden.
  Die bisherige Aktivierungspraxis wird grundsätzlich beibehalten, und wie bis anhin findet im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Bahnen und der Finanzplanung eine Feinsteuerung der Investitionen statt. Jedoch werden die Finanzierungsregeln für Eisenbahntunnels spezifiziert. Zukünftig (spätestens ab 2006) werden alle Investitionen für den Tunnelvortrieb à fonds perdu finanziert – auch für die NEAT. Mit dieser Massnahme wird weitgehend verhindert, dass bei den Bahnen zukünftig überschüssige Liquidität anfallen kann. Sollten die Bahnen dennoch ausnahmsweise aufgrund des erhöhten Anlagevermögens und der dadurch höheren Abgeltungen der Abschreibungsaufwendungen zeitweise mehr liquide Mittel erhalten, als sie für Investitionen benötigen, werden als ultima ratio die nicht für Investitionen benötigten Mittel für die Rückzahlung früher gewährter Darlehen des Bundes eingesetzt. Dieser «Ausgleichsmechanismus» wird gesetzlich im EBG verankert.

6.2.2 Massnahmen beim Ausbau der Infrastruktur, steuernde Massnahmen im FinöV-Fonds

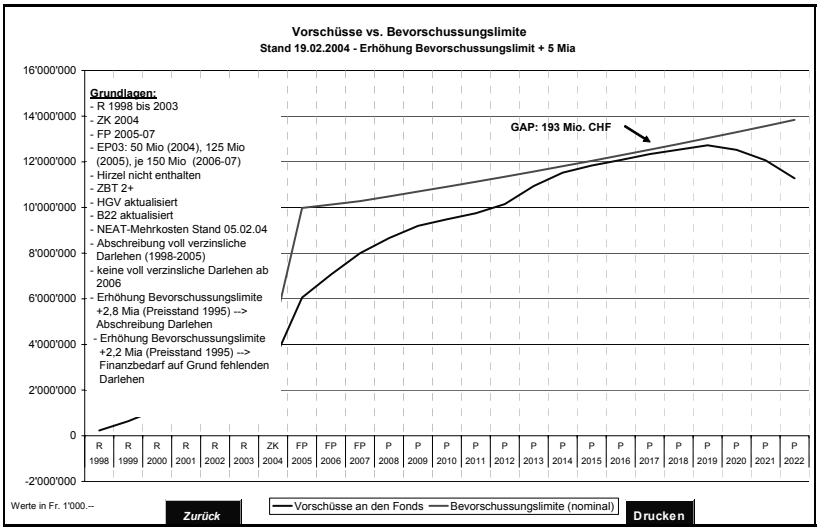
Der FinöV-Fonds wird durch das vorgeschlagene Massnahmenpaket stark belastet. Zum einen entfällt ab 2006 eine Finanzierungsquelle für die FinöV-Projekte: die marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen. Dies führt dazu, dass die Bevorschussungslimite mit geplantem Bauprogramm bereits 2007 überschritten würde. Zum anderen werden die bis anhin gewährten marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen in Bevorschussung umgewandelt. Diese so erhöhte «Schuld» muss der Fonds später abtragen.

Diese beiden Massnahmen liegen allen folgenden Szenarien zugrunde.[35] Die Szenarien unterscheiden sich durch verschiedene Varianten zur temporären Erhöhung der Bevorschussungslimite.

35 Bei den nachfolgenden Szenarien wurde die Änderung der Finanzierungsbedingungen zum 01.01.2006 zugrunde gelegt. Der genaue Zeitpunkt der Umwandlung wird erst im Rahmen der Botschaft bestimmt. Sollte ein anderer Termin als der 01.01.05 gewählt werden, ergeben sich Abweichungen bei den genannten Beträgen. Die Grundaussagen zu den einzelnen Szenarien bleiben jedoch gleich.

6.2.2.1 Szenario 1

Um das FinöV-Paket wie geplant realisieren zu können, müsste die Bevorschussungslimite temporär um rund 5 Mrd. Franken auf neu 9,2 Mrd. Franken (Preisbasis 1995) erhöht werden. Dies würde die gravierenden verkehrlichen und verkehrspolitischen Auswirkungen des Massnahmenpakets im FinöV-Fonds auffangen. Diese Massnahmen hätten eine Laufzeitverlängerung des Fonds um mindestens 8–9 Jahre[36] zur Folge – sofern die Bauprogramme unverändert fortgeführt würden.



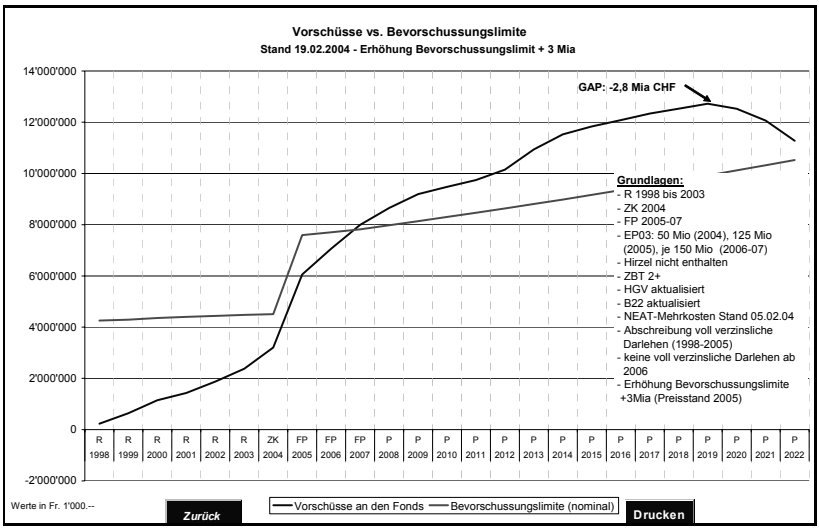
Die FinöV-Projekte werden in diesem Szenario wie geplant umgesetzt. Das finanzielle Risiko des Fonds erhöht sich aufgrund der höheren Zinszahlungen für die Bevorschussung massiv[37]. Und der Bund müsste sich im Umfang von rund 5 Mrd. Franken neu verschulden.

6.2.2.2 Szenario 2

Um die bis zum 1.1.2006 gewährten marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen in Höhe von rund 2,8 Mrd. Franken (Preisbasis 1995) in Bevorschussung umzuwandeln, ist eine temporäre Erhöhung der Bevorschussungslimite auf rund 7 Mrd. Franken (Preisbasis 1995) nötig. Die Fondssimulation sieht dann wie folgt aus:

36 Dieser Angabe liegen geschätzte Einnahmen ab ca. 2020 aus LSVA und MwSt von 1.4 Mrd. Franken pro Jahr zugrunde.

37 Eine Bevorschussung von nominell 12 Milliarden Franken ergibt bei einem Zinssatz von 4 % eine jährliche Zinsbelastung von 480 Millionen Franken. Dies entspricht in etwa dem heutigen FinöV-Anteil an den LSVA-Einnahmen.



Der GAP[38] beträgt –2,8 Milliarden im Jahr 2019. Dies hat zur Folge, dass die Bauprogramme nicht mehr gemäss FinöV-Beschluss von 1998 in der geplanten Zeit umgesetzt werden könnten. Damit die Bevorschussungslimite nicht bereits im Jahr 2007 überschritten wird, müssen Bauprogramme erstreckt oder redimensioniert werden. Diese Steuerungsmassnahmen müssen ab 2007 wirken, d.h. bereits in den Jahren 2005/2006 ergriffen werden. Dies wirkt sich insbesondere auf HGV 1. Phase und auch den Bau des Ceneri aus: beide Projekte wären nicht mehr oder nur sehr viel später realisierbar. Das Zinsrisiko im Fonds wird hier gegenüber Szenario 1 allerdings deutlich reduziert. Und die Neuverschuldung des Bundes wird auf das Minimalmass begrenzt.

6.2.2.3 Szenario 3

Der Ceneri ist aus Sicht des Bundesrates notwendig, um die Gotthard-Achse als «Flachbahn» zu vervollständigen. Er sollte daher gleichzeitig mit dem Gotthardbasistunnel in Betrieb gehen – auch um die Investitionen am Gotthard optimal nutzen zu können. Der Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss) ist das einzige FinöV-Projekt, zu dem bislang noch kein Bundesbeschluss bzw. Bundesgesetz vorliegt und daher keine Investitio-

38 Der GAP (=Lücke) beziffert den Abstand der kumulierten Bevorschussung an den Fonds zur festgelegten indexierten Bevorschussungslimite von 4,2 Mia. CHF in CHF pro Kalenderjahr. Mit anderen Worten: der GAP ist die Liquiditätsreserve im betreffenden Kalenderjahr. Ein positiver GAP (z.B. +100 Mio. Franken) bedeutet, dass der Fonds in diesem Umfang noch Bevorschussung aufnehmen kann. Ein negativer GAP (z.B. –100 Mio. Franken) zeigt an, wie viel Geld der Fonds über die Bevorschussungslimite hinaus bräuchte, um die geplanten Ausgaben verwirklichen zu können, bzw. um welchen Betrag die geplanten Ausgaben gekürzt oder verschoben werden müssten, um innerhalb der Bevorschussungslimite zu bleiben.

nen getätigt wurden. Daher sollte HGV 1. Phase prioritär und zeitnah verwirklicht werden.

Um der derzeitigen Finanzsituation des Bundes Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber einen minimalen Spielraum für verkehrlich notwendige, prioritäre Projekte zu erhalten, wird der Bundesrat in einer separaten Vorlage vorschlagen, die Bevorschussungslimite temporär um rund 3,3–3,5 Milliarden Franken auf neu 7,5–7,7 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) zu erhöhen. Die genaue Höhe ist im Laufe der konkretisierenden Arbeiten noch zu prüfen. So könnten die vordringlichen Projekte Ceneri und HGV 1. Phase zeitgerecht verwirklicht werden. Die Projekte sind dabei auf Kosteneinsparungen hin zu überprüfen. Gleichzeitig könnte die Neuverschuldung des Bundes in Grenzen gehalten werden.

Alle verbleibenden, noch nicht baureifen FinöV-Projekte werden in diesem Szenario einer Gesamtprüfung unterzogen und neu terminiert. Dies sind namentlich die weiteren Teilprojekte der NEAT 1 (Zimmerberg, Hirzel), die zweite Etappe der BAHN 2000 und die zweite Phase HGV. Diese Gesamtüberprüfung der Grossprojekte erlaubt es überdies, in Kenntnis der Leistungsvereinbarung 2007–2010 andere öV-Projekte mit einzubeziehen, so etwa den Tiefbahnhof in Zürich, das Projekt CEVA in Genf oder die Verbindung Stabio–Arcisate. Überdies wären erste Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit wichtiger FinöV-Projekte (1. Etappe BAHN 2000, Lötschberg-Basistunnel) bekannt.

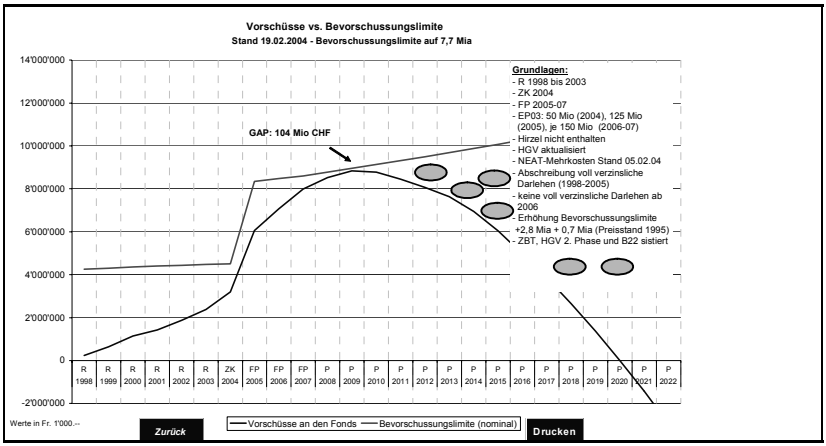
Die Gesamtschau zu den Grossprojekten der Bahnen soll unter Berücksichtigung der verkehrs- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen vorgenommen werden, die dann herrschen. Dabei werden für alle Projekte Wirtschaftlichkeit und verkehrlicher Nutzen beurteilt. Kriterium für die Beurteilung der Projekte wird zudem sein, ob die Betriebskosten und die Folgekosten für den Bund finanziert werden können. Der Bundesrat würde ca. 2007/2008 eine neue Vorlage über alle genannten Projekte in Vernehmlassung geben. Der ursprünglich vorgesehene Gesamtrahmen von rund 30.5 Mrd. Franken wird nicht überschritten. Können die Betriebs- und Folgekosten nicht finanziert werden, ist eine Redimensionierung des Gesamtvolumens angezeigt. In diesem Szenario kann der FinöV-Fonds voraussichtlich bis 2030 abgeschlossen werden.

Dieses Vorgehen ist auch verkehrspolitisch sinnvoll, denn eine Neubeurteilung bis 2007/2008 kann wichtige verkehrliche Entwicklungen mit berücksichtigen:

- Effekte der europäischen Entwicklung (z.B. EU-Osterweiterung, Bahnpakte der EU, Konzentrationsprozesse im Schienenverkehrsmarkt)
- Effekte der Inbetriebnahme 1. Etappe BAHN 2000
- Wirkung der Verlagerungspolitik und der Erhöhung der LSVA
- Evtl. auch Effekte der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels
- Entwicklung am Gotthard-Basistunnel (Zeitpunkt der Inbetriebnahme, geologische Risiken, Kostenentwicklung)
- Entwicklung der Investitionen im ordentlichen Budget
- Inkraftsetzung von Bahnreform 2

Eine gesamtheitliche Neubeurteilung ist also sowohl verkehrs- als auch finanzpolitisch sinnvoll. Allenfalls können auch weitere Projekte oder allfällige neue Ansätze beim Agglomerationsverkehr in diese Neubeurteilung einbezogen werden. Die

Gesamtvorlage erlaubt es, ein optimales Investitionspaket für die kommenden Herausforderungen zu schnüren.



= zu überprüfende Projekte, neue Vorlage 2007/2008 (Vernehmlassung)

Fazit: Aus finanzpolitischer Sicht ist Szenario 1 kein gangbarer Weg. Mit Szenario 2 können dagegen verkehrspolitisch wichtige und baureife Projekte wie HGV 1. Phase und der Ceneri-Basistunnel vorläufig nicht realisiert werden. Dies spricht für Szenario 3, welches einen Mittelweg zwischen rein verkehrs- und finanzpolitischen Anliegen einschlägt. Deshalb wird der Bundesrat in einer separaten Vorlage vorschlagen, die Bevorschussungslimite temporär um rund 3,3–3,5 Mio. Franken auf neu 7,5–7,7 Mrd. Franken (Preisbasis 1995) zu erhöhen. So könnten die vordringlichen Projekte Ceneri und HGV 1. Phase zeitgerecht verwirklicht werden. Alle verbleibenden, noch nicht baureifen Projekte – NEAT 1, 2. Phase Zimmerberg und Hirzel, HGV 2. Phase und BAHN 2000 zweite Etappe – werden dagegen bis im Jahre 2007/2008 einer Gesamtprüfung unterzogen. Der ursprünglich vorgesehene Gesamtrahmen von rund 30,5 Mrd. Franken wird nicht überschritten.

6.2.2.4 Weitere Massnahmen

Um die Belastung des Bundes durch Infrastrukturabgeltungen zu senken, ist im Rahmen der anstehenden Arbeiten zu überprüfen, welche bestehenden Infrastrukturen trotz der neuen FinöV-Projekte auch weiterhin gebraucht werden, bzw. wo allenfalls Desinvestitionen getätigt werden können (z.B. Bergstrecken Lötschberg und Gotthard).

6.2.3 Ökonomische und steuernde Massnahmen im ord. Budget

Aus den Folgekosten der neuen Infrastrukturen entstehen dem Bund wie dargelegt überschaubare Risiken. Dennoch kann der Bund die Belastung des ordentlichen Budgets durch die Folgekosten senken. Dazu sind folgende Massnahmen nötig:

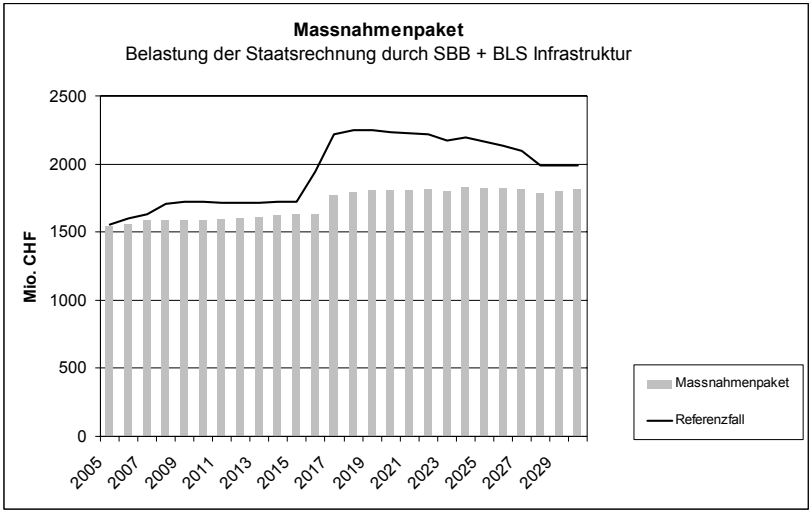
- Der Investitionsbedarf über das ord. Budget ist restriktiver festzulegen. Zukünftig sollten grundsätzlich keine grösseren Projekte / Ergänzungsinvestitionen mehr über das ordentliche Budget finanziert werden. Ausnahmen von dieser Regel sind möglich; sie sind jedoch im Rahmen der Leistungsvereinbarung explizit auszuweisen.
- Das Controlling und die Steuerung der Leistungsvereinbarung sind zu verstärken. So ist die Aufsicht über den Substanzerhalt zu verbessern (mit Hilfe von Audits, regelmässigen Stichproben), und es sind regelmässige Benchmarks im Bereich Infrastruktur zwischen den Unternehmen durchzuführen.
- Es ist zu prüfen, ob der Deckungsbeitrag des Fernverkehrs stärker erhöht werden kann, als im Referenzfall zugrunde gelegt wurde. Dies würde das ord. Budget des Bundes zusätzlich entlasten, führt aber gleichzeitig zu einer stärkeren Belastung der Fernverkehrsanbieter.
- Es sind härtere Vorgaben zur Produktivität der Infrastruktur im Rahmen der Eignerstrategie SBB und der Leistungsvereinbarung zu prüfen.

6.3 Auswirkungen des Lösungsvorschlags

6.3.1 Auswirkungen auf die Finanzrechnung des Bundes

Die Finanzrechnung des Bundes wird durch die geplanten Massnahmen gegenüber dem Referenzfall aufgrund folgender zwei Effekte entlastet:

- Der Abgeltungsbedarf des Bundes für die ungedeckten Kosten des Betriebs sinkt (bzw. steigt nicht an), da in die Infrastrukturrechnungen der Bahnunternehmungen keine zusätzliche Zinslast einfliesst. Damit wird die Finanzrechnung des Bundes entlastet, bzw. eine zukünftige Mehrbelastung kann vermieden werden.
- Durch die Anpassung der Finanzierungsregeln für Eisenbahntunnels – der Tunnelvortrieb wird zukünftig mit à fonds perdu Beiträgen finanziert –, sinkt der Abgeltungsbedarf des Bundes für die Abschreibungen. Analog zu den Zinsen wird die Finanzrechnung damit entlastet bzw. die zukünftige Mehrbelastung kann gemildert werden.



6.3.2 Auswirkungen auf den FinöV-Fonds

Die aufgrund des ursprünglichen Bauprogramms vorgesehenen Ausgaben im FinöV-Fonds übersteigen in den nächsten Jahren die Möglichkeiten innerhalb des Fonds (siehe Kap. 6.2.2). Daher sind Steuerungsmassnahmen bei den FinöV-Projekten unvermeidbar – ausser bei einer starken Erhöhung der Bevorschussungslimite, die jedoch gleichzeitig das Zinsrisiko im Fonds deutlich erhöhen würde.

Der Bundesrat empfiehlt, gemäss Szenario 3 (Kap. 6.2.2.3) zu verfahren. Trotz des ausgewiesenen finanzpolitischen Handlungsbedarfs ist mittel- bis langfristig ein massvoller Ausbau der Schieneninfrastruktur anzustreben. Anstehende Investitionen sind aber auf der Grundlage des künftigen Bedarfes zu etappieren und zu priorisieren. Verkehrspolitisch sinnvolle und dringende Projekte sollten termingerecht vorangetrieben werden. Aus verkehrlicher und politischer Sicht ist wichtig, dass die im Bau befindlichen Projekte NEAT 1, 1. Phase, 1. Etappe BAHN 2000 und Lärmsanierung nicht gefährdet werden. Weiterhin sind die Projekte HGV 1. Phase und der auf Kosteneinsparungen hin zu überprüfende Ceneri verkehrlich vordringlich und sollten baldmöglichst verabschiedet werden.

Folgende Projekte sollen einer übergreifenden Wirtschaftlichkeitsrechnung sowie verkehrlichen Überprüfungen unterzogen werden: HGV 2. Phase, NEAT 1, 2. Phase (Zimmerberg, Hirzel) und 2. Etappe BAHN 2000. Für diese noch ausstehenden Projekte wird in Form einer Gesamtschau zu den Grossprojekten der Bahnen eine separate Vorlage erstellt, die 2007/2008 in Vernehmlassung gehen wird. Das über FinöV vorgesehene Investitionsvolumen von rund 30,5 Mrd. Franken wird dabei nicht überschritten. Bei der Beurteilung der Projekte ist ein Kriterium, dass die Betriebskosten und die Folgekosten für den Bund finanziert sind. Ist dies nicht gewährleistet, steht auch die Redimensionierung des Gesamtinvestitionsvolumens zur Diskussion.

6.3.3 Auswirkungen auf die Bahnen

Mit Umsetzung des Massnahmenpakets werden die Bahnen aus ihrer Verpflichtungen entlassen, die markgemäss verzinslichen Darlehen zu verzinsen und zurück zu bezahlen. Die Liquidität der Bahnen kann so gewährleistet werden.

Mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket und dem unter 6.2.1 beschrieben Ausgleichsmechanismus kann der Bund gewährleisten, dass die Bahnen nur die Mittel erhalten, die sie benötigen, um ihren Investitionsbedarf zu decken. Sollte zeitweise bei den Bahnen überschüssige Liquidität entstehen, wird diese zu Gunsten des ordentlichen Budgets des Bundes abgeschöpft.

6.3.4 Auswirkungen auf die Verkehrspolitik

Werden die von UVEK und EFD empfohlenen Steuerungsmassnahmen im FinöV-Fonds (Szenario 3) umgesetzt, können die unmittelbaren verkehrspolitischen Auswirkungen abgefedert werden: Die im Bau befindlichen Bahngrossprojekte sollen wie geplant in Betrieb gehen. Bei den übrigen Vorhaben müssen das Realisierungstempo gedrosselt und Abstriche gemacht werden. Dabei bleibt die regionalpolitische Ausgewogenheit der FinöV-Projekte gewährleistet. Die jeweils ersten Phasen der Grossprojekte NEAT, BAHN 2000 und HGV könnten umgesetzt werden. Damit wäre bereits ein erster wichtiger Schritt zur Verbesserung der Schieneninfrastruktur und der Angebote gemacht.

Allerdings sind bei den Projekten, die einer Gesamtüberprüfung unterzogen werden, zeitliche Verzögerungen in Kauf zu nehmen. Der öffentliche Verkehr kann daher unter Umständen seinen Beitrag zu den verkehrspolitischen Zielen nur in geringerem Umfang bzw. später als geplant leisten. Das Ausmass der verkehrspolitischen Auswirkungen ist je nach Szenario unterschiedlich stark, am gravierendsten wären die verkehrspolitischen Auswirkungen im Szenario 2. Die verkehrlichen Auswirkungen der verschiedenen Szenarien werden derzeit geprüft und in der Vorlage zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur ausgeführt, die dem Bundesrat voraussichtlich im Herbst 2004 unterbreitet wird. Der Beschluss zum weiteren Vorgehen und zu den umzusetzenden Projekten liegt dann beim Parlament.

6.3.5 Auswirkungen auf die Finanzpolitik

Mit dem dargestellten Lösungsansatz kann der Bund das bestehende Finanzierungssystem für die Schieneninfrastruktur optimieren und die bevorstehenden Ausgabenspitzen glätten. Die Finanzrechnung des Bundes im Bereich Schieneninfrastruktur kann gegenüber dem Referenzszenario entlastet werden. Nach Inbetriebnahme der FinöV-Projekte steigt der Mittelbedarf für die Infrastruktur (Betrieb und Substanzerhalt) aufgrund des grösseren Gesamtnetzes und dem resultierenden Mehrverkehr leicht an. Insgesamt können die Zahlungen für die Schieneninfrastruktur über das ordentliche Budget jedoch ungefähr auf dem Niveau 2005 stabilisiert werden (exkl. Teuerung).

Je nach Szenario erhöht sich die Verschuldung des Bundes zeitweise mehr oder weniger stark. Szenario 1 ist diesbezüglich kein gangbarer Weg; das Zinsrisiko wird aufgrund der sehr hohen Bevorschussung zu gross.

6.4 Recht / Umsetzung

Um die aufgeführten Lösungsansätze umzusetzen, sind diverse Massnahmen vorgesehen (siehe Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln). Für die Umsetzung der einzelnen Massnahmen sind verschiedene Stellen zuständig (Parlament, Bundesrat, UVEK, BAV). Die Lösungsvorschläge der Arbeitsgruppe BAV/EFV sollen mit einer Vorlage voraussichtlich im Herbst 2004 in den Bundesrat und an das Parlament gehen. In der Vorlage werden sowohl die genaue Umsetzung als auch rechtliche und weitere Massnahmen enthalten sein.

6.5 Alternativen

Die Verpflichtungen, die aus den marktgemäss verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen bestehen, müssen entweder von den Bahnen oder vom Bund getragen werden. Wenn die Bahnen dies – wie konstatiert – nicht können, kann der Bund wählen, ob er die Belastungen über das ordentliche Budget oder den FinöV-Fonds tragen will. Die einzige Alternative zum vorgeschlagenen Weg ist daher, das ordentliche Budget gegenüber 2005 für den öffentlichen Verkehr stark zu erhöhen: von zusätzlichen 150 Mio. Franken ab 2007 bis zu zusätzlichen 700 Mio. Franken im Jahr 2018. Zusätzlich müssen die Vereinbarungen zeitlich erstreckt werden, um die drohende Zahlungsunfähigkeit der Bahnen abzuwenden. Weiterhin wäre eine Abkehr von den mit der Bahnreform 1 eingeführten Grundsätzen und dem bestehenden Trassenpreissystem nötig; denn die Infrastruktursparten der Bahnen müssten Gewinne erwirtschaften können, um die Darlehen verzinsen und zurückzahlen zu können. Diesen Weg hält der Bundesrat für nicht zielführend: Weder ist eine zusätzliche starke Belastung des ordentlichen Budget verkraftbar, noch kann die Schieneninfrastruktur aufgrund der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen gewinnbringend betrieben werden. Können die Bahnen durch die FinöV-Projekte grosse Mehrerträge erzielen, sind zuerst die Zahlungen des Bundes an die Infrastruktur zu reduzieren.

7 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht über die Mehrkosten betreffend den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 fasst alle derzeit bekannten Fakten über die NEAT und die Fragen der Finanzierung der Schieneninfrastruktur zusammen. Er wird dem Parlament in dieser Form als Grundlage für die Entscheidung über das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit dem Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1weiter geleitet. Darüber hinaus gibt er erste Anhaltspunkte zur Frage der Anpassung der Finanzierung der Schieneninfrastruktur.

7.1 Zusatzkredit

Die Situation für den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der 2. Phase der NEAT 1 erweist sich nach Kenntnis aller Rahmenbedingungen nicht als alarmierend. Mit unverändertem Bundesbeschluss können die kommenden vier Jahre voraussichtlich finanziert werden, falls keine Anhäufung grösserer Vorkommnisse zu verzeichnen ist. Ein Ereignis mit Folgekosten in der Grössenordnung von 100 Mio. liesse sich innerhalb des Zusatzkredits von 900 Millionen ohne wesentliche Steuerungsmassnahmen auffangen. Sollten jedoch z.B. für die Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels wie am Lötschberg zusätzliche Rückfallebenen oder massive Vergabemisserfolge auftreten (geschätzte mögliche Mehrkosten bei Eintreten von 300 Mio.), so müsste der Bundesrat vorher einen Zusatzkredit beantragen.

Das BAV und die ATG haben überdies Steuerungsmöglichkeiten, wobei insbesondere die Frage des Baubeginns am Ceneri-Basistunnel von Bedeutung ist. Die sich abzeichnenden Projektänderungen lassen darauf schliessen, dass die notwendigen Unterlagen (Bauprojekte und Plangenehmigung) Mitte 2005 noch nicht vorliegen werden: Damit dürfte der Bau des Ceneri-Basistunnel erst mit einem Jahr Verzögerung in Angriff genommen werden. In diesem Fall wird die kritische Finanzierung erst 2009 erreicht.

Der Bundesrat beantragt daher, entsprechend der Botschaft vom 10. September 2003, vorerst einen Zusatzkredit von 900 Millionen. Dieser Betrag reicht aus, um die Finanzierung der Vergaben bis voraussichtlich ins Jahr 2008 zu sichern. Im Jahr 2007/2008 wird der Bundesrat dem Parlament eine neue Vorlage vorlegen, die den dannzumaligen Kenntnissen entsprechen und gegenüber heute weniger Unwägbarkeiten enthalten wird: Zu diesem Zeitpunkt werden am Lötschberg der Bau des Lötschberg-Basistunnel abgeschlossen und die neue Linie in Betrieb sein. Vom Gotthard-Basistunnel werden über 80 % ausgebrochen und ein grosser Teil der schwierigen geologischen Formationen durchörtert sein. Auch der Ceneri-Basistunnel wird in Bau sein. In Kenntnis der verbleibenden Risiken wird der Bundesrat 2007/2008 das weitere Vorgehen prüfen (z.B. Voll- oder Teilausrüstung des Ceneri-Basistunnels, aktuelle Berechnung der mutmasslichen Endkosten) und den Rest des Zusatzkredits für den Abschluss der Arbeiten beantragen.

7.2 Kosten

Die mutmasslichen NEAT-Endkosten des BAV betragen für alle NEAT-Projekte zusammen per 31. Dezember 2003 15 811 Millionen Franken. Sie sind gegenüber der letzten Berichterstattung per Mitte 2003 (15,01 Mrd.) um 800 Millionen gestiegen. Damit liegen sie 1,1 Milliarden Franken über dem NEAT-Gesamtkredit einschliesslich Reserven (14 704 Millionen Franken).

Aus der Analyse des Kostenstreumasses sowie der Beurteilung des verbleibenden Kostenrisikos ergibt sich für das gesamte NEAT-Projekt eine nach heutigem Kenntnisstand mögliche Abweichung gegenüber den ausgewiesenen mutmasslichen Endkosten von rund 1,4 Milliarden Franken.

7.3 Reserven

Der Bundesrat erachtet die mit dem neuen NEAT-Gesamtkredit eingeführte Reservebewirtschaftung als richtig und bewährt. Die Reservefreigaben für Mehrkosten sind durch eingetretene, nicht voraussehbare Risiken (Geologie, Baugrund usw.) begründet oder sind auf Projektverbesserungen mit Mehrwert in Form einer an den neusten Stand der Technik angepassten Sicherheit, optimierte Linienführung usw. zurückzuführen.

7.4 Projektsteuerung und Kommunikation

Das eingeführte Controlling hat sich bewährt und im vorliegenden Fall funktioniert. Neben dem permanenten Controlling durch die Ersteller vor Ort ist eine begleitende Kontrolle auf Behördenstufe notwendig. In Phasen mit parallel laufenden politischen Prozessen wie der parlamentarischen Behandlung von Zusatzkrediten soll die Informationstätigkeit von Bund und Erstellern gegenüber der NAD in Zukunft intensiviert werden. Insbesondere werden bisher informelle Kontakte formalisiert. Gleichzeitig muss für derartige Fälle die Kommunikation zwischen dem Bund und den Erstellern enger aufeinander abgestimmt werden. Die NEAT-Kommunikationsstrategie liefert die dafür notwendigen Führungsinstrumente.

Die halbjährliche Berichterstattung zur NEAT (Standberichte) hat sich bewährt. Zusammen mit einer korrekten Anwendung der Ereignismeldung ist die zeitgerechte Erfassung des aktuellen Projektstandes zwischen den Berichtsperioden sichergestellt. Das BAV wird beauftragt, die Vorgaben für Ereignismeldungen, die insbesondere Kosten und Finanzen betreffen, zu präzisieren.

7.5 NEAT 1, 2. Phase

Der Ceneri-Basistunnel ist zu realisieren. Der Bau sollte im Jahr 2006 (Vorarbeiten ab 2005) begonnen werden, sofern genehmigungsfähige Planunterlagen vorliegen und die finanziellen Mittel im Fonds für Eisenbahngrossprojekte verfügbar sind.

Eine Realisierung des ursprünglichen Tunnelprojektes – mit einer Doppelspurröhre ohne Notausgänge – ist mit den aktuellen Sicherheitsstandards nicht kompatibel. Damit wären die möglichen Einsparungen beim Wechsel des Tunnelsystems weit geringer als teilweise behauptet wird. Auch das ursprüngliche System Doppelspurröhre wäre nur mit (kostspieligen) Notausgängen bewilligungsfähig.

Der Bundesratsentscheid für ein Tunnelsystem mit zwei Einspurröhren wird bestätigt.

Heute liegt ein Auflageprojekt für zwei Tunnelröhren vor. Die weiteren Arbeiten und die Eventualität eine oder zwei Röhren bahntechnisch auszurüsten kann parallel weiter verfolgt werden. Ein Entscheid ist spätestens im Jahr 2008 zu fällen, d.h. gleichzeitig mit der Vorlage für einen zweiten Zusatzkredit, der auch die Vergabe der Bahntechnik des Ceneri-Basistunnels enthalten wird.

7.6 Verzicht und Kompensationen

Der Zimmerberg-Basistunnel und der Hirzeltunnel werden zurückgestellt, sie verbleiben in der gesperrten Phase 2 der NEAT 1. Über einen allfälligen Verzicht von Projektteilen wird erst im Rahmen einer Gesamtschau zu den Grossprojekten der Bahnen im Jahr 2007/2008 entschieden.

Kompensationsmöglichkeiten sind weiterhin intensiv zu prüfen und wenn möglich umzusetzen. Das BAV informiert die NAD über die Erkenntnisse jeweils anlässlich der ordentlichen Tagungen.

7.7 Vorlage zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur

Die Finanzrechnung des Bunds wird durch die Lösungsvorschläge des Bundesrates entlastet. Gleichzeitig wird der FinöV-Fonds belastet, die FinöV-Projekte müssen zeitlich gestreckt werden. Der Bundesrat will die Lösungsvorschläge dem Parlament mit einer separaten Vorlage voraussichtlich im Herbst 2004 unterbreiten. Verkehrs- und finanzpolitische Zielsetzungen müssen ausgewogen aufeinander abgestimmt werden. Ein moderater Ausbau der Schieneninfrastruktur soll auch in Zeiten angespannter Bundesfinanzen möglich sein.

Angesichts der neuen Ausgangslage im FinöV-Fonds müssen die noch nicht begonnenen Projekte überdacht und neu terminiert werden. Notwendig ist eine finanz- und verkehrspolitische Gesamtschau. Das heisst, dass alle noch nicht baureifen FinöV-Projekte (zweite Phase NEAT 1, zweite Etappe der BAHN 2000 und die zweite Phase HGV) gemäss dem Lösungsvorschlag BAV/EFV einer Gesamtprüfung unterzogen werden sollen. Im Zeitraum 2007/2008 soll eine neue Vorlage in die Vernehmlassung gehen, die alle genannten Projekte umfasst.

Liste der Fragen und Anträge und ihrer Urheber

Fragen / Anträge	Quelle
Verantwortlichkeit der verschiedenen Projekt-beteiligten	KVF-N: 4 / 3
Analyse der Mehrkosten bez. Verantwortlichkeiten	Schreiben FIKO-S 13.2.04
Stärkeres Engagement des BR in der Aufsicht	Schreiben FIKO-S 13.2.04
«Transparente Unterscheidung zwischen Mehrkosten für Projektänderungen und eigentlichen Reserven»	Schreiben KVF-S 17.2.2004
Infofluss bez. «Überraschung Mehrkosten»	NAD 9.2.04
Reservebewirtschaftung: Präzisieren Klare Richtlinien vom BJ/EFV bestätigt Politischer Spielraum	NAD 9.2.04
Wie kann BR/BAV Prioritäten setzen	NAD 9.2.04
Öffentlichkeitsarbeit: Beschuldigungen sind schlecht Kompensationen sind nie abgeschlossen Teuerungsindex kommentieren	NAD 9.2.04
Definition Verwendung der Reserven	KVF-N: 4 / 3
Bewilligung von Projektänderungen aus Reserven verhindert Transparenz	Schreiben FIKO-S 13.2.04
Parlament soll grössere Projekterweiterungen einzeln bewilligen	Schreiben FIKO-S 13.2.04
«Kompensations- und Verzichtsmöglichkeiten bei laufenden und geplanten NEAT-Projekten»	Schreiben KVF-S 17.2.2004
Risikoabschätzungen (Geologie, Vergaben, Technik)	KVF-N: 4 / 3
Tatsächliche Notwendigkeit der Tunnel Zimmerberg, Hirzel und Ceneri	KVF-N: 4 / 3
Mögliche Verzichtobjekte	KVF-N: 4 / 3
Kompensationsmöglichkeiten	KVF-N: 4 / 3
Uri Berg lang – tatsächlich nötig? Sparpotential	KVF-N: 4 / 3
Investitionsbedarf für Energieversorgung auf beiden Achsen für schwere Güterzüge	KVF-N: 4 / 3
Verständliche und transparente Darstellung der bisherigen Kosten der NEAT	Schreiben FIKO-S 13.2.04

Fragen / Anträge	Quelle
Postulat 03.3583 (Gesamtüberprüfung der Realisierung der FinöV-Projekte): Zwischenbericht für Sommer 2004	Schreiben FIKO-S 13.2.04
«Gesamtüberprüfung aller FinöV-Projekte (Postulat 03.3583 KVF-SR)»	Schreiben KVF-S 17.2.2004
«Angabe der aktualisierten Mehrkosten und deren Entwicklung»	Schreiben KVF-S 17.2.2004
Kosten: Zahlen bestätigen	NAD 19.2.04
Mehrkosten klar zuordnen	NAD 19.2.04
Kosten: «Hohe Zahl» ist gut, weil das Transparenz gibt	NAD 19.2.04
Genauigkeit der Kosten darstellen	NAD 19.2.04
Wie viel Spielraum hat das Parlament: ZBT, Hirzel und Uri: hoch Ceneri: klein, Sicherheit, Diktat (Sicherheit)	NAD 19.2.04
Stimmen die Endtermine	NAD 19.2.04
Stellenwert der Sicherheit: Expertise PO SiB-At Unterschiedliche Wertung der Unfälle auf Strasse und Schiene	NAD 19.2.04
wie viel kostet das Controllingsystem	NAD 19.2.04
Finanzielle Auswirkungen bei Nichtrückzahlung der Darlehen durch die Bahnen	KVF-N: 4 / 3
Betriebskosten der künftigen NEAT und Kostenträger	KVF-N: 4 / 3
Wirtschaftlichkeit der NEAT	KVF-N: 4 / 3
«Verständliche und transparente Darstellung der bisherigen Kosten der NEAT»	Schreiben FIKO-S 13.2.04
Postulat 03.3582 (FinöV: Finanzierung der Folgekosten): Zwischenbericht für Sommer 2004	Schreiben FIKO-S 13.2.04
«Verbindliche Erklärung vom BR, wie weit die im Alpentransit-Beschluss fixierten Finanzierungs-bedingungen der NEAT (Art. 14) erfüllt werden können und welche finanzpolitischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind.»	Schreiben FIKO-S 13.2.04
«Folgekosten Postulat 03.3482 KVF-SR)»	Schreiben KVF-S 17.2.2004
«Dem BR ist eine finanzielle Standort-bestimmung über sämtliche beschlossenen und noch zu beschliessenden Bauvorhaben des öffentlichen Verkehrs vorzulegen, insb. Über die zu erwartenden künftigen Be-triebs- und Unterhaltskosten mit den Folgen steigender Abgeltung durch den Bund».	Mitbericht EJPD 17.2.04

Fragen / Anträge	Quelle
Bericht des Bundesrates beinhaltet: Zwischenstand zur Thematik der Finanzierung der Schieneninfrastruktur Zwischenstand zur Gesamtsituation des FinöV-Fonds	Stellungnahme UVEK zum Mitbericht EJPD
Finanzen: Zahlen bestätigen	NAD 19.2.04
Zukunft der Bergstrecken vor allem am Gotthard und Ceneri (Verantwortlichkeiten)	KVF-N: 4 / 3
Eine «neue Vorlage» des Bundesrates (Freigabe)	KVF-N: 4 / 2 und 5 / 2
Eine «neue Vorlage» des Bundesrates (Zusatzkredit)	KVF-N: 4 / 2 und 5 / 2
Wie kommunizieren wir den Zusatzkredit im Rat, Kommission und Öffentlichkeitsarbeit	NAD 19.2.04

Organisation: Regelungen der Zuständigkeiten

Zuständigkeiten nach Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2–4 UeBst. BV

2 Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte:

a. den vollen Ertrag der pauschalen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 196 Ziffer 2 bis zur Inkraftsetzung der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 verwenden und dafür die Abgabesätze bis um höchstens 100 Prozent erhöhen;

b. höchstens zwei Drittel des Ertrags der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 verwenden;

c. Mineralölsteuermittel nach Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b verwenden, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT zu decken;

d. Mittel auf dem 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;

e. sämtliche in Artikel 196 Ziffer 14 sowie nach Artikel 130 festgesetzten Sätze der Mehrwertsteuer (inkl. Zuschlag) um 0,1 Prozentpunkte anheben;

f. eine ergänzende Finanzierung durch Private oder durch internationale Organisationen vorsehen.

3 Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte gemäss Absatz 1 erfolgt über einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung. Die Mittel aus den in Absatz 2 erwähnten Abgaben und Steuern werden über die Finanzrechnung des Bundes verbucht und im gleichen Jahr in den Fonds eingelegt. Der Bund kann dem Fonds Vorschüsse gewähren. Die Bundesversammlung erlässt das Fondsreglement in der Form einer Verordnung.

4 Die vier Eisenbahngrossprojekte gemäss Absatz 1 werden in der Form von Bundesgesetzen beschlossen. Für jedes Grossprojekt als Ganzes sind Bedarf und Ausführungsreife nachzuweisen. Beim NEAT-Projekt bilden die einzelnen Bauphasen Bestandteil des Bundesgesetzes. Die Bundesversammlung bewilligt die erforderlichen Mittel mit Verpflichtungskrediten. Der Bundesrat genehmigt die Bauetappen und bestimmt den Zeitplan.

Zuständigkeiten nach Artikel 19 und 20 des Alpentransit-Beschlusses

Art. 19 Aufsicht und Kontrolle

1 Der *Bundesrat* stellt die Aufsicht und die Kontrolle über das NEAT-Projekt sicher.

2 Er kann ein Beratungsorgan einsetzen, das er mit der Beurteilung zentraler Projektaufgaben beauftragt.

Art. 20 Berichterstattung und Oberaufsicht

[1] Der Bundesrat orientiert die eidgenössischen Räte ab 1992 jährlich über:

a. den Stand der Verwirklichung des Konzeptes;

b. die Aufwendungen aufgrund der bewilligten Verpflichtungskredite;

c. die bisherige sowie die für die fünf nachfolgenden Jahre vorgesehene Belastung des Bundes.

[2] Mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites orientiert er ferner die eidgenössischen Räte über:

a. die zu erwartenden Gesamtkosten für die Verwirklichung des Konzeptes;

b. die auf den neuesten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung.

[3] Die *Oberaufsicht* der Bundesversammlung obliegt der *NEAT-Aufsichtsdelegation*. Diese setzt sich aus Mitgliedern der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte zusammen. Der NEAT-Aufsichtsdelegation stehen im Rahmen dieses Beschlusses die Rechte und Pflichten gemäss den Artikeln 51, 154 und 155 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 zu.

[4] Die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen und die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte bezeichnen je zwei Mitglieder in die NEAT-Aufsichtsdelegation. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen einem Mitglied des Nationalrates und des Ständerates. Im übrigen konstituiert sich die NEAT-Aufsichtsdelegation selbst.

[5] Die NEAT-Aufsichtsdelegation legt den Finanzkommissionen, den Geschäftsprüfungskommissionen und den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor.

Zuständigleiten nach Artikel 3 und 4 des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses

Art. 3

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 von Objektkrediten vornehmen, wenn nachgewiesen ist, dass deren Mehrkosten nicht mit anderen Mitteln kompensiert werden können, und es zur Stabilisierung der finanziellen Situation erforderlich ist.

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

e. Innerhalb des Gesamtkredites spezifische Finanzierungslösungen zur Verbesserung der Rentabilität der öffentlichen und privaten, in die NEAT investierten Mittel aushandeln.

Art. 4

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erstattet der Finanzdelegation der beiden Räte und der NEAT-Aufsichtsdelegation halbjährlich Bericht über den Fortschritt der Bauarbeiten und die Entwicklung der Kosten.

Zuständigkeiten nach Artikel 1, 2, 6, 8, 9 und 11 der Alpentransit-Verordnung:

Art. 1 Zuständigkeiten

1 Die Projekte des NEAT-Konzeptes nach Artikel 5bis des Alpentransit-Beschlusses werden von den folgenden Unternehmungen (Ersteller) realisiert:

a. Achse Gotthard: Schweizerische Bundesbahnen (SBB), wobei Projektierung und Erstellung dieses Werks einer Projektorganisation zu übertragen ist.

b. Achse Lötschberg: BLS Lötschbergbahn AG (BLS), wobei Projektierung und Erstellung dieses Werks einer Projektorganisation zu übertragen ist.

c. Anschluss Ostschweiz (Zimmerberg-Basistunnel und Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie): SBB, wobei Projektierung und Erstellung dieses Werks oder Teilen davon der Projektorganisation nach Buchstabe a zu übertragen ist.

d. Ausbauten Strecke St. Gallen–Arth-Goldau: SBB, Schweizerische Südostbahn (SOB) und Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT).

e. Ausbau Surselva: Rhätische Bahn (RhB) und Furka Oberalp Bahn (FO).

2 Die SBB und die BLS realisieren zudem die Anpassungen des übrigen Eisenbahnnetzes nach Artikel 9 des Alpentransit-Beschlusses.

3 Die Ersteller setzen die Weisungen und Vorgaben der Bundesbehörden um und berücksichtigen die Interessen der künftigen Betreiber.

Art. 2 Verwendung der Kredite

1 Bei der Planung und Erstellung der Projekte des NEAT-Konzepts sind die Ersteller zum haushälterischen Einsatz der vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel verpflichtet.

2 Die *Ersteller haben permanent Massnahmen zur Einhaltung der jeweiligen Objektkredite* nach dem Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 8. Dezember 1999 *zu prüfen und vorbehältlich einer genehmigungspflichtigen Projektänderung umzusetzen.* Die entsprechenden Arbeiten sind zu dokumentieren.

3 Ist absehbar, dass die jeweiligen Objektkredite nicht eingehalten werden können, sind die *Ersteller zur Vorlage von Kompensationsmassnahmen an das Bundesamt für Verkehr (Bundesamt) verpflichtet*. Sie zeigen dabei insbesondere die Konsequenzen auf die Bestellung des Bundes auf.

Art. 6 Information

1 Im Rahmen der Projektierung und Erstellung der jeweiligen Projekte des NEAT-Konzepts *informieren und konsultieren die Ersteller regelmässig die betroffenen*

Kantone, Regionen und Gemeinden. Das Bundesamt und nötigenfalls weitere Bundesstellen sind einzubeziehen.

2 Nach Absprache mit dem Bundesamt sorgt der jeweilige Ersteller betreffend die ihm übertragenen Projekte für die Information und die Öffentlichkeitsarbeit.

Art. 8 Aufgaben

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Departement) hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. Es vertritt die Interessen des Bundes als Besteller der Projekte des NEAT-Konzepts.

b. Es erlässt Weisungen zur Projektaufsicht, zur Projektsteuerung und zur Berichterstattung.

c. Es leitet unter Einbezug der betroffenen Bundesstellen die Verhandlungen zum Abschluss der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Erstellern, soweit es diese Aufgabe nicht dem Bundesamt überträgt.

Art. 9 Weisungen des Departements

1 Die Weisungen des Departements zur Projektaufsicht, Projektsteuerung und Berichterstattung beinhalten insbesondere Vorgaben:

a. zur einheitlichen und transparenten Strukturierung des NEAT-Projekts;

b. zur Struktur und Führung der Rechnung;

c. zur Form, zum Inhalt und zur Periodizität der Berichterstattung.

2 Das Bundesamt ist nach Absprache mit dem Departement befugt, bei den Projekten nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben d und e die Anforderungen der Weisungen in begründeten Einzelfällen in angemessener Weise zu reduzieren.

Art. 11 Aufgaben

1 Das *Bundesamt* nimmt alle mit der Realisierung der Projekte des NEAT-Konzepts verbundenen Aufgaben des Bundes zur Projektsteuerung, Projektaufsicht und Berichterstattung gemäss Alpentransit-Beschluss wahr, soweit hierfür nicht andere Bundesstellen zuständig sind.

2 Seine Aufgaben umfassen insbesondere:

a. die *Umsetzung der Weisungen* des Departements zur Projektsteuerung, Projektaufsicht und Berichterstattung;

b. die *Bewirtschaftung und Kontrolle* der vom Parlament genehmigten *Kredite* zuhanden des Bundesrats einschliesslich der Mittelzuteilung innerhalb der Objektkredite nach dem Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 8. Dezember 1999;

c. die *Verwaltung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte* nach dem Fondsreglement vom 9. Oktober 1998, insbesondere die Vorbereitung der Beantragung der jährlichen Fondsentnahmen durch den Bundesrat an das Parlament;

d. die *Festlegung des Teuerungsindexes* nach Artikel 12;

e. die *Berichterstattung an die NEAT-Aufsichtsdelegation* (Art. 20 Abs. 3 und 4 des Alpentransit-Beschlusses) und weitere parlamentarische Kommissionen.

f. den *Entscheid über die Realisierung von Kompensationsmassnahmen*;

g. die *Instruktion der Genehmigungsverfahren* auf Stufe Sachplan und Vorprojekt sowie im Auftrag des Departements der Auflageprojekte;

h. die *Koordination zwischen den Erstellern*;

i. die *Koordination* der Projekte des NEAT-Konzepts *mit den* Aufgabenbereichen *weiterer Bundesstellen*;

3 Im Übrigen nimmt das Bundesamt bei der Verwirklichung der Projekte des NEAT-Konzepts seine *ordentliche Aufsichtstätigkeit nach der Eisenbahngesetzgebung* wahr.

Zuständigkeiten gemäss den AlpTransit-Vereinbarungen mit den Betreibern und Erstellern:

aa) Bund – Mutterhäuser SBB/BLS

Art. 4 Pflicht der SBB zur Aufgabenübertragung

1 Die SBB verpflichtet sich, alle zur Projektierung und zum Bau der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Infrastruktur erforderlichen Rechte und Pflichten ihrer Tochtergesellschaft AlpTransit Gotthard AG zu übertragen.

2 Die AlpTransit Gotthard AG trägt gegenüber dem Bund die alleinige Verantwortung für die Projektierung und den Bau der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Infrastruktur sowie die Einhaltung des Kostenrahmens.

Art. 8 Wahrung der Betreiberinteressen

1 Die SBB vertritt die Betreiberinteressen an der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Infrastruktur gegenüber der AlpTransit Gotthard AG unter Beachtung der Bestellung des Bundes sowie der genehmigten Auflageprojekte.

2 Die SBB hat dabei sicherzustellen, dass die Möglichkeit der Übertragung des Infrastrukturbetriebs auf einen Dritten gewahrt bleibt.

3 Die SBB ist dem Bund für die sorgfältige Interessenwahrung verantwortlich.

bb) Bund – Ersteller ATG/BLS AT

Art. 3 Bestellung des Bundes

1 Die ATG verpflichtet sich, die in Artikel 2 genannte Infrastruktur gemäss der Bestellung des Bundes zu projektieren und zu erstellen.

2 Die Bestellung des Bundes besteht aus den im Anhang 15 genannten Leistungen (inkl. Standards), Kostenzielen und Terminzielen.

Art. 4 Verantwortlichkeit der ATG

[1] Die ATG ist gegenüber dem Bund für die sorgfältige Projektierung und Erstellung der in Artikel 2 genannten Infrastruktur gemäss der Bestellung des Bundes sowie den effizienten Einsatz der zur Verfügung gestellten Finanzmittel verantwortlich.

[2] Die Haftung der Gesellschaft richtet sich nach den gesetzlichen Bestimmungen.

Art. 5 Risikozuteilung

[1] *Die ATG ist für alle Risiken im Zusammenhang mit Projektierung und Bau der in Artikel 2 genannten Infrastruktur allein verantwortlich.*

[2] *Ausgenommen sind die folgenden Risikobereiche, für die der Bund die Verantwortung trägt:*

- Änderungen der Bestellungen des Bundes;
- Änderungen des FinöV-Beschlusses, des Alpentransit-Beschlusses, des Fondsreglementes und des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses;
- von der ATG nachgewiesene, politisch bedingte Verzögerungen von Sachplan- bzw. Vorprojektgenehmigungsverfahren;
- fehlende oder verzögerte Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel;
- von der Beschaffenheit des Baugrundes abhängige Risiken, sofern die tatsächlichen Verhältnisse nicht den Prognosen (inkl. Streubereiche) der geologischen Berichte auf Stufe Bauprojekt entsprechen.

[3] Das Risikomanagement erfolgt nach Kapitel 16 der NEAT-Controlling-Weisung.

Art. 6 Betreiberinteressen

[1] Die ATG hat bei Projektierung und Bau die Betreiberinteressen zu berücksichtigen.

[2] Diese werden durch die Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB) unter Beachtung der Bestellung des Bundes sowie der genehmigten Auflageprojekte vertreten.

Art. 7 Projektsteuerung

[1] Die Projektsteuerung durch den Bund erfolgt gemäss der NEAT-Controlling-Weisung. Die ATG unterstützt den Bund hierbei und gewährt im hierzu Akteneinsicht.

[2] Der Bund übt zudem die Aufsicht über Projektierung, Bau und Finanzierung der Infrastruktur aus.

Zuständigkeiten gemäss Artikel 1.1 und Artikel 6.1, 6.2 der NEAT-Controlling Weisung des UVEK[39]

Art. 1.1 Zweck

1 Das UVEK will mit dieser Weisung das Gesamtvorhaben AlpTransit unterstützen und sicherstellen, dass die zuständigen Bundesstellen insbesondere folgende Aufgaben effizient erfüllen können:

- Die Projektsteuerung sowie das Bereitstellen und Bewirtschaften der Finanzen des Gesamtvorhabens AlpTransit.
- Die Projektaufsicht, die Koordination zwischen den Erstellern und die Berichterstattung über das Gesamtvorhaben AlpTransit.

2 Dazu werden hauptsächlich Projektinformationen verlangt, Vorgaben gemacht und Prüfungen durchgeführt.

Art. 6.1 Ziel

Die Berichterstattung über das Gesamtvorhaben AlpTransit erfolgt rasch, einheitlich und regelmässig.

Art. 6.2 Berichterstattung

1 Die Berichterstattung erfolgt halbjährlich, jährlich oder nach einem ausserordentlichen Ereignis gemäss folgenden Berichtstypen:

Berichtstyp 1: Halbjährlicher NEAT-Standbericht des BAV

Berichtstyp 2: Halbjährlicher Standbericht der Ersteller

Berichtstyp 3: Bericht der Ersteller bei Eintreten ausserordentlicher Ereignisse

Berichtstyp 4: Jährlicher Bericht über die Investitionen der Ersteller (aktienrechtlicher Geschäftsbericht mit Erfolgsrechnung und Bilanz)

[39] Version 4.00 vom 30. April 2002

Reserven

Artikel 3 des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses delegiert die Bewirtschaftung des NEAT-Gesamtkredits vom Parlament an den Bundesrat. Insbesondere kann der Bundesrat im Rahmen der durch das Parlament freigegebenen Mittel Reserven zu Gunsten von Objektkrediten freigeben, sofern der Nachweis erbracht ist, dass die entstandenen Mehrkosten nicht mit anderen Massnahmen kompensiert werden können und dass die Freigabe für die Stabilisierung der finanziellen Situation notwendig ist. Die Delegation an den Bundesrat ist praktisch und kompetenzrechtlich gerechtfertigt. In der Botschaft über den neuen NEAT-Gesamtkredit wird darauf hingewiesen, dass der politische und legislative Kompetenzbereich des Parlaments mit dem Entscheid für das Modell «Bundesrat» nicht tangiert wird: Mit den Bundesbeschlüssen ist der Auftrag zur Realisierung der NEAT umfassend geregelt. Der Bundesrat ist demnach gebunden, die Reserven ausschliesslich für Projektänderungen zu verwenden, die aus sicherheits- oder bautechnischer Sicht geboten sind. Änderungen, die eine Projekterweiterung über die beschlossenen Projekte hinaus darstellen, erfordern eine Entscheidung des Gesetzgebers. Diese Aufteilung ist sinnvoll, hängt doch der Entscheid über eine Freigabe der Reserven in erster Linie von technischen und finanziellen Faktoren ab. Er liegt damit auf der Vollzugsebene des Bundesrats, des Departements oder des Amts. Dieses Modell erlaubt denn auch, auf technologische Entwicklungen rascher zu reagieren und sie in das Projekt aufzunehmen. Das verleiht der Projektleitung insgesamt mehr Flexibilität[40].

Der Bundesrat kann demzufolge in den folgenden Fällen Reserven freigeben:

- geologische und bautechnische Unwägbarkeiten,
- (bahn)technologische Entwicklungen (Art. 3bis Alpentransit-Beschluss),
- Verhinderung von Verzögerungen im Bauablauf,
- erhöhte Sicherheitsanforderungen,
- Einhaltung des Kostenstreumasses (vgl. Ziff. 2.4.3),
- Stabilisierung des Finanzpakets (Art. 3 Bundesbeschluss über den neuen NEAT-Gesamtkredit).

Verwendung der Reserven

Die NEAT ist ein Projekt, das sich auf Grund der langen Planungs- und Bauzeit kontinuierlich entwickelt. Neue Erkenntnisse in bau- und sicherheitstechnischer Sicht sind bei der Ausführung aufzunehmen. Dies schreibt Artikel 3bis des Alpentransit-Beschlusses[41] ausdrücklich vor: In diesem Sinn wurden die Mittel eingesetzt,

40 Für weitere Ausführungen über die damals zur Diskussion stehenden beiden Modelle wird auf Ziffer 142.1 der Botschaft vom 31. Mai 1999 über den neuen NEAT-Gesamtkredit verwiesen: BBl **1999** 7325.

41 Art. 3bis Ziff.1: … Die Planungen sind laufend am Technologiefortschritt und am Betriebskonzept der Bahnen auszurichten. ...

um das Projekt zu optimieren und später eine leistungsfähige und moderne Transversale durch die Alpen zur Verfügung zu stellen.

Die Reserven wurden verwendet, um das Gesamtprojekt NEAT über die ganze Projektdauer seiner Realisierung hinweg auf einem bau- und sicherheitstechnisch aktuellen Stand umzusetzen.

Informationsfluss zwischen Bund und Erstellern

Koordinations- und Informationssitzungen zwischen dem BAV und den Erstellern

Auszug aus NCW Kap. 5:

5.3 Steuerungs- und Informationssitzungen

5.3.1 Typen der Gremien

Die strategische Projektsteuerung wird auf zwei Stufen wahrgenommen:

FGBB: Das Führungsgremium Bau und Betrieb bezweckt die reibungslose Einbettung des Gesamtvorhabens AlpTransit in die schweizerische und internationale Verkehrspolitik vorzubereiten. Wichtige Themen sind die Inbetriebnahme, der Betrieb der neuen Infrastrukturanlagen sowie die betriebliche Plattform.

PKB: Die Planung Koordination Bau bezweckt eine koordinierte Umsetzung des Gesamtvorhabens AlpTransit und die Abstimmung bei der Planung und Ausführung. Wichtige Themen sind Finanzierung, Kommunikation, Bau- und Bahntechnik.

Folgende Informations- und Mitwirkungsgremien werden vom BAV einberufen:

BD: Die betroffenen Kantone sind in den Behördendelegationen zusammengefasst. Die Kantone sind darin durch die zuständigen Regierungsmitglieder und die Chefs der betroffenen Verwaltungsstellen/ Ämter vertreten. In der BD orientieren das BAV und die Ersteller die betroffenen Kantone und behandeln kostenrelevante Angelegenheiten.

G: Das Gespräch BAV – ATG respektive BAV – BLS AT dient dem regelmässigen Informationsaustausch auf Stufe Geschäftsleitung der einzelnen Werke und ermöglicht anstehende Aufgaben gemeinsam anzugehen.

VK: Für die Besprechung der anstehenden Verfahrensfragen und zu Koordinationszwecken finden Verfahrenskoordinationssitzungen statt.

Neben diesen Sitzungen können auf Anregung des BAV oder der Ersteller weitere Sitzungen einberufen werden.

5.3.2 Führungsgremium Bau und Betrieb (FGBB)

Aufgaben:
- Information über Stand der Arbeiten Bau, Inbetriebnahme, Verkehrsumfeld
- Koordination Bau/Betrieb/Bahn 2000 2. Etappe/Hochgeschwindigkeitsanschlüsse
- Handlungsbedarf ermitteln
- Aufträge auslösen

Teilnehmer: – BAV (Leitung), Ersteller (ATG, BLS ST), Betreiber (SBB, BLS), EFV, UVEK

Frequenz: – 2 x jährlich

5.3.3 Planung Koordination Bau (PKB)

Aufgaben:
- Informationen über Stand beim Bau / Probleme / Risiken
- Entscheide Projektsteuerung
- Koordination Gotthard / Lötschberg / Andere
- Planung Kommunikation in politischen Gremien

Teilnehmer: – BAV (Leitung), Ersteller (ATG, BLS AT), weitere je nach Traktandenliste

Frequenz: – 4–6 x jährlich

5.3.4 Behördendelegation (BD)

Aufgaben:
- Orientierung durch BAV über verkehrspolitische Geschäfte
- Orientierung durch Ersteller über Stand der NEAT-Werke
- Mitteilungen der Kantone
- Behandlung kantonsspezifischer Probleme
- Entscheidungsvorbereitung kantonaler Körperschaften

Teilnehmer:
- BAV (Leitung), Ersteller (ATG, BLS AT), Bahnen
- Betroffene Kantone (zuständige Regierungsmitglieder und Chefs Verwaltungsteile

Frequenz: – 2 x jährlich

5.3.5 Gespräche BAV-ATG und BAV-BLS AT (G)

Aufgaben:
- Sicherstellen der Informationen bei wichtigen Steuerungsentscheiden durch Bund und Ersteller
- Regelmässiger Informationsaustausch auf Stufe Geschäftsleitung
- Vermeiden / Ausräumen von Missverständnissen
- Bereinigung offener Fragen
- Handlungsbedarf ermitteln

Teilnehmer:
- Gotthardachse: Sektionschef at, Vorsitzender der GL ATG weitere nach Traktanden
- Lötschbergachse: Sektionschef at, Vorsitzender der GL BLS AT, weitere nach Traktanden

Frequenz: – Alle 2 Monate

5.3.6 Verfahrenskoordination (VK)

Aufgaben:
- Abstimmen der Termine
- Bereinigung offener verfahrensrelevanter Fragen
- Stand und Probleme bei der Umsetzung der Auflagen
- Handlungsbedarf ermitteln und terminieren

Teilnehmer:
- Gotthardachse: BAV, ATG, weitere nach Traktanden
- Lötschbergachse: BAV, BLS AT, weitere nach Traktanden

Frequenz: – Alle 2–3 Monate (bzw. nach Bedarf), kann gegebenenfalls ganz oder teilweise in die G integriert werden.

ATG informiert BAV (und NAD)

Standardisierte Meldungen der ATG

Datum	Informationsgefäss	Informationsinhalt
14.7.03	Ereignismeldung	schlechte Geologie in Bodio: keine Angaben zu den Kosten
Aug. 03	Standbericht	Die ATG meldet mutmassliche Endkosten per 30.6.3 von 9095 Mio.
		Das BAV erhöht die mutmasslichen Endkosten der ATG um die als Risiken deklarierten 170 Mio. Fr. aus dem Detailprojekt Lüftung/ Kühlung und dem überarbeiteten Terminprogramm auf Total 9265 Mio.
		Gemäss Risikodarstellung der ATG ist in Faido sowie auch Bodio ein Baugrundrisiko wahrscheinlich mit Ausmass zwischen 10 und 100 Mio. Franken.
6.9.03	Ereignismeldung	Sedrun: Gewässerverschmutzung
17.9.03	Ereignismeldung	Tödlicher Arbeitsunfall
13.2.04	Standbericht	……..

Protokollierte Sitzungen mit der ATG

Datum	Informationsgefäss	Informationsinhalt
13.8.03	NAD	Information der ATG: Mehrkosten für Faido zwischen 50 und 100 Mio.
9.9.03	NAD	Information des BAV: Mehrkosten für Faido müssen den Reserven entnommen werden.
12.9.03	PKB 78	Trakt. 6 Pkt. 2, Aussagen ATG: Faido/Bodio und Kosten, die nicht genau beziffert werden können, sind nicht in den Endkosten enthalten.
		Nachträge sind nicht in den Endkosten enthalten, es liegen jedoch keine grösseren Nachträge vor.
		Aussage BAV: Kosten, die mit Sicherheit anfallen, sind in die Endkosten einzurechnen.

1.10.03	NAD	Besprechung Standbericht BAV-at, Kenntnisnahme vom Kostenstand per 30.6.03
11.11.03	FGBB	Trakt. 6 Pkt. 2, Aussagen ATG:
		Mit Ausnahme Faido/Bodio sehr genau prognostizierte Geologie
		40 Mio. Franken infolge besserer Geologie eingespart
25./26.11.03	NAD	Information der ATG:
		Mehrkosten: 100 Mio. in Faido, 10 Mio. in Bodio
		40 Mio. Franken infolge besserer Geologie eingespart
17.12.03	PKB 79	Keine neuen Kosteninformationen

BLS AT informiert BAV (und NAD)

Standardisierte Meldungen der BLS AT

Datum	Informationsgefäss	Informationsinhalt
Aug. 03	Standberichte	Mutmassliche Endkosten per 30.6.03 betragen laut BLS AT: 3858 Mio., Reduktion von 25 Mio. gegenüber Standbericht per Ende 2002.
17.10.03	Ereignismeldung	Meilenstein C Raron-Ferden termingemäss erreicht.
23.1.04	Ereignismeldung	Rhonebrücke Nord fertig gestellt.
26.1.04	Ereignismeldung	Anmeldung der Mehrkosten per 31.12.03 im Betrag von 192 Mio. Franken.
17.2.04	Standbericht	Mehrkosten von 192 Mio. plus erkannte Risiken die noch nicht in den Endkosten enthalten sind von 107 Mio. Fr.

Protokollierte Sitzungen mit der BLS AT

Datum	Informationsgefäss	Informationsinhalt
13.8.03	NAD	Keine Informationen zu den Kosten.
9.9.03	NAD	Keine Informationen zu den Kosten.
12.9.03	PKB Nr. 78	Trakt. 8 Pkt. 1: Nachforderungen werden beurteilt und sind in den Endkosten enthalten.

1.10.03	NAD (ohne Ersteller)	Besprechung Standbericht BAV, keine neuen Informationen betreffend Kosten.
11.11.03	FGBB Nr. 4	Trakt. 6 Pkt. 1: Für die Bahntechnik-Lose wurden die Bestellungen ausgelöst.
		Im Rohbau werden keine Risiken mehr gesehen.
25./26.11.03	NAD	BLS AT (Trakt 6.2 Seite 32): Kosten liegen innerhalb des Kostenvoranschlags.
		Nachforderungen liegen vor, das BAV ist darüber informiert. Wir haben kleinere Nachforderungen in Mitholz, in Ferden, in Steg und in Raron.

Information der NAD über Mehrkosten

Vorbemerkungen:

Die ordentlichen Sitzungen der NAD finden in der Regel 5–6 mal pro Jahr statt. Daneben werden meistens auch ausserordentliche Sitzungen zu speziellen Themen angesetzt. Die NAD hat die parlamentarische Oberaufsicht über die NEAT und wird durch den Bundesrat (UVEK, BAV) und die Ersteller über den Stand der Arbeiten informiert. Sie nimmt zweimal pro Jahr den Standbericht des BAV zur Kenntnis und liefert einmal pro Jahr einen Geschäftsbericht ab.

Sitzung vom 13. August 2003:

Die ATG informierte, dass sie ihren Standbericht dem BAV abgeliefert habe, und dass ihre Arbeiten innerhalb des Programms und innerhalb der Kosten und Termine verliefen.

Sitzung vom 9. September 2003

Das BAV informierte über die Lage auf den Baustellen von Faido und Bodio. In Faido stehe man kurz vor einem Verschiebungsentscheid, über die Kostenfolgen bestünden erst grobe Schätzungen. Aus diesem Grund sei es heikel, im Standbericht bereits konkrete Zahlen zu den Mehrkosten zu nennen, das BAV schlage vor, die NAD an der nächsten Sitzung mündlich zu orientieren. Diese Mehrkosten müssten den Reserven entnommen werden.

Sitzung vom 1. Oktober 2003

Der NEAT-Standbericht Nr. 15 wurde diskutiert. Die Mitglieder der NAD wurden vom BAV informiert, dass die Vorinvestition in die Projektierungskosten für die Variante Berg lang geschlossen in Uri Teil der Projektierungskosten des Werks Gotthard seien. Zu Faido und Bodio wurde ausgeführt, dass die Offerten nächstens eintreffen dürften und die Mehrkosten sich gegen 100 Millionen bewegten. Eine Verzögerung von einem halben Jahr sei klar. Die Mehrkosten durch die Etappierung des Auflageprojektes in Uri seien noch nicht genau bezifferbar, sondern hingen von der Verzögerung der Genehmigung des Nordteils ab, da dies Zwischendeponien nötig machen würde. Verschiedene Varianten dazu seien in Prüfung um die Kosten

und Auswirkungen dieser Zwischendeponien auf Bewohner und Umwelt zu minimieren. Bei der Übersicht über die Gesamtkosten wies das BAV auf zusätzliche Risiken mit einer bestimmten Eintretenswahrscheinlichkeit hin und bezifferte diese, unter Hinweis auf den relativ grossen Streubereich bei der Risikoabschätzung, auf 400 Mio. Fr. Ausserdem hielt das BAV fest, es teile die Einschätzung der BLS AT, dass Ferden kein Risiko mehr darstelle, nicht. Die Nachforderungen seien bei der BLS AT in Prüfung, welche die nach einer ersten Beurteilung berechtigten Forderungen in ihre Endkostenprognose eingerechnet habe.

Sitzung vom 25./26. November 2003

Zu den ATG- Baustellen bei Faido und Bodio wurden folgende Aussagen gemacht. Das BAV wies darauf hin, dass die Mehrkosten für Faido nicht in der Endkostenprognose enthalten seien. Diese Mehrkosten seien Teil der Risikobetrachtungen und würden die momentanen Restreserven von 400 Millionen Franken aufbrauchen. Die ATG erklärte zu dieser Frage, Faido werde etwa 100 Millionen, und Bodio etwa 10 Millionen Mehrkosten verursachen. Die Mehrkosten lägen im Moment bei etwa 70 Millionen. Auf die Frage, ob die BLS AT mit Nachforderungen konfrontiert worden sei führte deren Vertreter aus, das BAV sei über die vorliegenden Nachforderungen informiert. Wo sie konkretisiert seien, sei sofort ein entsprechender Betrag in die Endkostenprognose einbezogen worden.

Sitzung vom 5. Februar 2004

Im Anschluss an die Information über die zu erwartenden Mehrkosten wurde in der NAD die Frage der Kommunikation diskutiert. Es war unklar, ob die Informationen zum Gotthard, die grossteils bereits im Juni 2003 bekannt gewesen seien, vom BAV nicht an die NAD weitergegeben worden seien. Festgehalten wurde, dass sich hingegen die Situation beim Lötschberg in den vergangenen 6 Monaten stark verändert habe. Es wurde kritisiert, dass das BAV nicht bereits an der Sitzung der NAD zum ihrem Tätigkeitsbericht vom Vortag informiert habe.

Risikoanalyse des BAV und Massnahmen

Das BAV hat über das gesamte NEAT-Projekt folgende *Risiken erkannt* und Massnahmen getroffen:

Gefahren:

G1 Bereitstellung der Finanzierung gefährdet: Das BAV wird bis Ende April einen Bericht zur Kostenentwicklung und zur Finanzierung erstellen.

G2 *Baugrund schlechter als prognostiziert:* Das BAV beobachtet weiterhin die Entwicklung der geologischen Verhältnisse mit fortlaufendem Vortriebsstand und überprüft die Einschätzung der geologischen Gefahren periodisch.

G3 *Verträge werden nicht eingehalten:* Das Vertragsmanagement liegt in der Verantwortung der Ersteller, welche das BAV regelmässig über eingegangen Nachforderungen informieren; das BAV überwacht die Situation mittels spezifisch angesetzter Prüfungen.

G4 *Verzögerungen bei der Plangenehmigung:* Durch die etappierte Plangenehmigung wird es trotz verspäteter Einreichung des Auflageprojekts möglich, die zeitkritischen Arbeiten des Teilabschnitts Bauarbeiten Erstfeld auszulösen.

G5 Zusätzliche Projektänderungen: Die über das Änderungswesen beantragten termin- und/oder kostenrelevanten Projektänderungen wurden und werden vom BAV kritisch hinterfragt und auf ihre Ursache und Nachvollziehbarkeit beurteilt.

G6 *Unvorhergesehenes bei den Bauarbeiten:* Das BAV überwacht diesen Risikofaktor bei der BLS AT und der ATG mittels periodischen Prüfungen. Bei den übrigen Erstellern wird die Situation mittels der Risikoanalysen oder einzelner Prüfungen überwacht.

G7 Unvorhergesehenes bei der Bahntechnik: Das BAV hat ein Technisches Begleitteam AT für die Bahntechnik einberufen. Dieses hat sich Ende 2003 bei der BLS AT über den Stand der Arbeiten informiert und im Februar 2004 eine Prüfung des Terminplanes (Schnittstellen) durchgeführt.

G8 *Probleme bei der Inbetriebnahme:* Um die Gefahren im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des Basistunnels zu minimieren hat das BAV ständige Arbeitsgruppen gegründet (AG-IBN-L / AG-IBN-G). Des Weiteren wird die quantitative Risikoanalyse (QRA) für die Betriebsphasen vorangetrieben.

G9 *Auswirkungen durch Störfälle und Naturgefahren:* Die Behandlung dieses Risikofaktors obliegt hauptsächlich den Erstellern. Bezüglich der Sicherheit der Talsperren bleiben die seitens Bund notwendigen Überwachungsmassnahmen unverändert.

G10 *Bedürfnisse der Betreiber nicht abgedeckt:* Das BAV überprüft die vertragliche Situation mit den künftigen Betreibern; die Steuerung erfolgt durch die AG-IBN.

G21 *Einhaltung der Terminziele:* Die Projektsteuerung obliegt den Erstellern innerhalb der vereinbarten Ziele. Das BAV prüft einzelne Massnahmen (z.B. Rückfallebene ETCS Level 2). (neu)

Chancen:

C1 *Baugrund besser als prognostiziert:* Das BAV überprüft, dass diese Chancen aktiv genutzt werden und die eingesparten Mittel transparent ausgewiesen werden.

C2 *Zusätzliche Kompensationen möglich:* Das BAV fordert die Ersteller regelmässig dazu auf, das Projekt systematisch nach möglichen Kompensationen zu überprüfen.

C3 *Verzicht auf Projektteile*: Das BAV hat eine Verzichtsplanung eingeleitet und wird die Ereignisse im Rahmen des Berichts zur Botschaft über den Zusatzkredit von 900 Mio. Franken aufzeigen.

C4 *Bauarbeiten verlaufen besser als geplant:* Das BAV überprüft, dass diese Chancen aktiv genutzt werden und die eingesparten Mittel transparent ausgewiesen werden.

C5 Bahntechnik läuft besser als geplant: Das BAV überprüft, dass diese Chancen aktiv genutzt werden und die eingesparten Mittel transparent ausgewiesen werden.

C6 Inbetriebnahme erfolgt reibungslos: Um die Chancen im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme der Basistunnel zu nutzen hat das BAV ständige Arbeitsgruppen gegründet (AG-IBN-L / AG-IBN-G).

C7 *Rahmenbedingungen für die Finanzierung verbessern sich:* Dies stellt einen externen Faktor dar, den das BAV nicht aktiv beeinflussen kann.

Im Dezember 2003 wurden anlässlich einer Koordinationssitzung die geplanten Prüfungen sämtlicher Kontrollinstanzen des Projektes abgeglichen und der Prüfplan für das Jahr 2004 erstellt.

Die Gefahren mit dem grössten Kostenpotential sind aus heutiger Sicht:

G2 Baugrund schlechter als prognostiziert

G3 *Verträge werden nicht eingehalten*

G7 *Unvorhergesehenes bei der Bahntechnik*

G21 *Einhaltung der Terminziele*

NEAT Projekte

Werk Achse Lötschberg

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 konzipiert, dass der Anschluss an die Simplonlinie gewährleistet ist und ein Autoverlad möglich bleibt.

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 Einspurröhre bis Mitholz und Nutzung des Sondierstollens Kandertal als Rettungsstollen, zwei Einspurröhren von Mitholz bis Raron, davon eine Röhre von Mitholz bis Ferden im Rohbau (Rettungsstollen), 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.

Werk Achse Gotthard

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 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 Tunnel-

portal, Überholgleisanlage und Verlegung der Stammlinie bei Pollegio, Verlegung der Stammlinie und der Kantonsstrasse im Tunnelportalbereich.

Abschnitt Ceneri-Basistunnel: Doppelspurtunnel (Systemänderung durch Bundesrat vorbehalten) 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.

Am 3. Juli 2001 hat der Bundesrat entschieden, den Ceneri-Basistunnel als System mit zwei Einspurröhren zu realisieren. Gleichzeitig hat er beschlossen, die durch diese Bestellungsänderung entstehenden Mehrkosten von ca. 490 Mio. Fr. dem Objektkredit Reserven zu belasten. Ausserdem hat er das UVEK beauftragt, dem Bundesrat eine Botschaft über die Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 vorzulegen.

Werk Ausbau Surselva

Das Schienennetz der Matterhorn-Gotthard Bahn (MGB) 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 (MGB): Neubau des Tunnels Disentis, neue Kreuzungsstation Mompé-Tujetsch, Trasseumbau zwischen Sedrun und Disentis, Fernsteuerungs- und Sicherungsanlagen, Energieversorgung Andermatt, Nätschen und Oberalppass sowie Rollmaterialanpassungen.

Werk Anschluss Ostschweiz

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

Abschnitt Zimmerbergtunnel: Unterirdisches Verzweigungsbauwerk Nidelbad/ Thalwil konzipiert als Überwerfung; Doppelspurröhre ab Nidelbad bis Litti; offener Streckenabschnitt im Bereich Litti 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.

Werk Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau

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.

Werk 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 der Basistunnels stark eingeschränkt.

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.

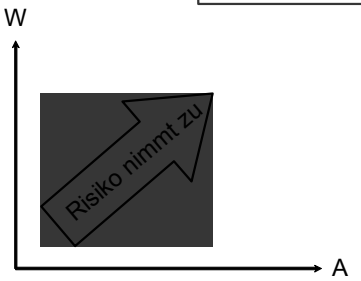
Abschnitt Ausbauten Achse Lötschberg: Bau von Anlagen für einen Gleiswechselbetrieb von Thun bis Einigen und Heustrich bis Frutigen sowie zweigleisiger Niveauanschluss bei Gümligen. Ausbauten für höhere Geschwindigkeiten auf der Strecke Bern–Thun. Für lange Güterzüge sind Überholgleisanlagen im Raum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

Abschnitt Ausbauten Achse Gotthard: In verschiedene Knoten zwischen Othmarsingen 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.

Sicherheit und Risiko

Was ist Risiko?

Risiko = W x A

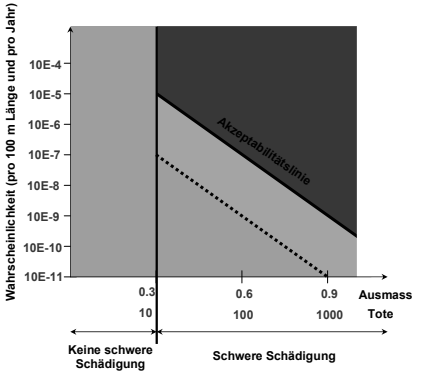


W: Eintretenswahrscheinlichkeit des Ereignisses

A: Ausmass des Ereignisses

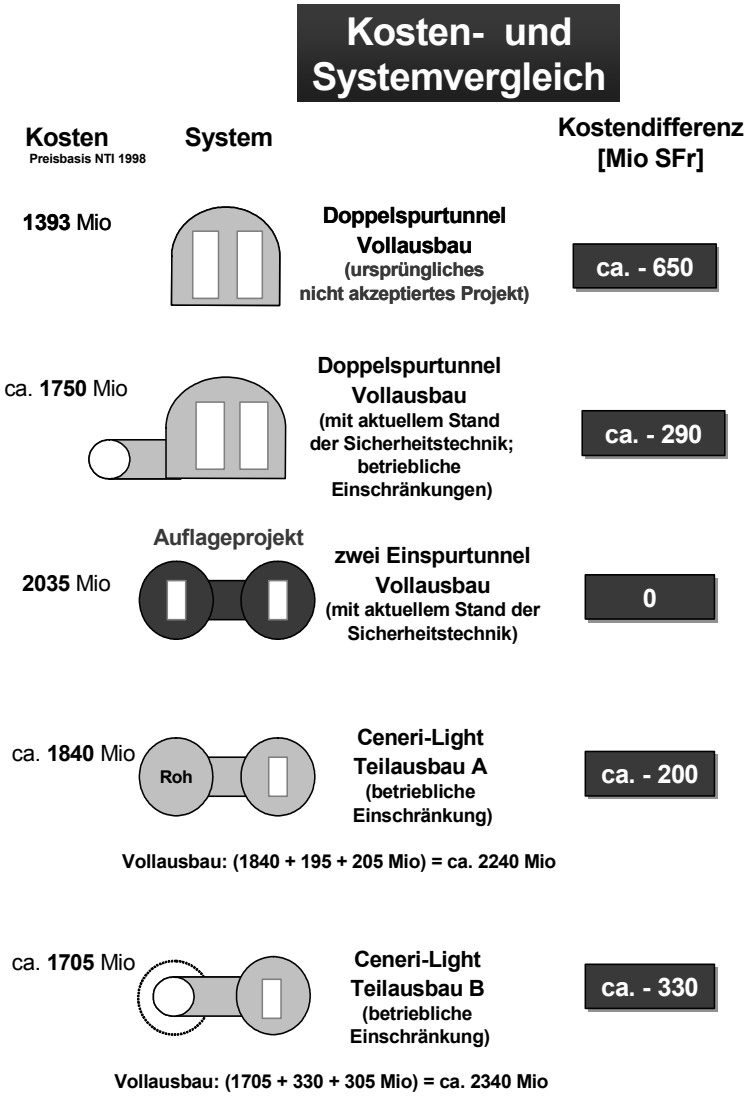
Beurteilungskriterien (1)

Beurteilungskriterien II zur Störfallverordnung (StFV)



- Keine schwere Schädigung / akzeptabler Bereich
- Übergangsbereich
  - Interessenabwägung (Kosten-Nutzen-Analyse)
  - Ggf. Zielvorgabe für Summenkurve
  - Ggf. Verfügung zusätzlicher Sicherheitsmassnahmen
  - Ggf. Verkehrsbeschränkung/-verbot
- Nicht akzeptabler Bereich
  - Risiko nicht tragbar
  - Zielvorgabe für Summenkurve
  - Verfügung zusätzlicher Sicherheitsmassnahmen
  - Ggf. Verkehrsbeschränkung/-verbot

Ceneri-Basistunnel Etappierungsvarianten



Übersicht über die wichtigsten Aufsichts-, Kontroll- und Vollzugsverantwortlichen bei der NEAT

Stelle	Funktion	NEAT-bezogene Hauptaufgaben
Parlament	Besteller	
Kontrollkommissionen		
– Geschäftsprüfungs-kommissionen (GPK)	parlamentarische Verwaltungskontrolle (begleitend / nachträglich)	– über Geschäftsführung des Bundesrates (inklusive UVEK und BAV) – über Geschäftsführung der Bundesverwaltung (inklusive UVEK und BAV)
– Finanzkommissionen (FK)	parlamentarische Finanzoberaufsicht (gestaltend / nachträglich)	– im Rahmen der Vorberatung des Staatsvoranschlags (inklusive UVEK und BAV sowie FinöV-Fonds) – im Rahmen der Vorberatung der Staatsrechnung (inklusive UVEK und BAV sowie FinöV-Fonds)
Kontrolldelegationen		
– Finanzdelegation (FinDel)	parlamentarische Finanzoberaufsicht (begleitend / nachträglich)	– über den gesamten Bundesfinanzhaushalt (inklusive UVEK und BAV sowie FinöV-Fonds)
– NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD)	parlamentarische Verwaltungskontrolle und Finanzoberaufsicht über die Verwirklichung des NEAT-Projekts (begleitend / nachträglich)	– über die Einhaltung der Rechtsgrundlagen, Leistungen, Kosten, Termine und Finanzen – über die Ausgestaltung der Projekt- und Aufsichtsorganisation – über die Wahrnehmung der Aufsichts- und Steuerungsfunktionen durch die Aufsichtsbehörden – nach den Kriterien der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit) und der Finanzaufsicht (Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) – in Koordination mit den Stammkommissionen und der Finanzdelegation

Stelle	Funktion	NEAT-bezogene Hauptaufgaben
Bundesrat	Besteller	– strategische Projektaufsicht – u.a. Freigabe von Verpflichtungskrediten und Beschluss von Krediterweiterungen
Eidg. Finanzkontrolle (EFK)	Finanzoberaufsicht auf Behördenstufe (begleitend / nachträglich)	– Koordination der Prüfprogramme der Revisionsstellen der Ersteller, des FISP BAV und der Sektion AlpTransit des BAV (gemäss AlpTransit-Verordnung und Richtlinien des EFK) – Prüfungen beim BAV hinsichtlich Kontrollkonzept und Aufgabenerfüllung – direkte formelle und materielle Prüfungen bei den Erstellern, insbesondere beim Submissions- und Vergabewesen sowie bei der Auftrags- und Geschäftsabwicklung – Kontrollstellenmandat zur Prüfung der Rechnung des FinöV-Fonds – Erstellen von Revisionsberichten und Stellungnahmen zuhanden der NEAT-Aufsichtsdelegation und der Finanzdelegation der eidg. Räte
Bundesbehörden		
Departement UVEK	Projektaufsicht auf Departementsstufe	– strategische Projektaufsicht
– Generalsekretariat UVEK (GS UVEK)		– Beurteilung zentraler Projektaufgaben bzw. ausserordentlicher Ereignisse zuhanden des Departementchefs
– externe Sachverständige des UVEK	verwaltungsunabhängige Beratung des UVEK	– in fachspezifischen Fragen (Geologie, Hydrologie, Tunnelbautechnik, Bahntechnik etc.) – fallweise schneller Einsatz, u.a. für eine Second Opinion in zentralen Fragen
Bundesamt für Verkehr (BAV)	Projektaufsicht auf Amtsstufe	– Gewährleistung der Projektsteuerung (inklusive Informatikwerkzeuge)
– Sektion AlpTransit (Abteilung Bau)		– Ausübung der direkten operativen Projektaufsicht auf Behördenstufe betreffend der Einhaltung von Kosten, Terminen, Leistungen und Qualität, insbesondere im Bereich – Sonder- und Ergänzungsprüfungen bei den Erstellern – materielle Kontrollen in der Kreditsteuerung der Ersteller – Vergaben: Prüfung der Ausschreibungsunterlagen – Vertragswesen: Festsetzung von Minimalanforderungen – Vergabe- und Vertragswesen: stichprobenweise Prüfung – Berichterstattung auf Behördenstufe

Stelle	Funktion	NEAT-bezogene Hauptaufgaben
Bundesamt für Verkehr (BAV) – Finanzinspektorat (FISP BAV)	Finanzaufsicht auf Amtsstufe	– Prüfung der Schnittstellen der verschiedenen Buchhaltungen inklusive Informatikprüfungen – Prüfung der internen Kontrollsysteme der Ersteller – formelle Prüfung der Projektbuchhaltung – formelle Kredit- und Vertragskontrollen – gezielte Sonderprüfungen
– Technisches Begleitteam AlpTransit (TBT-AT)	technisches Begleitteam des BAV	– in fachspezifischen Fragen (Geologie, Hydrologie, Tunnelbautechnik, Bahntechnik etc.)
Bundesamt für Ausländerfragen (BFA)	Aufsicht im Bereich des Ausländerrechts	– Oberaufsicht über den Vollzug der Ausländerregelung zur Sicherstellung einer einheitlichen Vollzugspraxis der Kantone – Zustimmungsverfahren bei Bewilligungen der Kantone an Drittstaatsangehörige (v.a. im Dienstleitungsbereich). – Koordination mit den Erstellern, den Unternehmen (ARGE), der SUVA, den kantonalen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizei-Behörden, den kantonalen Arbeitsinspektoraten sowie der Paritätischen Kommission Untertagbau
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) – Direktion für Arbeit (DA) – Eidg. Arbeitsinspektorate	Aufsicht (und Vollzug) im Bereich des Arbeitsgesetzes	– direkter Vollzug nur im Bereich der Erteilung von Arbeitszeitbewilligungen – Koordinierende Aufsicht über den Arbeitnehmerschutz und die Unfallverhütung gegenüber den mit dem Vollzug betrauten Kantonen und der SUVA
Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)	allgemeine Aufsicht im Bereich Sozialversicherungen	– Aufsicht im Bereich von grundlegenden Sozialversicherungsfragen
SUVA	Regelung und Vollzug im Bereich der Arbeitssicherheit	– Koordination mit SECO: Federführung im Bereich der Arbeitssicherheit und des Arbeitsgesetzes unter Tage, wo der Aspekt des Unfallversicherungsgesetzes überwiegt (gemäss Kreisschreiben des BWA vom April 1998)
NEAT-Kantone		
Kantonale Arbeitsämter	Vollzug Ausländerrecht und Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz	– Prüfung der Anträge für Arbeitsbewilligungen und Kontingentszuteilung – Durchführung geeigneter arbeitsmarktlicher Massnahmen – Beratung/Vermittlung gemeldeter Stellensuchender durch die RAV

Stelle	Funktion	NEAT-bezogene Hauptaufgaben
Kantonale Fremdenpolizeibehörden	Vollzug des Ausländerrechts	– Erteilung von Arbeitsbewilligungen
Kantonale Arbeitsinspektorate	Vollzug des Arbeitsgesetzes und des Unfallversicherungsgesetzes, soweit nicht SUVA zuständig	– Kontrollen auf den NEAT-Baustellen im Rahmen des Vollzugs des Arbeitsgesetzes – Koordination mit SUVA (gemäss Kreisschreiben BWA vom April 1998)
Ersteller		
AlpTransit Gotthard AG (ATG) BLS AlpTransit AG (BLS AT) SBB AG BLS AG Südost-Bahn SOB Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB) Rhätische Bahn RhB	Bauherrenfunktion	– Hauptverantwortlichkeit für die sorgfältige Projektierung und Erstellung der bestellten Leistungen sowie die Einhaltung von Kosten und Terminen entsprechend den Vereinbarungen zwischen Bund und Ersteller – namentlich Hauptverantwortlichkeit für das Vergabe- und Vertragswesen innerhalb der Bestimmungen der NEAT-Controlling-Weisung – Hauptverantwortlichkeit für alle Risiken mit Ausnahme von – Bestellungsänderungen durch den Bund – Änderungen der NEAT-rechtlichen Rahmenbedingungen – Verzögerungen in der Bereitstellung der Finanzmittel durch den Bund – unvorhergesehene geologische Risiken – Haftung der Gesellschaften nach den gesetzlichen Bestimmungen
– interne Revisionsstellen	Finanzcontrolling intern	– interne Kontrolle über ordnungsmässige Rechnungslegung – prozess- und verfahrensorientierte Prüfungen
Aktienrechtliche Revisionsstellen	Revision extern	– Prüfung der Gesetzes- und Statutenmässigkeit der Finanzbuchhaltung der Erstellergesellschaften
Gesamtarbeitsvertragspartner		
Paritätische Berufskommission Untertagbau (PK-UT)	Kontrolle und Durchsetzung des Landesmantelvertrags im Baugewerbe	– Verfolgung von Verstössen gegen den Landesmantelvertrag

Prüfungen 2003

Mandant	Nummer	Durchgeführte Prüfungen	Fazit
Prüfungen EFK			
BAV-at	EFK_03_001	Follow-Up zur Wirksamkeit Prüfungen BAV	Die Empfehlungen der EFK werden durch das BAV fristgerecht umgesetzt
BLS AT	EFK_03_002	Vertragsabwicklung Bauarbeiten Basistunnel Nord	Die Verträge für den Rohbau Basistunnel Nord werden korrekt abgewickelt
ATG	EFK_03_003	Meilenstein-Controlling Achse Gotthard	Das Meilenstein-Controlling wird aktiv gemäss NCW wahrgenommen
Prüfungen BAV-FISP			
ATG	BAVFI_03_001	Rechnung 2002 bei der ATG	Die interne Kontrolle der Kreditoren- und Zahlungsablaufs ist gewährleistet
BLS AT	BAVFI_03_002	Rechnung 2002 bei der BLS AT	Die Teuerung T2 wird gemäss NCW korrekt ausgewiesen
Diverse	BAVFI_03_003	Rechnungen 2002 SOB, RhB, FO, SBB, BLS AG	Genehemigungsschreiben vorhanden
BAV-at	BAVFI_03_004	Audit über den Prozess Standberichtserstellung	Der Standbericht BAV hat eine gute Qualität. Der Prozess kann noch verbessert werden
Prüfungen BAV-at			
ATG	BAVAT-01_006	Entwicklung Planungskosten	Nachvollziehbarkeit muss besser werden
ATG	BAVAT-02_002	Abrechnung Sondierstollen Piora	Abrechnung und Schlussbericht durch ATG erstellt
ATG	BAVAT-02_003	aktualisierte Terminbezugsbasen Gotthard	Entsprechen ATG-Terminplan Mai 2002 und NCW 4.00 und Schnittstelle

Mandant	Nummer	Durchgeführte Prüfungen	Fazit
ATG	BAVAT-02_005	Vertrags- und Vergabewesen Dienstleistungen	Zuschlag von freihändigen Verfahren über Schwellenwert publizieren
ATG	BAVAT-02_006	Applikationsunabhängige PMS-Nachprüfung	Alle 28 Empfehlungen in Massnahmen umgesetzt
BLS AT	BAVAT-02_011	aktualisierte Terminbezugsbasen Lötschberg	Entsprechen BLS AT-Terminplan per 31.12.02 und NCW 4.00 und Schnittstelle
BLS AT	BAVAT-02_013	Entwicklung Planungskosten	Nachvollziehbarkeit muss besser werden
BLS AT	BAVAT-02_014	Applikationsunabhängige PMS-Nachprüfung	von 25 Empfehlungen 1/3 in Massnahmen umgesetzt 1/3 teilweise umgesetzt
BLS AT	BAVAT-03_001	Termine und Kosten TA Ferden	nach BAV mittleres Termin und Kostenrisiko, von BLS AT bestritten
BLS AT	BAVAT-03_002	Leistungs-Controlling, Aufnahme der Ist-Leistung	Durch BLS AT im Standbericht gemeldete Ist-Kosten und Ist-Leistung bestätigt
BLS AT	BAVAT-03_003	Kosten-Controlling Plausibilität der Kostenstadien	Endkostenprognose und Kreditorenerfassung gut abgesichert, Organisation?
BLS AT	BAVAT-03_005	Risiko Baugrund, Baustellenlogistik, Qualität	Risiken Termine im Bereich Vortrieb Ferden Nord und Wasseranfall Ferden
BLS AT	BAVAT-03_006	Steuerungsdokumente OHB, QHB der BLS AT	NCW-konforme, zielgerichtete und benutzerfreundliche Steuerungsdokumente
ATG	BAVAT-03_009	Risiken Geologie Faido/Bodio	Notwenigkeit von Projektanpassungen in MFS Faido mit Kosten- und Terminfolgen
ATG	BAVAT-03_012	Vergabe Mandat Auflagecontrolling	entspricht den rechtlichen Vorgaben
ATG	BAVAT-03_014	Statuskonzept PMS Granid	Kostenstadien mit Prognosecharakter konsequent nutzen
BLS AT	BAVAT-03_015	Bauprojekt Anschluss Rhonetallinie	Abschlussdokumentation zum schlüssigem Nachvollzug der Kostentwicklung liefern

Mandant	Nummer	Durchgeführte Prüfungen	Fazit
BLS AT	BAVAT-03_016	Anschluss Frutigen Änderungsantrag Geologie	Aufteilung der zusätzliche Felskubatur in Änderungen der Kategorie A uns B teilen
BLS AT	BAVAT-03_017	Indexteuerung Hauptlose Anschluss Frutigen	Der vereinfachte Ansatz Schips/Rötlisberger kann nicht angewendet werden
BLS AT	BAVAT-03_018	Bauprojekt TA Lötschberg Nord	Optimales Projekt, Schnittstellen zu Leistungen «Übriges Streckennetz» abgrenzen
ATG	BAVAT-03_019	Vertragsteuerung Lose Sedrun und Faido/Bodio	Berechnung erfolgt in Übereinstimmung mit einschlägigen rechtlichen Grundlagen
ATG	BAVAT-03_020	Risiko Geologie Bautechnik Massnahmen Faido	die nicht voraussehbaren Ereignisse in Bodio uns Faido werden professionell angegangen
BLS AT	BAVAT-03_021	Einführungsveranstaltung Bahntechnik Lötschberg	der Prüftermin wurde zur Einführung des Prüfteams genutzt