

04.056

Botschaft zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte

vom 8. September 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte mit dem Antrag auf Zustimmung. Die Botschaft umfasst folgende Erlasse:

- Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000
- Verordnung der Bundesversammlung über die Änderung des Bundesbeschlusses über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
- Änderung des Eisenbahngesetzes (EBG)
- Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2003 | P | 03.3582 | FinöV. Finanzierung der Folgekosten (S 17.12.03, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR) |
| 2003 | P | 03.3583 | Gesamtüberprüfung der Realisierung der FinöV-Projekte (S 17.12.03, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR) |

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

8. September 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Den Bahnen sollen für die Finanzierung der FinöV-Projekte zukünftig keine verzinslichen Darlehen mehr gewährt werden. Die vorliegende Botschaft beantragt, die Finanzierung der FinöV-Projekte entsprechend zu ändern. Die vorgeschlagenen Massnahmen entlasten die Finanzrechnung des Bundes und ermöglichen es, die verkehrspolitisch absolut prioritären Projekte zeitnah zu realisieren.

Ausgangslage

Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (NEAT, BAHN 2000, HGV-Anschluss, Lärmsanierung) ist in der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Vorlage) geregelt. Seit der Einführung des FinöV-Fonds (1998) werden den Bahnen verzinsliche Darlehen in Höhe von maximal 25 Prozent der Kosten für Teilprojekte der NEAT sowie für die Projekte von BAHN 2000 1. Etappe 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 der verzinslichen FinöV-Darlehen aufkommen können. Dabei wurde zugrunde gelegt, dass sich die Rahmenbedingungen in Richtung mehr Kostenwahrheit im Verkehr verändern. Zwar wird ein Teil der Kosten durch die Nutzerinnen und Nutzer gedeckt, der Verkehr kommt aber für die durch ihn verursachten Kosten nach wie vor nicht vollständig auf.

Beim Schienenverkehr zeichnet sich nun ab, dass die Mehrerträge durch die neuen Projekte zumindest in der Anfangsphase geringer als ursprünglich angenommen ausfallen werden. Nach heutigem Erkenntnisstand wird es den Bahnen zwar möglich sein, dank dem verbesserten Angebot auf der Schiene eine höhere Nachfrage zu generieren. Mit den entsprechenden Mehrerlösen sollten die Bahnen gemäss aktuellen Wirtschaftlichkeitsrechnungen einen Teil der zusätzlichen Kosten der neuen Infrastruktur decken können. Sie können aber die verzinslichen Darlehen für die FinöV-Projekte innert der vorgesehenen Fristen weder verzinsen noch zurückzahlen. Dadurch entstehen den Infrastrukturbereichen der Bahnen höhere ungedeckte Kosten. Der Bund ist rechtlich verpflichtet, diese Defizite der Bahnen auszugleichen. Dem Bund würden folglich in der Finanzrechnung ab dem Jahr 2005 beträchtliche zusätzliche Kosten entstehen.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat schlägt vor diesem Hintergrund vor, die Finanzierungsmechanismen des Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds) an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Einerseits sollen den Bahnen zur Finanzierung der FinöV-Projekte keine neuen verzinslichen Darlehen mehr gewährt werden. Andererseits sollen die bereits gewährten verzinslichen FinöV-Darlehen per 1. Januar 2005 in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt werden.

Mit dem Wegfall der verzinslichen Darlehen fehlt dem FinöV-Fonds ab 2005 eine Einnahmequelle. Damit verkleinert sich der finanzielle Spielraum des Fonds für die noch zu realisierenden Projekte. Die bestehende Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) würde mit dem geplanten Bauprogramm bereits 2006 überschritten. Sie soll deshalb vorübergehend auf 8,1 Milliarden Franken angehoben werden.

Vorgesehen ist ausserdem, ab Ende 2010 die Bevorschussungslimite zu plafonieren, das heisst sie wird nicht mehr um die Teuerung bereinigt. Ab 2015 werden 50 Prozent der Einnahmen des Fonds verwendet, um die Bevorschussung zurückzahlen.

Die Verfügbarkeit der Mittel im FinöV-Fonds wird auch vom Entlastungsprogramm 2003 (EP03) beeinflusst. Mit dem EP03 wurden die LSVA-Einlagen in den FinöV-Fonds gekürzt, gleichzeitig haben jedoch die eidgenössischen Räte eine Rückzahlungspflicht beschlossen. Angesichts des nach wie vor vorhandenen Sanierungsbedarfs des Bundeshaushalts beantragt der Bundesrat, die Rückzahlungspflicht für diese Mittel aufzuheben. Das heisst, dass die dem EP03 gutgeschriebenen Mittel von 325 Millionen Franken dem Fonds nicht mehr zurückerstattet werden sollen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung erlaubt es, die Kernprojekte des FinöV-Vorhabens zu realisieren. Dazu gehören die sich im Bau befindlichen FinöV-Projekte (BAHN 2000 1. Etappe, Lötschberg- und Gotthard-Basistunnel, Anschluss Ostschweiz, Ausbauten im Rahmen der NEAT, Lärmsanierung) sowie der Ceneri-Basistunnel und die 1. Phase des HGV-Anschlusses, die in der vorgesehenen Zeit realisiert werden können.

Beträchtlich sind hingegen die Auswirkungen auf alle übrigen Bestandteile des FinöV-Vorhabens. Vom Volk beschlossene Infrastrukturprojekte werden verzögert und müssen nötigenfalls redimensioniert werden. Dies betrifft insbesondere den Zimmerberg-Basistunnel und den Hirzeltunnel, die 2. Etappe BAHN 2000 und die 2. Phase des HGV-Anschlusses. Gegenüber den bisherigen Planungen stehen den FinöV-Projekten zwischen 2010 und 2020 jährlich bis zu 450 Millionen Franken weniger, ab 2022 hingegen mehr Mittel zur Verfügung. Die Fertigstellung der FinöV-Grossprojekte wird sich daher von ca. 2022 bis in die Jahre 2027/2030 verzögern. Alle genannten Projekte sollen im Rahmen einer Gesamtüberprüfung neu beurteilt werden.

In diese Gesamtüberprüfung sollen weitere, derzeit nicht finanzierte Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs [die Verbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) in Genf, die Durchmesserinie Zürich Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML), und das Projekt Ferrovia Mendrisio–Varese FMV (Verbindung Stabio–Arcisate)] einbezogen werden, soweit sie nicht über die Finanzrechnung finanziert werden können.

Im Zeitraum 2007/2008 wird eine Vorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte in die Vernehmlassung gehen. Sie wird Aussagen darüber machen, welche Projekte prioritär zu realisieren sind, auf welche bisher vorgesehenen Projekte gegebenenfalls zu verzichten ist und unterbreitet die notwendigen Rechtsgrundlagen.

Mit den beantragten Änderungen werden die verkehrs- und finanzpolitischen Zielsetzungen des Bundes ausgewogen aufeinander abgestimmt. Ein Teil der Massnahmen ist Bestandteil des Entlastungsprogramms 2004. Die Finanzrechnung des Bundes wird durch die Lösungsvorschläge des Bundesrates im Jahr 2005 um 60 Millionen Franken, in 2010 um rund 120 Millionen pro Jahr und mit Inbetriebnahme der Gotthardachse insgesamt um rund 350 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Damit wird die Konsolidierung des Bundeshaushaltes unterstützt. Gleichzeitig können die verkehrspolitisch absolut prioritären Projekte zeitnah realisiert werden. Zudem wird die Liquidität des FinöV-Fonds langfristig sichergestellt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5314
1 Grundzüge der Vorlage	5320
1.1 Ausgangslage	5321
1.1.1 Verkehrs- und finanzpolitische Rahmenbedingungen	5321
1.1.2 Übersicht über die Finanzierung der Schieneninfrastruktur	5323
1.1.2.1 Finanzierung der Infrastruktur durch die Bahnen	5323
1.1.2.2 Finanzierung der Infrastruktur durch den Bund	5325
1.1.2.3 FinöV-Fonds	5328
1.1.3 Handlungsbedarf	5331
1.1.3.1 Folgekosten neuer Infrastrukturen	5331
1.1.3.2 Verzinsung und Rückzahlung der verzinslichen FinöV-Darlehen	5332
1.1.3.3 Übersicht über den finanzwirksamen Handlungsbedarf	5333
1.1.3.4 Weiterer Handlungsbedarf	5334
1.1.4 Referenzfall: Auswirkungen der bestehenden Regelungen	5335
1.1.4.1 Die Belastung der Finanzrechnung bzw. der Bahnen	5335
1.1.4.2 Verkehrliche Ausgangslage	5336
1.1.5 Würdigung der Ausgangslage	5337
1.1.6 Querbezüge zu anderen Geschäften des öffentlichen Verkehrs	5340
1.2 Die beantragte Neuregelung	5341
1.2.1 Ziele der Vorlage	5341
1.2.2 Massnahmen bei der Finanzierung	5342
1.2.3 Steuernde Massnahmen im ordentlichen Budget	5346
1.2.4 Steuerung des FinöV-Fonds	5347
1.2.5 Weitere Massnahmen	5349
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Massnahmen	5349
1.3.1 Auswirkungen auf die Finanzrechnung des Bundes	5350
1.3.2 Auswirkungen auf den FinöV-Fonds	5353
1.3.3 Auswirkungen auf die Bahnunternehmen	5355
1.3.4 Auswirkungen auf die Finanzpolitik	5356
1.3.5 Auswirkungen auf die Verkehrspolitik	5357
1.3.6 Alternativen	5358
1.4 Verzicht auf Vernehmlassung	5360
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	5360
1.6 Umsetzung	5360
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5361
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5361
2.1 Umwandlung altrechtlicher Erlassformen in Erlassformen gemäss neuer Bundesverfassung	5361
2.2 Inkraftsetzung	5361
2.3 Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000	5362

2.4 Verordnung der Bundesversammlung über die Änderung des Bundesbeschlusses über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte	5363
2.5 Eisenbahngesetz	5365
2.6 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen	5365
3 Auswirkungen	5366
3.1 Auswirkungen auf den Bund	5366
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5366
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5366
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit der staatlichen Intervention	5366
3.3.2 Auswirkungen auf die verschiedenen Gesellschaftsgruppen	5366
3.3.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	5367
3.3.4 Andere in Frage kommende Regelungen	5367
3.3.5 Aspekte der Anwendung	5367
3.4 Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes	5367
3.5 Andere Auswirkungen	5368
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	5368
5 Rechtliche Aspekte	5368
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	5368
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	5368
5.3 Erlassform und Inkraftsetzung	5369
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	5370
5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionengesetz	5370
5.6 Delegation von Rechtsbefugnissen	5370
Glossar	5371
Anhänge	
1 Übersicht über das Investitionsvolumen der FinöV-Projekte	5374
2 Grundlagen Simulationsmodell	5376
3 Grundlagen Fondssimulation	5378
4 Finanztechnische Umsetzung der Massnahmen im FinöV-Fonds, Mittelgewährung ab dem 1. Januar 2005	5379
5 Liquiditätswirksame Auswirkungen der steigenden Abschreibungen aus Sicht der Investitionsrechnung der Infrastrukturbetreiberinnen	5381
6 Finanzielle Auswirkungen, aufgeschlüsselt nach FinöV-Projekten	5382
7 Vereinbarkeit der Massnahmen mit der Schuldenbremse	5387

Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000 <i>(Entwurf)</i>	5389
Verordnung der Bundesversammlung über die Änderung des Bundesbeschlusses über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte <i>(Entwurf)</i>	5391
Eisenbahngesetz (EBG) <i>(Entwurf)</i>	5393
Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen <i>(Entwurf)</i>	5395

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

Mit der Annahme der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Vorlage)¹ legte das Volk im Jahre 1998 den finanziellen Grundstein für die Modernisierung der Schieneninfrastruktur. Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte NEAT, BAHN 2000, HGV-Anschluss und Lärmsanierung erfolgt seither über den Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds).

Die absehbaren Tendenzen des wirtschaftlichen und des verkehrspolitischen Umfelds haben den Bundesrat veranlasst, UVEK und EFD am 9. September 2003 mit einer Analyse über die zukünftige Finanzierung der Schieneninfrastruktur zu beauftragen. Mit dem Bericht vom 7. April 2004² hat der Bundesrat die Grundzüge der zukünftigen Finanzierung der FinöV-Projekte gutgeheissen. Die vorliegende Botschaft hat zum Ziel, diese Grundzüge zu konkretisieren, die notwendigen Rechtsänderungen vorzunehmen und den FinöV-Fonds an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Im Zentrum stehen der Umgang mit den verzinslichen FinöV-Darlehen sowie die Finanzierung der Folgekosten, die mit der Inbetriebnahme der neuen Schieneninfrastruktur entstehen.

Lösungsvorschläge verkehrs- und finanzpolitisch ausgewogen

Die mit dieser Botschaft präsentierten Lösungsvorschläge berücksichtigen die verkehrs- und die finanzpolitischen Ziele des Bundes ausgewogen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Finanzierungsmechanismen sollen einerseits die wichtigsten verkehrspolitischen Ziele auch in Zeiten angespannter Bundesfinanzen erreicht werden können. Dafür ist die Realisierung der prioritären Verkehrsprojekte und die Leistungsfähigkeit des Schienennetzes zu sichern. Andererseits zielt der Bundesrat mit den vorgeschlagenen Änderungen darauf hin, die Finanzrechnung des Bundes zu entlasten und die Konsolidierung des Bundeshaushalts zu unterstützen. Für die FinöV-Projekte soll daher ein längerfristig tragfähiger Finanzierungsmechanismus etabliert werden, der auch die Auswirkungen der neuen Infrastrukturen auf die Finanzrechnung des Bundes berücksichtigt. Die Liquidität des Fonds soll gesichert, gleichzeitig aber auch die Rückzahlung der Bevorschussung gewährleistet werden.

Massnahmenpaket entlastet Finanzrechnung des Bundes

Die vorliegende Botschaft enthält ein Massnahmenpaket, bestehend aus Änderungen auf Gesetzesstufe. Sie werden insbesondere in den Vereinbarungen zu den FinöV-Projekten zwischen den Erstellern bzw. Bahnen und dem Bundesrat konkretisiert. Mit den Bestimmungen wird die Finanzrechnung des Bundes im Jahr 2005 um 60 Millionen Franken, in 2010 um rund 120 Millionen pro Jahr und mit Inbetriebnahme der Gotthardachse insgesamt um rund 350 Millionen Franken pro Jahr entlas-

¹ AS 1999 741 (FinöV); heute: Artikel 196 Ziffer 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101.

² Bericht über die Mehrkosten betreffend den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1 vom 7. April 2004, BBl 2004 III 2675.

tet. Gleichzeitig wird die Umsetzung des FinöV-Beschlusses auch in Zeiten knapper Finanzen des Bundes ermöglicht.

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Verkehrs- und finanzpolitische Rahmenbedingungen

Verkehr hat stark zugenommen

Zwischen 1980 und 2000 hat der Personenverkehr auf Schiene und Strasse in der Schweiz um rund 32 Prozent³ zugenommen, der Güterverkehr hat sich gar mehr als verdoppelt. Dank erheblicher Anstrengungen konnte der öffentliche Verkehr seinen Marktanteil im Personenverkehr in dieser Zeitspanne von 17 Prozent auf 19 Prozent erhöhen. Eine Trendwende ist bei der Verkehrsentwicklung nicht in Sicht: Bis zum Jahr 2020 geht das UVEK von einer weiteren Verkehrszunahme im Personenverkehr (Personenkilometer) zwischen 18 und 48 Prozent aus.⁴ Im Güterverkehr (Tonnenkilometer) soll die Verkehrsleistung sogar noch stärker zunehmen. Diese Entwicklung wird vor allem in den Agglomerationen und grösseren Städten zu erheblichen Verkehrsüberlastungen führen. Die Folgen davon sind bekannt: Staus, Zeitverluste mit Mehrkosten für die Wirtschaft, Lärm, Luftverschmutzung und Beeinträchtigung der Wohnqualität.

Gutes Verkehrssystem wichtig für Wirtschaftsstandort Schweiz und Raumentwicklung

Die Bedeutung eines gut ausgebauten, funktionierenden Verkehrssystems für einen erfolgreichen Wirtschaftsstandort Schweiz und für die Raumentwicklung ist unumstritten. Die schweizerische Verkehrspolitik orientiert sich bei der Bewältigung der stetig anwachsenden Mobilitätsbedürfnisse an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit. Das bedeutet, dass:

- die Mobilität die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Investitionen in neue Infrastrukturen und deren Folgekosten tragbar bleiben (Dimension Wirtschaft)
- die Mobilität umweltgerecht bewältigt wird und Belastungen für Raum und Umwelt minimiert werden (Dimension Umwelt)
- alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zu einer sicheren Mobilität haben und die Beeinträchtigungen der Lebensqualität durch den Verkehr minimiert werden (Dimension Gesellschaft).

Öffentlicher Verkehr spielt wichtige Rolle in nachhaltigem Verkehrssystem

Der öffentliche Verkehr spielt bei der Erfüllung dieser Ziele eine wichtige Rolle. Insbesondere soll im alpenquerenden Verkehr ein möglichst hoher Anteil des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. Zudem kann der öffentliche Verkehr auch massgeblich zu einer Entlastung der Agglomerationen sowie der

³ BfS, Statistik Schweiz, Verkehr und Nachrichtenwesen: Kurz und bündig, Verkehrsleistungen, 2004, http://www.bfs.admin.ch/stat_ch/ber11/dufr11.htm.

⁴ Entwurf Konzeptteil des Sachplans Schiene/öV (Fassung für Anhörung und Mitwirkung); BAV, September 2002.

Verbindungen zwischen den Agglomerationen beitragen. Gleichzeitig soll er auch weiterhin jenen Bevölkerungsschichten einen attraktiven Zugang zur Mobilität sichern, die auf die Benützung des öffentlichen Verkehrs angewiesen sind.

Förderung des öffentlichen Verkehrs vom Souverän bestätigt

Volk und Stände haben diese Ausrichtung der Verkehrspolitik an der Urne mehrfach bestätigt. Wichtige Meilensteine waren die Zustimmung zum Alpenschutzartikel⁵, zum Konzept BAHN 2000⁶, zur NEAT⁷ und zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)⁸.

Mit der Annahme der Vorlage zu Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) hat der Souverän im Jahre 1998 die finanziellen Voraussetzungen für die schienenseitige Umsetzung dieser Verkehrspolitik geschaffen. Der FinöV-Fonds bildet die finanzielle Grundlage für eine umfassende Modernisierung und für den Ausbau der Schieneninfrastruktur.

Stabile Bundesfinanzen wichtigstes Ziel der Finanzpolitik

Für die Finanzpolitik sind im Zusammenhang mit der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zwei Zielbereiche von Bedeutung. Der erste umfasst die Gewährleistung der Stabilität und die Begünstigung des Wirtschaftswachstums. Daraus resultiert die Förderung der Beschäftigung, der Wohlfahrt und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Schweiz. Gegenstand des zweiten Zielbereichs ist der Erhalt gesunder öffentlicher Finanzen. Diese ist eine Voraussetzung für die dauerhafte Erfüllung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Aufgaben des Bundes. Zur Umsetzung dieses Ziels haben Volk und Stände am 2. Dezember 2001⁹ der Schuldenbremse zugestimmt. Diese verpflichtet Bundesrat und Parlament, den Haushalt mittelfristig ausgeglichen zu gestalten.

Finanzielle Lage des Bundes hat sich verschlechtert

Seit Anfang dieses Jahrtausends hat sich die finanzielle Lage des Bundes – nach einer Erholungsphase Ende der 90er-Jahre – deutlich verschlechtert. Ende Januar 2003 hat der Bundesrat auf die drastische Verschlechterung der Finanzlage reagiert und das Finanzdepartement mit der Erarbeitung eines Entlastungsprogramms beauftragt. Das erste Entlastungsprogramm ist im Dezember 2003 verabschiedet worden und bringt gemessen am damaligen Finanzplan für den Bundeshaushalt im Jahr 2006 Verbesserungen von rund 3 Milliarden Franken. Davon entfallen rund 85 Prozent auf Ausgaben. Mit dem Entlastungsprogramm 2003¹⁰ sind unter anderem die LSVA-Einlagen in den FinöV-Fonds in den Jahren 2005–2007 um 20 Prozent gekürzt worden. Ebenfalls gekürzt wurde der Zahlungsrahmen für die Leistungsvereinbarung mit der Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB).

⁵ Artikel 84 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR **101**.

⁶ Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 betreffend das Konzept BAHN 2000, SR **742.100**.

⁷ Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss), SR **742.104**.

⁸ Artikel 85 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR **101**.

⁹ AS **2002** 241, Artikel 126 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR **101**.

¹⁰ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, SR **611.010**.

Ein Entlastungsprogramm 2004 wird derzeit erarbeitet. Die Botschaft wird den eidgenössischen Räten gegen Ende 2004 zugeleitet.

Leistungsfähige Infrastruktur gemeinsames Ziel von Verkehrs- und Finanzpolitik

Zwischen der Verkehrs- und der Finanzpolitik bestehen wichtige Gemeinsamkeiten. Beide wollen eine leistungsfähige Eisenbahninfrastruktur zur Verfügung stellen, die Effizienz im Verkehrssektor steigern und gesunde, erfolgreiche Verkehrsunternehmen fördern. Damit sollen die Stabilität im Verkehrsbereich gewährleistet, das Wirtschaftswachstum begünstigt und der Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr erhöht werden.

Zielkonflikt zwischen Verkehrs- und Finanzpolitik derzeit deutlicher

Die finanzielle Situation des Bundes führt dazu, dass die gegensätzlichen Interessen zwischen Finanz- und Verkehrspolitik zurzeit verstärkt zum Ausdruck kommen. Die Finanzpolitik legt das Schwergewicht auf die Konsolidierung des Bundeshaushalts und den Erhalt der vorhandenen Schieneninfrastruktur. Demgegenüber erfordern die verkehrspolitischen Ziele den weiteren Ausbau des öffentlichen Verkehrs, ohne dabei die bestehende Qualität in der Grundversorgung, den Substanzerhalt und die Sicherheit der Infrastruktur zu gefährden. Sie will damit die Voraussetzungen schaffen für eine umweltverträglichere Bewältigung der weiter anwachsenden Nachfrage im Personen- und im Güterverkehr.

1.1.2 Übersicht über die Finanzierung der Schieneninfrastruktur

1.1.2.1 Finanzierung der Infrastruktur durch die Bahnen

Verkehrsbereiche der Bahnen zahlen der Infrastruktur Trassenpreise

Seit Inkrafttreten der Bahnreform¹¹ am 1. Januar 1999 sind die Bahnunternehmen rechnerisch und organisatorisch in die Bereiche Verkehr und Infrastruktur unterteilt. Die Verkehrsbereiche der Bahnen zahlen den Bereichen Infrastruktur für die Benutzung der Infrastruktur ein Entgelt, den so genannten Trassenpreis. Der Trassenpreis wird vom Bund festgelegt. Die Erträge der Infrastrukturbereiche setzen sich aus den Trassenpreiserlösen, Mieteinnahmen und sonstigen Erlösen zusammen. Diesen Erträgen stehen die Aufwendungen für den Fahrdienst und Unterhalt, das Personal, die Abschreibungen auf dem Anlagevermögen sowie allfällige Finanzaufwendungen gegenüber.

Bahnen können Infrastruktur nur teilweise finanzieren

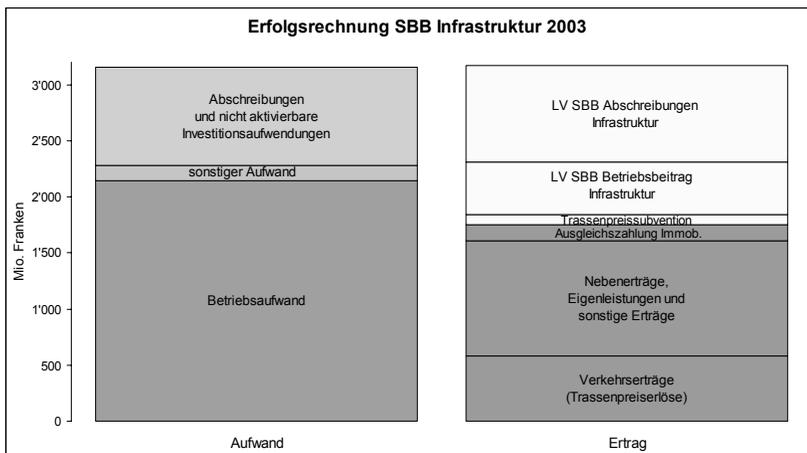
Das Trassenpreissystem berücksichtigt die derzeitigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die es den Bahnunternehmen insgesamt nicht erlauben, alle Kosten zu decken. Um die verkehrspolitischen Ziele, insbesondere das Verlagerungsziel und die Grundversorgung im Personenverkehr, nicht zu gefährden, können die Trassenpreise nicht so weit erhöht werden, dass alle Kosten gedeckt werden.

¹¹ BBl 1997 I 909

Die Trassenpreiserlöse decken zurzeit knapp einen Viertel der gesamten Aufwendungen für die Infrastruktur (vgl. Abb. 1 und 2). Unter Berücksichtigung der Nebenerträge aus den Energieverkäufen und den in der Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2003–2006 festgelegten Ausgleichszahlungen des Geschäftsbereichs Immobilien ergibt sich für die SBB Infrastruktur im Jahre 2003 ein Gesamtkostendeckungsgrad von rund 55 Prozent. Die Verkehrs- und die sonstigen Erträge der Infrastruktur reichen heute somit nicht aus, um die laufenden Kosten für den Betrieb und die Abschreibung der Infrastruktur (Substanzerhalt) zu finanzieren. Auch für die Weiterentwicklung und den Ausbau der Schieneninfrastruktur können die Infrastruktursparten der Bahnen nicht selbst aufkommen. Der Bund gleicht daher die Defizite der Infrastrukturbereiche aus und gewährt seit der Bahnreform 1999 für Infrastrukturinvestitionen grundsätzlich nur noch zinslose Darlehen des Bundes. Aus Abbildung 1 sind Aufwand und Ertrag der SBB Infrastruktur 2003 ersichtlich, aus Abbildung 2 Aufwand und Ertrag der BLS Infrastruktur.

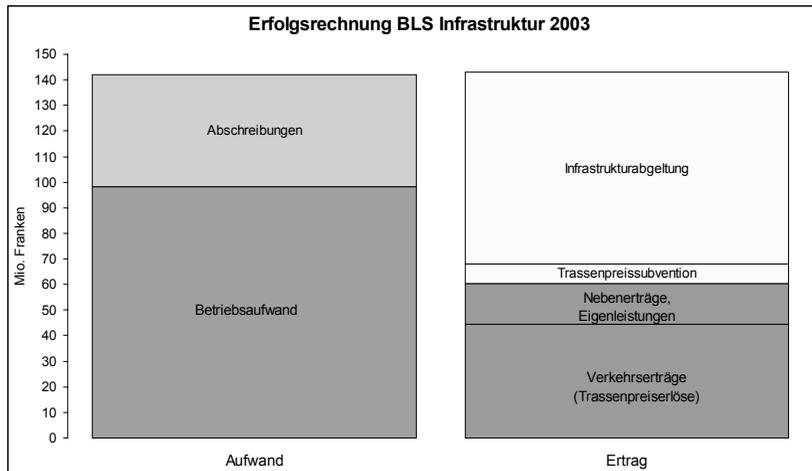
Abbildung 1

Aufwand und Ertrag SBB Infrastruktur 2003



Quelle: Geschäftsbericht SBB; Zusammenstellung Bundesamt für Verkehr (BAV)

Aufwand und Ertrag BLS Infrastruktur 2003



Quelle: Zusammenstellung BAV

Bahnen finanzieren vor allem Rollmaterial und rentable Infrastrukturprojekte

Die Bahnen finanzieren aus Eigenmitteln die Erstellung bzw. Anschaffung von Objekten für den Fern-, den Regional- und den Güterverkehr, insbesondere das Rollmaterial, sowie betriebswirtschaftlich rentable Infrastrukturprojekte. Dazu gehören beispielsweise Kraftwerke.

1.1.2.2 Finanzierung der Infrastruktur durch den Bund

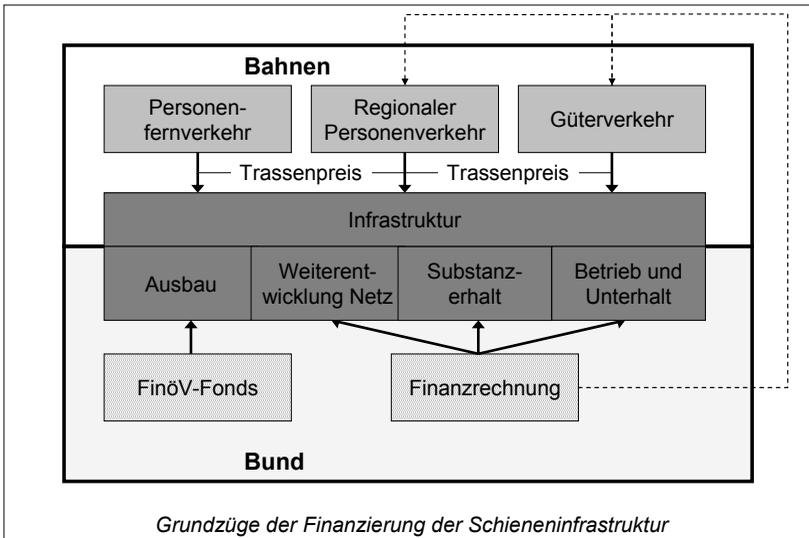
Bund finanziert über die Finanzrechnung die ungedeckten Kosten der bestehenden Infrastruktur

Über die Finanzrechnung gleicht der Bund gemäss Artikel 49 des Eisenbahngesetzes¹² den Bahnen die ungedeckten Betriebskosten und den Abschreibungsaufwand aus. Aus den Mitteln für den Abschreibungsaufwand finanzieren die Bahnen die notwendigen Investitionen für den Substanzerhalt der Infrastruktur. Der Bund gewährt über die Finanzrechnung zudem Darlehen für die Weiterentwicklung der Netze; für den Ausbau der Infrastruktur stellt er Mittel über den FinöV-Fonds bereit.

Die Unterdeckung der laufenden Aufwendungen gleicht die öffentliche Hand den Infrastrukturbetreiberinnen auf der Basis von Bestellungen aus. Geregelt sind diese Bestellungen in Artikel 49 des Eisenbahngesetzes. Derzeit erfolgt die Infrastrukturfinanzierung bei SBB und Privatbahnen noch mit unterschiedlichen Instrumenten. Eine Übersicht über die Finanzströme bietet Abbildung 3.

¹² Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG), SR 742.101.

Übersicht zur Finanzierung der Infrastruktur durch den Bund



Quelle: BAV

Finanzierung über Leistungsvereinbarung Bund–SBB

Mit der SBB schliesst der Bund alle vier Jahre eine Leistungsvereinbarung ab. In der Leistungsvereinbarung legen Bund und SBB gemeinsam die Ziele im Infrastrukturbereich für jeweils vier Jahre fest und vereinbaren die strategischen Vorgaben für den Verkehrsbereich. Der Bund bestimmt, wie viel Geld für den Erhalt der Anlagen sowie für einzelne Neuinvestitionen zur Verfügung steht (rechtliche Grundlage: Art. 49 EBG, Art. 8 SBBG¹³). Er orientiert sich dabei am Investitionsbedarf der SBB und an der finanziellen Situation des Bundes. Derzeit ist die Leistungsvereinbarung 2003–2006 in Kraft. Für diesen Zeitraum hat das Parlament einen Zahlungsrahmen von ursprünglich rund 6 Milliarden Franken bewilligt. Dieser wurde mit dem Entlastungsprogramm 2003 auf rund 5,7 Milliarden Franken reduziert.

Der Bund erstattet der SBB Infrastruktur die ungedeckten Kosten für den Betrieb der Infrastruktur aus der Rubrik «LV SBB, Betriebsbeitrag Infrastruktur», die Abschreibungsaufwendungen aus der Rubrik «LV SBB, Abschreibungen Infrastruktur».

Finanzierung des Betriebs und Erhalts der Infrastruktur der Privatbahnen über Abgeltungsvereinbarung

Bei den Privatbahnen wie beispielsweise der BLS Lötschbergbahn (BLS) bestellt der Bund den Betrieb der Infrastruktur über jährliche Abgeltungsvereinbarungen. Die dabei von Bund und Kantonen gewährten Mittel umfassen die ungedeckten Betriebskosten sowie den Abschreibungsaufwand. In der Praxis erfolgt die Finanzie-

¹³ Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG), SR 742.31.

zung der Infrastruktur zusammen mit der Bestellung des Regionalverkehrs aus der Rubrik «Abgeltungen Regionalverkehr». Mit der Bahnreform 2 soll die Infrastrukturfinanzierung der Privatbahnen analog zur SBB ebenfalls auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen erfolgen.

Basis für den Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen bildet der in der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr¹⁴ festgelegte Verteilschlüssel. Bei Infrastrukturen von regionaler Bedeutung beträgt der Bundesanteil durchschnittlich 69 Prozent, bei solchen von nationaler Bedeutung 100 Prozent (rechtliche Grundlage: Art. 49 EBG).

Bahnen erhalten für Investitionen in Netzentwicklung zinslose Darlehen

Für betriebsnotwendige Investitionen, welche die Bahnen nicht aus Abschreibungsmitteln tätigen können, erhalten die Unternehmen variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen des Bundes (kurz: zinslose Darlehen). Diese Darlehen müssen – abgesehen von klar festgelegten Ausnahmefällen – von den Infrastrukturbetreiberinnen nicht mehr zurückgezahlt werden.

Mit der SBB legt der Bund im Rahmen der Leistungsvereinbarung das Investitionsvolumen der SBB Infrastruktur fest. Für dessen Finanzierung wird in Ergänzung zu den als Abgeltung gewährten Abschreibungsmitteln ein Darlehensrahmen (ohne direkten Bezug zu einzelnen Projekten) festgelegt. Dieser stützt sich auf die mittelfristige Investitionsplanung der SBB ab, massgeblich ist aber der finanzielle Handlungsspielraum des Bundes.

Bei den Privatbahnen erfolgt die Kreditvergabe gemäss Artikel 56 des Eisenbahngesetzes aufgrund von gesonderten Gesuchen für Einzelprojekte. Auf der Basis dieser Gesuche legt das BAV die Höhe der Bundesbeiträge fest. Die Finanzierung erfolgt aus einem gesonderten Rahmenkredit. Die Geltungsdauer des aktuellen 8. Rahmenkredits über 1,4 Milliarden Franken wurde mehrfach erstreckt. Die verfügbaren Mittel werden voraussichtlich noch bis Ende 2006 ausreichen. Nach einer detaillierten Prüfung der Anträge schliessen der Bund und die betroffenen Kantone Investitionsvereinbarungen mit den Unternehmen ab.

Bund finanziert zudem Regionalverkehr und Teile des Schienengüterverkehrs

Über die Finanzrechnung finanziert der Bund neben der Infrastruktur ausserdem Abgeltungen für bestellte Verkehre (Regionalverkehr) und leistet – gestützt auf das Verkehrsverlagerungsgesetz¹⁵ – Beiträge an den Schienengüterverkehr.

Folgende Beträge hat der Bund für den öffentlichen Verkehr im Jahr 2003 zur Verfügung gestellt (vgl. Tab. 1).

¹⁴ Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV), SR 742.101.2.
¹⁵ Verkehrsverlagerungsgesetz vom 8. Oktober 1999, SR 740.1.

Finanzströme im Jahr 2003 (in Millionen Franken)

Finanzrechnung (ordentliches Bundesbudget)	3034
<i>a) Allgemeine Bundesmittel</i>	2725
Regionaler Personenverkehr (Abgeltungen)	862
Leistungsvereinbarung Bund–SBB (Infrastruktur)	1340
Rahmenkredit Bund-Privatbahnen (Infrastruktur)	126
Abgeltungen (Infrastruktur Privatbahnen)	313
Spezialprojekte (ETCS und Naturschäden)	20
Trassenpreisverbilligungen für den Wagenladungsverkehr	64
<i>b) Zweckgebundene Gelder aus der Mineralölsteuer</i>	309
Abteilung kombinierter Verkehr	212
Investitionen kombinierter Verkehr	51
Verkehrstrennungsverordnung	23
Anschlussgleise	20
Autoverlad	3
Spezialfinanzierung FinöV	2087
NEAT	1320
BAHN 2000	603
Lärmsanierung	55
HGV-Anschluss (Planungskredit)	1
Zinsen	108

Quelle: Finanzrechnung des Bundes; Zusammenstellung BAV

1.1.2.3 **FinöV-Fonds**

Bund finanziert über den FinöV-Fonds die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur

Über den FinöV-Fonds finanziert der Bund eine umfassende Modernisierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur. Am 29. November 1998 stimmten Volk und Stände dem Bundesbeschluss über den Bau und die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) zu. Mit dem auf den 1. Januar 1998 rückwirkend in Kraft gesetzten FinöV-Fonds werden folgende vier Eisenbahngrossprojekte finanziert:

- Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)
- BAHN 2000
- Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss)
- Lärmsanierung der Eisenbahnen.

Investitionsvolumen von 30,5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995)

Für die Realisierung der vier Eisenbahngrossprojekte ist gemäss FinöV-Beschluss ein Investitionsvolumen von rund 30,5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) vorgesehen. Das Parlament erlässt für jedes dieser Projekte ein Bundesgesetz und einen entsprechenden Verpflichtungskredit und legt so den Rahmen für die einzelnen Grossprojekte fest. Anhang 1 enthält eine Übersicht über das Investitionsvolumen (freigegebene Mittel mit Bundesbeschluss, Projekte mit Bundesratsbeschluss, noch offene Mittel).

Fonds-Finanzierung über LSVA, Mineralölsteuer, Mehrwertsteuer und Kapitalmarkt

In der Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Finanzierung der vier Eisenbahngrossprojekte über einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung erfolgt.¹⁶ Der Bundesrat kann laut Bundesverfassung zur Speisung des Fonds folgende Mittel verwenden:

- höchstens zwei Drittel des Ertrags aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA ab 2001, bis und mit 2000: PSVA)
- Mittel aus der Mineralölsteuer, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT zu decken
- 0,1 Prozentpunkte der erhöhten Mehrwertsteuer (ab 2001)
- auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen im Umfang von maximal 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT, die BAHN 2000 und den HGV-Anschluss.

Bund stellt Mittel aus dem FinöV-Fonds zur Verfügung – Bahnen bzw. Ersteller erhalten teilweise verzinsliche Darlehen

Gemäss FinöV-Botschaft kann der Bund den Infrastrukturbetreibern die für den Bau der FinöV-Projekte notwendigen finanziellen Mittel in folgenden drei Formen zur Verfügung stellen¹⁷:

- variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen,
- A-fonds-perdu-Beiträge,
- marktgemäss verzinsliche, rückzahlbare Darlehen.

Für die Finanzierung der Massnahmen werden die Mittel in der Regel in Form von variabel verzinslichen, bedingt rückzahlbaren (kurz: zinslose) Darlehen gewährt. Dies entspricht auch den in Artikel 20 des SBB-Gesetzes festgelegten Grundsätzen der Investitionsfinanzierung.

Die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Darlehen stellt der Bund den Bahnen in Form von verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen (kurz: verzinsliche Darlehen) zur Verfügung.

A-fonds-perdu-Beiträge werden grundsätzlich für jene Aufwendungen gewährt, welche für die Bahnunternehmen nicht aktivierbar sind. Es sind dies Aufwendungen für Planungsarbeiten und die Projektaufsicht, die nicht einem bestimmten Teilpro-

¹⁶ Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 3 BV, SR 101.

¹⁷ Vgl. Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996, S. 88. BBl 1996 IV 638

jekt zurechenbar sind. Nicht aktivierbar sind beispielsweise Bauprovisorien, Bauten zu Gunsten Dritter oder Umweltschutzmassnahmen wie Lärmschutzwände.

Sowohl zinslose Darlehen als auch A-fonds-perdu-Beiträge werden im Fonds sofort wertberichtigt.

Fonds wird in den ersten Jahren mit bis zu 4,2 Milliarden Franken bevorschusst

In den ersten Jahren liegen die Einnahmen des Fonds deutlich unter den Ausgaben für die FinöV-Projekte und die Aufwendungen für die Zinsen. Um die dringlichen Verkehrsprojekte wie die NEAT-Basistunnel trotzdem fristgerecht finanzieren zu können, erhält der Fonds Vorschüsse aus der Tresorerie des Bundes. Die Vorschüsse bewirken vorübergehend eine Verschuldung des Fonds respektive des Bundes. Diese Verschuldung hat das Parlament limitiert, indem es im Reglement zum FinöV-Fonds¹⁸ eine Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) verankert hat. Die kumulierte Bevorschussung des Fonds darf 4,2 Milliarden Franken nicht übersteigen. Die Laufzeit des Fonds ist bis zum Abschluss des Bauprogramms und der Rückzahlung der Bevorschussung befristet.

Steuerung des Fonds liegt in der Kompetenz von Bundesrat und Parlament

Der Bundesrat entscheidet periodisch im Rahmen seiner Kompetenzen nach Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2 der Bundesverfassung, in welchem Umfang die LSVA-Einnahmen in den Fonds eingespeist werden. Die Finanzplanung, auf die er sich abstützt, stellt die Kostendeckung der Investitionen über eine Dauer von jeweils vier Jahren sicher. Anlässlich der Budgetplanung informiert der Bundesrat das Parlament über die entsprechende Finanzplanung. Der Bundesrat nimmt so die Feinsteuerung innerhalb des Fonds wahr und informiert das Parlament regelmässig über die Entwicklung des Fonds.

Auf dieser Basis legt die Bundesversammlung jährlich zusammen mit dem Vorschlag fest, welche Mittel für die verschiedenen FinöV-Projekte eingesetzt werden sollen. Dies geschieht in Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Zuvor genehmigt die Bundesversammlung für jedes Projekt einen Verpflichtungskredit und entscheidet so über den Gesamtumfang eines Projektes. Im Weiteren obliegt der Bundesversammlung die Genehmigung der Fonds-Rechnung.

FinöV-Projekte im Rahmen des verabschiedeten Gesamtvolumens

In Tabelle 2 ist aufgeführt, wie sich das Investitionsvolumen der einzelnen Eisenbahngrossprojekte gegenüber der FinöV-Botschaft von 1996¹⁹ verändert hat. Insgesamt wird das verabschiedete FinöV-Gesamtvolumen von rund 30,5 Milliarden Franken gemäss derzeitigen Endkostenprognosen noch nicht ausgeschöpft. Dies liegt zum einen daran, dass im Rahmen der 1. Etappe BAHN 2000 rund 1,5 Milliarden Franken weniger investiert wurden als dies 1995 noch vorgesehen war. Zum anderen wird voraussichtlich der Zahlungsrahmen für die Lärmsanierung vor allem aufgrund neuer technischer Lösungen nicht voll ausgeschöpft.

¹⁸ Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998 über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte, SR 742.140.

¹⁹ BBl 1996 IV 638

In der Zusammenstellung werden die mutmasslichen Endkosten der einzelnen Grossprojekte (Endkosten per 30. Juni 2004, teuerungsbedingt auf das Jahr 1995, ohne Risikomargen) mit den in der FinöV-Botschaft von 1996 genannten Werten verglichen. Da es sich um Endkostenprognosen handelt, können die effektiven Werte von den in der Tabelle genannten abweichen. Insbesondere bei der NEAT sind weitere Mehrkosten möglich. Daher ist derzeit noch keine Aussage möglich, wie weit das FinöV-Gesamtvolumen von rund 30,5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) am Ende ausgeschöpft sein wird.

Die Zahlen aus der FinöV-Botschaft 1996 sind nur bedingt mit den aktuellen Zahlen vergleichbar. Zum einen wurde zwischenzeitlich von der Warenumsatzsteuer (WUST) auf die Mehrwertsteuer (MWST) umgestellt. Zum anderen wurden die einzelnen Grossprojekte zu verschiedenen Zeitpunkten verabschiedet, so dass sie auf unterschiedlichen Preisständen basieren. Die Werte in Tabelle 2 berücksichtigen diese Tatsachen. Detaillierte Angaben enthält Anhang 1.

Tabelle 2

**Veränderungen des FinöV-Gesamtvolumens
(Preisbasis 1995, alle Investitionskosten in Milliarden Franken)**

	1	2	3	4 = 3-2
	FinöV-Zahlen, inkl. WUST; NEAT-Teuerung mit ZIW berechnet	FinöV-Zahlen, exkl. WUST; NEAT-Teuerung mit NTI berechnet	mutmassliche Endkosten per 30.6.2004, exkl. MWST	Veränderung gegenüber FinöV-Zahlen
Grossprojekte				
BAHN 2000	13.40	12.95	11.47	-1.47
NEAT	13.60	14.19	15.40	1.20
HGV-Anschluss	1.20	1.16	1.16	0.00
Lärmsanierung	2.25	2.17	1.38	-0.79
TOTAL FinöV-Paket	30.45	30.47	29.41	-1.06

1.1.3 Handlungsbedarf

1.1.3.1 Folgekosten neuer Infrastrukturen

Neue Infrastrukturen ermöglichen Mehrerträge ...

Neue Infrastrukturen ermöglichen schnellere, häufigere und direktere Verbindungen im öffentlichen Verkehr. Sie steigern somit die Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse und schaffen die Voraussetzungen für einen effizienteren Bahnbetrieb. Diese Verbesserungen erlauben es den Verkehrsbereichen der Bahnen, Mehrerträge zu erwirtschaften. Sie tragen ferner dazu bei, die verkehrspolitischen Ziele des Bundes zu erreichen.

... verursachen aber auch Folgekosten für den Bund

Gleichzeitig verursacht die Inbetriebnahme neuer Infrastrukturen zusätzliche Aufwendungen für Abschreibungen (Substanzerhalt), Betrieb und Unterhalt. Der Bund ist gemäss Artikel 49 des Eisenbahngesetzes verpflichtet, die ungedeckten Kosten der Infrastruktur – also die Differenz zwischen den erwirtschafteten Mehrerträgen und den zusätzlichen Aufwendungen – abzugelten. Dies gilt auch für die FinöV-Projekte.

Unter den gegebenen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen übersteigen die Mehraufwendungen die Mehrerträge. Das bedeutet, dass die Inbetriebnahme jeder neuen Infrastruktur die Finanzrechnung des Bundes auf absehbare Zeit hin zusätzlich belastet.

1.1.3.2 Verzinsung und Rückzahlung der verzinslichen FinöV-Darlehen

Bei FinöV-Projekten fallen zusätzliche Aufwendungen für verzinsliche Darlehen an

Seit der Bahnreform 1999 werden für Infrastrukturinvestitionen über die Finanzrechnung grundsätzlich nur noch zinslose Darlehen gewährt. Bei der Finanzierung von Infrastrukturen über den FinöV-Fonds werden den Infrastrukturbetreiberinnen (bzw. den Erstellergesellschaften) hingegen auch verzinsliche Darlehen gewährt. Hieraus entstehen diesen zusätzliche Aufwendungen für die Verzinsung und die Rückzahlung der verzinslichen FinöV-Darlehen.

Mehrerträge der FinöV-Projekte reichen voraussichtlich für die Deckung der Betriebs- und Unterhaltskosten ...

Die Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu den FinöV-Projekten sowie der Business-Plan der BLS zum Lötschberg-Basistunnel äussern sich zur Frage, wie hohe Zusatzerträge die Projekte generieren und wie hohe Betriebs- und Unterhaltskosten sie verursachen. Die Studien haben für die einzelnen FinöV-Projekte gezeigt, dass die zusätzlichen Erträge voraussichtlich dazu ausreichen, die zusätzlichen Aufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der neuen Infrastruktur zu decken. Viele FinöV-Projekte weisen diesbezüglich also durchaus ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

... jedoch nicht für die Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen sowie für Abschreibungen

Der zusätzliche Mittelbedarf für Abschreibungen, Verzinsung und Rückzahlung der verzinslichen FinöV-Darlehen kann in der Regel jedoch höchstens teilweise erwirtschaftet werden. Selbst bei dem in der Wirtschaftlichkeitsrechnung am besten abschneidenden Projekt 1. Etappe BAHN 2000 wird es schwierig, so hohe Mehrerträge zu erwirtschaften, dass alle zusätzlichen Kosten gedeckt werden können. Ausführungen zu den Gründen sind den Ziffern 1.1.4.1 und 1.1.5 zu entnehmen. Die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der einzelnen FinöV-Projekte enthält Anhang 6.

Auch bei guter Ertragslage kann die Infrastrukturbetreiberin die verzinslichen FinöV-Darlehen aus selbst erwirtschafteten Mitteln weder verzinsen noch zurückzahlen. Die Gründe dafür sind finanztechnischer und betriebswirtschaftlicher Natur:

Aus finanztechnischer Sicht wäre die Rückzahlung der FinöV-Darlehen nur möglich, wenn die Infrastrukturbetreiberin insgesamt – also einschliesslich der bereits vorhandenen, defizitären Infrastruktur und ohne Abgeltungen des Bundes – einen Gewinn erwirtschaften würde. In Anbetracht des aktuellen Kostendeckungsgrades von rund 55 Prozent kann davon in absehbarer Zukunft nicht ausgegangen werden. Auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht muss der Bund davon ausgehen, dass die aus den FinöV-Grossprojekten resultierenden Mehrerträge insgesamt nicht zur Deckung sämtlicher Mehraufwendungen ausreichen werden.

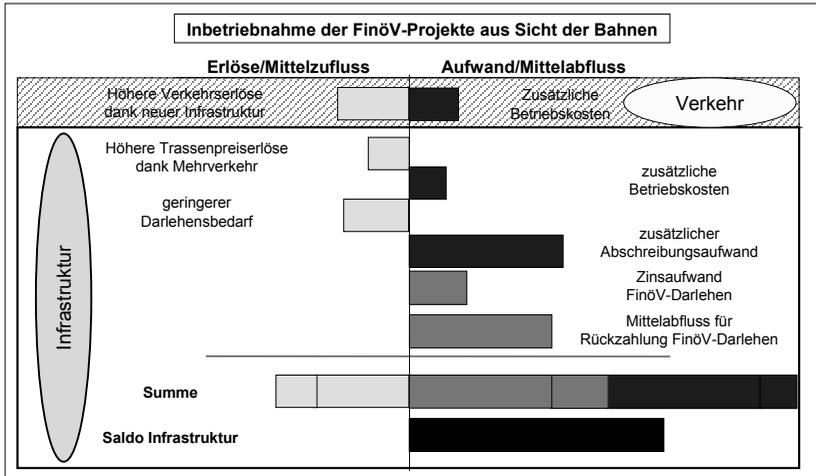
1.1.3.3 Übersicht über den finanzwirksamen Handlungsbedarf

Übernahme der Mehraufwendungen belastet Finanzrechnung des Bundes

Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt schematisch die Veränderungen bei Erlös und Aufwand bzw. Mittelabfluss, welche bei den Infrastrukturbetreiberinnen infolge der Inbetriebnahme der FinöV-Projekte entstehen. Die Darstellung verdeutlicht, dass die Mehraufwendungen für die Verzinsung, die Abschreibungen und die zusätzlichen Betriebskosten sowie der Mittelabfluss aus der Rückzahlung der FinöV-Darlehen die Mehreinnahmen aus den Trassenpreisen sowie die höheren Verkehrserlöse und die Reduktion der Darlehensgewährung über die Finanzrechnung deutlich übersteigen.

Abbildung 4

Schema zu Erlösen – Aufwendungen bei Inbetriebnahme der FinöV-Projekte



Quelle: BAV

Die Übernahme dieser ungedeckten Aufwendungen der Infrastruktur würde die Finanzrechnung des Bundes zusätzlich belasten.

1.1.3.4 Weiterer Handlungsbedarf

Neben dem vorgängig erläuterten Handlungsbedarf hat die Inbetriebnahme der FinöV-Projekte zwei weitere Effekte. Zum einen können sich bei den Bahnen so genannte überschüssige Abschreibungsmittel ergeben (vgl. An. 5). Zum anderen werden mit der Erweiterung der Infrastruktur mehr Mittel in der Finanzrechnung des Bundes für den Infrastrukturbetrieb gebunden.

Erhöhte Abgeltungen könnten Investitionsbedarf der Bahnen übersteigen

Nach der Inbetriebnahme der FinöV-Projekte steigt bei den Infrastrukturbetreiberinnen der Abschreibungsaufwand merklich an. Der Bund ist verpflichtet, diese Aufwendungen abzugelten, soweit sie von den Betreiberinnen nicht selber erwirtschaftet werden können. Weil in den ersten Jahren bei den neuen Infrastrukturen keine Erneuerungsinvestitionen getätigt werden müssen, das Investitionsvolumen also konstant bleibt, verringert sich der Darlehensbedarf. Es kann aber auch der Fall eintreten, dass der gesamte ordentliche Investitionsbedarf (Substanzerhalt und punktuelle Ausbauten) mit den als Abgeltung erhaltenen Abschreibungsmitteln finanziert werden kann und die Infrastrukturbetreiberinnen darüber hinaus über liquide Mittel verfügen. Sobald sich eine solche Situation abzeichnet, wird der Bund die Infrastrukturbetreiberinnen verpflichten, mit diesen «überschüssigen» Abschreibungsmitteln früher gewährte bedingt rückzahlbare Darlehen aus der Finanzrechnung des Bundes zurückzuzahlen. Diese sind vom Bund bereits abgeschrieben. Faktisch würde diese Rückzahlung durch eine Verrechnung bei der Auszahlung der Abgeltungen (ohne Barmitteleinsatz) durchgeführt.

Wie sich dieser Sachverhalt aus Sicht der Investitionsrechnung der Infrastrukturbetreiberin darstellt, ist Anhang 5 zu entnehmen. Die sich aus diesem Sachverhalt ergebende Entlastung der Finanzrechnung des Bundes ist eine indirekte Wirkung des vorgeschlagenen Massnahmenpakets. Kommentierend muss hier betont werden, dass diese Mittel nur vorübergehend «überschüssig» sind. Sie werden spätestens in zwanzig bis sechzig Jahren für die Erneuerung benötigt.

Langfristig werden mehr Mittel für die Infrastruktur gebunden

Das zweite Problemfeld besteht in der langfristigen, fixen Bindung von Mitteln aus dem ordentlichen Budget für die Schieneninfrastruktur. Mit der Inbetriebnahme jeder neuen Infrastruktur steigt der Mittelbedarf für die Substanzerhaltung an. Bei einer gleichzeitigen Mittelkürzung im Rahmen von künftigen Entlastungsprogrammen und Schuldenbremse müssen diese Mehraufwendungen innerhalb der Finanzrechnung des Bundes kompensiert werden. Wo genau, ist offen. Muss die Kompensation innerhalb des öffentlichen Verkehrs erfolgen, so sind davon entweder die Zuschüsse des Bundes für den öffentlichen Regionalverkehr bzw. für die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs oder der Substanzerhalt und die Erweiterung der bestehenden Schieneninfrastruktur im Rahmen des ordentlichen Budgets betroffen. Der bereits bestehende Zielkonflikt zwischen dem verkehrspolitisch erwünschten weiteren Ausbau der Schieneninfrastruktur und der Finanzierung der Verkehre, die dereinst auf dieser Infrastruktur verkehren sollen, würde sich weiter akzentuieren. Daher ist es denkbar, dass sich die Prioritäten in der Verkehrspolitik mittelfristig in Richtung Betrieb und Substanzerhalt sowie auf die Beseitigung von Engpässen auf dem bestehenden Netz verlagern werden.

1.1.4 Referenzfall: Auswirkungen der bestehenden Regelungen

Nachfolgend wird dargestellt, welche Auswirkungen sich ergäben, wenn die bestehenden Regelungen *ohne Änderungen* fortgeführt würden.

Referenzfall bildet die finanzielle Ausgangslage ab

Der Referenzfall bildet die finanzielle Ausgangslage ab. Dem Referenzfall liegen folgende Annahmen zu Grunde:

- die FinöV-Projekte werden wie mit dem FinöV-Beschluss vorgesehen umgesetzt,
- die bestehenden gesetzlichen Regelungen werden weitergeführt,
- die Bahnen verzinsen die verzinslichen FinöV-Darlehen wie vereinbart und leisten die Rückzahlungen innerhalb von 10 Jahren (die für die Bauphase getroffenen Regelungen gehen bei Inbetriebnahme der FinöV-Projekte auf die Bahnen über),
- die für den Substanzerhalt und für die Leistungsfähigkeit des Netzes erforderlichen Investitionen werden realisiert,
- der Bund ergreift keine weitergehenden steuernden Massnahmen.

Der Referenzfall verdeutlicht die Auswirkungen, die durch die Inbetriebnahme der FinöV-Projekte bei den Bahnen und in der Finanzrechnung des Bundes ohne Gegenmassnahmen entstehen würden.

Simulationsmodell für finanzielle Abschätzungen erarbeitet

Zur Einschätzung der finanziellen Ausgangslage und zur Beurteilung der Auswirkungen möglicher Massnahmen haben das Bundesamt für Verkehr und die Eidgenössische Finanzverwaltung ein Simulationsmodell erarbeitet. Mit Hilfe dieses Modells können die zukünftigen Entwicklungen in der Finanzrechnung des Bundes sowie die Mittelfluss- und Erfolgsrechnung der Bahnen grob simuliert werden. Zudem sind die Auswirkungen auf den FinöV-Fonds zu berücksichtigen. Zu deren Beurteilung konnten die zuständigen Departemente auf die bestehende Fondssimulation zurückgreifen.

Allen Simulationen liegen diverse Annahmen zugrunde (vgl. Anh. 2 und 3). Die nachstehenden Aussagen geben Grössenordnungen an und sind mit einer gewissen Unsicherheit behaftet.

1.1.4.1 Die Belastung der Finanzrechnung bzw. der Bahnen

Bahnen können Verzinsung und Rückzahlung nicht leisten

Wie bereits dargelegt, sind die Infrastrukturbetreiberinnen nicht in der Lage, die FinöV-Darlehen innerhalb der festgelegten Fristen zurückzuzahlen und zu verzinsen. Dies unter der Annahme, dass nach wie vor die für den Erhalt der Sicherheit und der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes zwingend notwendigen Erneuerungsinvestitionen getätigt werden. Der Bund hat keine Rechtsgrundlage, den Bahnen Mittel für die Rückzahlung der FinöV-Darlehen zur Verfügung zu stellen. Bei der konsequenten Umsetzung der geltenden Vereinbarungen (10-jährige Darlehenslaufzeit) zwi-

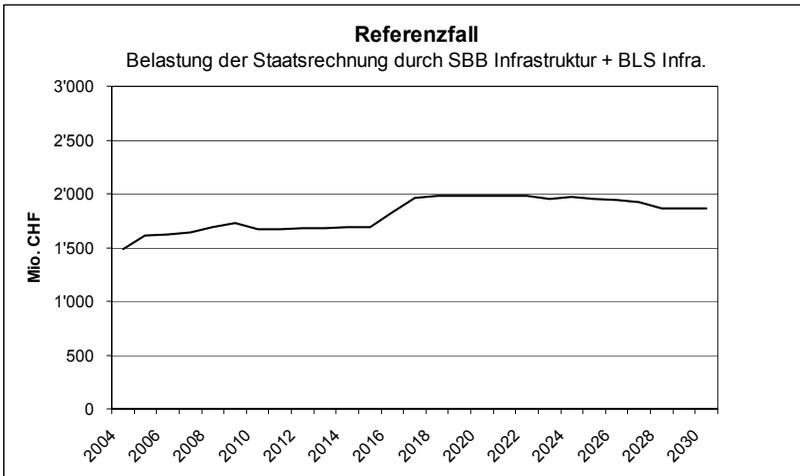
schen Bund und SBB bzw. BLS würden den Bahnen gegen Ende dieses Jahrzehnts die für die Darlehensrückzahlung erforderlichen Mittel fehlen. Durch eine Verlängerung der Laufzeit der verzinslichen Darlehen könnte dieses Problem zwar entschärft, aber nicht gelöst werden.

Finanzrechnung des Bundes würde bis 2020 gegenüber heute jährlich mit bis zu 500 Millionen Franken zusätzlich belastet

Auch die Finanzrechnung des Bundes würde durch den Ausgleich der erhöhten Defizite aus der Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur massiv belastet (s. Abb. 5). Bereits im Jahr 2008 wären gegenüber dem Jahr 2004 rund 200 Millionen Franken pro Jahr mehr erforderlich, was einem Anstieg von 13 Prozent entspräche. Im Jahr 2020 würde sich der reale Mehrbedarf gegenüber 2004 in der Grössenordnung von 500 Millionen Franken pro Jahr bewegen, das heisst um rund 35 Prozent ansteigen. Eine gewisse Entspannung würde sich erst nach der vollständigen Rückzahlung der FinöV-Darlehen einstellen.

Abbildung 5

Belastung der Finanzrechnung ohne Massnahmen (Referenzfall)



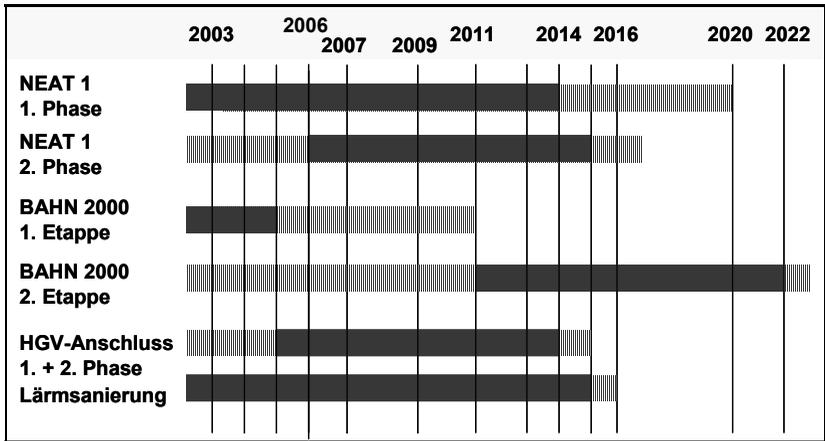
Quelle: Simulationsmodell BAV und EFV

1.1.4.2 Ausgangslage bei den FinöV-Projekten

Umsetzung der FinöV-Projekte gemäss Planungsstand 2003

Im Referenzfall ist zugrunde gelegt, dass die FinöV-Projekte gemäss dem Planungsstand 2003 bis ca. 2022 umgesetzt werden (s. Abb. 6). Bis dahin stehen insgesamt 30,5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) für die Umsetzung der Projekte zur Verfügung. Folgender Zeitplan war ursprünglich für die Umsetzung der FinöV-Projekte vorgesehen (Planungsstand 2003):

Ursprünglich geplante Umsetzung der FinöV-Projekte



Quelle: BAV, FinöV-Planung

Bei der bisherigen Planung der FinöV-Projekte wurde davon ausgegangen, dass einige weitere, grosse Infrastrukturbauten des öffentlichen Verkehrs über das ordentliche Budget finanziert werden sollten. Dies betrifft die Verbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) in Genf, die Durchmesserlinie Zürich Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML) und den schweizerischen Anteil am Projekt Ferrovial Mendrisio–Varese FMV (Verbindung Stabio–Arcisate). Allerdings ist die Finanzierung dieser Projekte über die Finanzrechnung des Bundes nach dem Entlastungsprogramm 2003 nicht mehr gesichert. Dieser Umstand ist zwar beispielsweise für die Planung von BAHN 2000 2. Etappe relevant, jedoch nicht direkt für die Finanzierungsmechanismen der FinöV-Projekte. Daher ist er im Referenzfall nicht weiter berücksichtigt.

1.1.5 Würdigung der Ausgangslage

FinöV-Projekte volkswirtschaftlich sinnvoll

Die Darstellung des Referenzfalles zeichnet ein finanziell ungünstiges Bild für die Finanzrechnung des Bundes. Diese Betrachtung, welche die kurz- und mittelfristige betriebswirtschaftliche Sicht fokussiert, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sämtliche FinöV-Grossprojekte einen erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen erbringen, sei dies nun über die dringend erforderliche und politisch beschlossene Entlastung der Strasse vom Personen- und vom alpenquerenden Güterverkehr, sei dies über seinen wichtigen Beitrag zum Erhalt der hohen Standortgunst unseres Landes oder sei dies über den namhaften Beitrag des öffentlichen Verkehrs zur Umsetzung einer umweltverträglicheren Verkehrspolitik.

Finanzielle Auswirkungen auf Bund bereits in früheren Vorlagen festgestellt: Rahmenbedingungen müssten sich zu Gunsten der Schiene ändern

Die Feststellung ist nicht neu, dass sich die Rahmenbedingungen zu Gunsten der Schiene ändern müssten, um eine betriebswirtschaftliche Rentabilität der Infrastruktur zu ermöglichen. Bereits in der FinöV-Botschaft von 1996 und in allen anderen Botschaften zum Ausbau der Schieneninfrastruktur wurde dargelegt, dass die Projekte betriebswirtschaftlich nur erfolgreich sein können, wenn die Rahmenbedingungen zu Gunsten der Schiene verändert werden. Die Botschaft zum Konzept BAHN 2000 aus dem Jahre 1985²⁰ hielt fest, dass die Kostendeckung im Schienenverkehr höchstens zu erreichen sei, wenn die Inhalte der koordinierten Verkehrspolitik konsequent umgesetzt würden. In allen nachfolgenden Bundesbeschlüssen bzw. Botschaften zu NEAT, BAHN 2000 und FinöV wurde auf eine verschlechterte Rentabilität hingewiesen, wenn die Wettbewerbsbedingungen zwischen Strasse und Schiene nicht oder nicht genug angeglichen würden.

Finanzielle Durststrecke zu Beginn

In allen Botschaften hat der Bundesrat auch darauf hingewiesen, dass es am Anfang nach der Inbetriebnahme der neuen Infrastrukturen eine finanzielle Durststrecke geben wird: Bei den Bahnen würden höhere Kosten anfallen, ohne dass die neuen Investitionen von Beginn an voll genutzt werden könnten. Denn bei allen Angebotsverbesserungen dauert es einige Jahre, bis der Markt vollständig auf das neue Angebot reagiert hat. Die NEAT-Botschaft aus dem Jahr 1990²¹ bezifferte die Dauer der finanziellen Durststrecke für die Bahnen auf 20 Jahre.

Trendwende bei Verkehrserlösen ist nicht eingetreten, Ertragslage der Bahnen nicht wesentlich verbessert

In der FinöV-Botschaft von 1996 wird die Verzinsung und Rückzahlung von 25 Prozent der Investitionen an folgende 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.»²² Diese Entwicklung wurde dem Finanzierungskonzept zugrunde gelegt; man ging davon aus, dass die direkten Folgekosten der Projekte für Betrieb und Unterhalt von den Bahnen erwirtschaftet werden können und dass die Bahnen darüber hinaus 25 Prozent der Investitionskosten würden decken können. Voraussetzung dafür wäre allerdings gewesen, dass sich die Ertragslage der Bahnen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen stark verbessern würde. Den Bahnen sollten auf dieser Basis maximal 25 Prozent der Investitionen als verzinsliche Darlehen gewährt werden.

Rahmenbedingungen ungünstiger als prognostiziert

Die Trendwende bei den Verkehrserlösen ist nicht eingetroffen – im Gegenteil: Die Preise im Güterverkehr sind weiter gesunken. Diese Entwicklung ist grossenteils auf die internationalen Rahmenbedingungen zurückzuführen, die der Bund nur teilweise beeinflussen kann. Erwähnt sei die europaweite Liberalisierung der Gütertransporte mit starkem Konkurrenzkampf auf der Strasse und zwischen Strasse und Schiene. Dieser Konkurrenzkampf hat zu einer regelrechten Preiserosion im internationalen

²⁰ BBl 1986 I 93

²¹ BBl 1990 II 1075

²² BBl 1996 IV 717

Gütertransport geführt. Aber auch die zögerliche Umsetzung eines umfassenden Wettbewerbs sowie die langwierige Beseitigung der Qualitätsprobleme beim grenzüberschreitenden Güterverkehr auf der Schiene beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene.

Weitere Risikofaktoren für die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsinfrastrukturen mit einer ausgesprochen langen Lebensdauer sind die Endkosten der jeweiligen Projekte, der Zeitpunkt der Inbetriebnahme sowie die Entwicklung von Verkehr und Wirtschaft. Die aktuelle NEAT-Planung basiert auf den Verkehrsprognosen des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung aus dem Jahre 1995. Vieles deutet darauf hin, dass diese Prognose aufgrund einer allgemeinen Abflachung des Wirtschaftswachstums in Europa, der Tendenz zu weniger schweren, aber hochwertigeren Gütern sowie den nach wie vor schwer einschätzbaren Auswirkungen der EU-Osterweiterung nach unten korrigiert werden müssen.

Zielkonflikt zwischen Rentabilität der NEAT und Verlagerungsziel im alpenquerenden Güterverkehr

Ferner sei darauf hingewiesen, dass zwischen der im Verkehrsverlagerungsgesetz festgelegten Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs und der Rentabilität der NEAT ein Zielkonflikt besteht. Die NEAT führt ohne Zweifel zu erheblichen Produktivitätsgewinnen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Diese Produktivitätseffekte könnte der Bund über höhere Trassenpreise vollumfänglich abschöpfen und so die Rentabilität der NEAT maximieren.

Durch eine Erhöhung der Trassenpreise würde allerdings die in der Verfassung verankerte Verlagerung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs beeinträchtigt. Die höheren Trassenpreise würden die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen gegenüber der Strasse erheblich schwächen. Daran ändern auch die vorgesehenen Erhöhungen der LSV, mit welcher weitere wichtige Schritte in Richtung fairerer Wettbewerbsbedingungen zwischen Strasse und Schiene gemacht werden sollen, nur bedingt etwas. Für das gleichzeitige Erreichen des Verlagerungsziels *und* der ursprünglich angestrebten Rentabilität der NEAT braucht es aber weitergehende, europaweite Anstrengungen.

Trotz langfristig guter Chancen der FinöV-Projekte: Bundesrat sieht unmittelbaren Handlungsbedarf

Mittel- bis langfristig sind die Chancen durchaus intakt, dass mit weiter verbesserten Rahmenbedingungen wieder höhere Preise erzielt werden können und die Rentabilität der neuen Schieneninfrastruktur ansteigt. Eine Trendwende bei den verkehrspolitischen Rahmenbedingungen ist derzeit aber nicht absehbar. Daher sieht der Bundesrat Handlungsbedarf.

Die unter Ziffer 1.1.4 beschriebenen Mehraufwendungen für Abschreibungen, Betrieb und Unterhalt der neuen Schieneninfrastruktur fallen bei Inbetriebnahme der neuen Schieneninfrastruktur an (erstmalig in den Jahren 2005 bzw. 2007). Der Bundesrat beantragt mit dieser Vorlage rechtzeitig Lösungen für die sich abzeichnenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

1.1.6

Querbezüge zu anderen Geschäften des öffentlichen Verkehrs

Botschaft zur Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes und zur Trassensicherung für die zurückgestellten NEAT-Strecken

Zur Aktualisierung der Planungsgrundlagen auf der Nord-Süd-Achse unterbreitet der Bundesrat dem Parlament parallel mit dieser Botschaft die Botschaft zur Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes und zur Trassensicherung für die zurückgestellten NEAT-Strecken

Die Kapazitätsanalyse umfasst neben den zurückgestellten NEAT-Teilen auch die Aufarbeitung der vom Bundesrat im Juni 2002 grundsätzlich beschlossenen Bergvariante im Kanton Uri sowie die Nord- und Südzufahrten zur NEAT. Der für diese Aktualisierung der Planungsgrundlagen notwendige Kredit soll folgende Arbeiten finanzieren:

- Die Lokalisierung der Kapazitätsengpässe auf den Nord-Süd-Transitachsen des schweizerischen Schienennetzes,
- eine Analyse der Grenzräume Basel und Chiasso und
- die Aufarbeitung der NEAT-Linienführung in Uri («Berg lang geschlossen») auf den Detaillierungsgrad eines Vorprojektes.

Zudem wird der Landerwerb für die zurückgestellten NEAT-Strecken finanziert.

Der Bundesrat wird im Herbst 2004 über die Botschaft zur Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen entscheiden. Sie wird anschliessend dem Parlament unterbreitet, welches voraussichtlich bis zum Frühling 2005 darüber befindet.

Im Zeitraum 2007/2008 wird der Bundesrat eine Vorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte in die Vernehmlassung geben, die auf einer verkehrspolitischen Gesamtprüfung des Ausbaus des schweizerischen Schienennetzes beruht (vgl. Ziff. 1.2.4). Die NEAT-Bergvariante im Kanton Uri wird in dieser Gesamtprüfung nicht behandelt, da sie nicht Bestandteil des FinöV-Paketes ist; sie würde den finanziellen Rahmen von 30,5 Milliarden Franken sprengen, der durch den FinöV-Beschluss gesetzt ist.

Die Ergebnisse der Analyse der Grenzräume Basel und Chiasso und der Kapazitätsengpässe auf den Nord-Süd-Achsen können Hinweise auf wichtige zukünftige Entwicklungen im schweizerischen Schienennetz geben. Daraus resultierende Erkenntnisse hinsichtlich der allenfalls über den FinöV-Fonds zu finanzierenden Projekte sind im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/08 zu beurteilen.

Bahnreform 2

Mit der zweiten Stufe der Bahnreform soll die ordentliche Finanzierung der Schieneninfrastruktur neu geregelt werden. Dabei bleibt der FinöV-Fonds unberücksichtigt, da er eine Sonderfinanzierung darstellt. Weitere Ziele der Bahnreform sind die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und eine gesetzliche Gleichstellung der Transportunternehmen. In der Bahnreform 2 soll im Rahmen der Gleichstellung der Transportunternehmen das Instrument der Leistungsvereinbarung für alle Bahnen eingeführt werden.

Die Vernehmlassung dieser Vorlage ist abgeschlossen und eine Botschaft befindet sich in Erarbeitung. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Botschaft während des ersten Halbjahrs 2005 behandelt.

Die Bahnreform 2 hat keine direkten Querbezüge zu den Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte.

Leistungsvereinbarung Bund – SBB

Im Rahmen der Leistungsvereinbarung vereinbaren Bund und SBB alle vier Jahre die mittelfristigen Unternehmensziele und den finanziellen Rahmen für die Infrastrukturentwicklung (vgl. Ziff. 1.1.2.2). Der Bund bestellt mit der Leistungsvereinbarung bei der SBB Leistungen im Bereich Infrastruktur.

Gegenwärtig gilt die Leistungsvereinbarung 2003–06. Die nächste Vereinbarung wird die Jahre 2007–2010 umfassen. Die dazu erforderlichen Gespräche zwischen Bund und SBB werden Anfang 2005 aufgenommen. Die ausgehandelte Leistungsvereinbarung wird dem Parlament im Jahr 2006 zum Beschluss vorgelegt.

Die im Rahmen der Leistungsvereinbarung 2007–2010 festzulegende Infrastrukturentwicklung bildet eine Basis für die auf die Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 hin zu betrachtenden Projekte.

Dopo AVANTI, Agglomerationsverkehr

Im Nachgang zur Ablehnung der Vorlage «Gegenvorschlag AVANTI» haben die Verkehrskommissionen des Nationalrats und des Ständerats das UVEK beauftragt, zu den drängenden Verkehrsproblemen, vor allem in den Agglomerationen, Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die Frage zusätzlicher finanzieller Mittel vor allem für den Agglomerationsverkehr und den Nationalstrassenbau.

Eine Vernehmlassungsvorlage wird im Winter 2004/05 erarbeitet. Ein entsprechender Entscheid des Bundesrates zur Botschaft ist im Sommer 2005 zu erwarten, die Inkraftsetzung auf Ende 2006.

Entscheide zu Projektfinanzierungen, die im Rahmen der zu erarbeitenden Lösung getroffen werden, können Auswirkungen auf die für die zukünftige Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 zu betrachtenden Projekte haben.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Ziele der Vorlage

Bundesrat zielt auf verkehrs- und finanzpolitisch ausgewogene Lösung

Ziel der vom Bundesrat beantragten Neuregelung ist eine verkehrs- und finanzpolitisch ausgewogene Lösung. Neben den finanziellen Auswirkungen zeigt die Vorlage daher die Folgen der vorgeschlagenen Massnahmen für den Verkehr auf: Dem Parlament soll eine Entscheidungsgrundlage präsentiert werden, auf deren Basis die verkehrspolitischen und finanziellen Auswirkungen abgewogen werden können.

Finanzrechnung des Bundes entlasten

Wichtigstes Ziel der Vorlage ist es, die Finanzrechnung des Bundes zu entlasten, ohne dabei die Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik im Grundsatz in Frage zu stellen. Für die Finanzierung der FinöV-Projekte soll ein längerfristig tragfähiger Mechanismus etabliert werden, der auch die Auswirkungen der neuen Infrastrukturen auf die Finanzrechnung des Bundes berücksichtigt. Zudem soll die Liquidität und damit die finanzielle Basis der Bahnen weiterhin gesichert werden.

Verkehrspolitisch prioritäre Projekte sichern

Mit Blick auf die verkehrspolitischen Zielsetzungen der Schweiz will der Bundesrat einerseits die Leistungsfähigkeit des Schienennetzes sichern. Der Bundesrat zielt andererseits darauf hin, die Realisierung verkehrlich prioritärer Projekte auch in Zeiten angespannter Bundesfinanzen zu ermöglichen.

1.2.2 Massnahmen bei der Finanzierung

Da die Verzinsung und Rückzahlung der verzinslichen FinöV-Darlehen durch die Bahnen zumindest in den kommenden 20–30 Jahren nicht gewährleistet ist, empfiehlt der Bundesrat die Umsetzung folgender Massnahmen:

Zukünftig keine verzinslichen Darlehen mehr gewähren

Ab dem 1. Januar 2005 gewährt der Bund den Bahnen für alle FinöV-Projekte keine verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen mehr. Die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Finanzmittel im Umfang von maximal 25 Prozent der Investitionen (vgl. Ziff. 1.1.2.3) fallen zukünftig also weg. Dadurch entstehen dem Fonds zwischen 2005 und 2022 Einnahmehausfälle im Umfang von rund 6 Milliarden Franken. Einzig im Rahmen des HGV-Anschlusses können künftig für die Vorfinanzierung von Massnahmen in Deutschland an die öffentliche Hand in Deutschland variabel verzinsliche, rückzahlbare Darlehen gewährt werden²³.

Bestehende verzinsliche Darlehen in Bevorschussung umwandeln

Die vom Bund den Bahnen bis zum 1. Januar 2005 für die NEAT und BAHN 2000 1. Etappe gewährten verzinslichen FinöV-Darlehen werden per 1. Januar 2005 vom Fonds übernommen, indem sie in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt werden. Der Bund entbindet die Infrastrukturbetreiberinnen SBB und BLS auf diese Weise von der Verzinsung und Rückzahlung der FinöV-Darlehen.

Bis 1. Januar 2005 werden laut der bisherigen Planung knapp 2,5 Milliarden Franken (Preisbasis 2004) verzinsliche FinöV-Darlehen gewährt worden sein. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung werden die effektiv gewährten verzinslichen Darlehen umgewandelt. Der bei den nachfolgenden Berechnungen zugrunde gelegte Betrag beruht auf der derzeitigen Planung und kann von dem effektiv umzuwandelnden Betrag abweichen.

²³ Vgl. Botschaft vom 26. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, Art. 8 Bst. b des Gesetzesentwurfs; BBl 2004 IV 3743.

Die Umwandlung erfolgt für die Bahnen je nach Aktivierbarkeit der Investitionskosten entweder in nicht verzinsliche Darlehen oder in A-fonds-perdu-Beiträge. Weil der Tunnelausbruch künftig nicht mehr aktiviert werden soll, werden die verzinslichen FinöV-Darlehen für die Basistunnel in A-fonds-perdu-Beiträge umgewandelt. Auf diesen Mitteln können die Ersteller keinen Vorsteuerabzug mehr geltend machen. Dies führt dazu, dass entsprechende Mehrwertsteuernachzahlungen getätigt werden müssen.

Bevorschussungslimite auf 8,1 Milliarden Franken erhöhen

Die Bevorschussungslimite wird um insgesamt 3,9 auf neu 8,1 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) erhöht (siehe Tabelle 3). Damit stellt der Bund sicher, dass die vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt, die laufenden Grossprojekte (Gotthard- und Lötschberg-Basistunnel) fristgerecht fertig gestellt und neue, prioritäre Projekte (1. Phase HGV-Anschluss, Ceneri-Basistunnel) an die Hand genommen werden können. Gleichzeitig wird die Verschuldung des FinöV-Fonds begrenzt. Der Fonds zahlt diese zusätzliche Bevorschussung später zurück.

Die neue Höhe der Bevorschussungslimite setzt sich wie folgt zusammen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Massnahmen und ihre Auswirkungen auf die Bevorschussungslimite (Preisbasis 1995)

Massnahme	Wirkung auf die Bevorschussungslimite (in Milliarden Franken)
<i>Heutige Bevorschussungslimite</i>	4,2
Bis 1. Januar 2005 gewährte verzinsliche Darlehen in Bevorschussung umwandeln	+2,3
Mehrwertsteuernachzahlung bei Umwandlung der verzinslichen Darlehen in A-fonds-perdu-Beiträge	+0,2
Erhöhung der Bevorschussungslimite für Projekte im Bau (Gotthard-Basistunnel, Lötschberg-Basistunnel)	+0,6
Erhöhung Bevorschussungslimite für 1. Phase HGV-Anschluss und Ceneri-Basistunnel	+0,4
Verzicht auf Rückzahlung der mit dem EP03 gekürzten LSVA-Einlagen	+0,2
Sicherheitsmarge im Fonds (Gap)	+0,2
<i>Neue Bevorschussungslimite</i>	8,1

Den Berechnungen liegt ein Investitionsvolumen für die 1. Phase des HGV-Anschlusses von 665 Millionen Franken (Preisbasis 2003) zu Grunde, wie dies der Bundesrat in seiner Botschaft vom 26. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den HGV-Anschluss vorsieht. Gemäss dem vom Parlament am 10. Juni 2004 freigegebenen Zusatzkredit für die NEAT sind für den Ceneri mutmassliche Endkosten in Höhe von rund 2 Milliarden Franken (Preisbasis 1998) veranschlagt.

Gegenüber dem Bericht vom 7. April 2004 ist eine höhere Bevorschussungslimite nötig. Folgende Gründe sind dafür ausschlaggebend:

- Die Einnahme- und Entnahmedaten wurden aktualisiert.
- Die aufgrund der geänderten Finanzierungsmechanismen fällig werdende Nachzahlung der Mehrwertsteuer ist neu berücksichtigt.
- Auf die Rückzahlung der im Rahmen des EP03 zurückbehaltenen LSWA-Gelder wird neu verzichtet.
- In der Fondssimulation wurden zwischenzeitlich einzelne Parameter angepasst.

Verzicht auf Rückzahlung der im Rahmen des EP03 zurückbehaltenen LSWA-Gelder

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP03) hat das Parlament beschlossen, einen Teil des Reinertrags des Bundesanteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für die vom Bund getragenen ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs zu verwenden. Entsprechend wurde die Einlage in den FinöV-Fonds in den Jahren 2004–2007 verringert, davon zwischen 2004 und 2006 um insgesamt 325 Millionen. Gleichzeitig hat das Parlament jedoch vorgesehen, dass die zwischen 2004 und 2006 zurückbehaltenen LSWA-Gelder dem FinöV-Fonds bis 2009 wieder gutzuschreiben sind.

Der Bundeshaushalt ist trotz des EP03 immer noch strukturell überlastet. Der Sanierungsbedarf beträgt in den Jahren 2005–2008 zwischen ein und zwei Milliarden Franken pro Jahr. Der Bundesrat hat im Rahmen der Legislaturplanung 2003–2007 den Ausgleich des Bundeshaushalts als vorrangiges Ziel definiert. Entsprechend soll dem Parlament gegen Ende des Jahres das Entlastungsprogramm 2004 (EP04) unterbreitet werden.

Die Rückzahlung der im Rahmen des EP03 zurückbehaltenen LSWA-Gelder bedeutet für den Bundeshaushalt eine zusätzliche Belastung. Angesichts des nach wie vor vorhandenen Sanierungsbedarfs erachtet der Bundesrat die Rückzahlungspflicht als untragbar. Er beantragt daher, die Rückerstattungspflicht aufzuheben. Ursprünglich wollte der Bundesrat dem Parlament die Aufhebung der Rückzahlungspflicht im Rahmen des EP04 beantragen. Diese Botschaft wird den eidgenössischen Räten erst gegen Ende dieses Jahres zugeleitet. Die Frage der Rückzahlung beeinflusst die neue Höhe der Bevorschussungslimite jedoch direkt. Um diesen Entscheid auf einer vollständigen Datenbasis fällen zu können, beantragt der Bundesrat die Aufhebung der Rückzahlungspflicht bereits mit dieser Botschaft.

Verschuldung des Fonds minimieren, Rückzahlung regeln

Ab Ende 2010 verzichtet der Bund darauf, die Bevorschussungslimite an die Teuerung anzugleichen. Ab 2015 werden 50 Prozent der Einnahmen des Fonds genutzt, um die Bevorschussung zurückzuzahlen.

Mit der ersten Massnahme begrenzt der Bundesrat die Neuverschuldung des Fonds zusätzlich. Würde die Indexierung des Fonds über das Jahr 2010 hinaus weitergeführt, ergäbe sich bei einer unterstellten Teuerung von jährlich zwei Prozent bis zum Jahre 2015 ein Mittelzuwachs von ca. 600 Millionen Franken. Dieser Betrag ist für die rechtzeitige Realisierung der prioritären FinöV-Projekte nicht zwingend notwendig. Die Bevorschussungslimite wird daher ab Ende 2010 plafoniert, das heisst nicht

mehr um die Teuerung bereinigt. Dadurch wird im Zeitraum 2011–2014 der Handlungsspielraum für die Realisierung weiterer FinöV-Vorhaben zusätzlich eingeschränkt.

Die zweite Massnahme definiert eine verbindliche Regelung für die Rückzahlung der Bevorschussung. Dies führt zu einer Änderung der bisherigen Fondsstruktur: Die Begrenzung der Verschuldung erfolgte bis anhin einzig über die Bevorschussungslimite. Macht der Fonds Verlust, kann er bis zu dieser Limite bevorschusst werden. Erzielt er Gewinn, zahlt er die Bevorschussung zurück. Die neue Regelung sieht vor, dass die Bevorschussungslimite ab dem Jahr 2015 durch den Rückzahlungsmechanismus abgelöst wird: Ausgaben für Projekte müssen zwingend aus den laufenden Einnahmen des Fonds bestritten, die Bevorschussung muss von diesem Zeitpunkt an sukzessive abgebaut werden. Eine erneute Bevorschussung wird von diesem Zeitpunkt an nicht mehr möglich sein. Bei Bauverzögerungen oder anderen unvorhersehbaren Ereignissen kann der Bundesrat die genannten Fristen um höchstens zwei Jahre verlängern.

Tunnelausbruch künftig mit A-fonds-perdu-Beiträgen finanzieren

Die bisherige Aktivierungspraxis wird grundsätzlich beibehalten. Die Infrastrukturbetreiberinnen sind verpflichtet, sämtliche aktivierbaren Aufwendungen für die FinöV-Projekte mit ihrer Inbetriebnahme in der Bilanz zu aktivieren. Eine Ausnahme bilden jene Anlagenteile, die mit A-fonds-perdu-Beiträgen finanziert werden.

Neu spezifiziert der Bund die Finanzierungsregeln für Eisenbahntunnel: Ab dem 1. Januar 2005 finanziert der Bund alle Ausgaben für den Tunnelausbruch bzw. das Ausbruchprofil à-fonds-perdu. Davon betroffen sind insbesondere die NEAT-Basistunnel. Gemäss Abschätzungen des BAV sind künftig rund 50 Prozent der Gesamtinvestitionen à-fonds-perdu zu finanzieren. Die genaue Ausgestaltung dieser Regelung wird auf definierten Kostenarten beruhen und im Rahmen der Vereinbarungen mit den Erstlergesellschaften geregelt.

Diese Massnahme reduziert den Wert des Anlagevermögens und damit die Aufwendungen der Infrastrukturbetreiberinnen für die Abschreibungen. Sie ist gerechtfertigt, weil die Notwendigkeit eines erneuten Tunnelausbruchs der eigentlichen Tunnelröhren voraussichtlich nicht besteht. Deshalb müssen für diese Anlagenteile auch keine Mittel für künftige Erneuerungen (über Abschreibungen) bereitgestellt werden.

Nicht aktivierbare Investitionen der BAHN 2000 künftig à-fonds-perdu finanzieren

Mit einer Änderung des BAHN-2000-Beschlusses soll im Rahmen dieser Vorlage neu die Möglichkeit geschaffen werden, dass ab 1. Januar 2005 auch für die Realisierung der BAHN 2000 A-fonds-perdu-Beiträge zur Verfügung gestellt werden können. Bei sämtlichen Teilprojekten der BAHN 2000, welche erst nach dem 1. Januar 2005 abgerechnet werden, wird der Anteil der nicht aktivierbaren Investitionen über A-fonds-perdu-Beiträge finanziert. Ebenfalls sollen die bis Ende 2004 aufgelaufenen aktivierten Bauzinsen auf den rückzahlbaren FinöV-Darlehen nachträglich à-fonds-perdu finanziert werden, damit diese in der Bilanz mittels Direktabschreibungen wertberichtigt werden können.

Gesetzliche Regelung bezüglich der den Investitionsbedarf übersteigenden Abschreibungsmittel einführen

Die Feinsteuerung der Infrastrukturinvestitionen im Rahmen des ordentlichen Budgets findet wie bis anhin über die Leistungsvereinbarung mit der SBB bzw. im Rahmen der Vereinbarungen mit den Privatbahnen nach Artikel 56 EBG statt. Über diese Instrumente legt der Bund den Investitionsbedarf fest, welchen er den Infrastrukturbetreiberinnen finanziert. Sollten die Infrastrukturbetreiberinnen vorübergehend über mehr liquide Mittel verfügen, als sie für die Deckung des Investitionsbedarfs benötigen, müssten sie mit diesen Mitteln früher gewährte Darlehen aus der Finanzrechnung des Bundes zurückzahlen. Die konkrete Ausgestaltung wird im Rahmen der Leistungsvereinbarung festgelegt.

Mit dieser Massnahme stellt der Bund sicher, dass für die Planung des ordentlichen Budgets weiterhin der anerkannte Investitionsbedarf – und nicht die als Folge der Inbetriebnahme der FinöV-Projekte stark ansteigenden Abschreibungen – massgebend bleibt. Diesen Ausgleichsmechanismus will der Bundesrat im Sinne der Transparenz im EBG und im SBBG gesetzlich verankern.

Ausführungen zur finanztechnischen Umsetzung dieser Massnahmen sowie zur Mittelgewährung ab dem 1. Januar 2005 enthält Anhang 4.

1.2.3 Steuernde Massnahmen im ordentlichen Budget

Aus den direkten Folgekosten der neuen Infrastrukturen für den Betrieb und die Abschreibungen entstehen dem Bund wie dargelegt kalkulierbare, jedoch nur bedingt beeinflussbare Mehrbelastungen. Dennoch kann der Bund die Finanzrechnung entlasten. Dazu sind folgende Massnahmen nötig.

Investitionsbedarf über das ordentliche Budget stärker auf Substanzerhalt und Leistungsfähigkeit des bestehenden Netzes ausrichten

Der Investitionsbedarf über das ordentliche Budget ist restriktiver festzulegen. Künftig sollen grundsätzlich keine grossen, leistungssteigernden Projekte mehr über die Leistungsvereinbarung im ordentlichen Budget finanziert werden. Deren Finanzierung soll künftig über den FinöV-Fonds oder über klar ausgewiesene Sonderfinanzierungen im ordentlichen Budget erfolgen. Die ordentliche Finanzierung soll über das Instrument der Leistungsvereinbarung noch stärker darauf ausgerichtet werden, die bestehende Infrastruktur in ihrer Substanz und Leistungsfähigkeit zu erhalten. Punktuelle Netzerweiterungen und kleinere leistungssteigernde Projekte (vor allem auch technologische Projekte wie ETCS) können auch zukünftig Bestandteil der Leistungsvereinbarung sein. Von dieser Massnahme ist insbesondere die SBB betroffen. Der Bundesrat schlägt vor, die Definition des Zahlungsrahmens im SBBG entsprechend anzupassen.

Steuerung der Infrastrukturfinanzierung intensivieren

Das Controlling der Infrastrukturfinanzierung will der Bundesrat im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen intensivieren. Der Bund wird zudem die Aufsicht über den Substanzerhalt mit Hilfe von gezielten Audits und Stichproben aufwerten. Dies ist im Rahmen der bestehenden Kompetenzen des Bundes möglich. Die Massnahme zielt darauf ab, auch in Zeiten erhöhten Spardrucks einen ausrei-

chenden Substanzerhalt sicherzustellen. Die damit verbundenen Kosten seitens des Bundes und der Bahnen sollen ein vertretbares Ausmass nicht überschreiten.

Mehrerträge der Verkehrssparten über erhöhten Trassenpreis abschöpfen

Die Inbetriebnahme grosser Teile der 1. Etappe BAHN 2000 per 12. Dezember 2004 ermöglicht eine deutliche Verbesserung des Fernverkehrsangebots. Daraus resultieren Mehreinnahmen für den Fernverkehr. Mit dem Deckungsbeitrag als Bestandteil des Trassenpreises besteht die Möglichkeit, den Verkehrsunternehmen zusätzlich zum Mindestpreis einen Beitrag zur Deckung der fixen Infrastrukturkosten zu verrechnen.

Aufgrund der möglichen Ergebnisverbesserungen der Fernverkehrsanbieter wird das BAV per 12. Dezember 2004 die Höhe des Deckungsbeitrags neu festlegen.²⁴ Dabei berücksichtigt es die mittelfristige Zahlungsbereitschaft der jeweiligen Verkehre. Die Massnahme entlastet das ordentliche Budget des Bundes durch eine Reduktion der Infrastrukturabteilungen, führt aber gleichzeitig zu einer Verringerung der Gewinnmöglichkeiten beziehungsweise des Investitionsspielraums der Fernverkehrsanbieter. Bei weiteren Angebotsschritten wird der Deckungsbeitrag für die verschiedenen Verkehre jeweils erneut zu überprüfen sein.

1.2.4 Steuerung des FinöV-Fonds

FinöV-Fonds wird durch Massnahmenpaket stark belastet

Der FinöV-Fonds wird durch das vorgeschlagene Massnahmenpaket stark belastet. Zum einen verliert der Fonds mit den verzinlichen Darlehen ab dem Jahr 2005 eine Einnahmequelle. Zum anderen werden die bis anhin gewährten verzinlichen, rückzahlbaren Darlehen in Bevorschussung umgewandelt. Diese «erhöhte Schuld» muss der Fonds später abtragen.

Beide Massnahmen verringern den finanziellen Spielraum im Fonds. Die genaue finanzielle Situation des Fonds ist unter Ziffer 1.3.2 dargestellt. Als Konsequenz schlägt der Bundesrat vor, für den FinöV-Fonds folgende Massnahme zu Verbesserung der Steuerung zu ergreifen.

Gesamtprüfung der noch nicht beschlossenen bzw. nicht baureifen FinöV-Projekte und übriger Schienenprojekte; Vernehmlassungsvorlage 2007/2008

Alle verbleibenden, noch nicht baureifen FinöV-Projekte – die 2. Phase der NEAT 1 (Zimmerberg- und Hirzeltunnel), 2. Phase des HGV-Anschlusses und 2. Etappe BAHN 2000 – werden einer Gesamtprüfung unterzogen. Der Bundesrat wird 2007/2008 eine neue Vorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte in die Vernehmlassung geben, die alle genannten Projekte beurteilt. Der ursprünglich vorgesehene Gesamtrahmen für die FinöV-Projekte von rund 30,5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) bildet die Planungsgrundlage für die Vorlage 2007/2008.

Derzeit sind folgende Projekte nicht über die Finanzrechnung des Bundes finanziert: die Verbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) in Genf, die Durchmesserlinie Zürich Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML) und das Projekt Ferrovia

²⁴ Gemäss Art. 9b Abs. 3 des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) und Art. 20 Abs. 2 Bst. b der Netzzugangsverordnung (NZV, SR 742.122).

Mendrisio–Varese FMV (Verbindung Stabio–Arcisate). Sie sind in die Gesamtüberprüfung einzubeziehen, wenn ihre Finanzierung über die Finanzrechnung nicht sichergestellt werden kann. Diese Projekte könnten dann über den FinöV-Fonds finanziert werden. Die dafür allenfalls nötigen rechtlichen Anpassungen wären mit der Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 vorzunehmen.

Die Arbeiten für die Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 können aus den Planungsgeldern für die 2. Etappe BAHN 2000, den HGV-Anschluss und die Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen finanziert werden.

Vernehmlassungsvorlage 2007/2008 finanz- und verkehrspolitisch folgerichtig

Der Zeitpunkt für die Durchführung der Vernehmlassung ist finanz- und verkehrspolitisch sinnvoll. Zum einen besteht im FinöV-Fonds mit den vorgeschlagenen Massnahmen erst ab etwa 2010/2011 überhaupt wieder ein finanzieller Spielraum für neue Projekte. Zum anderen kann eine Neubeurteilung bis 2007/2008 wichtige verkehrliche Entwicklungen berücksichtigen:

- Auswirkung der europäischen Entwicklung (z.B. EU-Osterweiterung, Bahnpakete der EU, Konzentrationsprozesse im Schienenverkehrsmarkt)
- Wirkung der Inbetriebnahme BAHN 2000 1. Etappe
- Wirkung der Verlagerungspolitik und der Erhöhung der LSVA
- Evtl. erste Effekte der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels
- Entwicklung am Gotthard-Basistunnel (Zeitpunkt der Inbetriebnahme, geologische Risiken, Kostenentwicklung)
- Inkraftsetzung der Bahnreform 2
- Allfällige neue Ansätze beim Agglomerationsverkehr
- Umfang und Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen Bund–SBB und anderer Transportunternehmen 2007–2010 (Verabschiedung in den eidgenössischen Räten 2006)
- Entwicklungen in den Bereichen Strasse und Luftfahrt.

Ziele der Vernehmlassungsvorlage 2007/2008

Für die Vernehmlassungsvorlage 2007/2008 unterzieht der Bundesrat sämtliche noch nicht baureifen FinöV-Projekte sowie weitere noch nicht finanzierte Schienenprojekte (Personen- und Güterverkehr) einer einheitlichen volks- und betriebswirtschaftlichen sowie verkehrlichen Beurteilung. Im Zentrum der Betrachtung steht der Nutzen der einzelnen Projekte. Auf der Basis dieser Gesamtüberprüfung unterbreitet der Bundesrat dem Parlament einen Vorschlag für die Projekte, die mit den verfügbaren Restmitteln aus dem FinöV-Fonds zu realisieren sind. Er macht Aussagen darüber, welche Projekte prioritär zu realisieren sind und auf welche bisher vorgesehenen Projekte zu verzichten ist, und er unterbreitet die dazu notwendigen Rechtsgrundlagen.

Wirtschaftliche, finanz- und verkehrspolitische Rahmenbedingungen berücksichtigen

Die Vorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte berücksichtigt die absehbaren wirtschaftlichen, finanzpolitischen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen. Von besonderer Bedeutung werden ferner die Schnittstellen zu den Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2007–2010, die weiteren Massnahmen des Bundes zur finanziellen Unterstützung von Infrastrukturmassnahmen in den Agglomerationen und zur Umsetzung des Alpenschutzartikels sowie die Umsetzung der laufenden FinöV-Projekte NEAT, 1. Phase des HGV-Anschlusses, 1. Etappe BAHN 2000 und Lärmsanierung der Eisenbahnen sein.

Die zu erarbeitende Vorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte stützt sich auf die Gesamtverkehrspolitik des Bundes ab. Sie erfolgt verkehrsträgerübergreifend und orientiert sich an den Zielen, Grundsätzen und Strategien des gegenwärtig erarbeiteten Sachplans Verkehr. Bei der Beurteilung der Massnahmen werden die Folgekosten-Thematik sowie regionale und raumordnerische Aspekte berücksichtigt. Können die Betriebs- und Folgekosten der neuen Infrastrukturen durch den Bund langfristig nicht finanziert werden, so ist allenfalls auch eine Redimensionierung des FinöV-Gesamtvolumens angezeigt.

1.2.5 Weitere Massnahmen

Eine weitere Möglichkeit, die finanzielle Belastung des Bundes durch Infrastrukturabteilungen zu reduzieren, ist eine schlankere Infrastruktur. Im Rahmen zukünftiger Infrastrukturausbauten ist zu überprüfen, welche bestehenden Infrastrukturen trotz neuer Projekte auch weiterhin notwendig sind beziehungsweise wo allenfalls Desinvestitionen getätigt werden können (z.B. Parallelstrecken zu neuen Infrastrukturen). Ebenso ist zukünftig zu prüfen, ob auf wenig befahrenen Strecken vereinfachte Standards zur Anwendung kommen können.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Massnahmen

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen können verkehrs- und finanzpolitische Ziele erreicht werden

Der Bundesrat kann mit den vorgeschlagenen Massnahmen die in Ziffer 1.2.1 genannten Ziele erreichen. Der Lösungsvorschlag berücksichtigt ausgewogen sowohl die verkehrs- wie die finanzpolitischen Ziele des Bundes. Der Vorschlag:

- entlastet die Finanzrechnung des Bundes,
- begrenzt die Neuverschuldung des Bundes und stellt durch den neu eingeführten Rückzahlungsmechanismus den Abbau der Verschuldung sicher,
- gewährleistet die für den Erhalt der Substanz und der Leistungsfähigkeit des bestehenden Schienennetzes notwendigen Investitionen,
- festigt die Liquidität der Bahnen
- etabliert einen längerfristig tragfähigen Finanzierungsmechanismus für die FinöV-Projekte,

- stellt sicher, dass die im Bau befindlichen Projekte nicht gefährdet und verkehrspolitisch vordringliche Projekte, wie die 1. Phase des HGV-Anschlusses und der Ceneri-Basistunnel, fristgerecht realisiert werden können,
- schafft die Voraussetzungen dafür, dass der öffentliche Verkehr seine Funktion im Interesse einer nachhaltigen Verkehrspolitik durch einen massvollen, zielorientierten Ausbau auch zukünftig wahrnehmen kann.

Gleichzeitig bringt die vom Bundesrat beantragte Neuregelung sowohl im verkehrspolitischen wie im finanzpolitischen Bereich zeitliche Verzögerungen beziehungsweise Abstriche bei der Zielerreichung mit sich: Der FinöV-Beschluss wird teilweise zeitlich erstreckt umgesetzt (nicht betroffen ist die Lärmsanierung), und der Bund muss sich vorübergehend in vertretbarem Mass neu verschulden. Ersteres wird dazu führen, dass der öffentliche Verkehr seine Funktion bei der Bewältigung des weiteren Mobilitätswachstums nicht im ursprünglich vorgesehenen Ausmass wahrnehmen können. Letzteres führt zu einer um rund 5–8 Jahre längeren Laufzeit des FinöV-Fonds.

1.3.1 Auswirkungen auf die Finanzrechnung des Bundes

Finanzrechnung wird entlastet ...

Relevant für die Finanzrechnung des Bundes sind die Neuregelungen bezüglich Rückzahlung und Verzinsung der FinöV-Darlehen, die Anpassungen der Abschreibungspraxis für Tunnelbauten und die Erhöhung der Deckungsbeiträge für den Personenfernverkehr. Alle Massnahmen entlasten die Erfolgsrechnung der Infrastrukturbetreiberinnen und reduzieren damit den Abgeltungsbedarf des Bundes. Ferner entlastet der Verzicht auf die Rückzahlung der zurückbehaltenen LSVA-Gelder die Finanzrechnung des Bundes.

...durch Verzinsung und Rückzahlung der verzinslichen Darlehen via FinöV-Fonds

Statt über die laufende Rechnung der Bahnunternehmen sollen Verzinsung und Rückzahlung der FinöV-Darlehen neu über den FinöV-Fonds erfolgen. Durch diese Massnahme werden Aufwendungen aus der Finanzrechnung in den FinöV-Fonds übertragen. Im Jahr 2005 wird die Finanzrechnung dadurch um 35 Millionen Franken entlastet, im Jahr 2010 um ca. 75 Millionen pro Jahr und mit Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels zusätzlich nochmals um rund 110 Millionen Franken pro Jahr.

... durch Änderungen der Finanzierungspraxis beim Tunnelausbruch

Eine weitere Aufwand-Verminderung ermöglicht der Verzicht auf die Aktivierung der finanziellen Aufwendungen für den Tunnelausbruch. Das Anlagevermögen – und damit die Aufwendungen der Infrastrukturbetreiberin für die Abschreibungen – reduzieren sich dadurch. Die ungedeckten Infrastrukturkosten – und damit der Abgeltungsbedarf des Bundes – sinken.

... durch Erhöhung der Trassenpreise

Zusätzlich reduziert sich der Abgeltungsbedarf des Bundes durch Mehreinnahmen, welche die Infrastrukturbetreiberinnen durch die Erhöhung der Trassenpreise im Personenfernverkehr generieren können. Diese Massnahme entlastet die Finanzrechnung des Bundes ab 2005 jährlich um rund 25 Millionen Franken.

...durch den Verzicht auf die Rückzahlung der mit dem Entlastungsprogramm 2003 zurückbehaltenen LSVA-Gelder

Die mit dem EP03 zurückbehaltenen LSVA-Einlagen müssen nicht in den FinÖV-Fonds zurückbezahlt werden. Dadurch wird die Finanzrechnung des Bundes in den Jahren 2008 und 2009 um 325 Millionen Franken entlastet.

Massnahmen sind Bestandteil des Entlastungsprogramms 2004

Die genannten Massnahmen sind Bestandteil des Entlastungsprogramms 2004. Die diesbezüglichen materiellen Entscheide werden jedoch nicht mit dem EP04, sondern - mit Ausnahme der geplanten Abschöpfung von Mehrerträgen über eine Erhöhung des Deckungsbeitrags für den Personenfernverkehr - im Rahmen der vorliegenden Vorlage gefällt. Die in diesem Zusammenhang stehenden Entlastungen des Bundeshaushalts werden dem EP04 angerechnet. Konkret betroffen sind folgende Ausgabenrubriken (Änderungen gegenüber Finanzplan Stand 20.7.2004, siehe Tabelle 4):

Tabelle 4

Änderungen gegenüber dem Finanzplan

Ausgabenrubrik	FP 2006	FP 2007	FP 2008	Bemerkung
	in Millionen Franken			
LV SBB Betriebsbeitrag Infrastruktur	-35	-35	-35	Wegfall der Zinslast für die SBB für Bahn 2000 1. Etappe
Abgeltung Regionalverkehr		-50	-90	Wegfall der Zinslast und tiefere Abschreibungsabgeltung für die BLS für die Lötschbergstrecke
Rückzahlung LSVA-Mittel gemäss EP03			-150	Verzicht auf Rückerstattung der im Rahmen des EP03 zurückbehaltenen LSVA-Gelder
Total	-35	-85	-275	

Die Abgeltung der vom Bund allein bestellten Infrastrukturangebote von nationaler Bedeutung erfolgt für die konzessionierten Transportunternehmen (KTU) über die Rubrik «Abgeltung Regionalverkehr». Dazu gehört der Betrieb der Lötschbergachse. Im Rahmen der Finanzplanung wurden für die Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels die in der Zeile «Abgeltung Regionalverkehr» genannten Beträge zusätzlich eingestellt.

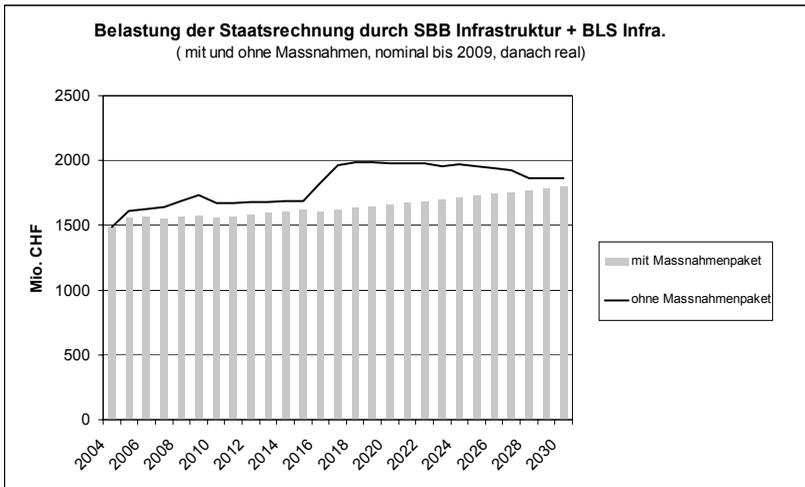
Folge: Belastung des Bundes durch neue Infrastruktur steigt nur noch moderat an

Mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket kann die Finanzrechnung des Bundes im Jahr 2005 um 60 Millionen Franken und im Jahr 2010 um ca. 120 Millionen Franken pro Jahr entlastet werden (vgl. Abb. 7). Nach der Inbetriebnahme des Gottard-Basistunnels steigt die Entlastungswirkung gegenüber dem Referenzfall nochmals auf insgesamt rund 350 Millionen Franken pro Jahr an.

Mit jeder Inbetriebnahme von neuen Strecken und Anlagen steigt – zeitlich verzögert – auch der Mittelbedarf für die Substanzerhaltung an. Auf Grund dieses geringfügig, aber gemäss Annahmen (vgl. Anh. 2) kontinuierlich ansteigenden Investitionsbedarfs wird die Belastung der Finanzrechnung des Bundes auch nach der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen real jährlich um etwa 1 Prozent ansteigen.

Abbildung 7

Belastung der Finanzrechnung mit/ohne Massnahmen bis 2030

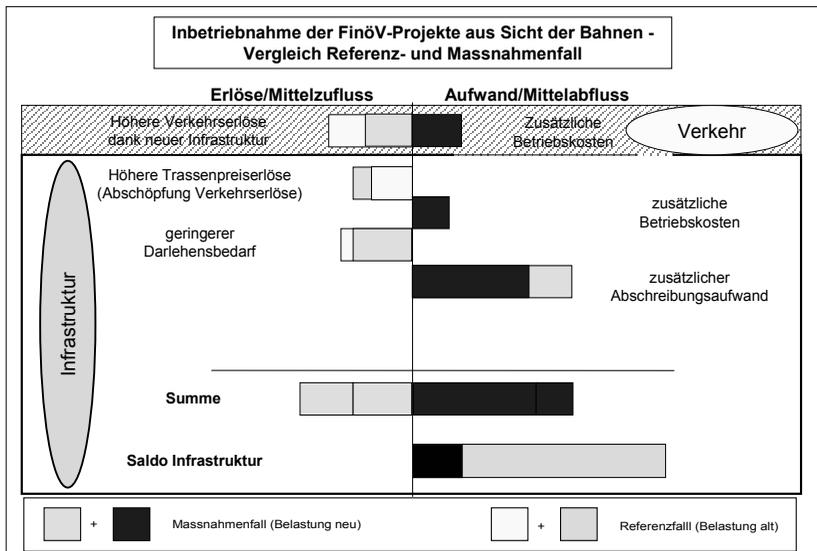


Quelle: Simulationsmodell BAV und EFV

Die hier genannten Zahlen zeigen auf, wie sich die Belastung des Bundes bis 2030 – also in den ersten 10–25 Jahren nach Inbetriebnahme der FinöV-Projekte – entwickelt. In diesen Jahren fallen voraussichtlich nur wenige Ersatzinvestitionen an. Nach 2030 steigt die Belastung des Bundes voraussichtlich etwas stärker als hier dargestellt, da die Ersatzinvestitionen für die neue Infrastruktur zunehmen.

Wenn die Massnahmen umgesetzt sind, stellen sich Erlöse und Aufwendungen bei Inbetriebnahme der FinöV-Projekte wie folgt dar (s. Abb. 8).

Schema zu Erlösen – Aufwendungen bei Inbetriebnahme der FinöV-Projekte (Massnahmenfall)



Quelle: BAV

Die finanziellen Auswirkungen, aufgeschlüsselt nach FinöV-Projekten, sind detailliert in Anhang 6 dargestellt.

1.3.2 Auswirkungen auf den FinöV-Fonds

Finanzieller Spielraum im FinöV-Fonds stark eingeengt

Die vorgeschlagenen Massnahmen belasten den FinöV-Fonds stark. Der finanzielle Spielraum für die FinöV-Projekte wird in den nächsten Jahren eingeengt. Die im Bau befindlichen Projekte, die 1. Phase des HGV-Anschlusses sowie der Ceneri-Basistunnel können umgesetzt werden. Im Jahr 2008 ist im Fonds noch ein Gap (Sicherheitsmarge) von 192 Millionen Franken vorhanden (vgl. Abb. 9).

Ab 2011 finanzieller Spielraum für noch ausstehende FinöV-Projekte

Ab circa 2010/2011 besteht im FinöV-Fonds wieder finanzieller Spielraum, um die auf die Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 hin zu überprüfenden Projekte zu realisieren (vgl. Tab. 4 und Ziff. 1.2.4). Tabelle 5 zeigt sowohl die Mittel auf Preisbasis 2003 als auch die dannzumal effektiv zur Verfügung stehenden Mittel.

**Finanzieller Spielraum im FinöV-Fonds für neue Projekte 2010–2025
in Millionen Franken/Jahr (gerundete Werte, Stand Juli 2004)**

Preisbasis 2003

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mio. CHF	250	250	300	300	450	180	300	350
Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mio. CHF	350	400	450	475	500	540	575	600

Preisbasis effektiv

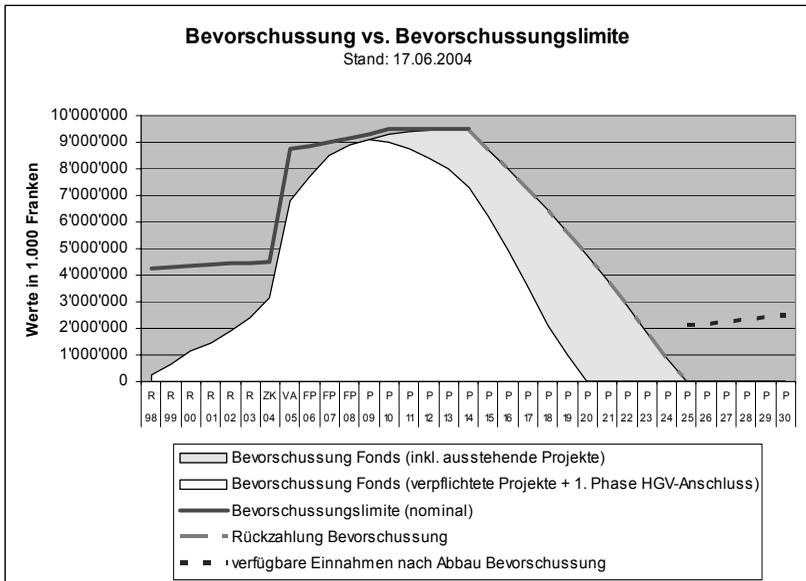
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mio. CHF	300	310	380	380	590	240	410	490
Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mio. CHF	500	580	660	710	770	840	920	980

Quelle: Fondssimulation, Berechnungen BAV

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der Handlungsspielraum im Fonds zwischen 2010 und 2015 insgesamt relativ gering ist. Dies liegt daran, dass bis 2015 noch viele Mittel für laufende Projekte gebunden sind. Ab 2015 beginnt die Rückzahlung der Bevorschussung, was den Handlungsspielraum im Fonds zwischenzeitlich etwas verringert. Er steigt jedoch kontinuierlich an, da immer weniger Mittel für bereits verpflichtete Projekte gebunden sind. Zudem nehmen die Zinszahlungen für die Bevorschussung ab, da die stetige Rückzahlung die Bevorschussung reduziert. Dies entlastet den Fonds und erhöht den Spielraum für neue Projekte.

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der für die Umsetzung der FinöV-Projekte nötigen Bevorschussung (Linie zur Bevorschussung Fonds) sowie den Spielraum im Fonds (Abstand Bevorschussung zur Bevorschussungslimite, bis 2015). Zugrunde gelegt wurde bei der Simulation, dass zwischen 2010/2011 und 2015 neue Investitionen bis zur Bevorschussungslimite getätigt werden. Ab 2015 werden 50 Prozent der geschätzten Einnahmen von dannzumal rund 1,5 Milliarden Franken zur Rückzahlung der Bevorschussung verwendet, und es können Investitionen in der Höhe von 50 Prozent der Einnahmen (abzüglich Zinskosten) gemäss Tabelle 4 erfolgen.

Fondssimulation



Quelle: Fondssimulation BAV, Berechnungen BAV

FinöV-Vorhaben können voraussichtlich spätestens 2030 abgeschlossen werden

Bleibt der finanzielle Rahmen der FinöV-Vorhaben bestehen (Finanzvolumen von 30,5 Milliarden Franken, Preisbasis 1995), könnten die FinöV-Projekte aus Finanzierungssicht zwischen 2027 und 2030 fertig gestellt sein. Dies bedeutet, dass der Fonds gegenüber den bisherigen Schätzungen um rund 5–8 Jahre länger bestehen bleiben muss. Im Jahre 2025 sollte die Bevorschussung des Fonds zurückgezahlt sein (vgl. Abb. 9). Der Fonds läuft darüber hinaus bis zur Fertigstellung der FinöV-Projekte.

1.3.3 Auswirkungen auf die Bahnunternehmen

Bahnen werden einerseits finanziell entlastet

Für die in erster Linie betroffenen Bahnunternehmen SBB und BLS wird die Befreiung von Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen vom Kapitalmarkt die wichtigste direkte Wirkung der Vorlage sein. Die Liquidität der Bahnen wird so langfristig gesichert, der unternehmerische Handlungsspielraum der Infrastrukturbereiche der Bahnen bleibt erhalten.

Andererseits schränkt das Abschöpfen der höheren Erlöse die Bahnen ein

Die durch die Inbetriebnahme der 1. Etappe BAHN 2000 zu erwartenden höheren Erlöse im Fernverkehr sollen vom Bund teilweise über erhöhte Trassenpreise zugunsten der Infrastruktur abgeschöpft werden. Dies schränkt den Handlungsspielraum der Verkehrssparten der Bahnen gegenüber heute ein.

Durch das vom Bundesrat vorgeschlagene verstärkte Controlling der Leistungsvereinbarung Bund–SBB wird die SBB weiterhin angehalten, die zielgerichtete Verwendung öffentlicher Mittel transparent darzustellen.

Zudem wird die Frage sich allenfalls ergebender Abschreibungsüberschüsse weitgehend gelöst. Sollten Abschreibungsmittel der Bahnen dennoch zeitweise deren Investitionsbedarf übersteigen – die Simulationen können hier nur Anhaltspunkte liefern –, so werden nicht für Investitionen benötigte Mittel zu Gunsten des ordentlichen Budgets des Bundes abgeschöpft. Mit Hilfe dieses in Ziffer 1.2.2 beschrieben und gesetzlich verankerten Ausgleichsmechanismus kann der Bund gewährleisten, dass die Bahnen nur die Mittel erhalten, die sie benötigen, um den vom Bund festgelegten Investitionsbedarf zu decken.

1.3.4 Auswirkungen auf die Finanzpolitik

Finanzrechnung entlastet, zeitweise höhere Neuverschuldung des Bundes

Mit dem dargestellten Lösungsansatz kann der Bund das bestehende Finanzierungssystem für die Schieneninfrastruktur optimieren und bevorstehende Ausgabenspitzen glätten. Die Finanzrechnung des Bundes im Bereich der Schieneninfrastruktur wird gegenüber dem Referenzfall im Jahr 2005 um 60 Millionen Franken und im Jahr 2010 um 120 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Nach der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels steigt die Entlastungswirkung auf insgesamt rund 350 Millionen Franken pro Jahr.

Die Neuverschuldung des Bundes erhöht sich zeitweise um 1,6 Milliarden Franken. Gleichzeitig wird jedoch festgelegt, wann und in welchem Umfang der Fonds diese Verschuldung wieder abbaut. Das Zinsrisiko wird mit den vorgeschlagenen Massnahmen so weit wie möglich begrenzt. Da sich durch die zeitlich erstreckte Realisierung der Projekte die Laufzeit des Fonds mit den vorgeschlagenen Massnahmen um 5–8 Jahre verlängert, müssen die für die Einlagen in den Fonds eingenommenen Steuern (LSVA, Mehrwertsteuerpromille) entsprechend länger zur Speisung des FinöV-Fonds verwendet werden.

Massnahmen aus Sicht des Bundesrates mit Schuldenbremse vereinbar

Die vorgeschlagenen Massnahmen und die Sonderregelung der Bevorschussung über die Bestandsrechnung sind aus Sicht des Bundesrats mit dem Ziel der Schuldenbremse in einem weiteren Sinn vereinbar. Rein formal bezieht sich die Schuldenbremse lediglich auf die Finanzrechnung, welche über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein muss. Die Bevorschussung des FinöV-Fonds wird über die Bestandsrechnung gewährt und unterliegt dementsprechend nicht den Vorgaben der Schuldenbremse. Die Gewährung von Vorschüssen über die Bestandsrechnung führt jedoch zu einer vorübergehenden Erhöhung der Verschuldungsquote. Die Vorschüsse werden aus den Einnahmen des Fonds gemäss dem beantragten Rückzahlungsmodus zurückgezahlt. Nach Ablauf des Investitionsprojektes ist daher der

Stand der Schuldenquote so hoch wie zu Beginn. Das inhaltliche Anliegen der Schuldenbremse wird erfüllt.

Die Vereinbarkeit der Massnahmen mit der Schuldenbremse ist in Anhang 7 ausgeführt.

1.3.5 Auswirkungen auf die Verkehrspolitik

Der Ausbau der Schieneninfrastruktur ist ein wichtiges Element einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Der öffentliche Verkehr beziehungsweise der Schienenverkehr soll die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ermöglichen und die Strassen vom Individualverkehr entlasten. So kann der öffentliche Verkehr einen massgeblichen Beitrag zur umweltgerechteren Bewältigung stetig ansteigender Mobilitätsbedürfnisse leisten.

Infrastrukturprojekte müssen verzögert oder redimensioniert werden

Unter diesem Aspekt ist das Ausmass der verkehrspolitischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen beträchtlich: Notwendige und vom Volk beschlossene Infrastrukturprojekte werden verzögert und müssen nötigenfalls gar redimensioniert werden. Gegenüber den bisherigen Planungen (Referenzfall) stehen den FinöV-Projekten zwischen 2010 und 2020 jährlich bis zu 450 Millionen Franken weniger zur Verfügung (Anteil bisher gewährter verzinslicher FinöV-Darlehen am Investitionsvolumen). Gemäss Fondssimulation stehen ab 2022 gegenüber der bisherigen Planung erhöhte Mittel zur Verfügung. Die Fertigstellung der FinöV-Grossprojekte wird sich aufgrund der zunächst geringeren Mittelverfügbarkeit von ca. 2022 bis in die Jahre 2027/2030 verzögern. Hinzu kommt, dass auch andere dringende Infrastrukturprojekte als Folge des Entlastungsprogramms 2003 nicht mehr wie geplant über das ordentliche Budget finanziert werden können. Hiervon sind insbesondere die Verbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) in Genf, die Durchmesserslinie Zürich Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML) und das Projekt Ferrovia Mendrisio–Varese FMV (Stabio–Arcisate) betroffen.

Kapazitätsengpässe absehbar – Ausbau des Schienenverkehrs notwendig

Das schweizerische Schienennetz ist bereits heute sehr stark ausgelastet. Am gravierendsten sind die Kapazitätsengpässe in den Agglomerationen sowie im Grossraum zwischen Bern, Basel und Zürich. Bei Erweiterungswünschen für den Regional- und Güterverkehr zeigen sich hier bereits Trassenkapazitätsengpässe.

Als Folge der erwähnten Bauverzögerungen werden sich die bestehenden Kapazitätsengpässe weiter verschärfen. In einem stark vernetzten System wie dem schweizerischen Schienennetz haben Kapazitätsengpässe an neuralgischen Punkten grossräumige Auswirkungen. So beeinträchtigen beispielsweise Engpässe im Grossraum Zürich in der Regel die gesamtschweizerische Weiterentwicklung des Personenfernverkehrs. Auch im dicht besiedelten Mittelland schwächt die verzögerte Behebung von Kapazitätsengpässen das System des öffentlichen Verkehrs, denn auch hier ist ein grosses Nachfragepotenzial betroffen.

Von den Verzögerungen ebenfalls betroffen ist die Erschliessung neuer Potenziale für den öffentlichen Verkehr, beispielsweise durch die CEVA in Genf und die Verbindung Stabio–Arcisate.

In der Folge kann der öffentliche Verkehr die weiter ansteigende Mobilitätsnachfrage weniger gut befriedigen als ursprünglich vorgesehen. Da auch bei den Strassen Kapazitätsengpässe bestehen, könnte sich die Erreichbarkeit zwischen den Zentren unseres Landes sowie der Zentren aus dem ländlichen Raum verschlechtern. Die Agglomerationen sind von dieser Entwicklung besonders betroffen. Dies könnte die Qualität und die Attraktivität des Lebens- und Wirtschaftsstandortes Schweiz beeinträchtigen.

Der verzögerte Ausbau des Schienenverkehrs wird die Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik erschweren. Nutzungskonflikte zwischen Personen- und Schienengüterverkehr werden durch die sich verringernenden Kapazitäten akzentuiert. Ob und in welchem Ausmass die angestrebte Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs beeinträchtigt wird, ist gegenwärtig noch nicht absehbar. Spätestens für die Vernehmlassungsvorlage 2007/2008 werden die diesbezüglichen Untersuchungen jedoch vorliegen.

Umsetzung verkehrspolitischer Vorhaben verzögert sich – Priorisierung gewinnt noch mehr an Bedeutung

Die knappen Investitionsmittel für den Ausbau der Schieneninfrastruktur werden sich auch auf die Umsetzung alter verkehrspolitischer Vorhaben des Bundes in den Regionen auswirken. Dies gilt insbesondere für die BAHN 2000. Zentrales Anliegen des ursprünglichen Konzepts BAHN 2000 aus dem Jahre 1986 waren Vorhaben, die eine gesamtschweizerische Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs zum Ziel hatten. Mit der im Jahre 1994 vorgenommenen Etappierung hat der Bund verschiedene regionale Anliegen auf einen späteren Zeitpunkt verlagert. Dies betrifft insbesondere die Realisierung von Vollknoten in Biel, Lausanne, Luzern und St. Gallen sowie die bessere Anbindung der West- und der Ostschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz.

Die Umsetzung dieser Wünsche wird – im günstigsten Fall – eine weitere, zeitliche Verschiebung erfahren. Im ungünstigen Fall muss gar davon ausgegangen werden, dass der Bund aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht mehr alle regionalen Anliegen erfüllen können.

Den genannten Vorhaben kommt im Hinblick auf den Zusammenhalt der Schweiz eine hohe Bedeutung zu. Dies soll im Rahmen einer gesamthaften Beurteilung der Verkehrsprojekte, die im Rahmen einer Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 zur Diskussion gestellt werden soll, Berücksichtigung finden.

1.3.6 Alternativen

Zur vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuregelung wurden mehrere Alternativen untersucht.

Ordentliches Budget erhöhen

Das ordentliche Budget des Bundes für den öffentlichen Verkehr könnte so weit erhöht werden, dass der Bund die finanziellen Verpflichtungen, welche aus der Inbetriebnahme der FinöV-Projekte entstehen, finanzieren kann. Dies würde weitgehend dem Szenario des Referenzfalls entsprechen. Eine derart starke zusätzliche

Belastung der Finanzrechnung ist allerdings nicht verkraftbar und würde der Sanierung des Bundeshaushalts widersprechen. Daher wurde diese Alternative nicht näher untersucht.

Bevorschussungslimite auf 9,3 Milliarden Franken anheben

Der Bund könnte die Bevorschussungslimite für den FinöV-Fonds so weit anheben, dass alle FinöV-Projekte im ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmen verwirklicht werden können. Dafür wäre – bei gleichzeitiger Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen – eine Bevorschussungslimite von rund 9,3 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) nötig.

Diese finanzielle Belastung des FinöV-Fonds von neu 9,3 Milliarden Franken wäre mit finanziellen Risiken verbunden: Die damit zusammenhängenden höheren Zinszahlungen für die Bevorschussung würden den Fonds zusätzlich belasten. Denn eine Bevorschussung von nominell 12 Milliarden Franken ergibt bei einem Zinssatz von 4 Prozent eine jährliche Zinsbelastung von 480 Millionen Franken. Dies entspricht in etwa dem heutigen FinöV-Anteil an den LSVA-Einnahmen. Darüber hinaus müsste sich der Bund im Umfang von rund 2,8 Milliarden Franken neu verschulden.

Bevorschussungslimite auf 7,3 Milliarden Franken anheben

Am anderen Ende des Spektrums steht die Alternative, die Bevorschussungslimite nur so weit anzuheben, dass die bereits gewährten verzinslichen Darlehen in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt und die im Bau befindlichen Projekte Gotthard- und Lötschberg-Basistunnel realisiert werden können. Dazu wäre eine Bevorschussungslimite von neu 7,3 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) nötig.

Würde die Bevorschussungslimite lediglich auf 7,3 Milliarden Franken erhöht, so wäre die maximal zulässige Bevorschussung bereits im Jahre 2006 erreicht. Bauprogramme müssten sofort erstreckt und wichtige Teilprojekte um Jahre verschoben werden. Davon betroffen wären insbesondere die 1. Phase des HGV-Anschlusses und der Bau des Ceneri-Basistunnels: Beide Projekte wären nur sehr viel später realisierbar. Bei dieser Alternative könnte die vorübergehende Neuverschuldung des Bundes auf ein Minimum begrenzt werden.

Bundesrat erachtet Alternativen als nicht zielführend

Der Bundesrat hält diese Alternativen nicht für zielführend. Sie würden klar formulierte und durch das Volk und die Stände verabschiedete Ziele gefährden oder diesen widersprechen. Die Erhöhung des ordentlichen Budgets ist unter dem Regime der Schuldenbremse kaum möglich. Durch die Erhöhung der Bevorschussungslimite auf 9,3 Milliarden Franken würde die Verschuldung des Fonds mehr als doppelt so hoch wie ursprünglich vorgesehen. Eine gewisse Priorisierung bei den Grossprojekten ist angesichts der schwierigen Finanzlage des Bundes vertretbar. Umgekehrt würde die Beschränkung der Bevorschussungslimite auf 7,3 Milliarden Franken das Erreichen wichtiger verkehrspolitischer Ziele – wie die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene – zusätzlich erschweren.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat diese Alternativen verworfen.

1.4 Verzicht auf Vernehmlassung

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wird verzichtet, da die vorliegende Botschaft mit dem FinöV-Beschluss von 1998 vereinbar ist. Am Gesamtkredit von 30,5 Milliarden (Preisstand 1995), welcher mit dem FinöV-Beschluss von 1998 vom Volk gutgeheissen wurde, wird festgehalten.

Die beantragten Änderungen sind insbesondere finanztechnischer Natur. Sie führen dazu, dass einige Projekte nicht im vorgesehenen Zeitrahmen realisiert werden können. Der FinöV-Beschluss enthält aber keine zeitlichen Vorgaben zur Realisierung der Projekte. Die vorliegende Botschaft hält klar fest, dass die beantragten Änderungen einen ausgewogenen Kompromiss zwischen den verkehrs- und den finanzpolitischen Zielen der Schweiz darstellen, welche beide auf klaren Volksscheiden beruhen.

Mit der Verabschiedung der vorliegenden Botschaft wird zudem die Absicht angekündigt, dass die noch nicht beschlossenen beziehungsweise finanzierten FinöV-Projekte in einer Gesamtüberprüfung neu beurteilt werden sollen. Der Bundesrat wird 2007/2008 darüber eine neue Vorlage in die Vernehmlassung geben. Erst mit dieser Vorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte werden die Weichen zum weiteren Vorgehen hinsichtlich der Realisierung der Schienengrossprojekte gestellt. Der Zeitraum für die Durchführung der Vernehmlassung in den Jahren 2007/2008 ist wie unter Punkt 1.2.4 dargestellt aus einer Vielzahl von verkehrs- und finanzpolitischen Gründen sinnvoll.

Die direkt betroffenen Bahnen SBB AG und BLS sowie die Alptransit-Erstellergesellschaften (ATG und BLS AT) wurden konsultiert. Ihren Anliegen wurde grösstenteils Rechnung getragen. Die Punkte, die in den Diskussionen der parlamentarischen Kommissionen zum Bericht des Bundesrates vom 7. April 2004²⁵ angebracht wurden, konnten weitgehend berücksichtigt werden.

1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Seit Erlass der in der FinöV-Botschaft aufgeführten Bundesbeschlüsse wurden keine Vorschriften im europäischen Recht erlassen, welche für die vorliegende Botschaft von Bedeutung wären. Auch berühren die beantragten Änderungen der Bundesbeschlüsse, des Eisenbahngesetzes sowie des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen das geltende europäische Recht nicht.

1.6 Umsetzung

Zur Umsetzung der gesetzlichen Änderungen sollen die Vereinbarungen mit den Bahnen beziehungsweise mit den Erstellern zu den FinöV-Projekten angepasst werden. Darüber hinaus wird zum Thema Tunnelfinanzierung eine Weisung des

²⁵ Bericht vom 7. April 2004 über die Mehrkosten betreffend den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der NEAT 1, BBl 2004 III 2675.

zuständigen Bundesamtes erarbeitet. Die Änderungen im Fondsreglement ziehen keine grösseren Anpassungen im Vollzug nach sich.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Forderungen der Postulate 03.3582 und 03.3583 werden mit der vorliegenden Botschaft – soweit dies bis zum jetzigen Zeitpunkt möglich ist – erfüllt. Die übrigen Anliegen werden in der Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung Bahn-Grossprojekte 2007/2008 konkretisiert (siehe Ziff. 1.2.4). Der Bundesrat beantragt daher die Postulate 03.3582 und 03.3583 zur Abschreibung.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Umwandlung altrechtlicher Erlassformen in Erlassformen gemäss neuer Bundesverfassung

Seit der Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 werden die Erlassformen abschliessend in einem Artikel aufgezählt²⁶. Die Erlassform des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses wurde aus dem früheren Recht nicht übernommen und ist folglich in Artikel 163 BV nicht mehr enthalten. Da bei der Revision der Bundesverfassung darauf verzichtet worden ist, die schweizerische Gesetzgebung durchgehend an die neuen Erlassformen anzupassen, sind nur die Anpassungen anlässlich von Total- oder Teilrevisionen der einzelnen Erlasse vorzunehmen.

Der Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 betreffend das Konzept BAHN 2000 unterstand dem Referendum. Für ihn ist heute die Form des Bundesgesetzes zu verwenden. Altrechtliche allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse ohne Referendum sind heute dagegen in die Form einer Verordnung der Bundesversammlung zu kleiden. Entsprechend werden die Änderungen des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1998 über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte im Rahmen einer Verordnung der Bundesversammlung vorgenommen.

2.2 Inkraftsetzung

Alle nachfolgend genannten Änderungen sollen aufgrund der grossen Dringlichkeit auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Die Bundesversammlung wird die Änderungen voraussichtlich nicht rechtzeitig verabschieden können; daher erfolgt die Inkraftsetzung rückwirkend.

Dies ist notwendig, um den Bundeshaushalt so schnell wie möglich zu entlasten und die Verschuldung des Bundes so rasch wie möglich zu begrenzen. Es würde der Schuldenbremse widersprechen, den Bahnen weiterhin verzinssliche FinöV-Darlehen zu gewähren. Würde die Inkraftsetzung später erfolgen, so würde die Finanzrechnung des Bundes ab Januar 2005 durch die Inbetriebnahme von BAHN 2000 unnötig zusätzlich belastet. Zudem bestünde bei den betroffenen Bahnen weiterhin die

²⁶ Art. 163 Bundesverfassung, SR 101.

Gefahr eines Liquiditätsengpasses. Eine unklare finanzielle Situation des FinöV-Fonds könnte ausserdem zu einer Verzögerung bei den Eisenbahngrossprojekten und damit zu Zusatzkosten führen. Nur die frühestmögliche Einführung der Massnahmen erfüllt somit den Zweck der Vorlage. Die rückwirkende Inkraftsetzung der Massnahmen bringt keine materiellen Nachteile mit sich. Die Rückwirkung ist zeitlich mässig (voraussichtlich einige Monate), betrifft einen klar definierten Adressatenkreis und bewirkt weder stossende Rechtsungleichheiten, noch greift sie in wohlerworbene Rechte ein. Zudem betreffen die neuen Regelungen zum grossen Teil Dauersachverhalte. Die Rückwirkung kann daher ohne Bedenken vorgenommen werden.

2.3 Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000

Art. 3a

Mit einer Änderung des Bundesbeschlusses vom 19. Dezember 1986²⁷ betreffend das Konzept BAHN 2000 soll im Rahmen dieser Vorlage neu die Möglichkeit geschaffen werden, dass für die Realisierung der BAHN 2000 ab dem 1. Januar 2005 auch A-fonds-perdu-Beiträge zur Verfügung gestellt werden können. Die Vereinbarung über die Form der Mittelgewährung für BAHN 2000 ist den neuen Gegebenheiten anzupassen. Sie wird dahingehend geändert, dass bei sämtlichen Teilprojekten der BAHN 2000 1. Etappe, welche bei Inkrafttreten der Neuregelung noch nicht abgerechnet sind, der Anteil der nicht aktivierbaren Investitionen über A-fonds-perdu-Beiträge finanziert wird. Die übrigen Mittel werden den Bahnen in Form von variabel verzinslichen, bedingt rückzahlbaren Darlehen zur Verfügung gestellt. Einzige Ausnahme bilden die aufgelaufenen aktivierten Bauzinsen auf den rückzahlbaren Darlehen. Diese sollen in der Bilanz der Bahnen mittels Direktabschreibungen wertberichtigt werden und müssen daher ebenfalls à-fonds-perdu finanziert werden.

Änderung bisherigen Rechts: Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974²⁸ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Wie unter Ziffer 1.2.2 dargestellt, beantragt der Bundesrat aufgrund des nach wie vor vorhandenen Sanierungsbedarfs des Bundeshaushalts die Aufhebung der Rückzahlungspflicht der im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2003²⁹ zurückbehaltenen LSVA-Gelder. Artikel 4a Absatz 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts, welcher bereits auf den 1. April 2004 in Kraft getreten ist, ist entsprechend zu streichen.

²⁷ SR 742.100

²⁸ SR 611.010

²⁹ Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003, AS 2004 1633.

Die finanziellen Betrachtungen zur neuen Höhe der Bevorschussungslimite wurden unter Einbezug des Entlastungsprogrammes 2003 vorgenommen. Das heisst, dass die Bevorschussungslimite wie unter Ziffer 1.2.2 dargestellt um den entsprechenden Betrag zusätzlich erhöht werden soll.

2.4 Verordnung der Bundesversammlung über die Änderung des Bundesbeschlusses über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte

Art. 6

Die Bevorschussungslimite muss auf den 1. Januar 2005 auf 8,1 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) erhöht werden, damit für die stetige Finanzierung der vordringlichsten Eisenbahngrossprojekte genügend finanzielle Mittel bereitgestellt werden können. Die Erhöhung der Bevorschussungslimite ist eine befristete Massnahme; die Bevorschussungslimite wird 2015 durch die Regelung zur Rückzahlung ersetzt (vgl. Abs. 3). Sie dient einerseits dazu, den finanziellen Engpass im Fonds zu überbrücken, und verhindert andererseits, dass die Bevorschussung zur hauptsächlichen Finanzierungsquelle für die Realisierung der Projekte wird.

Gemäss dem bisherigen Artikel 6 Absatz 2 des Fondsreglements hat die Bundesversammlung die Kompetenz, die erforderlichen Anpassungen des maximalen Plafonds entsprechend den technischen Sachzwängen, dem Kostenverlauf, dem Zeitplans und dem Bedarf an Projekten sowie unter Beachtung des allgemeinen Verschuldungsgrades des Bundes zu beschliessen. Diese Kriterien wurden bei der Berechnung des hier der Bundesversammlung vorgeschlagenen, auf 8,1 Milliarden Franken erhöhten Bevorschussungslimite berücksichtigt. Eine nochmalige Erhöhung des Plafonds für die Realisierung der Eisenbahngrossprojekte ist nicht vorgesehen und wird daher explizit ausgeschlossen.

Im Weiteren wird die Indexierung der Bevorschussungslimite bis Ende 2010 begrenzt. Würde die Indexierung des Fonds über das Jahr 2010 hinaus weitergeführt, so ergäbe sich (bei einer unterstellten Teuerung von jährlich 2 Prozent) bis zum Jahre 2015 ein Mittelzuwachs von rund 600 Millionen Franken. Dieser Betrag ist voraussichtlich für die rechtzeitige Realisierung der dannzumal im Bau befindlichen FinöV-Projekte nicht notwendig. Die Beschränkung der Indexierung bis Ende 2010 garantiert somit, dass nur so viele finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, wie zur Realisierung der heute verpflichteten oder vom Bundesrat beschlossenen Projekte nötig sind. Die Bevorschussungslimite wird deshalb ab Ende 2010 plafoniert, was von diesem Zeitpunkt an auch teuerungsbedingt zu keiner weiteren Zunahme der Fonds-Verschuldung führt.

Damit die Verschuldung und mit ihr die Zinslast im FinöV-Fonds möglichst bald wieder sinkt, sind von 2015 an mindestens 50 Prozent der budgetierten Einnahmen für die Rückzahlung der Bevorschussung zu verwenden. Mit den verbleibenden Mitteln (50 Prozent der Einnahmen abzüglich Zinsen) ist die eigentliche Bautätigkeit zu finanzieren. Damit sind sowohl im Bau befindliche und beschlossene Projekte als auch neue Projekte oder Projektteile gemeint, die sich zurzeit noch nicht im Bau befinden. In der Gesetzesvorlage wird daher – wie bis anhin auch schon – explizit die Lockerung der Rückzahlungsbestimmungen für die Realisierung solcher

Projekte ausgeschlossen. Der Termin für den Beginn der Rückzahlung wird auf 2015 festgesetzt. Ab diesem Zeitpunkt sollte der Einsatz zweckgebundener Einnahmen für die Rückzahlung der Bevorschussung zu keiner Verzögerung der Bauprojekte führen (Abs. 3).

Die Regelung in Absatz 3 bezieht sich auf das Budget und nicht auf die Rechnung nach Abschluss des Budgetjahres. Beispielsweise sind bei geplanten Einnahmen von 1,4 Milliarden Franken im Jahr 2015 im Budget 2015 für die Rückzahlung der Bevorschussung und für die Projekte plus Zinszahlungen jeweils 700 Millionen Franken einzustellen. Sollten nach Ablauf des Rechnungsjahres die Einnahmen geringer als geplant ausfallen und die Projektmittel wie budgetiert vollständig ausgegeben worden sein, so muss die Rückzahlung der Bevorschussung entsprechend geringer ausfallen. Sind die Einnahmen höher als geplant, wird entsprechend mehr Bevorschussung zurückgezahlt.

Zu den zweckgebundenen Einnahmen des Fonds gehört auch die Mineralölsteuer. Sie ist ausgabenabhängig und deckt 25 Prozent der Kosten der NEAT-Basislinien. Der Entnahmeumfang schwankt je nach Zeitpunkt. Wenn Änderungen im Bauprogramm einträten, müssten unter Umständen Kreditreste von einem Rechnungsjahr auf das nächste übertragen werden. Dies hätte einen unerwünschten buchhalterischen Effekt zur Folge (höhere Einnahmen im Folgejahr, daraus resultierend höhere nötige Rückzahlung). Daher schlägt der Bundesrat vor, die Berechnung der Rückzahlungssumme auf die zwei eigentlichen Einnahmengefässe, sprich die LSVA und die MWST, zu beschränken.

Da bei Bauvorhaben von solcher Grösse und Dauer unvorhergesehene Ereignisse nicht ausgeschlossen werden können, muss für eine gewisse Flexibilität bei der Rückzahlung durch den Fonds gesorgt werden. Sollte es also durch die Rückzahlungsregelung zu einer Verzögerung bei sich im Bau befindlichen Projekten kommen, so kann der Bundesrat die Bevorschussung um höchstens zwei Jahre länger als vorgesehen indexieren und den Beginn der Rückzahlung um die gleiche Zeitspanne hinausschieben (Abs. 4).

Art. 10

Seit der Einführung des FinöV-Fonds (1998) wurden 25 Prozent der Kosten (inkl. Kapitalkosten) von Teilprojekten der NEAT sowie die Projekte von BAHN 2000 1. Etappe über marktverzinsliche, rückzahlbare Darlehen finanziert. Weil eine Rückzahlung dieser Darlehen aus heutiger Sicht als unwahrscheinlich erachtet werden muss, werden den Bahnen ab dem 1. Januar 2005 zur Realisierung aller FinöV-Projekte keine weiteren rückzahlbaren Darlehen mehr gewährt.

Gleichzeitig werden die im Zeitraum 1998–2004 gewährten marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen per 1. Januar 2005 in A-fonds-perdu-Beiträge oder in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt. Aufgrund der unterschiedlichen Aktivierbarkeit der Projekte (der gesamte Tunnelausbruch soll nicht aktiviert werden) erfolgt die Umwandlung der verzinslichen Darlehen bei den Investitionen für die Basistunnel in A-fonds-perdu-Beiträge, während der verzinsliche Anteil bei den übrigen Projekten in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt wird. Für die Investitionen in den Anschluss der Ostschweiz an die Transitachse Gotthard wurden bis anhin 25 Prozent verzinsliche und 75 Prozent zinslose Darlehen vergeben. Um den insgesamt nötigen Anteil von rund 50 Prozent A-fonds-perdu-Beiträgen zu erreichen, müssen für den Anschluss der

Ostschweiz ausserdem 25 Prozent der variabel verzinslichen, bedingt rückzahlbaren Darlehen in A-fonds-perdu-Beiträge umgewandelt werden. Die Bahnen bzw. die Ersteller werden von der Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen entbunden. Die gesamte Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte wird somit vollständig auf den FinöV-Fonds übertragen. Die infolge dieser Neuregelung nachträglich fällig werdende Mehrwertsteuer wird über den FinöV-Fonds in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen finanziert.

2.5 Eisenbahngesetz

Art. 49 Abs. 4 EBG

Bei den für das bestellte Verkehrsangebot anfallenden Kosten handelt es sich unter anderem um Infrastrukturaufwendungen. Die Besteller können nach Artikel 56 EBG Darlehen aus der Finanzrechnung gewähren, die von den Bahnen in der Regel zu einem bestimmten Prozentsatz jährlich zu amortisieren sind³⁰. Dieser Abschreibungsbedarf wird in der Planrechnung aufgenommen, was zu einer Erhöhung der ungedeckten Kosten führen kann. Schon bis anhin wurden Amortisationsüberschüsse bei der Abgeltung der ungedeckten Kosten von den Bestellern in dem Sinne berücksichtigt, dass die ungedeckten Kosten um die Höhe des Überschusses reduziert wurden. Dies ist gleichbedeutend mit einer Rückzahlung des Darlehens aus der Finanzrechnung in entsprechender Höhe. Dieser Mechanismus wird nun aus Gründen der Transparenz auf gesetzlicher Stufe verankert. Die entsprechende Formulierung wird in Artikel 49 integriert, weil die Amortisationsüberschüsse im Zusammenhang mit der Planrechnung (Art. 49 Abs. 3 EBG) ausgewiesen werden.

2.6 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen

Art. 8 Abs. 5 SBBG

Diese Bestimmung verdeutlicht, dass der Zahlungsrahmen vor allem das «Alltagsgeschäft» der SBB Infrastruktur betrifft. So wird darin die ordentliche Infrastrukturfinanzierung, nämlich der Betrieb des Netzes, der Substanzerhalt der bestehenden Anlagen und punktuelle Erweiterungen, geregelt. Dagegen sind für grosse Netzausbauten in der Regel spezielle Kredite von Bund und Kantonen erforderlich. Dies können beispielsweise Fondsmittel sein. Es besteht aber weiterhin die Möglichkeit, Mittel aus der Leistungsvereinbarung für grössere Netzausbauten einzusetzen, wenn dies ausdrücklich ausgewiesen und beschlossen wird.

Art. 20 Abs. 4 SBBG

Da bei der SBB die Abgeltung der ungedeckten Kosten nicht in Form einer jährlich neu abzuschliessenden Vereinbarung festgelegt wird, sondern im Rahmen der vier Jahre geltenden Leistungsvereinbarung, ist die Rückzahlung von Darlehen aus der

³⁰ Verordnung des EVED vom 18. Dezember 1995 über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmungen (REVO), SR 742.221.

Finanzrechnung des Bundes mittels Abschreibungsüberschüssen im entsprechenden Artikel des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (Art. 20) zu regeln.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Die direkten finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen auf den Bund sind unter Ziffer 1.3 ausführlich beschrieben. Da ein höherer Anteil der Investitionen à-fonds-perdu finanziert wird und somit der Mehrwertsteuerpflicht untersteht, steigen die Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes leicht an. Weitere finanzielle Auswirkungen des Massnahmenpaketes bestehen nicht.

Personelle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen bringen keinen personellen Mehraufwand mit sich.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Neuregelung der Finanzierung der FinöV-Projekte hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit der staatlichen Intervention

Werden die bestehenden Finanzierungsregelungen insbesondere für die FinöV-Projekte weitergeführt, entsteht für den Bund eine grosse zusätzliche finanzielle Belastung. Es besteht somit dringender Handlungsbedarf, der zu dieser Vorlage geführt hat.

Der Bund hat die Möglichkeit, die finanzielle Situation mit diversen Massnahmen zu entschärfen. Daher schlägt der Bundesrat vor, das in Ziffer 1.2 dargestellte Massnahmenpaket umzusetzen.

3.3.2 Auswirkungen auf die verschiedenen Gesellschaftsgruppen

Von der Vorlage sind neben den Bahnen (siehe Ziff. 1.3.3) insbesondere die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs und die schweizerische Bauwirtschaft betroffen. Der öffentliche Verkehr kann trotz der angespannten Finanzlage des Bundes bei der Finanzierung neuer Bahninfrastruktur von einer massvollen Erweiterung des schweizerischen Schienennetzes profitieren. Andererseits können aber nicht alle FinöV-Vorhaben im bisher vorgesehenen Zeitraum oder in der bisher

vorgesehen Form realisiert werden. Dies kann vorübergehend die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs für seine Benutzerinnen und Benutzer verringern und die Verlagerungspolitik im Güterverkehr schwächen.

Für die Unternehmen der Bauwirtschaft ist eine zeitliche Erstreckung der Auftragsvolumen absehbar. Das vorgesehene Finanzvolumen bleibt jedoch voraussichtlich gleich: Die Vorlage ermöglicht trotz der finanziellen Schwierigkeiten den massvollen Ausbau der Schieneninfrastruktur.

3.3.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Die in der Vorlage vorgesehenen Regelungen dürften zu einer Stabilisierung und Sicherung des schweizerischen Systems des öffentlichen Verkehrs führen. Die gesicherte Mobilitätsgrundversorgung und die damit verbundene Verkehrsentlastung der Strassen kommen der Gesamtwirtschaft zu Gute. Eine folgenschwere Verschuldung des Bundes kann verhindert werden.

Die Auswirkungen auf die Standortattraktivität wurden unter Ziffer 1.3.5 ausgeführt. Der Zutritt zum Schienenverkehrsmarkt sowie Konkurrenzfragen werden durch die Vorlage nicht berührt.

3.3.4 Andere in Frage kommende Regelungen

Die Alternativen zur vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuregelung wurden in Ziffer 1.3.6 beschrieben und aus Sicht des Bundesrats bewertet. Da diese Alternativen gegenüber der vorgeschlagenen Vorgehensweise deutliche Nachteile aufweisen, werden sie vom Bundesrat nicht zur Umsetzung empfohlen.

3.3.5 Aspekte der Anwendung

Die vorgeschlagenen Massnahmen bringen keine Änderungen im Vollzug mit sich.

Für die Bahnen und Erstellergesellschaften entsteht ein geringer Aufwand, um die nötigen Änderungen bei der Bilanzierung vorzunehmen. Ansonsten tragen die vorgeschlagenen Änderungen zur Transparenz und Klärung bestehender Regelungen bei, insbesondere im Umgang mit Amortisationsüberschüssen sowie bei der Frage der aktivierbaren Investitionen.

Die vorgeschlagenen Regelungen, die den FinöV-Fonds betreffen, sind auf die Laufzeit des Fonds beschränkt. Alle anderen Regelungen sind zeitlich nicht befristet.

3.4 Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes

Die bereits beschlossene Realisierung der 1. Phase der NEAT 1 ist von der Vorlage nicht betroffen. Neben dem Lötschberg- und dem Gotthard-Basistunnel sollen gemäss Bundesbeschluss vom 10. Juni 2004 auch der in der 2. Phase der NEAT 1 vorgesehene Ceneri-Basistunnel sowie der Rest der Ausbauten St. Gallen–Arth-

Goldau verwirklicht werden. Der Zimmerberg- und der Hirzeltunnel sowie die Streckenausbauten im übrigen Netz werden im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Entwicklung der Bahn-Grossprojekte 2007/2008 beurteilt. Die Umsetzung der verkehrlich dringlichen Projekte des HGV-Anschlusses ist mit der Vorlage auch weiterhin gewährleistet. Wenn die Realisierung der 1. Phase des HGV-Anschlusses durch das Parlament beschlossen ist, wird von allen FinöV-Projekten zumindest die erste Phase verwirklicht werden.

Alle Landesteile der Schweiz profitieren so von den FinöV-Vorhaben. Die Vorlage ändert an dieser Situation nichts. Einzig durch die zeitlich verzögerte Realisierung einzelner Vorhaben könnten sich Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes ergeben. Die genauen Auswirkungen werden jedoch erst im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage 2007/2008 benannt werden können. Die Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes werden in die Bewertung einbezogen.

3.5 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine besonderen Auswirkungen auf die Städte, Agglomerationen und Berggebiete sowie auf die Umwelt und die Landschaft.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 nicht angekündigt. Sie ist jedoch aufgrund des unter Ziffer 1.1.3 und 1.1.4 beschriebenen dringenden Handlungsbedarfs zwingend vorzulegen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die beantragten Änderungen bewegen sich alle im Rahmen, den die geltende Bundesverfassung in den Artikeln 87 und 196 Ziffer 3 (Übergangsbestimmung zu Art. 87) setzt.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Durch die Neuordnung der zur Realisierung der Grossprojekte notwendigen Finanzmittel wird das europäische Recht nicht tangiert. Indem die Bevorschussungslimite temporär auf neu 8,1 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) erhöht wird, können die notwendigen prioritären Projekte zeitgerecht gebaut und in Betrieb genommen werden. Somit können die im Abkommen vom 2. Mai 1992³¹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (Transitabkommen) sowie die im

³¹ SR 0.740.71

Abkommen vom 21. Juni 1999³² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Strasse und Schiene (Landverkehrsabkommen) eingegangenen Verpflichtungen von der Schweiz eingehalten werden. Auch die entsprechend der Botschaft³³ zum Bundesbeschluss über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (Fondsreglement)³⁴ inzwischen abgeschlossenen Vereinbarungen über den Bau und die Finanzierung der Anschlüsse der Schweiz an das europäische Hochleistungsnetz mit den betroffenen Nachbarländern werden durch die Änderungen des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000 und des Fondsreglementes nicht verletzt (Vereinbarung vom 6. September 1996³⁵ zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Zulaufes zur neuen Eisenbahn-Alpentransversale [NEAT] in der Schweiz; Vereinbarung vom 5. November 1999³⁶ zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der französischen Republik zum Anschluss der Schweiz an das französische Eisenbahnnetz, insbesondere an die Hochgeschwindigkeitslinien; Vereinbarung vom 2. November 1999³⁷ zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und dem Ministerium für Verkehr und Schifffahrt der Republik Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der neuen schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale [NEAT] an das italienische Hochleistungsnetz [HLN]).

5.3 Erlassform und Inkraftsetzung

Vorliegend handelt es sich um Änderungen bestehender Erlasse. Die Änderungen, welche allein die FinöV-Projekte betreffen, sind entsprechend befristet. Diese befristeten Änderungen unterstehen einerseits dem fakultativen Referendum (Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000 und Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes) und sind im Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000 zusammengefasst. Andererseits handelt es sich um Änderungen eines (altrechtlichen) allgemein verbindlichen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses (Bundesbeschluss über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte), welcher heute der Rechtsform der «Verordnung der Bundesversammlung» entspricht. Diese nicht dem Referendum unterstehenden Änderungen werden entsprechend in einer separaten Vorlage in der Form einer Verordnung der Bundesversammlung aufgelegt.

Die Regelung betreffend die Rückzahlung von Darlehen mittels Abschreibungsüberschüssen sowie die Präzisierung der Leistungsvereinbarung SBB sind unbefristet und gelten nicht nur für die Eisenbahngrossprojekte. Die neuen Bestimmungen werden daher im Rahmen einer EBG- bzw. SBBG-Änderung aufgenommen.

32 SR 0.740.72

33 BBl 1998 I 357

34 SR 742.140

35 SR 0.742.140.313.69

36 SR 0.742.140.334.97

37 SR 0.742.140.345.43

Aufgrund der grossen Dringlichkeit sollen die Änderungen wie in Ziffer 2 beschrieben auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Da nicht mit einer rechtzeitigen Verabschiedung durch die Bundesversammlung zu rechnen ist, erfolgt die Inkraftsetzung rückwirkend.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die zu fassenden Beschlüsse unterstehen nicht der Ausgabenbremse.

5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die beantragten Änderungen tangieren die im 2. Kapitel des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990³⁸ über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) aufgeführten Grundsätze nicht.

5.6 Delegation von Rechtsbefugnissen

Bei der in Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte festgelegten Kompetenz betreffend Verlängerung der Indexierung der kumulierten Bevorschussungslimite sowie der Verschiebung des Rückzahlungsbeginns an den Fonds handelt es sich um eine reine Vollzugskompetenz.

³⁸ SR 616.1

Glossar

Abgeltung	Abgeltungen sind finanzielle Leistungen des Bundes an Dritte. Sie dienen zur Milderung oder zum Ausgleich von Lasten, die sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlich-rechtlichen Aufgaben ergeben, die dem Empfänger vom Bund übertragen wurden.
BAV	Bundesamt für Verkehr
Bestandsrechnung (Bilanz)	Bestandteil der Staatsrechnung. Die Bilanz zeigt den Stand des Vermögens (Aktiven) und der Verbindlichkeiten (Passiven) des Bundes am Jahresende. Die Aktiven umfassen das Finanzvermögen (flüssige Mittel, Debitoren, Tresoreriemittel), das Verwaltungsvermögen (Bauten, Darlehen und Beteiligungen etc.) sowie den Bilanzfehlbetrag. Auf der Passivseite figurieren das Fremdkapital und auch die Verpflichtungen aus einer Spezialfinanzierung.
Bestellprinzip	Bund und Kantone bestellen bei den Transportunternehmen das Angebot (Leistungen) im Güterverkehr und im regionalen Personenverkehr auf der Basis einer Offerte und leisten dafür Abgeltungen. Die Höhe der Abgeltungen bemisst sich an den im Voraus ausgewiesenen ungedeckten Kosten.
Bevorschussungs- limite	Begrenzung der Gewährung der Vorschüsse über die Bestandesrechnung des Bundes an den FinöV-Fonds.
Darlehen zinslose	Auch: variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen. Diese Darlehen werden den Bahnen zum Beispiel für betriebsnotwendige Investitionen gewährt, die sie nicht aus Abschreibungsmitteln tätigen können. Die zinslosen Darlehen müssen – abgesehen von klar festgelegten Ausnahmefällen – von den Infrastrukturbetreiberinnen nicht verzinst und zurückgezahlt werden.
verzinsliche	Auch: marktgemäss verzinsliche, rückzahlbare Darlehen. Diese Darlehen im Umfang von maximal 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT, die BAHN 2000 und den HGV-Anschluss nimmt der Bund am Kapitalmarkt auf und stellt sie den Bahnen zur Verfügung. Die verzinslichen Darlehen müssen von den Bahnen respektive den Infrastrukturbetreiberinnen verzinst und zurückgezahlt werden.
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EP03, EP04	Entlastungsprogramm 2003 respektive 2004 des Bundes.
Fernverkehr	Nationaler und internationaler Verkehr zwischen den Grosszentren, der eigenwirtschaftlich, das heisst ohne Abgeltungen betrieben wird.

Finanzrechnung	Bestandteil der Staatsrechnung. In der Finanzrechnung werden die Ausgaben und die Einnahmen eines Rechnungsjahres zusammengefasst und saldiert. Die Finanzrechnung ist das zentrale Führungsinstrument für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts.
FinöV-Beschluss	Am 29. November 1998 von Volk und Ständen angenommener Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV); regelt die Finanzierung der vier grossen Infrastrukturvorhaben zur Modernisierung der Schweizer Bahnen: BAHN 2000, NEAT, HGV-Anschluss, Lärmsanierung der Schweizer Bahnen.
FinöV-Fonds	Fonds zur Finanzierung der FinöV-Projekte (Bundesbeschluss und Fondsreglement vom 9. Oktober 1998). Der Fonds wird über Anteile an der Mehrwertsteuer, der LSVA, Mineralölsteuermitteln und gegenwärtig auch über Darlehen aus Tresoreriemitteln gespeist. Der FinöV-Fonds ist budgetmässig kein Spezialfonds, sondern eine Spezialfinanzierung. Er wird ausserhalb der Finanzrechnung geführt, auch wenn die Einnahmen und Ausgaben über die Finanzrechnung verbucht werden.
FinöV-Projekte	Die im FinöV-Beschluss genannten Eisenbahngrossprojekte: BAHN 2000, NEAT, HGV-Anschluss, Lärmsanierung der Schweizer Bahnen.
Folgekosten	Unterhalts- und Betriebskosten sowie Abschreibungen welche durch die Realisierung eines Vorhabens verursacht werden.
Fondssimulation	Instrument zur Budgetierung des FinöV-Fonds, zur Überwachung der Bevorschussungslimite sowie zur modellhaften Simulierung (Sensitivitätsanalysen) von Änderungen bei den Einnahmen bzw. Ausgaben sowie bei den Parametern des FinöV-Fonds.
Gap	Abstand der kumulierten Bevorschussung an den Fonds zur Bevorschussungslimite pro Kalenderjahr; Liquiditätsreserve des Fonds im betreffenden Kalenderjahr.
HGV-Anschluss	Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz.
Kombinierter Verkehr	Bimodale Beförderung von Gütern in Ladeeinheiten (Container, Wechselbehälter, Sattelaufleger); Gesamtbeförderung in einer durchgehenden Transportkette
Leistungsvereinbarung	Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der SBB AG, in der im Sinne eines Führungsinstruments in den Bereichen Verkehr und Infrastruktur die strategische Ausrichtung, die Ziele und das von der SBB zu erbringende Leistungsangebot für vier Jahre festgelegt werden; die Finanzierung erfolgt mit einem darauf abgestimmten vierjährigen Zahlungsrahmen über das ordentliche Bundesbudget.

LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe: Flächendeckende, distanz-, gewichts- und emissionsabhängige Strassenbenutzungsgebühr für den Güterschwerverkehr.
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
Ordentliches Budget	Siehe Finanzrechnung
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe (ab 2001 abgelöst von der LSVA)
Rahmenkredit	Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit mit allgemein umschriebener Zweckbestimmung. Die Ermächtigung zur Aufteilung des bewilligten Kreditbetrages auf einzelne Verpflichtungskredite ist von den eidgenössischen Räten an den Bundesrat oder die Verwaltungseinheiten delegiert.
Regionalverkehr	Verkehr innerhalb einer Region (ausgenommen reine Ortsverkehre), sowie Verkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen. Er wird ganzjährig betrieben, und die Linien haben eine Erschliessungsfunktion. Regionalverkehr kann auf der Schiene, der Strasse (Busse, Rufbusse), mit Schiffen oder Seilbahnen erbracht werden.
Trasse	Zeitschnitt im Fahrplan, während der ein Zug eine bestimmte Strecke befahren kann.
Trassenpreis	Preis, den ein Bahnbetriebsunternehmen der Schieneninfrastrukturbetreiberin (Bahn) für die Benützung einer Trasse zu bezahlen hat.
Verpflichtungskredit	Sollen über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden, so ist ein Verpflichtungskredit einzuholen. Dies gilt insbesondere für Bauvorhaben und Liegenschaftskäufe; Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben; Zusicherung von Beiträgen, die erst in späteren Rechnungsjahren zu Zahlungen führen; Übernahmen von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen.
Zahlungskredit	Damit eine Ausgabe getätigt werden kann, muss ein entsprechender, vom Parlament genehmigter Zahlungskredit vorliegen.
Zahlungsrahmen	Für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag für Zahlungskredite, der vom Parlament genehmigt werden muss. Im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB Festlegung des finanziellen Rahmens zur Finanzierung der SBB-Infrastruktur für vier Jahre.

Übersicht über das Investitionsvolumen der FinöV-Projekte (Stand Juni 2004)

Nachfolgende Zahlen geben eine Übersicht über das Investitionsvolumen der FinöV-Projekte. Die erste Tabelle enthält Angaben zum aktuellen Stand, allerdings mit unterschiedlichen Preisständen, da die einzelnen Grossprojekte zu unterschiedlichen Zeitpunkten verabschiedet wurden. In der zweiten Tabelle sind alle Angaben auf Preisbasis 1995 umgerechnet, um einen Vergleich des aktuellen Investitionsvolumens im Verhältnis zur FinöV-Vorlage 1995 zu ermöglichen.

Bitte jeweils Preisbasis beachten! Die folgenden Angaben beziehen sich auf unterschiedliche Preisstände.

Übersicht über das Investitionsvolumen der FinöV-Projekte

alle Beträge in 1000 Franken

FinöV-Projekte mit BB und mit freigegebenen Mitteln	Verpflichtungskredite (VK)	"Sunk Costs" (Kosten vor 1998)	Restmittel	zu Lasten FinöV-Fonds
	1	2	3	(4=1-2-3)
NEAT 1, 1. Phase [1]	11'320'000	622'859		10'697'141
Projektaufsicht	76'000	27'563		48'437
Achse Lötschberg	3'789'000	208'707		3'580'293
Achse Gotthard	6'526'000	350'140		6'175'860
Ausbau Surselva	123'000	28'859		94'141
Anschluss Ostschweiz	151'000	6'668		144'332
Ausbauten SG-ArthGoldau	57'000	922		56'078
Ausbauten übriges Netz	230'000	0		230'000
Reserven	368'000	0		368'000
NEAT 1, 2. Phase (teilw. Freigabe) [1]	2'243'000			2'243'000
Achse Gotthard (Ceneri)	1'403'000			1'403'000
Ausbauten SG-ArthGoldau	34'000			34'000
Reserven	806'000			806'000
Zusatzkredit; NEAT-Reserve [1]	900'000			900'000
BAHN 2000 1. Etappe [2]	7'400'000	1'591'400	1'500'000	4'308'600
Lärmsanierung [3]	1'854'000	0		1'854'000

FinöV-Projekte mit Bundesratsbeschluss	vorgesehener Verpflichtungskredit			
erste Phase HGV-Anschluss [4]	665'000			665'000
1. Phase Invest in CH (inkl. Res.)	360'000			360'000
1. Phase Invest in F und D	305'000			305'000

FinöV-Projekte zur Überprüfung in Gesamtschau 2007/08				
NEAT 1, 2. Phase (gesperrter Teil) [1]	1'141'000			1'141'000
Anschluss Ostschweiz, ZBT und Hirzel	841'000			841'000
Streckenausbauten übriges Netz	300'000			300'000
zweite Phase HGV-Anschluss [4]	635'000			635'000
BAHN 2000 2. Etappe [5]	5'900'000			5'900'000
Restmittel BAHN 2000 1. Etappe [2]	1'500'000			1'500'000

^[1] Preisstand 1998; Bundesbeschluss über den neuen NEAT-Gesamtkredit vom 8. Dezember 1999

^[2] Preisstand 1993; Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Konzeptes BAHN 2000 vom 17. Dezember 1986; Bericht über die erste Etappe von BAHN 2000 vom 11. Mai 1994

^[3] Preisstand 1998; Bundesbeschluss über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 6. März 2000

^[4] Preisstand 2003; Botschaft zum Bundesgesetz über den HGV-Anschluss vom 26. Mai 2004

^[5] Preisstand 1995; FinöV-Botschaft vom 26. Juni 1996, Seite 165

Alle Investitionskosten in Milliarden Franken, mit Preisbasis 1995

Grossprojekt	Werk	1	2	3	4	5	6	7	8	9 = 8-6
		FinV-Zahlen, inkl. WUST; NEAT-Teuerung mit ZIW berechnet FinV-Beschluss	FinV-Zahlen, inkl. WUST; NEAT-Teuerung mit NTI berechnet Grossprojekt	FinV-Zahlen, inkl. WUST; NEAT-Teuerung mit NTI berechnet Grossprojekt	Total je Grossprojekt	FinV-Zahlen, exkl. WUST; NEAT-Teuerung mit NTI berechnet Grossprojekt	Total je Grossprojekt	mutmassliche Endkosten per 30. Juni 2004, exkl. MWST mutmassliche Endkosten	Total je Grossprojekt	Differenz Sp. 6 zu Sp. 8
BAHN 2000	1. Etappe	7.50	13.40	7.50	13.40	7.25	12.95	5.77	11.47	-1.47
	2. Etappe	5.90		5.90		5.70		5.70		
NEAT	Projektaufsicht	0.07		0.08		0.07		0.09		
	Achse Löttschberg	2.98		3.22		3.11		4.05		
	Achse Gotthard (Gotthard u. Ceneri)	7.16		7.73		7.47		9.36		
	Ausbau Surselva	0.11	13.60	0.12	14.69	0.12	14.19	0.11	15.40	1.20
	Anschl. Ostschweiz	0.92		0.99		0.96		0.92		
	Ausbauten St. Gallen - Zürli-Goltau	0.08		0.09		0.08		0.10		
	Streckenrausbauten	0.51		0.55		0.53		0.77		
	Übriges Netz			1.91		1.85				
	Reserve	1.77								
	HGV-Anschluss		1.20	1.20	1.20	1.20	1.16	1.16	0.61	1.16
Lärmsanierung			2.25	2.25	2.25	2.17	2.17	0.55	1.38	-0.79
								1.38	1.38	
TOTAL Paket		30.45	30.45	31.54	31.54	30.47	30.47	29.41	29.41	-1.06

Bemerkungen zur Tabelle:

- 1) Tabelle in Anlehnung an FinV-Botschaft S. 165 (Anschluss Ostschweiz ergänzt durch "Hirzel" [+200 Mio. Fr.], Reserve als separate Position, inkl. Res. für Hirzel [+20 Mio])
- 2) Alle Investitionskosten in Milliarden Franken zu Preisen von 1995
- 3) Umrechnung der Spalten 1(2) in die Spalten 3(4). Die Investitionskosten der NEAT wurden ursprünglich auf der Preisbasis 1991 berechnet. Zum Zeitpunkt der FinV-Botschaft wurden die Investitionskosten auf Basis des ZIW auf das Jahr 1995 hochgerechnet. In der Zwischenzeit wird die Teuerung mit dem NTI berechnet, welcher die Preisentwicklung im Tunnelbau besser zu widerspiegeln vermag.
- 4) Differenz bei der Lärmsanierung bezieht zum Teil neuen technischen Lösungen, der Verpflichtungskredit. Lärmsanierung wurde auf 1.854 Milliarden Franken (Preisbasis 1998) festgelegt, also gegenüber der FinV-Vorlage 1995 reduziert.
- 5) Berechnung der Teuerung beruht auf folgenden Werten:

Zürcher Index der Wohnbaukosten (ZIW):

1991 (Okt. 91) = 119.3 (MWST)
1995 (Okt. 94) = 113.2 (MWST)
1998 (Okt. 98) = 111.4 (MWST)

NEAT-Teuerungsindex (NTI):

1991 = 100.0
1995 = 102.5
1998 = 105.9

Teuerungsindex B21

1993 = 175.7
1995 = 176.7

Teuerungsindex HGV
1995 (Okt. 94) = 100.0
2003 (Okt. 03) = 109.6

WUST = 3.5%

Grundlagen Simulationsmodell

Das von BAV und EFV entwickelte Modell zur Simulation der Massnahmenwirkungen besteht aus folgenden Elementen:

- vereinfachte Erfolgsrechnungen der Infrastruktursparten von SBB und BLS
- vereinfachte Investitionsrechnung der Infrastruktursparten von SBB und BLS
- Ausweis der Auswirkungen auf die Finanzrechnung des Bundes

Im Modell können für den Zeitraum 2004–2030 die Auswirkungen der Inbetriebnahme der FinöV-Projekte auf die jeweiligen Erfolgs- und Investitionsrechnungen für den Referenz- und Massnahmenfall grob simuliert werden. Die dabei ausgewiesenen Ergebnisse basieren auf einer Vielzahl von Annahmen und sind damit mit einer gewissen – nicht exakt zu beziffernden – Unsicherheit behaftet. Zur besseren Einordnung der Ergebnisse werden hier alle verwendeten Annahmen transparent ausgewiesen.

Die Berechnungen basieren auf folgenden Inputdaten und Annahmen:

- gleicher Input/Annahmen in Referenz- und Massnahmenfall
 - Erfolgsrechnung SBB Infrastruktur: Mittelfristplan 2004–2009 der SBB (= nominale Werte), ab 2010 reale Fortschreibung
 - Erfolgsrechnung BLS Infrastruktur: für heutiges Netz der BLS Fortschreibung der Infrastrukturabgeltungen 2004–2010 mit 1,5 Prozent Teuerung (= nominale Werte), für Lötschberg-Basisstrecke «Businessplan für die Lötschbergachse» der BLS (= nominale Werte), ab 2011 reale Fortschreibung
 - Investitionsrechnungen SBB und BLS Infrastruktur: ab 2010 jährlicher (realer) Anstieg des Investitionsbedarfs um 1 Prozent, um Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Netzes bei steigender Verkehrsnachfrage zu erhalten
 - Finanzierung des Investitionsbedarfs aus Abschreibungsmitteln und zinslosen Darlehen, übersteigen die Abschreibungsmittel den Investitionsbedarf, werden diese (überschüssigen) Mittel für die Rückzahlung früher gewährter Darlehen eingesetzt
 - Infrastrukturmehrerträge/-kosten infolge der Inbetriebnahme BAHN 2000 Neubaustrecke: 25 Millionen Franken/Jahr abschöpfbare Mehrerträge, Mehrkosten im Betrag der gesamten Betriebskosten gemäss Mittelfristplan der SBB enthalten
 - Infrastrukturmehrerträge/-kosten infolge der Inbetriebnahme Lötschberg-Basistunnel (LBT): 8 Millionen Franken/Jahr Mehrerträge, 11 Millionen Franken/Jahr Mehrkosten (Angaben aus Businessplan LBT der BLS)
 - Infrastrukturmehrerträge/-kosten infolge der Inbetriebnahme Gotthard-Basistunnel (GBT): 35 Millionen Franken/Jahr Mehrerträge, 20 Millionen Franken/Jahr Mehrkosten (mangels entsprechender vorhandener

Daten wie z.B. eines Businessplans GBT wurden die Mehrkosten und -erträge mit Hilfe der Berechnungen des Businessplans LBT der BLS abgeschätzt: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Kosten/Erträge je Streckenkilometer)

- Mehrerträge/-kosten infolge der Inbetriebnahme Ceneri- und Zimmerberg-Basistunnel: 12 Millionen Franken/Jahr Mehrerträge, 10 Millionen Franken/Jahr Mehrkosten (Abschätzung ebenfalls in Analogie zu den Berechnungen des Businessplans LBT der BLS)
- aktuellste Endkostenprognosen und Inbetriebnahmetermine der FinöV-Projekte
- Aktivierungspraxis grundsätzlich entsprechend den Empfehlungen des SWISS-GAP-FER-konformen «Accounting Manuals» der SBB, verwendete Abschreibungssätze: Oberbau 4 Prozent, Unterbau 1,5 Prozent
- Input/Annahmen nur für Referenzfall
 - FinöV-Bauprogramm gemäss bisherigem Planungsstand, d.h.: Realisierung BAHN 2000 2. Etappe 2011–2020, 2. Phase HGV-Anschluss bis 2014, 2. Phase NEAT inkl. Zimmerbergbasis- und Hirzeltunnel bis 2020 (vgl. Abbildung 6)
 - Verzinsung und Rückzahlung der FinöV-Darlehen durch die Infrastrukturbetreiberinnen (Laufzeit der Darlehen 10 Jahre)
- Input/Annahmen nur für Massnahmenfall
 - FinöV-Bauprogramm: Abschluss bzw. Realisierung der laufenden Projekte BAHN 20001. Etappe, 1. Phase NEAT (LBT, GBT), HGV-Anschluss gemäss Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 2004, Bundesbeschluss NEAT Teilfreigabe der zweiten Phase vom 10. Juni 2004 (beinhaltet auch Ceneri-Basistunnel)
 - Ab 1. Januar 2005 keine verzinslichen Darlehen an die Bahnen, Umwandlung der bisher gewährten in zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge
 - Kosten für den Tunnelausbruch werden à-fonds-perdu finanziert, d.h. nicht mehr aktiviert

Die punktuellen Abweichungen gegenüber dem Mehrkostenbericht vom 7. April 2004 beruhen auf einer Aktualisierung einiger Inputdaten und einer generellen Prüfung der Plausibilität der Annahmen sowie der Berechnungen an sich.

Grundlagen Fondssimulation

Die von BAV und EFV genutzte Fondssimulation besteht aus folgenden Elementen:

- Bilanz und Erfolgsrechnung des FinöV-Fonds
- Einnahmen- und Entnahmedaten für die FinöV-Projekte
- Ausweis der Auswirkungen auf die nötige Bevorschussung des Fonds, Aussagen zur Einhaltung der Bevorschussungslimite
- Auswertungen für die einzelnen FinöV-Projekte

Die relevanten finanziellen Fragestellungen zum FinöV-Fonds wurden mit Hilfe des Modells der Fondssimulation für den Zeitraum von 1998–2030 grob simuliert. Zudem enthält die Fondssimulation zu den bereits abgeschlossenen Jahren (bis inkl. 2003) die exakten finanziellen Kennzahlen für die einzelnen FinöV-Projekte. Die in den Simulationen für die kommenden Jahre ausgewiesenen Ergebnisse basieren zum einen auf den Einnahmen und Ausgaben gemäss Budget bzw. Finanzplan, zum anderen auf diversen Annahmen und sind damit mit einer gewissen – nicht exakt zu beziffernden – Unsicherheit behaftet. Zur besseren Einordnung der Ergebnisse werden hier alle verwendeten Annahmen ausgewiesen.

Die Berechnungen basieren auf folgenden Inputdaten und Annahmen:

- Rechnungsabschlüsse des FinöV-Fonds von 1998–2003
- Einnahmen und Entnahmen, Zinssatz, Teuerung etc. im Jahre 2004 gemäss Budget
- Einnahmen und Entnahmen Zinssatz, Teuerung etc. von 2005–2008 gemäss Budget und Finanzplan des Bundesrats
- Einnahmenschätzungen von 2009–2030
- Entnahmeschätzungen von 2009–2030 für die einzelnen FinöV-Projekte gemäss jeweiliger Planung
- Aktuellste Endkostenprognosen für die jeweiligen Projekte

Der Fondssimulation liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Zinssatz ab 2009: 4,5 Prozent
- Teuerung ab 2009: 2 Prozent
- Entwicklung des BIP nominal: 3,5 Prozent; BIP real: 1,5 Prozent
- Mehrwertsteuersatz bis 2006: 7,6 Prozent
- Mehrwertsteuersatz von 2007–2009: 8,4 Prozent
- Mehrwertsteuersatz ab 2010: 9,4 Prozent

Insbesondere die Annahmen zu Zinssatz und Teuerung sind sehr sensitiv. Bei Abweichungen von den heute prognostizierten Werten kann sich daher die finanzielle Situation des FinöV-Fonds entsprechend stark verändern.

Zu den Änderungen gegenüber dem Bericht vom 7. April 2004 vgl. Ziffer 1.2.2.

Finanztechnische Umsetzung der Massnahmen im FinöV-Fonds, Mittelgewährung ab dem 1. Januar 2005

Neuregelung für BAHN 2000

Der Bundesrat regelt die Form der Mittelgewährung an die Bahnen für die Finanzierung der FinöV-Projekte gestützt auf Artikel 3 des BAHN 2000-Beschlusses und Artikel 14 des Alpentransitbeschlusses in Vereinbarungen zwischen Bund und den Bahnen bzw. Erstellern. Die heutige Vereinbarung für BAHN 2000 sieht vor, dass die Mittel, die der SBB für die Realisierung der BAHN 2000 zur Verfügung gestellt werden, jeweils auf Jahresende zu drei Vierteln in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare und zu einem Viertel in marktverzinsliche, rückzahlbare Darlehen umgewandelt werden.

Der Bundesrat sieht vor, die Vereinbarung über die Form der Mittelgewährung für BAHN 2000 den neuen Gegebenheiten anzupassen. Sie wird dahingehend geändert, dass bei sämtlichen Teilprojekten der ersten Etappe BAHN 2000, welche bei Inkrafttreten der Neuregelung noch nicht abgerechnet sind, der Anteil der nicht aktivierbaren Investitionen über A-fonds-perdu-Beiträge finanziert wird. Die übrigen Mittel werden den Bahnen in Form von zinslosen Darlehen zur Verfügung gestellt. Einzige Ausnahme bilden die aufgelaufenen, aktivierten Bauzinsen auf den rückzahlbaren Darlehen. Diese sollen in der Bilanz der Bahnen mittels Direktabschreibungen wertberichtigt werden und müssen daher ebenfalls à-fonds-perdu finanziert werden.

Neuregelung für die NEAT

Auf den gleichen Zeitpunkt hin werden auch die Vereinbarungen mit den NEAT-Erstellern für die Werke Achse Lötschberg, Achse Gotthard, Anschluss Ostschweiz sowie Ausbauten auf dem übrigen Netz bezüglich der Form der Mittelgewährung angepasst. Auch hier gilt künftig der Grundsatz, wonach sämtliche nicht aktivierbaren Investitionen über A-fonds-perdu-Beiträge finanziert werden, während der aktivierbare Teil der Investitionen ausschliesslich über zinslose Darlehen finanziert wird. In den entsprechenden Finanzierungs-Vereinbarungen zur NEAT werden jene Kostenarten, welche für die Bahnen nicht aktivierbar sind, ausdrücklich aufgelistet. Zu den nicht aktivierbaren Investitionen gehören die Aufwendungen für den Tunnelausbruch sowie sämtliche Aufwendungen für Bauprovisorien. Für die Basistunnel ergeben sich gemäss dieser Abgrenzung abschreibungsrelevante Aufwendungen im Umfang von rund 50 Prozent der Investitionskosten.

Bei Vorliegen der Schlussabrechnung oder Teilabrechnungen zu den NEAT-Investitionen wird der Umfang der A-fonds-perdu-Beiträge definitiv auf den Anteil nicht aktivierbarer Investitionen abgestimmt. Allfällige Abweichungen können durch Umbuchungen zwischen A-fonds-perdu-Beiträgen und bedingt rückzahlbaren Darlehen kompensiert werden.

Umwandlung der verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen per 1. Januar 2005 alle Beträge in 1000 Franken; Planzahlen, Preisstand: effektiv

FinöV-Projekt	bis 01.01.05 gewährte verzinsliche Darlehen	Umwandlung der verzinslichen, rückzahlbaren Darlehen per 01.01.05 in...		Umwandlung von unverz. Darlehen per 01.01.05 in...
		...a-fonds-perdu	...unverzinsliche Darl.	a-fonds-perdu-Beiträge
NEAT 1, 1. Phase total	1'501'800	1'473'700	28'100	25'100
<i>Projektaufischt</i>	0			
<i>Achse Lötschberg</i>	784'000	784'000		
<i>Achse Gotthard</i>	664'600	664'600		
<i>Ausbau Surselva</i>	0			
<i>Anschluss Ostschweiz</i>	25'100	25'100		25'100
<i>Ausbauten St.Gallen - Arth Goldau</i>	0			
<i>Ausbauten übriges Netz</i>	28'100		28'100	
<i>Reserven</i>	0			
BAHN 2000 1. Etappe	988'100	0	988'100	0
Total	2'489'900	1'473'700	1'016'200	25'100

Auf Grund der unterschiedlichen Aktivierbarkeit der verschiedenen FinöV-Investitionen, erfolgt die Umwandlung der marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen nicht für alle Projekte auf dieselbe Weise. Weil die Kosten für Tunnelvortrieb bei den Basistunnel nicht aktiviert werden sollen, erfolgt bei diesen Projekten eine Umwandlung in A-fonds-perdu-Beiträge. Da für den Anschluss der Ostschweiz vor dem 01.01.05 keine A-fonds-perdu-Beiträge gewährt wurden (im Gegensatz zum LBT und GBT mit je 25%) werden zusätzlich weitere 25% der Investitionskosten in A-fonds-perdu-Beiträge umgewandelt (vgl. Ziff. 2.4).

Liquiditätswirksame Auswirkungen der steigenden Abschreibungen aus Sicht der Investitionsrechnung der Infrastrukturbetreiberinnen

Bei der Betrachtung der Investitionsrechnung der Infrastrukturbetreiberinnen sind vor allem die liquiditätswirksamen Auswirkungen der ansteigenden Abschreibungsaufwendungen bedeutsam.

Entscheidend für gewährte Mittel ist der Investitionsbedarf: steigen die Abgeltungen, so reduzieren sich im Gegenzug die zinslosen Darlehen

Die Bahnen erhalten für Infrastrukturinvestitionen zum einen Abschreibungsmittel, zum anderen in der Regel zinslose Darlehen. Der Darlehensbedarf wird beispielsweise bei der Leistungsvereinbarung SBB als Saldo aus dem für vier Jahre vereinbarten Investitionsbedarf und den gemäss einer Planrechnung in den vier Jahren anfallenden Abschreibungsaufwendungen (inkl. der nicht aktivierbaren Investitionen, NAI) ermittelt. Das heisst konkret: steigen die Abgeltungen für den Ausgleich der Abschreibungsaufwendungen, so reduziert sich im Gegenzug der Bedarf an zusätzlichen Investitionsmitteln in Form zinsloser Darlehen.

Übersteigen die Abgeltungen den Investitionsbedarf, so werden früher gewährte Darlehen zurückgezahlt

Ist der Darlehensanteil einer Bahn heute schon sehr gering, kann durch die Aktivierung der über den FinöV-Fonds finanzierten Grossprojekte folgender Fall eintreten: die Abschreibungen übersteigen den Investitionsbedarf. In diesem Fall ergibt sich quasi ein negativer Darlehensbedarf.

Für den Bund heisst dies, dass er die Auszahlung der Abgeltungen für die Abschreibungen um den Betrag kürzen muss, der nicht für Investitionen benötigt wird. Buchhalterisch bedeutet diese Verrechnung eine Rückzahlung von früher gewährten Darlehen.

Finanzielle Auswirkungen, aufgeschlüsselt nach FinöV-Projekten

Unter den heutigen Rahmenbedingungen kann der Schienenverkehr wie in Ziffer 1.1.2 beschrieben seine Kosten nicht vollständig decken. Deshalb ist der Bund gemäss Artikel 49 des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) verpflichtet, die ungedeckten Kosten für die Abschreibung und den Betrieb der neuen Infrastruktur abzugelten. Dies belastet die Finanzrechnung des Bundes in hohem und zunehmendem Masse.

Mit dem beabsichtigten Massnahmenpaket wird wie folgt Gegensteuer gegeben:

- Erstens steigt der Abgeltungsbedarf des Bundes für die ungedeckten Kosten des Betriebs weniger an, da in die Infrastrukturrechnungen der Bahnunternehmen keine zusätzliche Zinslast einfliesst.
- Zweitens wird durch die Anpassung der Finanzierungsregeln für Eisenbahntunnel – der Tunnelausbruch wird zukünftig mit A-fonds-perdu-Beiträgen finanziert – das Wachstum des Abgeltungsbedarfs des Bundes für die Abschreibungen gedämpft.
- Drittens wird auch durch die Anpassung der Finanzierungsregeln für BAHN 2000 – der nicht aktivierbare Teil der noch nicht abgerechneten Projekte wird ab 2005 mit A-fonds-perdu-Beiträgen finanziert – der Abgeltungsbedarf des Bundes für die Abschreibungen reduziert.

Konkret schlagen sich die vorgeschlagenen Änderungen im Vergleich zwischen Referenz- und Massnahmenfall – aufgeschlüsselt auf die jeweiligen Eisenbahngrossprojekte NEAT (Lötschberg-Basistunnel [LBT], Gotthard-Basistunnel [GBT] und Ceneri-Basistunnel [CBT]), BAHN 2000 1. Etappe und 1. Phase HGV-Anschluss – wie folgt ausgeführt nieder. Bei den Angaben handelt es sich um gerundete Werte, unter Berücksichtigung der in Anhang I genannten Annahmen.

Vergleich Referenz- und Massnahmenfall, Auswirkungen auf Finanzrechnung

Folgekosten, aufgeteilt nach folgenden Eisenbahngrossprojekten.	Referenzfall, ohne Massnahmenpaket (in Mio. Franken/Jahr), gerundete Werte	Differenz Referenz- zu Massnahmenfall (in Mio. Franken/Jahr), gerundete Werte	Massnahmenfall, mit Massnahmenpaket (in Mio. Franken/Jahr), gerundete Werte
	Entlastung (-) Belastung (+)	Entlastung (-) Belastung (+)	Minderbedarf (-) Mehrbedarf (+)
<i>BAHN 2000 1. Etappe</i>	<i>(2005 ggü. 2004)</i>	<i>(2005 ggü. 2004)</i>	<i>(2005 ggü. 2004)</i>
Betriebskosten	39	–	–
– Zinskosten	35	– 35	–
– Abschreibungen	125	–	125
– Abschöpfen Mehrerträge (Erhöhung Deckungsbeitrag Trassenpreis)	–	– 25	– 25
Total BAHN 2000 1. Etappe	160	– 60	100
<i>Lötschberg-Basistunnel</i>	<i>(2008 ggü. 2006)</i>	<i>(2008 ggü. 2006)</i>	<i>(2008 ggü. 2006.)</i>
Betriebskosten	10 ⁴⁰	–	10
– Zinskosten	40	– 40	–
– Abschreibungen	90	– 30	60
– Abschöpfen Mehrerträge (Erhöhung Deckungsbeitrag Trassenpreis)	– 10	–	– 10
<i>Zwischentotal LBT (direkte Wirkungen)</i>	<i>130</i>	<i>– 70</i>	<i>60</i>
– Darlehensgewährung aus Finanzrechnung	– 75	20	– 55
Total LBT	55	– 50	5
<i>Gothard-Basistunnel und Ceneri-Basistunnel</i>	<i>(2017 ggü. 2015)</i>	<i>(2017 ggü. 2015)</i>	<i>(2017 ggü. 2015)</i>
Betriebskosten	30	–	30
– Zinskosten	110	– 110	–
– Abschreibungen	230	– 90	140
– Abschöpfen Mehrerträge (Erhöhung Deckungsbeitrag Trassenpreis)	– 40	–	– 40
<i>Zwischentotal GBT (direkte Wirkungen)</i>	<i>330</i>	<i>– 200</i>	<i>130</i>
– Darlehensgewährung aus Finanzrechnung	– 25	– 85	– 110
Total GBT/CBT	305	– 285	20

³⁹ Aufgrund der grossen Anzahl von Projekten bzw. der zeitlich unterschiedlichen Inverkehrsetzung können die höheren Betriebskosten nicht spezifisch ausgewiesen werden.

⁴⁰ Gemäss Businessplan Lötschberg Basistunnel ist bei guter Auslastung davon auszugehen, dass die zusätzlichen Betriebskosten durch Mehrverkehr und Trassenpreiserhöhungen vollständig gedeckt werden können.

BAHN 2000 1. Etappe

Referenzfall

Im Zahlungsrahmen der SBB für die Leistungsvereinbarung 2003–2006 sind die infolge der Inbetriebnahme der BAHN 2000 1. Etappe (ab 2005) erhöhten Abgeltungen für die geplanten, ungedeckten Betriebskosten und die Abschreibungen bereits berücksichtigt. Ebenfalls sind die Zinsaufwendungen der verzinlichen Darlehen in den Betriebskosten berücksichtigt. Daher fällt die in der Tabelle dargestellte Entlastung durch das Massnahmenpaket im Vergleich zu den anderen Eisenbahngrossprojekten geringer aus, als aufgrund der Wirtschaftlichkeitsrechnung zur BAHN 2000 1. Etappe zu erwarten wäre.

Massnahmenfall

Im Rahmen der geplanten Massnahmen entfällt die Zinslast; das Ergebnis der Division Infrastruktur verbessert sich dadurch im Umfang von 35 Millionen Franken. Darüber hinaus ist vorgesehen, durch die Erhöhung des Trassenpreis-Deckungsbeitrages im Personenfernverkehr Mehrerträge im Ausmass von rund 25 Millionen Franken pro Jahr abzuschöpfen. Das Ergebnis der SBB Infrastruktur verbessert sich durch diese zusätzlichen Trassenpreiserlöse deutlich. Insgesamt ergibt sich eine Reduktion des Abgeltungsbedarfs für die SBB Infrastruktur von rund 60 Millionen Franken pro Jahr. Als Konsequenz können die Zahlungskredite 2005 und 2006 des Zahlungsrahmens SBB um jeweils rund 60 Millionen Franken gekürzt werden.

Durch die Reduktion der Zahlungskredite 2005 und 2006 muss indessen der Zahlungsrahmen SBB nicht angepasst werden. Diesbezüglich ist in der Botschaft zu Artikel 19 der Leistungsvereinbarung «Änderung der Leistungsvereinbarung» vermerkt: «Sollte es (das Parlament) dennoch eine Reduktion der Zahlungskredite vornehmen, so muss geprüft werden, ob eine Anpassung der Leistungsvereinbarung und des Zahlungsrahmens notwendig ist.» Angesichts dessen, dass die definierte Leistung nicht verändert wird (kein Leistungsabbau), besteht kein Anlass die Leistungsvereinbarung zu ändern. Bei gleicher Leistung vermindern sich mit den geplanten Massnahmen einzig die ungedeckten Betriebskosten. Es sind damit weniger Abgeltungen notwendig. Schliesslich ist in Artikel 32 Absatz 1 FHG der Zahlungsrahmen definiert als ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Zahlungskredite für bestimmte Aufgaben. Dieser Höchstbetrag muss nicht ausgeschöpft und bei tieferen Zahlungskrediten nicht angepasst werden. Den jeweiligen Zahlungskredit konkretisiert der jährlich bewilligte Betrag.

Lötschberg-Basistunnel (LBT)

Referenzfall

Die Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels hätte ohne das geplante Massnahmenpaket zur Folge, dass im Jahr 2008 mehr Abgeltungen für die ungedeckten Betriebskosten (+10 Mio. Franken/Jahr), die Zinsen (+40 Mio. Franken/Jahr) und die Abschreibungen (+90 Mio. Franken/Jahr) ausgerichtet werden müssten. Gemäss Businessplan Lötschberg Basistunnel kann die BLS Infrastruktur bei gutem Geschäftsgang bis 2010 durch den Mehrverkehr und eine moderate Anpassung der Trassenpreise (Angleichung der Preise von Basis- und Scheitelstrecke) die zusätzlichen ungedeckten Betriebskosten von 10 Millionen Franken vollständig mit Mehrerträgen decken. Ebenfalls entlastend (–75 Mio. Franken/Jahr) wirkt sich aus, dass die via Abgeltung gewährten Abschreibungsmittel bisher für Investitionen benötigte

Darlehen substituieren können (indirekte Wirkung des Massnahmenpakets). Darüber hinaus können zuvor gewährte Darlehen zugunsten der Finanzrechnung zurückgezahlt werden (vgl. auch Anhang 7) (indirekte Wirkung). Ohne Gegenmassnahmen ergäbe sich somit ein effektiver jährlicher Mehrbedarf von gegen 55 Millionen Franken.

Die Differenz zur in diesem Zusammenhang ebenfalls diskutierten Grössenordnung von rund 100 Millionen Franken erklärt sich daraus, dass Letztere allein den zusätzlichen Abgeltungsbedarf betrachtet. Der gegenläufige Effekt aus dem möglichen Verzicht auf die Gewährung bislang benötigter Investitionsdarlehen (rund 50 Mio. Franken/Jahr) und die Verrechnung von Abgeltungen mit der Rückzahlung bereits früher gewährter Darlehen (ca. 25 Mio. Franken/Jahr) wurde bei dieser Betrachtungsweise nicht mit einbezogen.

Massnahmenfall

Mit den beabsichtigten Massnahmen müssen einmal die Zinsen von rund 40 Millionen Franken nicht mehr geleistet werden. Zudem reduziert sich der Abschreibungsaufwand durch die neue Mittelgewährung des Tunnelausbruchs (wird zukünftig mit A-fonds-perdu-Beiträgen finanziert) um rund 30 Millionen Franken. Dies ermöglicht eine entsprechende Reduktion der Abgeltungen. Trotz dieser partiellen Änderung der Aktivierungspraxis steigt der Abschreibungsbedarf der BLS Infrastruktur nach Inbetriebnahme des LBT (ca. 60 Mio. Franken/Jahr). Aus der Verringerung des Abschreibungsaufwands ergibt sich auch eine geringere Reduktion der ansonsten für die BLS Infrastruktur erforderlichen Investitionsdarlehen (ca. -55 statt -75 Mio. Franken/Jahr). Es verbleibt nach Umsetzung der Massnahmen ein Mehrbedarf gegenüber 2004 von rund 5 Millionen Franken. Insgesamt sollten im Vergleich zum Referenzfall Entlastungen in der Grössenordnung von rund 50 Millionen Franken pro Jahr möglich sein.

Gotthard-Basistunnel (GBT) und Ceneri-Basistunnel (CBT)

Referenzfall

Mit der Eröffnung der Achse Gotthard und damit der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels (GBT) und des Ceneri-Basistunnels (CBT) wären ohne Massnahmenpaket im Jahr 2017 im Vergleich zu 2015 mehr Leistungen des Bundes im Umfang von rund 330 Millionen Franken pro Jahr notwendig. Diese teilen sich wie folgt auf: auf die Abgeltungen für die ungedeckten Betriebskosten (+30 Mio. Franken/Jahr) und auf die Abschreibungen (+230 Mio. Franken/Jahr). Hinzu kommt die zusätzliche Zinslast (+110 Mio. Franken/Jahr). Es wird angenommen, dass die Infrastruktur durch Mehrverkehr und Trassenpreiserhöhungen jährlich etwa 40 Millionen Franken Mehrerträge realisieren kann. Ferner kann die Darlehensgewährung um 25 Millionen Franken pro Jahr reduziert werden. Ohne Gegenmassnahmen ergäbe sich somit ein effektiver jährlicher Mehrbedarf von gegen 305 Millionen Franken.

Massnahmenfall

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ermöglicht eine finanzielle Entlastung von rund 285 Millionen Franken. Die aufgrund der Umwandlung der marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen entfallenen Zinsen machen 110 Millionen aus. Die neuen Finanzierungsbedingungen beim Tunnelausbruch haben Einsparungen bei den Abgeltungen für die Abschreibungen in der Grössenordnung von 90 Millionen zur Folge. Da keine verzinslichen FinöV-Darlehen mehr zurückgezahlt

werden müssen, besteht neben der bereits erwähnten Kürzung bei den Investitionsdarlehen (–60 Mio. Franken/Jahr) die Möglichkeit, mit den nicht für Investitionen benötigten Abschreibungsmitteln über die Finanzrechnung gewährte zinslose Darlehen zurückzuzahlen (ca. –50 Mio. Franken/Jahr). Damit reduziert sich der Mehrbedarf aus der Inbetriebnahme von Gotthard- und Ceneri-Basistunnel gegenüber dem Niveau von 2015 auf ca. 20 Millionen Franken.

1. Phase HGV-Anschluss

Der Anschluss der Ost- und Westschweiz an den europäischen Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV-Anschluss) ist das einzige FinöV-Projekt, zu dem bislang noch kein Bundesbeschluss vorliegt und daher keine Investitionen getätigt wurden. Der Bundesrat hat am 26. Mai 2004 eine Botschaft mit einem Investitionsvolumen von 665 Millionen verabschiedet.

Einzelne beabsichtigte Massnahmen können direkt umgesetzt werden, beispielsweise keine Gewährung von marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen. Dementsprechend kommt diese finanzielle Entlastung sofort zum Tragen.

Die finanziellen Auswirkungen der 1. Phase des HGV-Anschlusses auf die Rechnung der Infrastrukturbetreiber sind im Vergleich zu den übrigen FinöV-Projekten vernachlässigbar klein. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass ein grosser Teil der vorgesehenen Mittel für Projekte im Ausland verwendet wird und hier keine Folgekosten für die Schweiz entstehen. Andererseits zeigen die durchgeführten Wirtschaftlichkeitsrechnungen für die Ausbauten in der Schweiz, dass sich das Ergebnis der Division Infrastruktur nur geringfügig verändern wird. Ab 2009 fallen voraussichtlich für die in der Schweiz geplanten Investitionen von 285 Millionen Franken rund zwei Millionen Franken zusätzliche ungedeckte Infrastrukturkosten an.

Vereinbarkeit der Massnahmen mit der Schuldenbremse

Ziel:

Überschüsse und Defizite über Konjunkturzyklus ausgleichen

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

Anstieg der Verschuldung jedoch nicht ausgeschlossen

In der Botschaft zur Schuldenbremse wird 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».

Bevorschussung des Fonds unterliegt formell nicht den Vorgaben der Schuldenbremse

Rein formal bezieht sich die Schuldenbremse lediglich auf die Finanzrechnung, welche über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein muss. Ausgenommen hiervon ist ausdrücklich eine Erhöhung der Schulden aufgrund eines ausserordentlichen Zahlungsbedarfs nach Artikel 126 Absatz 3 BV sowie aufgrund von Tresoreriedarlehen.

Die Bevorschussung des FinöV-Fonds wird über die Bestandsrechnung und nicht über die Finanzrechnung gewährt. Entsprechend unterliegt sie nicht den Vorgaben der Schuldenbremse. Dem Fonds können Vorschüsse über die Bestandsrechnung des Bundes zugewiesen werden, auch wenn dies eine vorübergehende Erhöhung der Verschuldungsquote zur Folge hat (Art. 6 Abs. 1 Fondsreglement; SR 42.140).

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 wären die dem Fonds gewährten Vorschüsse als Ausgaben der Finanzrechnung zu belasten. In Analogie zu Artikel 46a 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 verzinslichen Darlehen, die den Bahnen gewährt werden, 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.