



3003 Bern, 18. Mai 2004



An den Bundesrat

## Aussprachepapier

### Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und Stand Grossprojekte

#### 1. Ausgangslage und Zweck des Aussprachepapiers

Zweck dieses Aussprachepapiers ist es, eine Übersicht über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und der Schieneninfrastruktur zu liefern.<sup>1</sup>

Der öffentliche Verkehr wird bezahlt mit Geldern aus

- dem ordentlichen Bundesbudget
- dem Fonds zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds).

Unterteilen lässt sich der öffentliche Verkehr in die Bereiche Betrieb und Infrastruktur. Die Finanzierung des Betriebs ist heute für SBB und Privatbahnen gleich geregelt. Unterschiede gibt es bei der Finanzierung der Infrastruktur.

Ordentliches Budget (Ausgaben 2003)		FinöV-Fonds (Ausgaben 2003)
<u>Infrastruktur</u>	<u>Betrieb</u>	- NEAT (1320 Mio.)
- LV Bund-SBB (1340 Mio.)	- Regionaler Personenverkehr (862 Mio.)	- Bahn 2000 (603 Mio.)
- Rahmenkredite Privatbahnen (126 Mio.)	- Verbilligung Trassenpreise (64 Mio.)	- Lärmsanierung (55 Mio.)
- Abgeltungen Privatbahnen (313 Mio.)	- Abgeltung kombinierter Verkehr (212 Mio.)	- HG (1 Mio.)

<sup>1</sup> In diesem Papier ausgeklammert wird eine allfällige Finanzierung von Infrastrukturausbauten des Agglomerationsverkehrs. Die Finanzierung des Autoverlads, von Anschlussgleisen und Güterterminals sowie Massnahmen zur Verkehrstrennung sind in der Zusammenstellung gemäss Ziffer 2.3 dargestellt, werden aber in der Tabelle auf Seite 1 und im weiteren Text nicht näher erläutert.

## 2. Finanzierungsinstrumente und Geldströme im Überblick

### 2.1. Infrastruktur

#### 2.1.1. Ordentliches Budget

Die Gelder aus dem ordentlichen Bundesbudget fliessen

- in die Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und der SBB
- in Abgeltungen, die der Bund an die Infrastruktur der Privatbahnen zahlt
- in die Rahmenkredite für die Privatbahnen.

In der **Leistungsvereinbarung** legen Bund und SBB gemeinsam für jeweils vier Jahre die Ziele im Infrastrukturbereich und die strategischen Vorgaben für den Verkehrsbereich fest. Die gegenwärtige Periode dauert von 2003 bis 2006. Die finanziellen Mittel zur Erreichung der Ziele im Infrastrukturbereich werden im Zahlungsrahmen bereitgestellt. Er bestimmt, wie viel Geld zur Verfügung steht für den Erhalt der Anlagen sowie für einzelne Neuinvestitionen (rechtliche Grundlage: Art. 49 EBG, Art. 8 SBBG).

Erhalt und Erneuerung der Infrastruktur der Privatbahnen werden über die **Abgeltungsvereinbarung** gedeckt. Bund und Kantone zahlen die geplanten Defizite nach einem festgelegten Verteilschlüssel. Bei Infrastrukturen von regionaler Bedeutung beträgt der Bundesanteil durchschnittlich 70%, bei solchen von nationaler Bedeutung 100% (rechtliche Grundlage: Art. 49 EBG).

Die Finanzierung von Neuinvestitionen bei den Privatbahnen erfolgt über die so genannten **Rahmenkredite**. Die Transportunternehmen können Gesuche beim BAV einreichen, das BAV legt in der Folge Höhe und Art des Bundesbeitrages fest. Es gibt beschränkt rückzahlbare zinslose Darlehen, rückzahlbare zinslose Darlehen und „à fonds perdu“-Beiträge. Zurzeit läuft der 8. Rahmenkredit. Dieser beträgt gesamthaft 1,4 Milliarden Franken (rechtliche Grundlage: Art. 56 EBG).

Mit **separaten Bundesbeschlüssen** können Spezialregelungen für einzelne Projekte getroffen werden. Beispiele dafür sind der Furka- und der Vereina-Tunnel oder auch die Flughafenanschlüsse Zürich und Genf (rechtliche Grundlage: jeweilige Bundesbeschlüsse).

#### 2.1.2. FinöV-Fonds

Am 29. November 1998 stimmten Volk und Stände dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) zu. Damit soll die Bahninfrastruktur umfassend modernisiert und ausgebaut werden. Realisiert werden für rund 30,5 Milliarden Franken (Preisstand 1995):

- die neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)
- die BAHN 2000

- der Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV-Anschluss)
- die Lärmsanierung entlang der Eisenbahnstrecken.

In der Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Finanzierung der Grossprojekte über einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung erfolgt (Art. 196, Ziffer 3, Absatz 3 BV). Laut Verfassung können folgende Mittel verwendet werden:

- höchstens zwei Drittel des Ertrags der LSVA
- Mittel aus der Mineralölsteuer (für max. 25 Prozent der Aufwendungen für die NEAT)
- 0,1 Prozent aus der Mehrwertsteuer
- auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Mittel (für max. 25 Prozent der Aufwendungen von NEAT, BAHN 2000 und HGV-Anschluss).

In den ersten Jahren liegen die Einnahmen des Fonds deutlich unter den Ausgaben für die FinöV-Projekte. Deswegen erhält der Fonds Vorschüsse aus der allgemeinen Bundeskasse. Zur Vermeidung einer unbegrenzten Verschuldung legte das Parlament im Reglement zum Fonds eine Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken (Preisstand 95) fest. Die Laufzeit des Fonds ist befristet bis zum Abschluss des Bauprogramms und der Rückzahlung der Bevorschussung.

## 2.2. Betrieb des Verkehrs

### 2.2.1. Regionaler Personenverkehr (Schiene und Strasse)

Das Eisenbahngesetz (Art. 49) unterscheidet zwischen Ortsverkehr, Ausflugsverkehr, Regionalverkehr und Fernverkehr. Mittel aus der Bundeskasse fliessen nur gerade in den **regionalen Personenverkehr**. Ihn bestellen Bund und Kantone gemeinsam. Sie entschädigen die Transportunternehmen für die geplanten ungedeckten Kosten.

Der Anteil des Bundes unterscheidet sich von Kanton zu Kanton, er beträgt im Durchschnitt 70% der Abgeltungen. Diese Mittel werden aus dem ordentlichen Bundesbudget finanziert. Im Jahr 2003 leistete der Bund Zahlungen in der Höhe von 862 Millionen Franken, die Kantone steuerten 432 Millionen Franken an den regionalen Personenverkehr bei (rechtliche Grundlage: Art. 49 EBG).

### 2.2.2. Güterverkehr (Schiene)

Den **Schienengüterverkehr** unterstützt der Bund auf verschiedene Art und Weise:

- Den unbegleiteten kombinierten Verkehr (Wechselbehälter bzw. Container) sowie Stellplätze des begleiteten kombinierten Verkehrs (LKW mit Fahrer, sog. „Rola“) subventioniert der Bund in Form von Bestellungen und Abgeltungen. Die

Abgeltungen werden mit Einnahmen aus der Mineralölsteuer finanziert (rechtliche Grundlage: Art. 86 Abs. 3 Bst. b BV, Art. 21, 22 MinVG<sup>2</sup>).

- Trassenpreissubventionen sind Bestandteil der flankierenden Massnahmen zur Verkehrsverlagerung und werden für den kombinierten Verkehr und den Wagenladungsverkehr (Güterwagen) ausgerichtet. Die Subventionen werden mit Einnahmen aus der Mineralölsteuer bezahlt (rechtliche Grundlage: Art. 49 EBG, Art. 2 Verkehrsverlagerungsgesetz).

### 2.3. Finanzströme im Jahr 2003 (in Franken)

<b>Ordentliches Bundesbudget</b>	<b>3'034 Mio.</b>
<b>a) Allgemeine Bundesmittel</b>	<b>2'661 Mio.</b>
Leistungsvereinbarung Bund-SBB (Investitionen für Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur)	1'340 Mio.
Regionaler Personenverkehr (Abgeltungen für Betrieb des Verkehrs)	862 Mio.
Rahmenkredit Bund-Privatbahnen (Investitionen Infrastruktur)	126 Mio.
Abgeltungen Privatbahnen (Unterhalt Infrastruktur)	313 Mio.
Spezialprojekte (ETCS und Naturschäden)	20 Mio.
<b>b) Zweckgebundene Gelder aus der Mineralölsteuer</b>	<b>373 Mio.</b>
Abgeltung kombinierter Verkehr	212 Mio.
Investitionen kombinierter Verkehr (Terminals)	51 Mio.
Trassenpreisverbilligungen	64 Mio.
Verkehrstrennungsverordnung	23 Mio.
Anschlussgleise	20 Mio.
Autoverlad	3 Mio.
<b>Spezialfinanzierung FinöV (Herkunft der Gelder siehe Kapitel 2.1.2.)</b>	<b>2'087 Mio.</b>
NEAT	1'320 Mio.
Bahn 2000	603 Mio.
Lärmsanierung	55 Mio.
HGV-Anschluss (Planungskredit)	1 Mio.
Zinsen	108 Mio.

<sup>2</sup> Bundesgesetz zur Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2)

### **3. Neuregelung FinöV-Fonds (Bericht vom 7. April 2004)**

#### **3.1. Grundzüge der Neuregelung**

Die Bahnen erhalten bisher für einen Teil der FinöV-Investitionen Marktdarlehen (max. 25% der Investitionssumme). In der FinöV-Botschaft von 1996 war man davon ausgegangen, dass die Bahnen neben den zusätzlichen Kosten für Betrieb und Substanzerhalt der neuen Infrastruktur auch die Zinsen und Rückzahlungen dieser Darlehen übernehmen können. Es zeichnet sich nun ab, dass die Erträge zumindest in der Anfangsphase geringer als angenommen ausfallen werden. Grund dafür ist unter anderem die Entwicklung der Preise. Diese sind im Güterverkehr in den vergangenen 15 Jahren nicht zuletzt wegen der Öffnung der Märkte auf Strasse und Schiene tendenziell eher gesunken.

Nach heutigem Erkenntnisstand werden die Bahnen in der Lage sein, die Kosten für den Betrieb und teilweise auch für den Substanzerhalt der neuen Infrastruktur zu bezahlen. Hingegen können die Bahnen ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, die marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen für die FinöV-Projekte innert der vorgesehenen Fristen zu verzinsen und zurück zu zahlen. Der Fehlbetrag inklusive Zinsen liegt bei mehreren hundert Millionen Franken pro Jahr. Der Bund ist rechtlich verpflichtet, dieses Defizit auszugleichen. Ohne Gegenmassnahmen wird die Nettobelastung des Bundes im ordentlichen Budget für die Eisenbahninfrastruktur in den kommenden 20 Jahren um mehrere hundert Millionen Franken pro Jahr ansteigen.

Um das ordentliche Budget zu entlasten, schlägt der Bundesrat im Bericht vom 7. April 2004 einen neuen Finanzierungsmechanismus für den FinöV-Fonds vor. Die FinöV-Projekte sollen spätestens ab 2006 keine marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen mehr erhalten. Zudem sollen die bereits gewährten marktverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen in eine Bevorschussung umgewandelt werden. Mit dem Wegfall der Darlehen fehlt dem FinöV-Fonds eine Einnahmequelle. Die bestehende Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken würde mit dem geplanten Bauprogramm bereits 2007 überschritten. Sie soll deshalb vorübergehend auf 7,5 bis 8 Milliarden Franken angehoben werden. Die Bevorschussung wird später vollumfänglich aus den Fondseinnahmen zurückbezahlt. Mit diesen Massnahmen kann das ordentliche Budget des Bundes stabilisiert werden. Der Bundesrat wird dem Parlament nach den Sommerferien 2004 eine entsprechende Botschaft vorlegen.

#### **4. Grossprojekte - Stand und Priorisierung**

##### **4.1. Grossprojekte im ordentlichen Budget**

Über das ordentliche Budget des Bundes werden hauptsächlich Substanzerhalt und kleinere Projekte finanziert, die für den Leistungserhalt der Schieneninfrastruktur nötig sind. Eine Ausnahme bilden mehrere S-Bahn-Erweiterungen und drei grössere Bauwerke, die ursprünglich ebenfalls über die Leistungsvereinbarung Bund-SBB finanziert werden sollten. Bei diesen so genannten Erweiterungsinvestitionen handelt es sich um den



Tiefbahnhof Zürich Löwenstrasse, die CEVA in Genf und die Verbindung Stabio-Arcisate im Tessin.

Das Parlament hat der SBB mit der Leistungsvereinbarung 2003-2006 einen Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Infrastruktur von 6025 Millionen Franken bewilligt. Mit der Verabschiedung des Voranschlags 2003 und der Finanzplanung 2004-2006 des Bundes wurden Kürzungen von insgesamt 67,5 Millionen Franken vorgenommen. Das Entlastungsprogramm 03 sieht weitere Kürzungen der Beiträge in den Jahren 2004-2006 in der Höhe von 236 Millionen Franken vor. Sind Bundesrat und Parlament nicht gewillt, den Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarung 2007-2010 zu erhöhen, sind die drei oben genannten Grossprojekte nicht über die Leistungsvereinbarung finanzierbar. In diesem Fall würden sie in die Gesamtschau in den Jahren 2007/2008 einbezogen (siehe Kapitel 4.3.).

## **4.2. FinöV-Projekte**

### **4.2.1. NEAT**

Der Gesamtkredit für die NEAT in der Höhe von 14,7 Milliarden Franken (Preisstand 98) ist in zwei Phasen von 11,3 und 3,4 Milliarden Franken unterteilt. Die erste Phase ist vom Parlament 1999 freigegeben worden und umfasst Investitionen für die Basistunnel an Gotthard und Lötschberg, den Ausbau in der Surselva, die Streckenausbauten auf dem übrigen Netz der Lötschbergachse, vordringliche Ausbauten auf der Strecke St. Gallen – Arth-Goldau und die Projektaufsicht (NEAT 1, 1. Phase).

Der zweite Teilkredit umfasst den Ceneri-Basistunnel, den Zimmerberg-Basistunnel und den Hirzeltunnel (NEAT 1, 2. Phase). Diese Phase wurde vom Bundesrat am 10. September 2003 erneut etappiert. Es soll vorerst nur ein Kredit von 2,2 Milliarden Franken für die dringlichsten Teilprojekte (namentlich Ceneri-Basistunnel) freigegeben werden. Der Zimmerberg-Basistunnel und der Hirzeltunnel werden zurückgestellt, Möglichkeiten der Redimensionierung werden geprüft. Gleichzeitig wird ein Zusatzkredit von 900 Millionen Franken zur Aufstockung der Reserven beantragt.

Der Ständerat ist dem Bundesrat im Dezember 2003 gefolgt, die Verkehrskommission des Nationalrates beantragt der grossen Kammer mit Entscheid vom 19. April 2004 ebenfalls die Annahme des Zusatzkredites. Die Beratung im Nationalrat folgt in der Sommersession 2004. Ein weiterer Zusatzkredit soll voraussichtlich erst im Zeitraum 2007/08 beantragt werden.

### **4.2.2. BAHN 2000**

Die 1. Etappe BAHN 2000 wird im Dezember 2004 in Betrieb genommen. Die Bauarbeiten werden dazumal weitgehend abgeschlossen sein. Für die Realisierung der 1. Etappe standen 7,4 Milliarden Franken (Preisstand 93) zur Verfügung, es werden voraussichtlich nur ca. 5,9 Milliarden Franken (Preisstand 93) gebraucht. Über die Verwendung der „Restgelder“ aus der 1. Etappe soll laut Bundesratsbeschluss entschieden werden, wenn die Schlussabrechnung der 1. Etappe BAHN 2000 vorliegt.

Mit der 2. Etappe BAHN 2000 sollte eine Leistungssteigerung im öffentlichen Personenverkehr erzielt werden. Die Realisierung war zwischen 2010 und 2020 geplant.

Die 2. Etappe BAHN 2000 soll im Zeitraum 2007/2008 im Rahmen einer Gesamtschau überprüft werden (siehe Kapitel 4.3.).

#### **4.2.3. HGV-Anschluss**

Der Anschluss der West- und der Ostschweiz an das europäische Hochleistungsnetz bringt erhebliche Verbesserungen der Reisezeiten nach Deutschland und Frankreich. Im Gegensatz zu den anderen FinöV-Projekten liegt dazu noch kein Bundesgesetz vor. Das UVEK wird dem Bundesrat noch vor der Sommersession 2004 eine Botschaft unterbreiten. Wegen der angespannten Finanzlage hat der Bundesrat den Gesamtkredit von 1,3 Milliarden Franken (aktueller Preisstand) in zwei Phasen unterteilt. In einer ersten, prioritären Phase sollen gemäss Antrag UVEK 665 Millionen Franken für bessere Verbindungen nach Paris, München und Stuttgart investiert werden. Diese Mittel werden somit ausgewogen auf die Ost- und die Westschweiz verteilt. Eine 2. Phase HGV soll im Rahmen der Gesamtschau in den Jahren 2007/08 neu beurteilt werden (siehe Kapitel 4.3.).

#### **4.2.4. Lärmsanierung**

Für die Lärmsanierung der Eisenbahnen stehen 1,85 Milliarden Franken (Preisstand 98) zur Verfügung. Die Teilprojekte sind alle im Fahrplan. Die Lärmsanierung der Reisezugwagen kann demnächst abgeschlossen werden, die Sanierung der Güterwagen läuft noch in diesem Jahr an. Bei den Lärmschutzbauten sind Genehmigungsverfahren und Ausführungsarbeiten im Gang.

### **4.3. Gesamtschau der Grossprojekte und Vernehmlassung 2007/08**

Der Bundesrat möchte die FinöV-Projekte, die sich im Bau befinden, plangemäss weiter führen. Darüber hinaus will er die wichtigsten Projekte, die dem Verkehr den grössten Nutzen bringen, rasch realisieren. Dazu gehören der Ceneri-Basistunnel und die 1. Phase des HGV-Anschlusses.

Der Bundesrat schlägt in seinem Bericht vom 7. April 2004 weiter vor, dass die noch nicht realisierten FinöV-Projekte zeitlich erstreckt, redimensioniert oder allenfalls gestrichen werden. Notwendig ist eine finanz- und verkehrspolitische Gesamtschau der Grossprojekte. Das heisst, dass noch nicht baureife Grossprojekte einer Gesamtprüfung unterzogen werden sollen. Es sind dies:

- Zimmerberg-Basistunnel und Hirzeltunnel (Teile der NEAT)
- 2. Etappe BAHN 2000
- 2. Phase HGV-Anschluss
- übrige Grossprojekte (Tiefbahnhof Zürich Löwenstrasse, CEVA, Stabio-Arcisate).

Im Zeitraum 2007/2008 soll dazu eine neue Vorlage in die Vernehmlassung gehen. Sie umfasst das zukünftige Bauprogramm und die dafür nötigen Rechtsgrundlagen. Dannzumal ist der Lötschberg-Basistunnel in Betrieb, es liegen Erkenntnisse über den

Erfolg der Verkehrsverlagerung und der Inbetriebnahme der 1. Etappe BAHN 2000 vor. Dieses Vorgehen ermöglicht eine sorgfältige, gesamtheitlich abgestimmte Planung in den kommenden Jahren und berücksichtigt die Liquidität des Fonds (Bevorschussungslimite): Finanzielle Mittel für die zurückgestellten Projekte werden erst ab ca. 2010/12 zur Verfügung stehen.

Zur Aktualisierung der Planungsgrundlagen auf der Nord-Süd-Achse wird der Bundesrat dem Parlament im Übrigen nach den Sommerferien 2004 eine Botschaft über einen Kredit für ergänzende Planungsstudien vorlegen. Diese betreffen unter anderem den Knoten Basel, die Südanlüsse und das Vorprojekt der Bergvariante Uri<sup>3</sup>.

### 5. Neuer Zeitplan Grossprojekte im Überblick

	7. April 2004	Mai/Juni 2004	Herbst 2004	Winter 2004/05	Frühjahr 2005	2007/08
Zusatzbericht / Botschaft NEAT 1 (2. Phase) und Zusatzkredit	BR- Entscheid (Zusatzber- icht)	Parlament				
HGV, 1.Phase		BR- Entscheid, Entwurf Botschaft	Parlament	Parlament		
Neuregelung FinöV-Fonds			BR- Entscheid, Entwurf Botschaft	Parlament	Parlament	
Kredit für ergänzende Planungsstudien			BR- Entscheid, Entwurf Botschaft	Parlament	Parlament	
Übrige Grossprojekte (Gesamtschau)						Vernehm- lassung, BR-Entscheid
Ev. Zusatzkredit NEAT						BR-Entscheid, Parlament

<sup>3</sup> Die Bergvariante Uri gehört nicht zu den Projekten, die das Volk mit der FinöV-Abstimmung 1998 gutgeheissen hat. Für die Bergvariante wäre eine separate Baubotschaft nötig. Die Realisierung der Bergvariante wäre frühestens ab 2020 möglich.



## 6. Fazit

Der Bund hat klare verkehrspolitische Ziele gesetzt: Er will die Mobilität nachhaltig entwickeln und die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene fördern. Der Ausbau der Schieneninfrastruktur ist die Voraussetzung dafür, dass diese Ziele erreicht werden können. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Die Preise im Güterverkehr haben sich nicht so entwickelt, wie das in den 90er Jahren erwartet worden war. Zudem ist die finanzielle Lage des Bundes angespannt.

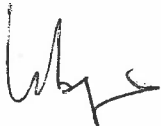
Der Bundesrat will den Mechanismus des FinöV-Fonds neu regeln, die Problematik der Folgekosten lösen und klare Prioritäten bei der Realisierung der Infrastrukturprojekte setzen. Was bereits im Bau ist, wird fertig gestellt. Der Kredit für den Ceneri-Basistunnel wird frei gegeben. Und die HGV-Botschaft soll vor der Sommersession verabschiedet werden. Mit der Gesamtschau der Grossprojekte in den Jahren 2007/2008 hat der Bundesrat ein weiteres Mal die Möglichkeit, die Entwicklung zu steuern. Ein Verzicht auf gewisse, bisher geplante Projekte wird dabei keineswegs ausgeschlossen.

Volk und Stände haben mehrfach in Abstimmungen bestätigt, dass der Bund die Grossprojekte im Schienenverkehr realisieren soll. Der Bundesrat und das Parlament müssen dafür sorgen, dass die angepeilten verkehrspolitischen Ziele trotz der Mehrkosten und der verschlechterten Rahmenbedingungen erreicht werden können. Zudem müssen sie darauf achten, dass zusätzliche Sparbemühungen nicht auf Kosten des volks- und betriebswirtschaftlichen Wertes der bestehenden Infrastrukturen gehen. Die Neuregelung der Finanzierung der Schieneninfrastruktur und des FinöV-Fonds bietet Gewähr dafür, dass dies ohne zusätzliche Belastung des Bundesbudgets möglich ist.

## 7. Antrag

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier und vom weiteren Vorgehen Kenntnis zu nehmen.

UVEK Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation



Moritz Leuenberger

Beilage: Entwurf des Beschlussdispositivs