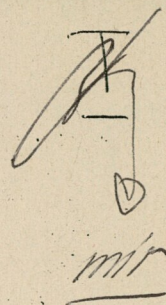


3003 Bern, 29. Mai 1995

  
mir

An die Mitglieder  
des Bundesrates

### Verkehrspolitik / Finanzpolitik

Herr Bundespräsident, Frau Bundesrätin,  
Herren Bundesräte, liebe Kollegin und Kollegen

In der Beilage finden Sie die Unterlagen zur Finanzierung der NEAT gemäss  
Ihren Beschlüssen.

Mit diesen Varianten kann zwar ein Beitrag zur Finanzierung der beiden  
Basistunnel geleistet werden, hingegen bringen sie für die ganze Verkehrs-  
problematik keine Lösung.

Die Entwicklung des Bundeshaushalts sieht folgendermassen aus:

	in Milliarden Franken			
	1996	1997	1998	1999
Defizite ohne NEAT	4,9	5,6	4,4	5,7
Defizite mit NEAT, Bahnreform und Ausgliederung des Einnahmeüberschusses der Pensionskasse	5,2	6,1	7,3	8,5
Entwicklung der Zinsausgaben 1995-99:	+ 8,1 % pro Jahr			

Die Frage dazu ist bereits gestellt, wie diese gesamtheitliche Lösung aussehen soll. Dazu hat der Bundesrat noch keine Antwort gegeben. Zu bedenken wären dabei folgende Elemente:

- Die **Baukosten** von 14 Milliarden (Preisstand 1991) dürften allein schon aufgrund der Kantonswünsche nicht einzuhalten sein. Darüber hinaus bestehen die bekannten beträchtlichen Risiken solcher Bauwerke (pro memoria: Verdoppelung der Baukosten im "Chunnel" trotz einfacher Geologie).
- Die **Betriebskosten** dürften höher ausfallen als angenommen, da insbesondere die Sicherheitsmassnahmen unzureichend erfasst sind.
- Die **Kapitalkosten** wachsen rasch ins astronomische, wenn nicht ab Inbetriebnahme genügend Verkehrserträge zu ihrer Deckung erwirtschaftet werden (Beispiel: zusätzliche Verschuldung im zehnten Betriebsjahr, wenn nur Betriebs- und keine Kapitalkosten erwirtschaftet werden können: 18 Milliarden).
- **Verkehrspolitisch** macht das heutige Bauprogramm wenig Sinn: über 50 % des versprochenen Kapazitätswachses der NEAT können ohne den dritten Juradurchstich nicht genutzt werden. Von der Verkehrsentwicklung her ist kein zeitlicher Druck gegeben, die NEAT bis ins Jahr 2006/2008 fertigzustellen. *→ Gerade ohne*

Deshalb werden in der Volksabstimmung über eine Treibstoffzollerhöhung nicht nur die Autolobby, sondern auch die Gegner der heute konzipierten NEAT dagegen antreten.

Die Chancen sind also gering für eine Annahme, das finanzielle Desaster wäre bei unverändertem Bauprogramm in 5 bis 10 Jahren vorprogrammiert. Die Folge wären Sanierungsmassnahmen, mit Druck auf alle Aufgabengebiete wie:

- Armee und Zivilschutz
  - Bildung und Forschung
  - Landwirtschaft
  - Soziale Wohlfahrt, inkl. Asylpolitik (bei gleichzeitigem Anstieg der Kosten für AHV/IV)
- und natürlich ein Zwang für Steuererhöhungen.

Ein Nein hätte zudem noch weitere gravierende Nachteile:

- Verlust der Glaubwürdigkeit des Bundesrates
- Redimensionierung und Verzögerung des Ausbaus der SBB-Infrastruktur und der NEAT
- Image-Schaden der Schweiz im Ausland. Die demokratischen Institutionen würden in ein schlechtes Licht gerückt wegen eines Versagens der Regierung.
- Schwierigkeiten, eine Lösung für die künftige Verkehrsproblematik zu finden.  
Zweimal Nein gegen Treibstoffbelastungen und Erweiterung der Zweckbindung bedeutete einen Rückschlag für die Idee, zwischen Schiene und Strasse gleich lange Spiesse zu schaffen.
- Verlust der Konkurrenzfähigkeit wegen höheren Zinsen, da ohne zusätzliche Einnahmen Defizite bestehen bleiben.

Deshalb scheint uns notwendig, dass der Bundesrat die Verkehrspolitik neu überdenkt.

Abgesehen von allen übrigen Aufgaben, welche allein schon einen defizitären Haushalt verursachen, stehen im Verkehrsbereich zusätzlich zur NEAT gigantische unfinanzierte Aufgaben bevor:

Sicherstellung eines attraktiven Regionalverkehrs, Entschuldung/Neustrukturierung SBB, Bahn 2000 (erste und zweite Etappe), Anschluss der Westschweiz ans französische Hochleistungsnetz, Lärmschutz, Agglomerationsverkehr, Südanschluss NEAT.

Was die internationalen Verpflichtungen anbetrifft, so verlangt das Transitabkommen bloss, dass die "ersten Abschnitte des modernisierten Transitnetzes im Jahr 2005 dem Verkehr übergeben werden" (Transitabkommen, AS 1993, S.15). Es schreibt andererseits in Art. 4 auch die Koordination der Bauvorhaben zur Sicherstellung der Rentabilität vor.

Die regionalpolitischen Anliegen sind bei der Lösung des Problems der Erstellung einer effizienten Nord/Süd-Achse für den Personen- und Güterverkehr nicht prioritär. Sie können zeitlich gestaffelt und allenfalls innerhalb der ordentlichen Finanzierungsmechanismen erstellt werden.

Aufgrund dieser Analyse möchten wir den Bundesrat dringend bitten, seinen Finanzierungsentscheid zu erweitern und die prioritären Projekte Bahn 2000 (erste und zweite Etappe) bezüglich Finanzierung gleichrangig zu behandeln wie die NEAT.

Eine kohärente Verkehrspolitik müsste folgende Schritte in untenstehender Reihenfolge beinhalten:

- Realisierung der ersten Etappe Bahn 2000
- Realisierung einer Nord/Süd-Flachbahn durch die Alpen mit allen Zubringern am Gotthard
- Entschuldung und neue Strukturen für die SBB
- Realisierung der zweiten Etappe Bahn 2000 inklusiv den dritten Juradurchstich
- je nach Entwicklung der Verkehrsnachfrage eine zweite NEAT-Achse am Lötschberg

Für den aufgrund dieser Prioritäten entstehenden Finanzbedarf für die nächsten 15 bis 20 Jahre wäre eine Finanzierung sicherzustellen. Erstes Element wäre die vom Bundesrat ins Auge gefasste Variante einer Treibstoffgrundzollerhöhung um 20 Rp/l bei gleichzeitiger Reduktion des Treibstoffzollzuschlags um 10 Rp. und ihre Zweckbindung für Eisenbahngrossprojekte.

Weil dies nicht genügt - die Belastung der Treibstoffe stösst an enge Grenzen -, müsste ferner die Einnahmenverteilung bei der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe neu gestaltet werden, so dass ein grosser Teil für die Eisenbahnen verwendet werden könnte. Schliesslich sollte auch die Alpentransitabgabe schwer gewichtig den Bahnen zukommen. Diese Finanzierungen bedingen Verfassungsänderungen.

Wir sind überzeugt, dass Volk und Stände für eine kohärente, mit Augenmass betriebene Verkehrspolitik Verständnis haben. Das Risiko, dass die Variante des Bundesrates (NEAT-Zweckfinanzierung für 15 Jahre) abgelehnt wird, ist gross, weil damit

- grünes Licht für ein überdimensioniertes Projekt gegeben wird
- das erst noch die Finanzierungsprobleme im Verkehr nicht annähernd löst.

Der Steuerzahler und Autofahrer möchte aber, wenn er einen weiteren Effort macht, wenigstens erkennen können, dass die Finanzierungsprobleme einigermaßen beherrschbar werden. Sollte im übrigen der neueste Vorschlag des Bundesrates für die NEAT-Finanzierung scheitern - ein durchaus denkbare Szenario -, wäre der Rückgriff auf die Treibstoffzölle für künftig dringend notwendige Finanzierungen für mehrere Jahre vom Tisch und somit die Verewigung des Finanzdebakels auf Bundesebene programmiert.

Fazit: Der Bundesrat muss davon absehen, das NEAT-Projekt ungebührlich prioritär zu behandeln, einzig dafür eine Finanzierung zu suchen und andere, eindeutig wichtigere Projekte damit - weil unfinanziert - zu gefährden.

Ich bitte Sie deshalb, Herr Bundespräsident, Frau Bundesrätin, Herren Bundesräte, unsere Ueberlegungen im Interesse einer konkurrenzfähigen Wirtschaft und eines stabilen und zuverlässigen Staates einer gründlichen Ueberprüfung zu unterziehen und diese als Arbeitshypothese für die Gestaltung der Verkehrspolitik und der Finanzpolitik in die nächsten Arbeiten einzubeziehen.

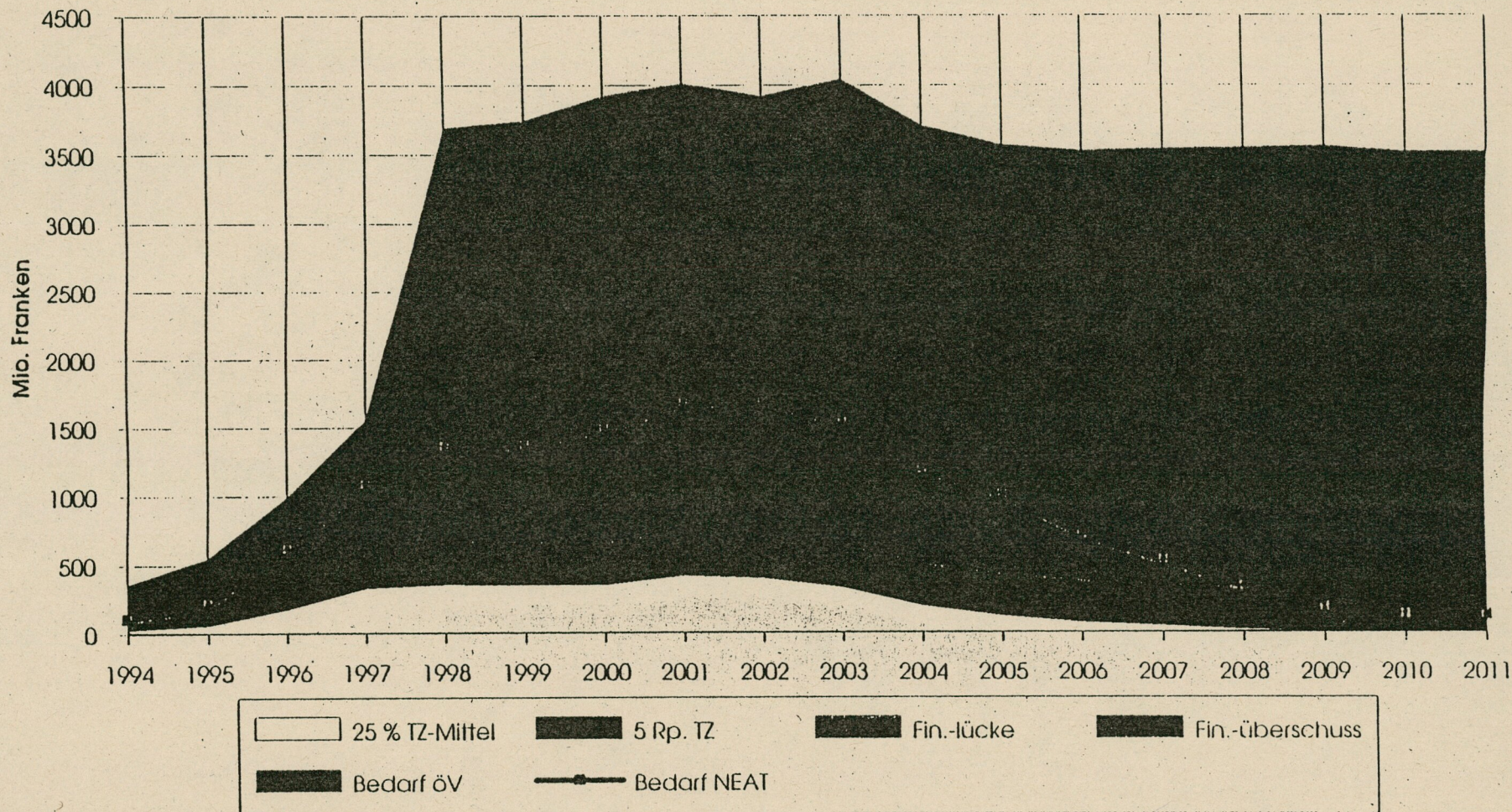
Mit freundlichen Grüßen

*Off Stich*

Otto Stich

Beilage:  
Uebersicht über die Finanzierungsmodelle  
gemäss BRB vom 11.5.1995

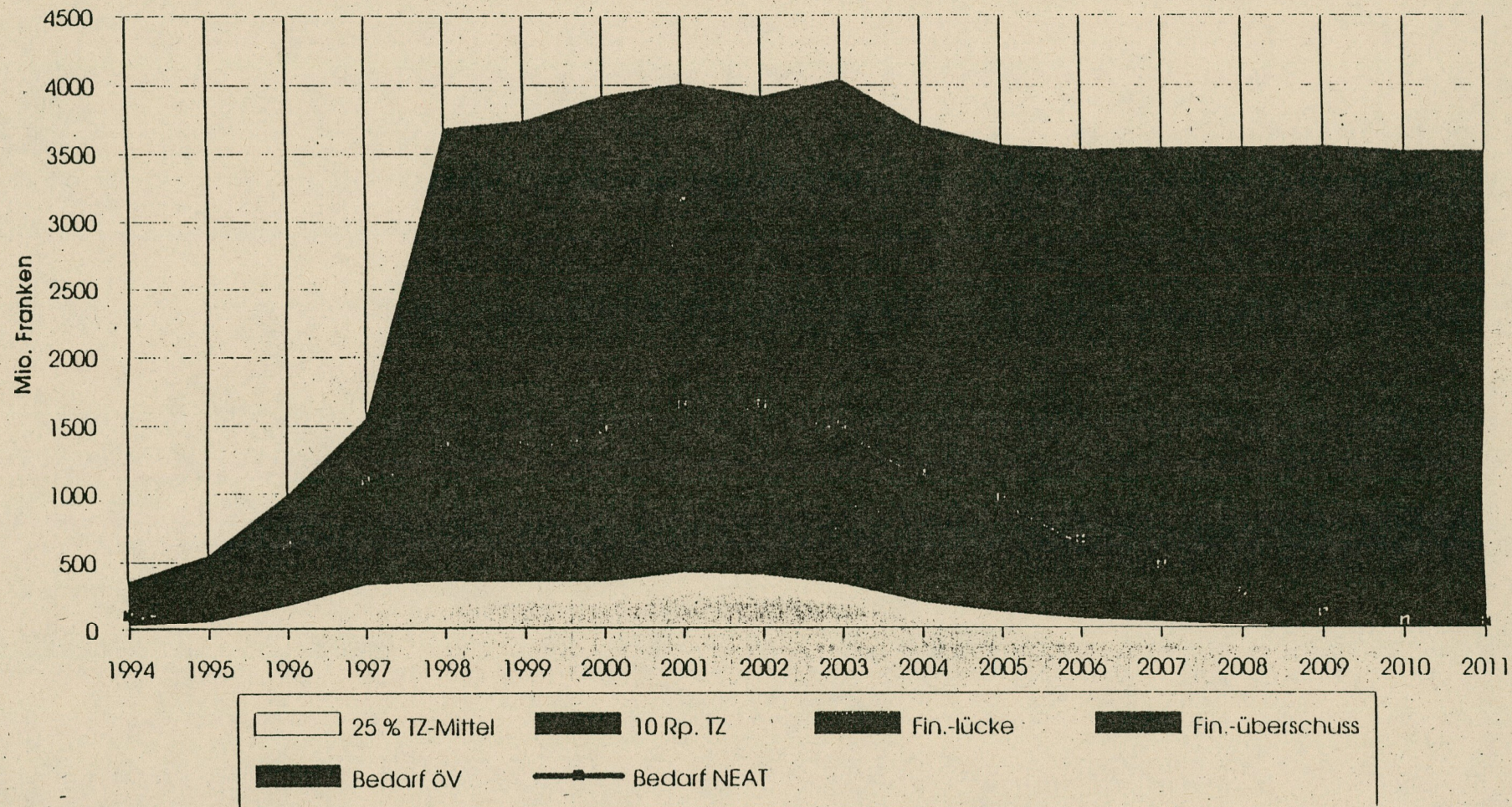
Variante 5 Rp. Treibstoffzoll für NEAT



Anmerkungen:

- reale Zahlen (Preisbasis 1995)
- NEAT-Bedarf inkl. Bauzinsen für nicht finanzierten Investitionsteil
- öV-Bedarf gemäss Gesamtübersicht Verkehrsgeschäfte

## Variante 10 Rp. Treibstoffzoll für NEAT



## Anmerkungen:

- reale Zahlen (Preisbasis 1995)
- NEAT-Bedarf inkl. Bauzinsen für nicht finanzierten Investitionsteil
- öV-Bedarf gemäss Gesamtübersicht Verkehrsgeschäfte

**NEAT:  
Übersicht über die Finanzierungsmodelle  
gemäss Bundesratsbeschluss vom 11. Mai 1995**

**1 Gesamtfinanzierungsnachweis bis 2011**

Im folgenden werden zwei Varianten der NEAT-Finanzierung dargestellt:

- **Variante 1:** Grundzollerhöhung auf Treibstoffen um 10 Rappen pro Liter (5 Rp. für die NEAT; 5 Rp. zusätzlich für die Nationalstrassen).
- **Variante 2:** Grundzollerhöhung auf Treibstoffen um 20 Rappen pro Liter bei gleichzeitiger Reduktion des Treibstoffzollzuschlages um 10 Rappen (10 Rp. für die NEAT, neutral betreffend Nationalstrassen).

(reale Zahlen, Preisbasis 1995)	Variante 1	Variante 2
Finanzierungsbedarf NEAT 1) (Preisbasis 1995, ohne Bauzinsen)	13,9 Mia.	13,9 Mia.
Finanziert über:		
- 25 % Anteil Treibstoffzölle 2)	3,3 Mia.	3,3 Mia.
- Treibstoffzoll-Erhöhung	4,3 Mia.	8,6 Mia.
Finanzierungslücke I.	6,3 Mia.	2,0 Mia.
2 % reale Bauzinsen auf nicht. finanziertem Investitionsteil	1,6 Mia.	0,9 Mia.
<b>Finanzierungslücke II bzw. zusätzliche Verschuldung</b>	<b>7,9 Mia.</b>	<b>2,9 Mia.</b>
Verschuldung in Prozent der Gesamtkosten (inkl. Bauzinsen)	51 %	20 %

1) Inkl. Integration Ostschweiz.

2) Der 25 %-Anteil bezieht sich nur auf die Achsen Gotthard und Lötschberg.

Bei einer befristeten Zweckbindung der Treibstoffzollerhöhung von 15 Jahren (1997-2011) werden bei 5 Rappen zugunsten der NEAT 51 Prozent des Finanzierungsbedarfs, bei 10 Rappen 20 Prozent durch eine zusätzliche Verschuldung auf die zukünftigen Generationen übertragen. Dies sind zu Preisen von 1995 7,9 Milliarden (zu laufenden Preisen 12,7 Mia.) bzw. 2,9 Milliarden (zu laufenden Preisen 4,7 Mia.).



## 2 Vorbehalte und Erläuterungen zu den Berechnungen

- Die Berechnungen basieren auf den Zahlen und der Methodik der Gesamtübersicht Verkehrsgeschäfte (reale Zahlen, Preisbasis 1995).
- Sie gehen von der Einhaltung des Kostenplafonds von 14,9 Mia. Franken (inkl. Integration Ostschweiz; Preisbasis 1991, ohne Bauzinsen) bei der NEAT aus. Nicht berücksichtigt sind u.a. Kantonswünsche, zusätzliche Umweltauflagen oder geologische Überraschungen.
- Die weiteren Finanzierungsbedürfnisse im Bereich des öffentlichen Verkehr wie BAHN 2000, 3. Juradurchstich, Sanierung SBB, Anschluss der Westschweiz an das TGV-Netz, Südanschluss der NEAT oder Lärmschutzmassnahmen werden ausgeklammert.
- Wir gehen davon aus, dass eine Erhöhung der Treibstoffzölle von 5 Rappen für die NEAT (Var. 1) 1995 300 Millionen, von 10 Rappen für die NEAT (Var. 2) 600 Millionen Franken erbringt. Da die Einnahmen aus den Treibstoffzöllen in aller Regel mit der Teuerung nicht Schritt halten können, unterstellen wir einen realen jährlichen Rückgang von 0,5 Prozent.

## 3 Beurteilung des Fremdfinanzierungsanteils

Eine Übertragung der NEAT-Kosten an zukünftige Generationen ist in engem Zusammenhang mit den Wirtschaftlichkeitserwartungen zu sehen. Coopers & Lybrand haben diese Berechnungen durchgeführt. Unter der Annahme (Szenario -15/+10), dass

- die Bahntarife gegenüber heute real um über 15 Prozent steigen,
- die Bahnen gegenüber der Strasse europaweit 10 Prozent an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen,
- die Kostenvorgaben eingehalten werden können,
- der Transitverkehr durch die Schweiz den Marktanteil um 50 bis 100 Prozent erhöht,

errechnete Coopers & Lybrand einen **Anteil von 16,7 Prozent** der Gesamtkosten, welcher aus den Erträgen der NEAT erwirtschaftet, d.h. verzinst und zurückbezahlt werden kann. Aufgrund der optimistischen Annahmen bildet dieser Anteil unserer Ansicht nach die Obergrenze, welcher aus betriebswirtschaftlicher

Sicht mittels Verschuldung finanziert werden darf. Keine der beiden Varianten erreicht diesen Anteil.

#### 4 Auswirkungen auf den Nationalstrassenbau

Zur Erinnerung: Der Bundesrat hat mit den Sanierungsmassnahmen Kürzungen im Strassenbereich beschlossen, insbesondere beim Bau und Unterhalt des Nationalstrassennetzes. Es war sein fester Wille, mit dieser Zurückhaltung im Strassenbereich die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu erleichtern.

Bei Variante 1 mit einer Grundzollerhöhung von 10 Rappen sollen 5 Rappen für die NEAT verwendet werden und 5 Rappen in die Spezialfinanzierung Strassenverkehr fliessen. Dies hätte folgende Auswirkungen auf die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (in Mia. Franken; ab 1999 grobe Schätzung):

Rückstellung	1994	1996	1998	2000	2003	2007
unter Beachtung der Sparbeschlüsse	0,8	1,7	2,9	3,8	4,5	6,1
bei Beschleunigung des Nationalstrassenbaus	0,8	1,4	2,0	2,8	3,5	5,1

Bei Einhaltung der beschlossenen Kürzungen steigt die Rückstellung bis ins Jahr 2000 auf 3,8 Milliarden, bis 2007 auf 6,1 Milliarden Franken. Selbst wenn die Einnahmen aus den zusätzlichen 5 Rappen Treibstoffzoll für eine Beschleunigung des Nationalstrassenbaus eingesetzt werden - und damit die Sparbeschlüsse des Bundesrates im Strassenbereich nach bloss knapp einem Jahr rückgängig gemacht würden - steigt die Rückstellung bis ins Jahr 2000 auf 2,8 Milliarden, bis 2007 auf 5,1 Milliarden Franken. Dies wird einem starken Druck für zusätzliche Strassenausbauten (wie 3. Spur Bern - Zürich, 2. Gotthardtunnel) auslösen.

<p><b>NLFA:</b>  <b>Aperçu des modèles de financement</b>  <b>définis dans l'arrêté du Conseil fédéral du 11 Mai 1995</b></p>
---

**1 Financement global jusqu'en l'an 2011**

Le financement des NLFA fait l'objet de deux variantes décrites ci-dessous:

- **Variante 1:** Hausse de 10 centimes par litre du droit de base sur les carburants (5 ct. pour les NLFA, 5 ct. supplémentaires pour les routes nationales).
- **Variante 2:** Hausse de 20 centimes par litre du droit de base sur les carburants et réduction simultanée de 10 centimes de la surtaxe (10 ct. pour les NLFA, pas de changement pour les routes nationales).

(Montants en valeur réelle, niveau des prix de 1995)	Variante 1	Variante 2
Coût des NLFA 1) (Niveau des prix de 1995, intérêts intercalaires non compris)	13,9 Mia.	13,9 Mia.
Financement: - 25 % du coût au moyen des droits d'entrée sur les carb. 2) - Hausse des droits d'entrée sur les carb.	3,3 Mia. 4,3 Mia.	3,3 Mia. 8,6 Mia.
Solde à financer I	6,3 Mia.	2,0 Mia.
Intérêts intercalaires réels de 2% sur la part des travaux dont le financement n'est pas assuré	1,6 Mia.	0,9 Mia.
<b>Solde à financer II ou endettement supplémentaire</b>	<b>7,9 Mia.</b>	<b>2,9 Mia.</b>
Dette en pour cent du coût global (intérêts intercalaires compris)	51 %	20 %

1) Infrastructure de Suisse orientale comprise

2) La part de 25% ne concerne que les axes du Gotthard et du Lötschberg.

La part du coût à la charge des générations futures sera de 51 pour cent si la hausse des droits de douane sur les carburants affectée durant 15 ans (1997 à

2011) au financement des NLFA est de 5 centimes, et de 20 pour cent si cette hausse est de 10 centimes. Au niveau des prix de 1995, cette part sera donc de 7,9 milliards (12,7 mia en prix nominaux) ou de 2,9 milliards (4,7 mia en prix nominaux).

## 2 Remarques concernant les calculs

- Les calculs se fondent sur les chiffres et les principes applicables à la présentation générale des questions routières (montants en valeur réelle, niveau des prix de 1995).
- Le coût plafond de 14,9 milliards (fondé sur le niveau des prix de 1991 et comprenant le coût de l'infrastructure prévue en Suisse orientale mais pas les intérêts intercalaires) est considéré comme inchangé. Ce montant ne tient pas compte des souhaits susceptibles d'être exprimés par certains cantons, des contraintes supplémentaires liées à la protection de l'environnement ou d'éventuelles "surprises géologiques".
- Le coût des autres projets concernant les transports publics tels RAIL 2000, la 3<sup>e</sup> ligne à travers le Jura, l'assainissement de la situation financière des CFF, le raccordement de la Suisse romande au réseau des TGV, le raccordement méridional des NLFA ou les mesures de protection contre le bruit n'est pas pris en considération.
- Nous partons du principe qu'en 1995, une hausse des droits de douane de 5 centimes au profit des NLFA (variante 1) rapporterait 300 millions et qu'une hausse de 10 centimes au profit des NLFA (variante 2) rapporterait 600 millions. Comme les recettes tirées des droits d'entrée sur les carburants ne sont pas adaptées au renchérissement, nous supposons qu'elles diminueront de 0,5 pour cent par année en valeur réelle.

### 3 Evaluation de la proportion financée par l'emprunt

Un report du coût des NLFA sur les générations futures doit être examiné sous l'angle de la rentabilité attendue de l'ouvrage. Coopers & Lybrand ont étudié le problème. En admettant que

- les tarifs ferroviaires augmentent de 15 pour cent en valeur réelle par rapport, à aujourd'hui,
- la capacité concurrentielle du rail par rapport à la route s'accroisse de 10 pour cent sur l'ensemble de l'Europe,
- les budgets soient tenus,
- la part de marché du trafic de transit à travers la Suisse progresse de 50 à 100 pour cent,

Coopers & Lybrand ont calculé que **16,7 pour cent** de l'ensemble des coûts (intérêts et amortissement) devront être couverts par les recettes tirées de l'ouvrage. A notre avis, cette part de 16,7 pour cent représente le maximum de ce qui, du point de vue économique, devrait être financé par l'emprunt. Or aucune des deux variantes proposées ne réduit l'endettement dans une telle mesure.

### 4 Répercussions sur la construction des routes nationales

Nous tenons à rappeler que, dans le cadre des mesures destinées à assainir la situation financière de la Confédération, le Conseil fédéral a diminué le budget réservé aux routes, notamment les crédits consacrés à la construction et à l'entretien du réseau des routes nationales. La volonté clairement manifestée à cette occasion consistait à diminuer les dépenses routières pour mieux financer les transports publics.

En cas d'adoption de la variante 1, la moitié de l'augmentation de dix centimes du droit de base sera utilisée pour les NLFA et l'autre moitié affectée à la provision destinée au domaine de la circulation routière. Les répercussions sur cette provision seraient alors les suivantes (montants en milliards de francs, estimations grossières à partir de 1999):

Provision	1994	1996	1998	2000	2003	2007
Compte tenu des mesures d'économie décidées	0,8	1,7	2,9	3,8	4,5	6,1
En cas d'accélération du rythme de construction des routes nationales	0,8	1,4	2,0	2,8	3,5	5,1

Si les restrictions budgétaires continuent d'être appliquées en matière routière, la provision passera de 3,8 milliards en l'an 2000 à 6,1 milliards en l'an 2007. Même si les recettes tirées de l'augmentation de 5 centimes des droits d'entrée sur les carburants étaient utilisées pour augmenter le rythme de réalisation du réseau des routes nationales, ce qui équivaldrait à annuler, au bout d'un an à peine, la décision prise par le Conseil fédéral de réaliser des économies dans le domaine routier, la provision se montera à 2,8 milliards en l'an 2000 et à 5,1 milliards en l'an 2007. Cela augmentera fortement la pression exercée en faveur de l'ouverture de nouveaux chantiers routiers (tels que ceux de la 3<sup>e</sup> voie de l'autoroute Berne - Zurich ou du 2<sup>e</sup> tunnel routier du Gotthard).