

ARBEITSGRUPPE FINANZIERUNG DES ÖFFENTLICHEN  
VERKEHRS  
GROUPE DE TRAVAIL FINANCEMENT DU TRAFIC PUBLIC

Bern, 23. August 1995

**BAU UND FINANZIERUNG  
DER  
INFRASTRUKTUR DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS**

**Bericht zuhanden des Bundesrates**

**Embargo:  
Freitag, 25. August 1995, 08.00 Uhr**

## Inhaltsverzeichnis

<u>ZUSAMMENFASSUNG</u>	<u>4</u>
<u>1 AUFTRAG</u>	<u>6</u>
<u>2 ZUSAMMENSETZUNG DER ARBEITSGRUPPE</u>	<u>7</u>
<u>3 ANALYSE DES AUFTRAGES</u>	<u>7</u>
3.1 AUSGANGSLAGE	7
3.2 INVESTITIONSPROGRAMM FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR (ÖV)	8
3.3 FINANZIERUNG DER INVESTITIONSPROGRAMME IM ÖV	9
3.4 VERHÄLTNIS ZUM STRASSENBAU	11
<u>4 FINANZIERUNG DER VERKEHRSMITTELINVESTITIONEN</u>	<u>11</u>
4.1 MÖGLICHE FINANZIERUNGSQUELLEN	11
4.2 FRAGE DER VERSCHULDUNG UND FESTLEGUNG DES FINANZRAHMENS FÜR ÖV- PROJEKTE	17
4.3 DIE RECHTLICHE AUSGESTALTUNG DER NEUEN ZWECKGEBUNDENEN EINNAHMEN	20
4.4 VERBUCHUNGSMODUS FÜR DIE FINANZIERUNG DES ÖV	23
4.5 FORM DER GEWÄHRUNG DER GELDER AN DIE BAHNEN	25
4.6 VERTEILUNG DER ANTEILSMÄSSIGEN TREIBSTOFFZOLLFINANZIERUNG AUF DIE ACHSEN	27
4.7 FINANZIERUNG DES ÖV-GRUNDBEDARFS	31
4.8 FINANZIERUNG VON LÄRMSCHUTZMASSNAHMEN BEI DEN BAHNEN	32
4.9 FINANZIERUNG DER NATIONALSTRASSEN	33
<u>5 OPTIMIERTES INVESTITIONSPROGRAMM FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR</u>	<u>35</u>
5.1 GRÜNDE FÜR EINE NEUBEURTEILUNG DES INVESTITIONSPROGRAMMS	35
5.2 OPTIMIERUNGSSPIELRAUM	38
5.3 UNTERSUCHTE VARIANTEN	39
5.4 BEURTEILUNGSKRITERIEN	43
5.5 EVALUIERUNG DER SZENARIEN	46
5.6 VERTIEFT ZU PRÜFENDE VARIANTEN	52
5.7 EMPFEHLUNG	57
<u>6 WEITERES VORGEHEN</u>	<u>60</u>

## Anhang

- 1 Übersicht über die NEAT-Achsen Gotthard und Lötschberg
  - a) Betriebsfähige Teilstrecken
  - b) Übersichtskarten
  - c) Gesamtübersicht über die Varianten und Teilstrecken
- 2 Detailbeschreibung der Varianten 4, 5 und 8
- 3 Übersichten über die Investitionsprogramme 4, 5 und 8
- 4 Graphische Darstellung des Vorgehens bei der Evaluierung der Varianten
- 5 Rechtsgutachten über den Einsatz und die Verteilung von Treibstoffzollgeldern für die NEAT

## Zusammenfassung

Gemäss Auftrag und Vorgaben des Bundesrates vom 27. Juni 1995 hat die Arbeitsgruppe «Finanzierung des öffentlichen Verkehrs» mögliche Finanzierungsmodelle für Eisenbahngrossprojekte diskutiert, einen Finanzrahmen festgelegt und darauf aufbauend verschiedene Varianten für ein priorisiertes und damit finanzierbares Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr (Planungsperiode 1996 bis 2015) erarbeitet. Gestützt auf diese Arbeiten empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Bundesrat folgende Massnahmen:

- Für die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte soll eine Spezialfinanzierung vorgesehen werden, die aus einer zeitlich befristeten, zweckgebundenen Abgabe von 10 Rappen pro Liter Treibstoff, einer neuzuschaffenden Bahnabgabe sowie Teilen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe gespiesen wird.
- Die Spezialfinanzierung soll die Eisenbahngrossprojekte Bahn 2000 (1. und 2. Etappe), die NEAT, den TGV-Anschluss der Westschweiz sowie die Finanzierung von Lärmschutzmassnahmen umfassen.
- Nicht mehr als 25 Prozent der Projektkosten sollen über eine Verschuldung am Kapitalmarkt finanziert werden.
- Der Grundbedarf von SBB und KTU ist für die optimale Nutzung der Neubauprojekte entscheidend und soll zulasten der allgemeinen Bundeskasse finanziert werden.
- Innerhalb der Eisenbahngrossprojekte wird der Bahn 2000 Priorität eingeräumt. Die 1. Etappe soll wie geplant bis 2005 verwirklicht werden.
- Die NEAT soll redimensioniert werden. Als mögliche Varianten wird einerseits eine prioritäre Realisierung einer auf die Basisstrecken am Gotthard reduzierten Gotthardachse (zweispuriger Gotthardbasistunnel, Ceneri- und Zimmerbergtunnel) und im Anschluss daran eines *zweispurigen* Lötschbergbasistunnels, andererseits eine auf die Basisstrecken am Gotthard reduzierte Gotthardachse *gleichzeitig* mit einem *einspurigen* Lötschbergbasistunnel vorgeschlagen.
- Der TGV-Anschluss in der Westschweiz ist als Planungsannahme im Zeitraum zwischen 2000 und 2007 eingestellt.
- Auf den Ausbau der Zufahrten an Gotthard und Lötschberg kann dank den Fortschritten in der Eisenbahntechnologie während des Planungshorizontes (1996 - 2015) verzichtet werden. Um kapazitäts- und zeitmässig eine möglichst optimale Ausnutzung der neuen Basistunnel zu ermöglichen, werden Ausbauten am bestehenden Netz geprüft und die dafür nötigen finanziellen Mittel vorgesehen.

- Der Lärmschutz soll insbesondere auf den Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln, auf den stark lärmbelasteten Strecken im Mittelland und in grösseren Agglomerationen sowie entlang der Huckepack-Korridore Gotthard und Lötschberg durch aktive (verbessertes Rollmaterial) und passive (Lärmschutzwände oder -fenster, gegebenenfalls Umfahrungen) massgeblich verbessert werden.
- Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes innert nützlicher Frist soll ab 1998 mit jährlich mindestens 1,6 Milliarden Franken sichergestellt werden.

## 1 Auftrag

Gemäss Beschluss vom 27. Juni 1995 hat der Bundesrat folgenden Auftrag erteilt:

*«Es wird eine Arbeitsgruppe (EFD: Federführung, SBB, EVED, Vizekanzler Casanova) gebildet mit folgenden Aufträgen (Termin: Mitte bis Ende August 1995):*

1. *Ausarbeitung eines Finanzierungskonzepts auf der Basis des Bundesratsbeschlusses vom 11. Mai 1995 (Klausur), welches zusammen mit den heute schon in Bahninfrastrukturen jährlich investierten Mitteln eine Realisierung der dringendsten Investitionsbedürfnisse der SBB, der Bahn 2000 und der NEAT erlauben.*
2. *Definition der dringendsten Investitionsbedürfnisse gemäss Ziffer 1.*
3. *Ausarbeitung eines Konzepts mit Finanzierungsmöglichkeiten eines Fonds für den öffentlichen Verkehr, welcher die Finanzierung der Investitionsbedürfnisse der nächsten Dringlichkeitsstufe erlaubt.»*

Im Beschluss vom 11. Mai 1995 wurde folgendes festgelegt:

*Als Arbeitshypothese für das weitere Vorgehen wird*

1. *an der Netzvariante der NEAT festgehalten*
2. *ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen: In einem 1. Schritt wird eine Sonderfinanzierung für die NEAT realisiert; in einem 2. Schritt wird später die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs angegangen (z.B. mit Verkehrsfonds). Vorlagen, die ein fakultatives Referendum nach sich ziehen, werden gegenüber solchen mit obligatorischem Referendum für den ersten Schritt bevorzugt.*

Zur Mittelbeschaffung legte der Bundesrat am 11. Mai 1995 ebenfalls fest:

1. *Keine Inanspruchnahme der Mehrwertsteuer.  
Mischrechnung: Eine gewisse Verteilung der Kosten auf die künftige Generation ist vertretbar.*
2. *Umwandlung des Treibstoffviertels gemäss den Motionen Danioth und Schmidhalter in à-fonds perdu-Beiträge (Änderung des Alpentransitbeschlusses Art. 14 und 15).  
Zwei Finanzierungsvarianten sind durchzurechnen (Befristung rund 15 Jahre):*

- Grundzollerhöhung auf Treibstoffen um 10 Rappen (5 Rp. für die NEAT; 5 Rp. zusätzlich für die Nationalstrassen) und einer Verschuldung von rund 50 Prozent.
  - Grundzollerhöhung auf Treibstoffen um 20 Rappen bei gleichzeitiger Reduktion des Treibstoffzollzuschlages um 10 Rappen (10 Rp. für die NEAT; neutral betreffend Nationalstrassen) und einer Verschuldung von rund 25 Prozent.
3. Die Frage der Verbuchung in der Staatsrechnung bleibt noch offen.

## 2 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

- |   |   |
|---|---|
| - Bundeskanzlei                                     | A. Casanova, Vizekanzler  |
| - Eidg. Finanzdepartement                           | Dr. U. Gygi, Direktor EFV (Vorsitz)<br>P. Siegenthaler, stv. Direktor EFV |
| - Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement | Dr. Ch. Furrer, Generalsekretär EVED<br>Dr. M. Friedli, Direktor BAV      |
| - Schweiz. Bundesbahnen                             | Dr. B. Weibel, Präsident der GD SBB<br>Prof. Dr. H.P. Fagagnini, GD SBB   |
| - Sekretariat:                                      | Dr. P. Füglistaler, EFV   |

Herr dipl. ing. ETH P. Testoni, Vizedirektor BAV, wurde zu den Sitzungen beigezogen. Vertreter der Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) wurden über Auftrag, Arbeitsmethode und geprüfte Varianten informiert und angehört.

Die Arbeitsgruppe dankt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung und der SBB, die im Hintergrund und während der Ferienzeit zu diesem Bericht beigetragen haben.

## 3 Analyse des Auftrages

### 3.1 Ausgangslage

Aufgrund der nachstehend unter Ziffer 5.1 geschilderten Entwicklungen und veränderten Rahmenbedingungen hat der Bundesrat am 19./20. Februar 1995 beschlossen, die Umsetzung des NEAT-Konzeptes umfassend zu überprüfen und in den Gesamtrahmen der finanzrelevanten Verkehrsgeschäfte der kommenden Jahre zu stellen. Zu diesem Zweck erteilte der Bundesrat folgende Aufträge:

- Erarbeitung einer Gesamtübersicht über die in den nächsten Jahren zentralen und wesentlich finanzrelevanten Verkehrsgeschäfte (Übersicht des EVED vom 12. Mai 1995).
- Erarbeitung einer Gesamtstrategie über die in den nächsten Jahren geplanten zentralen Abgabenprojekte.
- Erarbeitung einer Botschaft für einen Übergangskredit zur Finanzierung der Planungs- und vorbereitenden Bauvorhaben der NEAT auf beiden Achsen dergestalt, dass bei den Arbeiten kein Unterbruch erfolgt und möglichst keine Präjudizien geschaffen werden (Botschaft vom 12. April 1995 für einen zweiten Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale). Gemäss Entwurf des Bundesbeschlusses soll der Grossteil des Kredites gesperrt bleiben, bis die Finanzierung gesichert ist (Ausnahme Fensterstollen Sedrun).
- Am 12. April 1995 beschloss der Bundesrat, im Rahmen des Vorprojektentscheides die Linienführung des Gotthardbasistunnels und des Lötschbergbasistunnels zu genehmigen. Die Vorprojektgenehmigung für die übrigen Teilabschnitte der Neubaustrecken auf beiden Achsen wurde zurückgestellt. Für die genehmigten Neubaustrecken werden zurzeit die Auflageprojekte ausgearbeitet.

Für die weiteren Arbeiten legte der Bundesrat folgende Grundsätze fest:

- Die verschiedenen Baulose sollen so organisiert werden können, dass ein möglichst gleichmässiger Finanzierungsbedarf über die Baujahre entsteht, welcher mit der vorgesehenen Finanzierung in Übereinstimmung gebracht werden kann.
- Bei den Linienführungen (v.a. Zufahrten) sind kostengünstige Ausführungen betreffend Basis- und Alternativvarianten zu prüfen, um - unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeit - möglichst im Rahmen der ursprünglichen Kostenvoranschläge bleiben zu können.

***Aufgrund einer Analyse konkretisiert die Arbeitsgruppe ihren Auftrag wie folgt:***

### **3.2 Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr (öV)**

1. Erstellung einer Übersicht über die **Investitionsvorhaben in die Bahninfrastruktur** für die nächsten rund 20 Jahre, enthaltend

- Bahn 2000 (1. und 2. Etappe gemäss Bericht des Bundesrates vom 11.5.1994).
  - NEAT (Gotthard- und Lötschbergachse gemäss Botschaft vom 23.5.1991, Anschluss Ostschweiz gemäss Botschaft vom 23.6.1991, Alpentransitbeschluss vom 4.11.1991).
  - Anschluss Westschweiz an das TGV-Netz (gemäss Artikel 7 des Alpentransitbeschlusses vom 4.11.1991).
  - Lärmschutzmassnahmen SBB und KTU-Netz.
2. Die Übersicht über die Verkehrsprojekte ist modular aufzubauen, was die **Bildung sinnvoller Teilprogramme** und ihre **zeitliche Staffelung** (Priorisierung) ermöglicht. Auf dieser Basis hat die Arbeitsgruppe Varianten zu formulieren.
3. Die **Priorisierung** richtet sich nach
- den Finanzierungsmöglichkeiten
  - unternehmerischen und verkehrlichen Gesichtspunkten
    - Erhaltung einer leistungsfähigen Schieneninfrastruktur;
    - neue Netzteile steigern die Attraktivität des Personen- und Güterverkehrsangebots und die Auslastung des Netzes so stark wie möglich.
    - mehr Verkehrsertrag pro investiertem Franken als heute
  - föderalen Überlegungen
  - umweltpolitischen Zielsetzungen
    - Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene;
    - Übernahme des bisherigen Umwegverkehrs.
  - internationalen Verpflichtungen (u.a. Einhaltung des Transitabkommens)
  - Umsetzung des Verfassungsartikels 36<sup>sexies</sup> (Alpeninitiative)
    - Schutz des Alpengebietes vor Transitverkehr;
    - keine Erhöhung der Kapazitäten der Transitstrassen.

### 3.3 Finanzierung der Investitionsprogramme im öV

Die Arbeitsgruppe prüft verschiedene zusätzliche **Finanzierungsquellen**, ihre **Verfügbarkeit** und **Ergiebigkeit**.

1. Als **Finanzierungsquellen** wurden geprüft:
- Eine **Erhöhung der Treibstoffbelastung** um 10 Rp/l (voll für öV-Finanzierung) durch Änderung der BV sowie eine TZ-Erhöhung um 10

Rp/l (5 Rp/l zugunsten allg. Bundesmittel, 5 Rp/l zweckgebunden für Strassenverkehr) durch Änderung des Treibstoffzollgesetzes.

- ein teilweiser Beizug der **leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe** (LSVA) durch Änderung von Art. 36<sup>quater</sup> Abs. 2 BV.
  - eine von SBB und KTU erhobene **Bahnabgabe** auf Tarifen des Personen- und Güterverkehrs.
  - die für die NEAT vorgesehenen **Treibstoffzollgelder von 25 Prozent der NEAT-Kosten** (gemäss Art. 3 des Finanzierungsbeschlusses vom 1.10.1991).
  - die Verwendung der Einnahmen der neuen **Alpentransitabgabe**.
  - eine **Erhöhung des bisherigen Satzes** von 25 Prozent an Treibstoffzollmitteln.
  - der volle oder teilweise Beizug einer **CO<sub>2</sub>-Abgabe** auf fossilen Energieträgern.
  - der volle oder teilweise Beizug einer neuzuschaffenden **Energieabgabe**.
  - die Erhebung eines **Zuschlages zur Mehrwertsteuer**.
2. In Varianten abzuklären ist der **Grad der zulässigen Verschuldung** des Bundes für die öV-Investitionen.
  3. Zur Bestimmung des finanziellen Rahmens, welcher der Investitionsplanung zugrundegelegt wird, geht die Arbeitsgruppe von folgenden **Annahmen** aus:
    - **Der Grundinfrastrukturbedarf SBB/KTU gilt als finanziert.** Solange die laufenden Ausgaben (Konsumausgaben) des Bundes nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden können, müssen sämtliche Investitionen des Bundes - mithin auch der Grundinfrastrukturbedarf von SBB und KTU - vollumfänglich über Verschuldung finanziert werden.
    - Für die **Finanzierung der neuen Investitionen** prüft die Arbeitsgruppe sowohl Finanzierungen, die ausschliesslich auf laufenden Einnahmen basieren, wie auch solche, die eine gewisse Verschuldung bedingen.
  4. Die **rechtliche Ausgestaltung** der neuen zweckgebundenen Einnahmen ist abzuklären (Spezialfinanzierung oder Spezialfonds).
  5. Der **Verbuchungsmodus** für die Finanzierung des öV ist darzustellen.
  6. Die Arbeitsgruppe erstellt einen **Zeitplan für die politische Behandlung** der Vorlage.

### 3.4 Verhältnis zum Strassenbau

Von verschiedener Seite (Parteien, Verkehrsverbände, Kantone) wird eine Gesamtbetrachtung des Verkehrsbereichs verlangt, soll der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes die ihr zukommende Bedeutung beigemessen werden. Diese Gesamtbetrachtung des Verkehrs ist im Auftrag des Bundesrates nicht enthalten. Die Arbeitsgruppe erachtet eine solche jedoch als notwendig.

Allerdings erübrigt sich im Rahmen dieses Berichts die Erstellung eines Bau- und Finanzierungsprogramms für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, wie sie vielfach gefordert wird. Dem Bundesrat liegt zurzeit das 5. langfristige Bauprogramm, welches die Fertigstellung und Finanzierung des Netzes umfasst, zum Entscheid vor.

Hingegen ergibt sich bei verschiedenen Fragen im Rahmen der öV-Finanzierung ein Koordinationsbedarf mit der Strassenfinanzierung. Die Arbeitsgruppe wird deshalb an gegebener Stelle diese Aspekte mitberücksichtigen und bewerten.

## 4 Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen

### 4.1 Mögliche Finanzierungsquellen

- 1a. Erhöhung der Treibstoffzollbelastung um 10 Rappen pro Liter, wovon je 5 Rappen für den öffentlichen Verkehr und den Strassenverkehr eingesetzt werden

*Ergiebigkeit (für öV):*

300 Mio. pro Jahr

*Verfügbarkeit:*

frühestens ab 1997

*Beurteilung:*

Die Zuteilung von je 300 Millionen Franken für den öffentlichen und den Strassenverkehr trägt dem unterschiedlichen Mittelbedarf der beiden Bereiche zuwenig Rechnung. Bei Einhaltung der vom Bundesrat im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 beschlossenen Kürzungen steigt die aus zweckgebundenen Treibstoffzollerträgen gespeisene Rückstellung «Strassenverkehr» bis ins Jahr 2000 auf 3,8 Milliarden, bis 2007 auf 6,1 Milliarden Franken. Auf der anderen Seite reichen die Einnahmen von 300 Millionen Franken jährlich nicht aus, um auch nur die dringendsten neuen Eisenbahngrossprojekte zu verwirklichen. Unter der Annahme, dass die öV-Projekte massgeblich aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind, müsste die NEAT längerfristig zurückgestellt, die Bahn 2000

nochmals redimensioniert werden. Damit würde eine Umkehrung der eingeleiteten Politik der «Renaissance des öffentlichen Verkehrs» eingeleitet.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, eine Erhöhung des Treibstoffzolls um 10 Rappen pro Liter, die zu gleichen Teilen der Strasse und dem öffentlichen Verkehr zufließt, nicht weiterzuverfolgen.**

1b. Erhöhung der Treibstoffzollbelastung um 10 Rappen pro Liter, zweckgebunden für den öffentlichen Verkehr

*Ergiebigkeit:* 600 Mio. pro Jahr

*Verfügbarkeit:* frühestens ab 1997

*Beurteilung:*

Eine Verteuerung des Strassenverkehrs zur Finanzierung von Investitionen des öffentlichen Verkehrs ist ein Schritt zur Umsetzung der vielzitierten Kostenwahrheit im Verkehr. Im Sinne einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik werden damit klare Prioritäten gesetzt. Es gilt zudem zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Vorhaben im öffentlichen Verkehr, insbesondere die NEAT, auch im Interesse der Automobilisten liegen. Mittel- und längerfristig helfen sie einen Kollaps des Strassenverkehrs zu vermeiden. Eine Erhöhung von 10 Rappen pro Liter ist dem Automobilisten angesichts der relativen tiefen Benzinpreise zuzumuten (Benzin ist heute real billiger als vor der ersten Erdölkrise im Jahre 1973). Eine stärkere Erhöhung muss aufgrund der Verhältnisse an der Grenze derzeit ausgeschlossen werden. Aus rechtlicher Sicht stehen zwei Varianten zur Diskussion: einerseits die Bildung einer neuen Zweckbindung in der Höhe von 10 Rappen pro Liter (bedingt eine Verfassungsänderung), andererseits die Erhöhung des Grundzolls um 20 Rappen pro Liter bei gleichzeitiger Reduktion des Zollzuschlags um 10 Rappen (bedingt eine Änderung des Zolltarif- und des Treibstoffzollgesetzes). Die Arbeitsgruppe unterstützt die Verfassungsänderung, weil damit auf transparente Weise Mittel für die priorisierten Bahninfrastrukturen zweckgebunden werden. Die andere Variante widerspricht dem Sinn der Treibstoffzollgesetzgebung, darf doch der Zollzuschlag nur so lange erhoben werden, als er für Strassenzwecke dringend gebraucht wird. Angesichts der vor uns liegenden bedeutenden Strassenausgaben wäre eine Reduktion des Zollzuschlages mit dem Sinn dieser Regelung nicht konform.

Die Arbeitsgruppe befürwortet die **Befristung der Erhöhung**. Wie die optimierten

Investitionsprogramme (vgl. Ziffer 3) zeigen, besteht in den nächsten 20 Jahren (d.h. bis zum Ende des von der Arbeitsgruppe untersuchten Zeitraums) ein beträchtlicher Mittelbedarf. Für die Zeit bis 2005 ist er durch Planung klar ausgewiesen, ab diesem Zeitpunkt handelt es sich um grobe Schätzungen. Mit der 2. Etappe von Bahn 2000 sowie dem Südanschluss der NEAT stehen Projekte zur Diskussion, die in bezug auf die Finanzbedürfnisse noch fast unbekannt sind. Eine Befristung von weniger als **20 Jahren** lässt sich aus heutiger Sicht somit auch bei stark erstreckten und gestaffelten Investitionsprogrammen kaum rechtfertigen. Die zweckgebundene öV-Finanzierung wird solange erhoben, wie der Bund sie für die Finanzierung der NEAT (samt zugehörigen Anschlussbauwerken), der Bahn 2000, des TGV-Anschlusses im Westen sowie der Lärmschutzmassnahmen benötigt und dann aufgehoben.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, eine grundsätzlich befristete, zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolls um 10 Rappen pro Liter mittels einer Änderung der Bundesverfassung vorzusehen.**

## 2. Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

*Ergiebigkeit: (netto)*

rund 400 Mio. pro Jahr

*Verfügbarkeit:*

frühestens ab 1998

*Beurteilung:*

Der Strassengüterverkehr steht in direkter Konkurrenz zum Güterverkehr, der in Zukunft über das Schienennetz abgewickelt werden soll. Wie Untersuchungen zeigen, steigt der Kostendeckungsgrad der NEAT, wenn der Strassengüterverkehr europaweit seine von ihm verursachten Kosten vermehrt tragen würde. Dafür bietet sich für die Schweiz die LSVA an. Die Einnahmen aus der LSVA werden zurzeit auf 750 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Das sind 600 Millionen mehr als die heute eingeführte pauschale Schwerverkehrsabgabe einbringt. Die Verfassung sieht vor, dass aus dem Ertrag der LSVA die ungedeckten internen und externen Kosten des Strassenverkehrs abzugelten, die Kantone am Aufkommen der LSVA zu beteiligen und allfällige Auswirkungen der Abgabe auf die Berg- und Randgebiete auszugleichen sind. Diese Bestimmung über die Einnahmenverwendung (Art. 36<sup>quater</sup>, Abs. 2 BV) steht leider einer aufgrund des Sachzusammenhangs gegebenen Finanzierung der Bahninfrastrukturen durch die LSVA entgegen. Eine Neufassung dieser Bestimmung erachten wir als sinnvoller als eine weitere Steuererhebung. Sie soll deshalb Volk und Ständen zur

Änderung beantragt werden.<sup>1</sup> Wir gehen davon aus, dass aus dem Ertrag der LSVA etwa 400 Millionen Franken für öffentliche Verkehrsinfrastrukturen verwendet werden sollten.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die LSVA zur Finanzierung der Bahninfrastruktur beizuziehen und dementsprechend eine Änderung der heutigen Verfassungsgrundlage über deren Verwendung (Art. 36<sup>quater</sup>, Absatz 2) vorzusehen.**

### 3. Bahnabgabe auf den Tarifen des Personen- und Güterverkehrs

*Ergiebigkeit:* 50 Mio. pro Jahr

*Verfügbarkeit:* frühestens ab 1997

#### *Beurteilung:*

Die beiden Grossprojekte Bahn 2000 und NEAT bringen nicht nur grössere Kapazitäten im Güterverkehr, sie bringen auch eine massgebliche Angebotsverbesserung für den nationalen und internationalen Personenverkehr. Die Benutzer/innen des öffentlichen Verkehrs ziehen einen Nutzen aus diesen Investitionen. Es ist ihnen zuzumuten, dass sie über einen Zuschlag auf den Tarifen an den Investitionskosten mittragen.

Erste juristische Abklärungen haben ergeben, dass eine neue verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung einer Bahnabgabe geschaffen werden müsste. Eine Anknüpfung an bestehende Regelungen scheint nicht möglich. Eine freiwillige Abgabe der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zugunsten der Verkehrsfinanzierung ist grundsätzlich möglich, eine Durchsetzung bei allen Unternehmungen jedoch nicht garantiert, weshalb die Arbeitsgruppe eine Verfassungslösung favorisiert.

Die zukünftige Bahnabgabe soll gleichermassen für den Personen- wie für den Güterverkehr gelten. Im Personenverkehr soll ein Zuschlag auf dem Fernverkehr eingeführt werden, im Güterverkehr ein Zuschlag pro beladenem Wagen. Als Zielgrösse für das Aufkommen werden 50 Millionen Franken jährlich fixiert.

---

<sup>1</sup> Die Vernehmlassungsunterlagen zur LSVA enthalten einen entsprechenden Hinweis.



Benützung der vier im Transitstrassengesetz erwähnten Alpenübergänge. Im Sinne einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik, welche gezielt den Umstieg auf den öffentlichen Verkehr begünstigt, könnten auch die Einnahmen aus der ATA für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte beigezogen werden. Die ATA wird jedoch als Lenkungsabgabe auszugestalten sein: Das Lenkungsziel steht dabei stets im Vordergrund; fiskalische Zwecke haben sich ihm unterzuordnen. Zudem ist aus heutiger Sicht die Ergiebigkeit schwer abzuschätzen. Langfristige Investitionsentscheide sollten nicht auf derart unsichere Grundlagen abstellen.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf den Einbezug der Alpentransitabgabe zur Finanzierung der Bahninfrastruktur zu verzichten.**

#### 6. CO<sub>2</sub>-Abgabe auf fossilen Energieträgern

*Ergiebigkeit:* abhängig von Ausgestaltung

*Verfügbarkeit:* frühestens ab 2000

#### *Beurteilung:*

Die Erhebung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe ist aus heutiger Sicht mit vielen Unbekannten verbunden. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe soll gemäss Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1995 ab dem Jahr 2000 dazu beitragen, gesetzlich fixierte CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele zu erreichen, sofern dies nicht mit anderen Massnahmen bewirkt werden kann. Über die Verwendung einer allfälligen CO<sub>2</sub>-Abgabe soll deshalb erst entschieden werden, wenn deren Ausgestaltung und Aufkommen genauer abgeschätzt werden können. Als Lenkungsabgabe unterliegt ferner ihre fiskalische Verwendung der gleichen Kritik wie bei der ATA.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf den Einbezug einer allfälligen CO<sub>2</sub>-Abgabe zur Finanzierung der Bahninfrastruktur zu verzichten.**

#### 7. Allgemeine Energieabgabe

*Ergiebigkeit:* abhängig von Ausgestaltung

*Verfügbarkeit:* offen

#### *Beurteilung:*

Eine stärkere fiskalische Belastung aller Energieträger im Sinne einer 'Ökologisierung' des Steuersystems und einer Entlastung der Arbeitseinkommen wird politisch immer wieder zur Diskussion gestellt und wird von der Arbeitsgruppe nicht

grundsätzlich negativ beurteilt. Allerdings dürfte die Konzipierung, verfassungsrechtliche Verankerung und gesetzliche Umsetzung einer neuen Abgabe mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Der Ausgang der Diskussion muss nach den Erfahrungen mit der CO<sub>2</sub>-Abgabe und den Schwierigkeiten mit der internationalen Abstimmung als ungewiss bezeichnet werden. Die Arbeitsgruppe ist deshalb der Ansicht, dass das Projekt einer allfälligen Energieabgabe unabhängig von der Frage einer öV-Finanzierung anzugehen ist.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf den Einbezug einer allenfalls neuzuschaffenden allgemeinen Energieabgabe zur Finanzierung der Bahninfrastruktur zu verzichten.**

#### 8. Zuschlag zur Mehrwertsteuer

*Ergiebigkeit: (1 Mehrwertsteuerprozent)*

1'800 Mio. pro Jahr

*Verfügbarkeit:*

offen

*Beurteilung:*

Die Mehrwertsteuer ist die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes und dient der Finanzierung des allgemeinen Bundeshaushaltes. Eine weitere Zweckbindung von Mehrwertsteuerprozenten (über das Prozent für die Finanzierung der AHV hinaus) muss deshalb abgelehnt werden. Eine solcher Zuschlag scheint kurz nach der Einführung der Steuer auch kaum durchsetzbar.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf die Erhebung eines Mehrwertsteuer-Zuschlages zur Finanzierung der Bahninfrastruktur zu verzichten.**

#### 4.2. Frage der Verschuldung und Festlegung des Finanzrahmens für öV-Projekte

Neben zusätzlichen Einnahmen stellt sich die Frage, wie stark sich der Bund zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte verschulden darf. Für eine Mittelaufnahme am Kapitalmarkt sprechen insbesondere zwei Argumente:

- Aufgrund von Wirtschaftlichkeitsberechnungen kann gezeigt werden, dass aus den künftigen Erträgen zumindest ein Teil der Kapitalkosten gedeckt werden dürfte. Das Ausmass ist allerdings schwer zu beziffern, da die Rentabilität der Projekte sehr stark von den Rahmenbedingungen im europäischen Verkehrsmarkt beeinflusst wird.

- Die künftigen Generationen profitieren von den Investitionen. Es ist ihnen deshalb zuzumuten, dass sie - als Benutzer über Tarife oder als Steuerzahler - einen Teil der finanziellen Lasten mittragen, wie dies bei allen Investitionen üblicherweise der Fall ist.

Weiter muss darauf hingewiesen werden, dass mit dem Alpentransitbeschluss 1991 entschieden wurde, die NEAT zu 75 Prozent über eine Verschuldung am Kapitalmarkt zu finanzieren - allerdings unter der seither revidierten Annahme, das Projekt sei betriebswirtschaftlich rentabel. Mit dem stärkeren Beizug von laufenden Einnahmen wird dieser Verschuldungsgrad massgeblich reduziert.

Es bestehen allerdings auch Bedenken gegen eine Lastenübertragung an spätere Generationen:

- Als Folge des defizitären Staatshaushaltes werden schon heute generell hohe Lasten auf die Generationen unserer Kinder und Enkel übertragen.
- Wie unter Ziffer 3.3. (Punkt 3) ausgeführt wird, geht die Arbeitsgruppe davon aus, dass die durch die Reform der finanziellen Beziehungen zwischen SBB und Bund in der Finanzrechnung des Bundes entstehende Mehrbelastung von etwa 700 Millionen Franken pro Jahr für die Finanzierung des Grundbedarfes der SBB und der KTU nicht durch neue Einnahmen zu finanzieren ist. Solange der Bundeshaushalt defizitär ist, wird der Grundbedarf (1994 ca. 1,4 Mia. Franken; längerfristig steigend) über Verschuldung finanziert.
- Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit muss befürchtet werden, dass mit einer zu starken Verschuldensfinanzierung der Grundstein für die nächste Sanierung der Eisenbahnunternehmungen gelegt wird. Die Verhältnisse am Verkehrsmarkt dürften es auch künftig den Bahnen schwer machen, die Tarife zu erhöhen, ja nur schon real konstant zu halten und damit ihre gesamten Investitionen in vollem Umfang zu verzinsen und zurückzubezahlen.

Bei der Abwägung der unterschiedlichen Gesichtspunkte ist die Arbeitsgruppe zum Schluss gekommen, dass Varianten mit einer Verschuldung zu prüfen sind. Eine Verschuldung kann allerdings nur verantwortet werden, wenn die unter Ziffer 4.1 empfohlenen Mehrbelastungen des Strassenverkehrs (Treibstoffzollerhöhung, LSVA, ATA) umgesetzt und damit die Wettbewerbsbedingungen für die Schiene verbessert werden. Analoge Schritte sind auch europaweit notwendig.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auch Finanzierungsvarianten zu prüfen, welche über die zusätzlichen Einnahmen hinaus (Ziff. 4.1, Pt. 1. - 4.) eine teilweise Finanzierung über eine Mittelaufnahme am Kapitalmarkt vorsehen.

Die Arbeitsgruppe hat die folgenden Finanzierungsvarianten diskutiert:<sup>2</sup>

**F1 Zusätzliche Einnahmen gemäss Ziffer 4.1., 1. - 4.**

- Treibstoffzollerhöhung um 10 Rp./l ca. 600 Mio. p.a.
- Teile der LSVA ca. 400 Mio. p.a.
- Bahnabgabe ca. 50 Mio. p.a.
- Treibstoffzollanteil für NEAT von 25 Prozent max. 450 Mio. p.a.
- ergibt einen **Finanzrahmen** von **max. 1'500 Mio. p.a.**

**F2 Verschuldung von 25 Prozent der Projektkosten**

(oder maximal 500 Mio. Franken pro Jahr) **max. 2'000 Mio. p.a.**

**F3 Verschuldung von 33 Prozent der Projektkosten**

(oder maximal 750 Mio. Franken pro Jahr) **max. 2'250 Mio. p.a.**

**F4 Verschuldung von 50 Prozent der Projektkosten**

(oder maximal 1'500 Mio. Franken pro Jahr) **max. 3'000 Mio. p.a.**

Die Höhe der zulässigen Verschuldung muss in Abhängigkeit des optimierten Investitionsprogramms und dessen Rentabilität beurteilt werden. Während bei einem Investitionsprogramm, das sich in erster Linie auf betrieblich absolut notwendige Anlagenteile stützt (und entsprechend rentabel ist), ein eher hoher Verschuldungsanteil verantwortet werden kann, ist bei einem Investitionsprogramm, das in grossem Umfang regional- oder umweltpolitisch motivierte Anlagenteile umfasst (und eine entsprechend geringe betriebswirtschaftliche Rentabilität aufweist), ein tiefer oder gar kein Verschuldungsanteil zu verantworten. Erfolgt eine Verteuerung des Strassenverkehrs, wird die Rentabilität der grossen Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs tendenziell verbessert. Kostensenkungen (Redimensionierungen) der Verkehrsprojekte führen zu einer zusätzlichen Ver-

---

<sup>2</sup> Die Finanzierungsplafonds sind nicht als fixe Beträge zu verstehen, da aufgrund der prozentualen Mitfinanzierung der NEAT durch Treibstoffzölle der Plafonds in Abhängigkeit des NEAT-Investitionsprogramms schwankt. Es sei daran erinnert, dass gemäss NEAT-Botschaft der grössere Anteil der Treibstoffzölle dem Lötschberg zugute kommt (ca. 55 % der Kosten, Gotthard: nur ca. 10 % der Kosten TZ-finanziert). Folglich führen alle Varianten ohne oder mit redimensioniertem Lötschberg zu einem bedeutend geringen Anteil an TZ-Mittel. Die folgenden Beträge sind deshalb als ungefähre Richtgrössen zu betrachten.

besserung der Rentabilität. Eine Verschuldung von 25 Prozent der Projektkosten scheint auch unter Wahrung strenger betriebswirtschaftlicher Kriterien als vertretbar.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das zulässige Ausmass der Verschuldung auf maximal 25 Prozent der Projektkosten festzulegen.**

#### **4.3 Die rechtliche Ausgestaltung der neuen zweckgebundenen Einnahmen**

Bei der rechtlichen Ausgestaltung der neuen zweckgebundenen Einnahmen sind drei Fragen zu klären:

1. Ist eine Sonderfinanzierung zweckmässig und finanzpolitisch vertretbar?
2. Welche Aufgaben sollen in der Sonderfinanzierung zusammengefasst werden (Sonderfinanzierung Verkehr, öffentlicher Verkehr oder Eisenbahngrossprojekte)?
3. Soll die Sonderfinanzierung innerhalb oder ausserhalb der Staatsrechnung geführt werden (Spezialfinanzierung oder Spezialfonds)?

Zweckgebundene Finanzierungen sind aus finanzpolitischer Sicht eher negativ zu beurteilen. Damit geht die Gesamtschau über die Bundesaufgaben verloren. Eine durchgehende Prioritätenordnung innerhalb der Bundesaufgaben, d.h. ein Abwägen einer Aufgabe gegenüber einer anderen, wird erschwert, da bei Kürzungen von zweckgebunden finanzierten Aufgaben die freigestellten Mittel nicht für andere, prioritärere Aufgaben eingestellt werden können. Eine Finanzierung über zweckgebundene Einnahmen bietet jedoch auch gewisse Vorteile. So sehen die SteuerzahlerInnen, wofür die eingesetzten Mittel verwendet werden. Sie können somit ihrem politischen Willen verstärkt Ausdruck geben. Für eine Sonderfinanzierung müssen jedoch gewisse Voraussetzungen gegeben sein:

- Sonderfinanzierungen sollten innerhalb der Staatsrechnung eindeutig die Ausnahme bilden. Sie sollen nur für klar umrissene, wenn möglich zeitlich beschränkte Aufgaben Anwendung finden.
- Zwischen Aufgabe und Finanzierungsquelle sollte ein gewisser Zusammenhang bestehen.
- Zwischen Ausgaben und Einnahmen einer Sonderfinanzierung sollte in etwa ein Gleichgewicht bestehen. Liegen die Ausgaben deutlich höher als die Einnahmen, kann die Aufgabenerfüllung nicht sichergestellt werden. Liegen die Einnahmen deutlich über den Ausgaben, besteht ein Anreiz zu Perfektionismus und Mittelverschwendung.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass längerfristig eine generelle Aufhebung der bestehenden Sonderfinanzierungen zu prüfen ist. Im jetzigen Zeitpunkt würde ein solcher Schritt die Sicherstellung der Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte jedoch unnötigerweise belasten.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, eine Sonderfinanzierung vorzusehen.**

Bezüglich des Geltungsbereichs der Sonderfinanzierung wäre eine gemeinsame Finanzierung von Ausgaben für den Strassen- und den Eisenbahnbereich denkbar. Im Sinne einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik würde damit eine Mittelkonkurrenz zwischen Schiene und Strasse hergestellt. Dies zwänge zu klarer Priorisierung innerhalb des Verkehrsbereichs. Insbesondere könnte dem Grundsatz nachgelebt werden, dass zwischen Ausgaben- und Einnahmenvolumen ein Gleichgewicht herrschen sollte. Diesen finanzpolitischen Vorteilen einer Zweckerweiterung stehen in erster Linie realpolitische Bedenken gegenüber. Die Strasse soll bereits über die beabsichtigten neuen Abgaben (Treibstoffzollerhöhung, LSVA, 25 %-Anteil Treibstoffzölle) zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte beigezogen werden. Auf eine Konkurrenzierung der bisherigen, der Strasse zur Verfügung stehenden Mittel soll deshalb verzichtet werden.

Eine Sonderfinanzierung für den öffentlichen Verkehr insgesamt (Betriebs- und Investitionsbeiträge) würde bedingen, dass Mittel im Umfang von 5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) beschafft werden müssten. Es müssten in grossem Umfang bestehende und neue Einnahmen zweckgebunden werden. Dies ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe weder möglich noch erwünscht. Auch eine Beschränkung auf sämtliche Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Verkehrs wäre bei einem Volumen von 3,5 bis 4,0 Milliarden (Preisbasis 1995) über neue Einnahmen nicht zu finanzieren. Wie die Arbeitsgruppe eingangs (vgl. Ziffer 3.3.3) festgehalten hat, soll der Grundbedarf weiterhin über allgemeine Bundesmittel finanziert werden. Hingegen soll für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte eine Sonderfinanzierung konzipiert werden.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, eine Sonderfinanzierung für Eisenbahngrossprojekte vorzusehen.**

Das Finanzhaushaltsgesetz sieht zwei Möglichkeiten vor, Sonderfinanzierungen rechtlich zu konzipieren:

- **Spezialfinanzierung:** Die Spezialfinanzierung ist Teil der Finanzrechnung, die Einnahmen und Ausgaben werden jedoch separat gekennzeichnet. In der Bilanz wird die Entwicklung der Spezialfinanzierung ausgewiesen (vgl. z.B. Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» in der Staatsrechnung 1994, S. 559).
- **Atypischer Spezialfonds:** Gemäss Finanzhaushaltsgesetz sind Spezialfonds Vermögen, die dem Bund von Dritten mit der Auflage gemacht werden, sie für bestimmte Zwecke zu verwenden. Sie stellen also dem Bunde anvertraute Mittel dar, die ihm nicht zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben zur Verfügung stehen. *Atypisch* wird ein Spezialfonds bezeichnet, der nicht auf Zuwendungen Dritter beruht, sondern durch besonderen Rechtserlass vom Bund selbst geschaffen wurde. Alle Spezialfonds sind aus der Finanzrechnung ausgegliedert (z.B. Fonds für die Exportrisikogarantie, Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung).

Der Hauptunterschied zwischen den beiden Sonderfinanzierungen besteht darin, dass Entnahmen und Einlagen bei atypischen Spezialfonds ausserhalb des Budgets (extrabudgetär) erfolgen, während im Falle der Spezialfinanzierung die Ausgaben und Einnahmen über die Finanzrechnung laufen. Dieser Unterschied hat gewichtige finanzhaushaltsrechtliche Konsequenzen: Einerseits verletzt die extrabudgetäre Abwicklung den Rechnungsgrundsatz der **Vollständigkeit**; andererseits bedeutet sie einen Einbruch in die **Finanzhoheit** der eidgenössischen Räte.

Das **Vollständigkeitsprinzip** ist traditionell einer der tragenden Grundsätze der Rechnungsführung (Art. 3 FHG). Es besagt, dass sämtliche Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt aufzuführen sind. Verstösse gegen diesen Rechnungsgrundsatz würden die Übersicht über die finanzielle Lage des Bundes beeinträchtigen. Im Verbund damit wäre die Kontrolle des Finanzgebarens erschwert. Im Bereich des Bundeshaushaltes soll es somit keine extrabudgetären Einnahmen und Ausgaben geben. Auch wo Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden sollen, sind die gesamten Einnahmen und Ausgaben auszuweisen. Weiter sind Spezialfonds ausdrücklich auf die Bewirtschaftung von Zweckvermögen zugeschnitten, die dem Bund von Dritten zugewendet werden. Wo ein Zweckvermögen ganz oder überwiegend durch öffentliche Abgaben geäuft wird, muss das Vollständigkeitsprinzip durchgesetzt werden. Es wäre ausserordentlich bedenklich, wenn ein Spezialfonds direkt über öffentliche Abgaben gespiesen würde.

Die **Finanzhoheit** liegt in erster Linie bei den eidgenössischen Räten (Art. 85 Ziff. 10 BV). Sie erfährt ihre deutlichste Ausprägung in der Budgethoheit. Wird ein Zweckvermögen ausserhalb der Staatsrechnung bewirtschaftet, erübrigt es sich, dem Parlament im jährlichen Voranschlag Kreditbegehren zur Bewilligung zu unterbreiten. Damit wird eine Bresche in die Finanzhoheit des Parlamentes geschlagen und die parlamentarische Oberaufsicht kann im betreffenden Bereich nur noch bedingt greifen. Soll die Verkehrsfinanzierung ausserhalb der Staatsrechnung sichergestellt werden, gleichzeitig aber die parlamentarische Finanzhoheit gewahrt werden, müsste ein *eigener Rechnungskreis* geschaffen werden (analog dem Bundesamt für Rüstungsbetriebe bzw. SBB oder PTT). Solche Lösungen sind jedoch auf industrielle und betriebliche Anforderungen ausgerichtet, während es im vorliegenden Fall um die Bewältigung öffentlicher Infrastrukturaufgaben geht. Kommt hinzu, dass die Abspaltung eines eigenen Rechnungskreises dem **Grundsatz der Einheit** (Art. 3 FHG) zuwiderlaufen würde. Er bedeutet, dass der Bundeshaushalt nicht in eine (ordentliche) Staatsrechnung und dazu parallel laufende ausserordentliche Rechnungen aufgeteilt werden soll. Der wichtigste Grund dafür liegt darin, dass eine Aufteilung des Haushaltes die Transparenz beeinträchtigt und leicht zu Fehlurteilen über die Finanzlage als Ganzes führt.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, als Sonderfinanzierung die Form einer Spezialfinanzierung zu wählen.**

#### **4.4 Verbuchungsmodus für die Finanzierung des öV**

Heute werden die Investitionen der SBB über Tresoreriedarlehen, d.h. ausserhalb der politisch bedeutsamen Finanzrechnung, finanziert. Bereits die Groupe de réflexion SBB kritisierte die Praxis, Darlehen ohne Aussicht auf Verzinsung und Rückzahlung über die Bilanz zu gewähren. Auch im Zusammenhang mit der in Frage gestellten Rentabilität der NEAT wurde die gleiche Kritik von der Finanzdelegation der Eidg. Räte geübt (vgl. Bericht vom 22. März 1995, BBI 1995 III 416, sowie Schreiben der Finanzdelegation der Eidg. Räte vom 26. Juli 1995).

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die Darlehen an die SBB<sup>3</sup> gemäss ihrem wirtschaftlichen Wert beurteilt und entsprechend in der Bundesrechnung geführt werden sollen. Es bieten sich zwei Möglichkeiten an:

1. **Gewährung über die Finanzrechnung, kaufmännische Bewertung in der Erfolgsrechnung**

Die Finanzrechnung ist eine Kapitalflussrechnung: Sie stellt Ausgaben Einnahmen gegenüber unabhängig von deren Form oder wirtschaftlichen Wertes. Die kaufmännische Bewertung wird in der (leider zu wenig beachteten) Erfolgsrechnung vorgenommen: Ausgaben, die zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen zählen, werden aktiviert und in der Bilanz eingestellt. Je nach wirtschaftlichem Wert wird das Vermögen entsprechend einer kaufmännischen Beurteilung wertberichtigt.

2. **Gewährung über die Kapitalrechnung (Tresoreriedarlehen)**

Haben die Darlehen keinen eigentlichen Ausgabencharakter, können sie ausserhalb der Finanzrechnung direkt zulasten der Kapitalrechnung (Bilanz) geleistet werden. Voraussetzung ist, dass sie die Bonität von Bundestresorerieanlagen haben. Dies ist nur bei sicheren und rentablen Investitionen gegeben.

Ausgehend von einer ordnungsgemässen Haushaltsführung (insbesondere Prinzip der Vollständigkeit) ist die Gewährung aller Darlehen für Investitionen ohne weitgehend gesicherte Rendite über die Finanzrechnung geboten. Eine Lastenübertragung an künftige Generationen bleibt möglich, indem bei der Haushaltsführung verstärkt auf die Erfolgsrechnung abgestellt würde. In der Finanzrechnung müsste jährlich ein bestimmtes Defizit in Kauf genommen werden. In der Erfolgsrechnung werden die Darlehen aktiviert und entsprechend ihrem wirtschaftlichen Wert berichtigt. Die Erfolgsrechnung weist damit aus, welche Lasten an künftige Generationen übertragen werden. Andererseits kommt mit der Gewährung von vollverzinslichen, rückzahlbaren Darlehen ausserhalb der Finanzrechnung die Lastenübertragung an die zukünftigen Generationen deutlicher zum Ausdruck, da die Zahlungen in der laufenden Bundesrechnung nicht defizitwirksam sind.

---

<sup>3</sup> Der Bund darf Tresoreriedarlehen nur Anstalten und bundeseigenen Betrieben gewähren, die dem gemeinsamen Tresorerie-Pool unterstellt sind. Dies trifft im vorliegenden Fall nur für die SBB zu. Vollverzinsliche, rückzahlbare Darlehen an Dritte, wie die BLS oder die übrigen KTU, müssen in jedem Fall über die Finanzrechnung geführt werden.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass Tresoreriedarlehen nicht wie in der Vergangenheit für Zahlungen gewährt werden dürfen, die eindeutigen und definitiven Ausgabencharakter haben. Die Wirtschaftlichkeit der darlehensfinanzierten Investitionen ist demzufolge aufgrund strenger Kriterien zu prüfen. Bei Projekten mit langen Bauzeiten, wie sie bei Eisenbahninfrastrukturen üblich sind, ist das schwierig. Tresoreriedarlehen sollten deshalb in erster Linie auf den Verkehrsbereich (Rollmaterial) und kommerzielle Nutzungen (Liegenschaften) beschränkt werden. Für die Infrastruktur sind sie auf die Grossprojekte zu beschränken, soweit es sich aus Rentabilitätsüberlegungen rechtfertigen lässt und ein Anteil von 25 Prozent nicht überschritten wird. Zudem müsste subsidiär garantiert werden, dass die Verzinsung und Rückzahlung der Tresoreriedarlehen aus der Spezialfinanzierung sichergestellt werden kann.

Wie bei der Verwendung von Steuergeldern üblich, hat der weitgehende Einbezug in die Finanzrechnung des Bundes zur Folge, dass die definitiv für das Voranschlagsjahr zur Verfügung stehenden Beträge erst in der Dezembersession vom Parlament verabschiedet werden. Für grosse, mehrere Jahre laufende Investitionsprojekte ist eine solch kurzfristige Steuerung von Nachteil für die Planungs- und Realisierungssicherheit. Eine Verstetigung des Mittelflusses ist deshalb bei der Kreditsprechung im Parlament anzustreben. Im Rahmen der Bahnreform ist deshalb die Einführung von Zahlungsrahmen vorgesehen, über die zusammen mit den im Unternehmensvertrag zu verabschiedenden Investitionsschwerpunkten die Investitionstätigkeit langfristig gesteuert werden kann.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur in der Regel über die Finanzrechnung des Bundes zu führen. Zudem können nach strengen wirtschaftlichen Kriterien bemessene Tresoreriedarlehen an den Verkehrs- und Infrastrukturbereich vorgesehen werden, die zulasten der Kapitalrechnung geleistet werden. Für den Infrastrukturbereich sind Tresoreriedarlehen nur für Grossprojekte und in einem maximalen Umfang von 25 Prozent der Projektkosten zugelassen.**

#### **4.5 Form der Gewährung der Gelder an die Bahnen**

Zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Verkehrs gewährt der Bund heute den Bahnen zum überwiegenden Teil vollverzinsliche Darlehen. Für die Investitionen der SBB wurde dies im Leistungsauftrag 1987 festgehalten,

für die NEAT-Projekte im Alpentransitbeschluss und den entsprechenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Bahnen. Aus der Erkenntnis, dass die Infrastrukturinvestitionen aus den Verkehrserträgen zum grösseren Teil nicht verzinst oder zurückbezahlt werden können, muss diese Form der Darlehensgewährung gegenüber den Bahnen in Frage gestellt werden.

Die Motionen Danioth und Schmidhalter, welche eine à-fonds-perdu Gewährung des Treibstoffzollanteils von 25 Prozent für die NEAT fordern, machen dazu einen ersten Schritt. Sie knüpfen die Gewährung von à fonds perdu-Mitteln an die Herkunft der Gelder (Treibstoffzollkasse). Diese Wahl ist zwar verständlich, da es sich bei der bisherigen Finanzierungslösung um den steuerfinanzierten Teil handelt; sie verliert mit der weitergehenden Finanzierung über laufende Einnahmen an Bedeutung. Die Form der Gewährung der Mittel an die Bahnen sollte sich deshalb mehr nach **wirtschaftlichen Überlegungen** richten. Für die Eisenbahngrossprojekte wären dies beispielsweise Rentabilitätsbetrachtungen oder Beurteilungen nach der Aktivierbarkeit der Investitionen,<sup>4</sup> welche zwischen der Gewährung von à fonds perdu-Beiträgen und Darlehen unterscheiden sollten.

Bei der Gewährung von Darlehen ist im weiteren zu prüfen, ob eine volle oder eine variable, d.h. eine vom finanziellen Erfolg abhängige Verzinsung gewählt werden soll. Bei Infrastrukturprojekten dürfte es aufgrund der langen Vorlaufzeit bis zur Inbetriebnahme, der schwer abschätzbaren Ertragserwartungen sowie der für eine Vorfinanzierung ungenügenden Ertragskraft der Bahnen schwierig sein, die Zinsen für die vollen Investitionskosten ab Baubeginn aufzubringen. Es dürften sich somit bei Infrastrukturprojekten in der Regel variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen über die Finanzrechnung aufdrängen. Für Investitionen in den Verkehrsbereich (v.a. Rollmaterial), in kommerzielle Nutzungen (Liegenschaften) sowie für diejenigen Darlehen für die Eisenbahngrossprojekte, die ausserhalb der Finanzrechnung gewährt werden sollen, sind hingegen zu Marktbedingungen verzinsliche Darlehen angezeigt, da die Bahnen in diesem Bereichen in direkter Konkurrenz zu privaten Transportunternehmen stehen, die sich privatwirtschaftlich zu finanzieren haben.

---

<sup>4</sup> Bei Infrastrukturinvestitionen der Konzessionierten Transportunternehmungen werden nicht aktivierbare Anlagen (wie Provisorien) über à fonds perdu-Beiträge, aktivierbare Anlagen über variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen finanziert.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, für Investitionen in die öV-Infrastruktur in der Regel variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen oder à fonds perdu-Beiträge zu gewähren. Der Verkehrsbereich und in beschränktem Umfang die Eisenbahngrossprojekte (max. 25 %) sind über marktkonform verzinsliche und rückzahlbare Darlehen zu finanzieren.

#### 4.6 Verteilung der anteilmässigen Treibstoffzollfinanzierung auf die Achsen

Gemäss Artikel 15 des Alpentransitbeschlusses können für die Finanzierung der Basislinien am Gotthard und Lötschberg Treibstoffzölle gemäss Artikel 36<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung verwendet werden.<sup>5</sup> Im Bundesbeschluss über den NEAT-Gesamtkredit wurde dieser Anteil auf **25 Prozent** festgelegt. Der Bundesrat bestimmt die Aufteilung dieser Mittel auf die einzelnen Objekte.

Die Höhe des Treibstoffzollanteils basiert auf den erwarteten Verkehrsanteilen sowie dem Deckungsbeitrag bei Inbetriebnahme der NEAT. Für die Rollende Landstrasse (RLS) und den unbegleiteten Kombiverkehr (UKV) wurde ein Deckungsbeitrag von 50 Prozent, beim Autoverlad von 0 Prozent angenommen. Dies ergibt - basierend auf dem Stand der NEAT-Botschaft - folgende Anteile an treibstoffzoll-berechtigtem Verkehr:

---

<sup>5</sup> Artikel 36ter Absatz 1 Buchstabe c BV: Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls und den gesamten Ertrag eines Zollzuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr: c) für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge und des Baus von Bahnhofparkanlagen sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs.

Achse	Verkehrsart	Züge total	anrechenbar	TZ-berechtigt
Gotthard	RLS	40	50 %	20
	UKV	146	50 %	73
	WLV	114	-	
	PV	<u>250</u>	-	
		550		93 (17 %)
Lötschberg	RLS	-	-	
	UKV	74	50 %	37
	WLV	30	-	
	Autoverlad	132	100 %	132
	Reg. GV	6	-	
	PV	<u>58</u>	-	
	300		169 (56 %)	
Total ohne freie Kapazitäten		850		262 (31 %)
Total inkl. freie Kapazitäten		1'100		262 (24 %)

Am Gotthard sind 17 und am Lötschberg 56 Prozent des Verkehrsaufkommens treibstoffzollberechtigt. Gesamthaft sind es 31 Prozent. Rechnet man die freie Kapazität von 250 Zügen am Lötschberg hinzu, ergibt sich ein Anteil von 24 Prozent. Dieser Satz war massgebend, um den Anteil auf einen Viertel der Ausgaben festzulegen.

Bei der Aufteilung der 25 Prozent hat man 1992 beim Lötschberg die *maximale* Quote weitgehend ausgeschöpft.<sup>6</sup> Aus heutiger Sicht verliert diese Zuweisung ihre Bedeutung, da die Zahlungen an die NEAT in aller Regel in die Finanzrechnung des Bundes einbezogen werden sollen. Die Aufteilung der Treibstoffzölle auf die beiden Achsen ist deshalb aus heutiger Sicht neu zu beurteilen.

Der Deckungsbeitrag des kombinierten Verkehrs liegt heute bei etwa einem Viertel der Gesamtkosten. Gemäss Nachkalkulation in der Abgeltungsrechnung des Huckpackverkehrs 1994 deckten die Erlöse 24 Prozent der Kosten (inkl. Zins auf Investitionen). Weiter entwickelt sich der kombinierte Verkehr bedeutend dynamischer als der traditionelle Güterverkehr (Wagenladungsverkehr). Zwischen

---

<sup>6</sup> Die Zahlungen an die BLS werden in jedem Fall über die Finanzrechnung geführt.

1984 und 1994 nahm der Wagenladungsverkehr am Gotthard um rund 2 Prozent pro Jahr ab, während der kombinierte Verkehr jährlich um fast 6 Prozent zulegte. Betrug der Anteil des Wagenladungsverkehrs 1984 noch 68 Prozent des Gesamtaufkommens im Güterverkehr, so sank dieser Anteil bis 1994 auf 43 Prozent. Auf der Lötschberg-Simplon-Strecke lässt sich eine ähnliche Entwicklung, wenn auch auf tieferem Niveau, beobachten.

**Anteil des kombinierten Verkehrs am Gesamtaufkommen des Güterverkehrs**

Achse	1984	1989	1994	Erwarteter Anteil bei Eröffnung der NEAT
Gotthard	32 %	39 %	57 %	62 %
Lötschberg	4 %	25 %	21 %	71 %

Am Gotthard ist der bis zur Eröffnung der NEAT prognostizierte Anteil heute fast schon erreicht. Am Lötschberg dürfte die Eröffnung des Huckepack-Korridors (frühestens anfangs 1998) zu einer deutlichen Gewichtsverschiebung führen. Aufgrund der bisherigen und der zu erwartenden Entwicklung dürfte der Anteil des kombinierten Verkehrs insbesondere am Gotthard höher liegen als ursprünglich angenommen. Die Entwicklung wird durch die Umsetzung der Alpeninitiative verstärkt. Die Arbeitsgruppe erachtet einen Verkehrsanteil von 75 Prozent bis zur Inbetriebnahme als realistisch. Für den Lötschberg drängt sich aus heutiger Sicht keine Korrektur der Annahmen auf; hier sollte zuerst die weitere Entwicklung abgewartet werden.

Zieht man die vorstehenden Ausführungen mit in Betracht, kann aus heutiger Sicht folgende Mitfinanzierung aus Treibstoffzöllen insgesamt und pro Achse mit der geltenden Rechtslage begründet werden:

Achse	Verkehrsart	Züge total	anrechenbar	TZ-berechtigt
Gotthard	RLS	40	75 %	30
	UKV	185	75 %	139
	WLV	75	-	
	PV	<u>250</u>	-	
		550		169 (31 %)
Lötschberg	RLS	-	-	
	UKV	74	75 %	56
	WLV	30	-	
	Autoverlad	132	100 %	132
	Reg. GV	6	-	
	PV	<u>58</u>	-	
	300		188 (63 %)	
Total		850		357 (42 %)

Für den Gotthard können somit bis zu 31 Prozent und für den Lötschberg bis zu 63 Prozent der Kosten über Treibstoffzölle finanziert werden. Für die Verteilung des heute maximal zulässigen Treibstoffzollanteils von 25 Prozent auf die beiden Achsen wäre aus Sicht der Praktikabilität eine möglichst gleichmässige Verteilung erwünscht. Das Bundesamt für Justiz steht in seinem Gutachten vom 18. Juli 1995<sup>7</sup> einer gleichmässigen Verteilung jedoch ablehnend gegenüber. Auch die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass den unterschiedlichen Zweckbestimmungen der beiden Achsen Rechnung zu tragen und beim Lötschberg nach wie vor ein höherer Anteil an Treibstoffzöllen einzusetzen ist. Eine Angleichung der Sätze ist jedoch anzustreben. Bei einer proportionalen Kürzung der entsprechenden Sätze können am Gotthard 19 Prozent und am Lötschberg 38 Prozent über Treibstoffzölle finanziert werden. Die Arbeitsgruppe erachtet diese Verteilung, welche **beide Achsen bei der Zuteilung gleich behandelt**, als angemessen:

---

<sup>7</sup> Gutachten «Projektkosten der NEAT, die über Treibstoffzollmittel bezahlt werden - Erhöhung des 25 %-Anteils/gleichmässige Verteilung auf beide Achsen», vgl. Anhang 4.

(in Mio.)	Bausumme	TZ-Anteil	TZ-Mittel
Gotthard	9'700	19 %	1'875
Lötschberg	4'250	38 %	1'625
Planung Ostschweiz	50	-	0
Total	14'000	25 %	3'500

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, den Treibstoffzollanteil von insgesamt 25 Prozent neu wie folgt zu verteilen: Von den Gesamtkosten sollen beim Gotthard 19 Prozent und beim Lötschberg 38 Prozent durch Treibstoffzollmittel gedeckt werden.

#### 4.7 Finanzierung des öV-Grundbedarfs

Die vorstehend beschriebene Lösung bezweckt, die Finanzierung der neuen Eisenbahngrossprojekte sicherzustellen. Daneben besteht im öffentlichen Verkehr ein hoher Grundbedarf für die Substanzerhaltung. Dieser betrug 1994 etwa 1,4 Milliarden Franken. Mit der sukzessiven Inbetriebnahme neuer Anlagen aus Grossprojekten wird der steigen, da auch die neuen Anlagen zu unterhalten und zu erneuern sind. Die Arbeitsgruppe ist davon ausgegangen, dass für den Grundinfrastrukturbedarf von SBB und Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) keine Sonderfinanzierung zu suchen ist, sondern allgemeine Bundesmittel einzusetzen sind. Solange die laufenden Ausgaben (Konsumausgaben) des Bundes nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden können, müssen die Investitionen (wie alle übrigen Investitionen des Bundes) über eine Verschuldung finanziert werden.

Der Verzicht auf eine Sonderfinanzierung für die Grundinfrastruktur begünstigt einerseits die Verwirklichung von Investitionen im öffentlichen Verkehr, da das Finanzierungskorsett weniger restriktiv ausfällt. Andererseits unterliegen die Investitionen in den Grundbedarf den allgemeinen und unausweichlichen Sparbemühungen des Bundes. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass mit dem nachfolgend dargestellten optimierten **Investitionsprogramm** der öffentliche Verkehr einen spürbaren ausgabenseitigen Beitrag an die Sanierung des Bundeshaushaltes leistet.

#### **4.8 Finanzierung von Lärmschutzmassnahmen bei den Bahnen**

Die Realisierung der öV-Projekte leistet einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der Umwelt. In der bisherigen Diskussionen über die öV-Finanzierung standen verkehrstechnische, betriebswirtschaftliche und finanzielle Aspekte im Vordergrund. Umweltschutz und ihre Finanzierung wurden nicht im gleichen Ausmass aufgenommen. Dies gilt es zu ändern.

Die Lärmsanierung im Eisenbahnbereich stellt heute ein Politikum dar: Zahlreiche Anwohner setzen sich dafür ein, die von der Lärmschutzverordnung verlangten Massnahmen zu erwirken. Trotzdem ist die Umsetzung ins Stocken geraten. Hauptgrund für die Verzögerung ist nebst der bisher nicht geregelten Finanzierung die in Fachkreisen divergierenden Auffassungen über die Stossrichtung der Massnahmen. Insbesondere der Bau von hohen Lärmschutzwänden (4 bis 8 Meter) stösst wegen den teilweise negativen Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild auf Kritik. Zudem verunmöglichen teilweise die gesetzlichen Bestimmungen Lärmschutzmassnahmen in grösserem Ausmass an den Liegenschaften (z.B. Schallschutzfenster). Einigkeit herrscht lediglich darin, dass in den nächsten Jahren das Rollmaterial lärmtechnisch verbessert werden muss. Solche Massnahmen an der Lärmquelle entsprechen dem Grundgedanken der Umweltgesetzgebung.

Der Bundesrat hat daher 1993 eine interdepartementale Arbeitsgruppe «Vollzug der Lärmschutz-Verordnung im Bereich der Eisenbahnen» eingesetzt, welche bis Ende 1995 unter der Federführung des EDI (BUWAL) einen Bericht ausarbeiten hat. Darin sind technische, betriebliche und rechtliche Möglichkeiten zum optimierten Vollzug der Lärmschutzverordnung aufzuzeigen. So sollen Entwicklungen beim Rollmaterial berücksichtigt werden. Ferner gilt es den gesetzlichen Spielraum bei der Gewährung von Erleichterungen darzustellen, ohne die Prinzipien der Gesetzmässigkeit und Gleichbehandlung zu verletzen.

Bei der NEAT müssen gemäss Alpentransitbeschluss die Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme lärmtechnisch saniert sein (Art. 10, Abs. 3). Die Grundlagen für die Lärmsanierungsmassnahmen auf der Nord-Süd-Verbindung Basel-Chiasso liegen heute weitgehend vor. Das Bundesamt für Verkehr hat zusammen mit den Schweiz. Bundesbahnen und den vom Ausbau des Huckepack-Korridors Gotthard betroffenen Kantonen einen Realisierungsplan ausgearbeitet. In einzelnen Kantonen (Aargau, Zug) sind konkrete Verfahren heute im Gange. Zudem ist davon auszugehen, dass mit der

ersten Etappe von Bahn 2000 weitere Streckenabschnitte im Mittelland lärmtechnisch saniert werden müssen.

Der Lärm stellt für die Anwohner ein ernstes Problem dar. Die Ergebnisse der Untersuchungen der IDA «Vollzug der Lärmschutz-Verordnung im Bereich der Eisenbahnen» müssen deshalb bis Anfang 1996 vorliegen, damit im Falle einer Volksabstimmung über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs klare Aussagen über einen zentralen und für die betroffene Bevölkerung hochsensiblen Bereich gemacht werden können. Im Vordergrund steht die Lärmsanierung der Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln, der stark lärmbelasteten Strecken im Mittelland und in grösseren Agglomerationen sowie der Huckepack-Korridore Gotthard und Lötschberg. In verstärktem Masse ist nach Lösungen zu suchen, bei welchen nicht der Bau von hohen Lärmschutzwänden, sondern vermehrt Massnahmen beim Rollmaterial, an Gebäuden oder allenfalls auch Umfahrungen im Vordergrund stehen.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Frage der Finanzierung der Lärmschutzmassnahmen im Bereich der Eisenbahnen in die Spezialfinanzierung «Eisenbahngrossprojekte» miteinzubeziehen.**

#### **4.9 Finanzierung der Nationalstrassen**

Im April 1992 hat der Bundesrat das vierte langfristige Bauprogramm für die Nationalstrassen verabschiedet. Grundlage war die Ablehnung der Kleeblattinitiative durch das Volk sowie verschiedene parlamentarische Vorstösse, die eine Beschleunigung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes verlangten. So forderten die überwiesenen Motionen von Ständerat Cavadini und Nationalrat Kohler die Fertigstellung des Netzes bis ins Jahr 2000. Mit den Sanierungsmassnahmen 1992 beantragte der Bundesrat eine Erhöhung des Treibstoffgrundzolls von 25 Rappen pro Liter. Mit den zusätzlichen zweckgebundenen Mittel sollten die Kredite für den Nationalstrassenbau bis 1995 auf ein Niveau von jährlich rund 1,8 Milliarden Franken aufgestockt werden. Damit sollte das Nationalstrassennetz bis 2005 fertiggestellt werden können. Vom Parlament wurde jedoch nur eine Treibstoffzollerhöhung von 20 Rappen bewilligt. Angesichts der drastischen Verschlechterung der Bundesfinanzen mussten in der Folge auch beim Nationalstrassenbau Kürzungen vorgenommen werden. Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 wurden die Baukredite von rund 1,6 auf 1,3 Milliarden Franken reduziert, was verbunden mit den massiven Kostensteigerungen beim National-

strassenbau zu einer Erstreckung des Bauprogrammes führt. Mit dem fünften langfristigen Bauprogramm beantragt nun das EVED dem Bundesrat eine Aufstockung der Baukredite ab 1996 auf rund 1,6 bis 1,7 Milliarden Franken pro Jahr.

Schnelle Verkehrsverbindungen tragen wesentlich zur Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes und damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region bei. Insofern ist die Forderung nach einer zügigen Fertigstellung des Nationalstrassennetzes berechtigt. Angesichts der Krise in der Bauwirtschaft mit grossen Überkapazitäten ist zu erwarten, dass Bauvergaben in den nächsten Jahren zu günstigen Preisen erfolgen könnten, was entsprechende Kosteneinsparungen zur Folge hätte. Ohne Lockerung der Zweckbindung führen die verschiedenen Sparmassnahmen im Strassenbereich zu einem raschen Ansteigen der Spezialfinanzierung (Ende 1994: 0,8 Mia., Ende 1999: 2,9 Mia.). Mit dieser Entwicklung - baureife Nationalstrassenprojekte auf der einen Seite, zunehmende Rückstellungen auf der anderen - gewänne die Idee an Boden, die Strassenrechnung aus der Bundesrechnung auszugliedern. Damit würde ein gefährliches Präjudiz für andere Aufgabenbereiche geschaffen. Weiter gilt es zu beachten, dass man mit der beabsichtigten Umlenkung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zugunsten der Eisenbahngrossprojekte den Kantonen einen Teil der durch die heutige Verfassungsbestimmung vorgesehenen Mittel (insbesondere Art. 36<sup>quater</sup> Abs. 2) vorenthält. Die verschiedenen Eingaben der Kantone an den Bundesrat (Konferenz der Kantonsregierungen, Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren, Kantone Wirtschaftsraum Mittelland, Vorsprachen der Kantone NE, OW, NW, GR usw.) bezüglich der Strassenmittel zeigen, dass sie vom Bund ein entsprechendes Entgegenkommen erwarten. Eine Erhöhung der Kredite für den Nationalstrassenbau würde zudem den Beweis liefern, dass trotz teilweiser Finanzierung des öffentlichen Verkehrs mit Treibstoffzollgeldern genügend Mittel für die zügigere Fertigstellung des Nationalstrassennetzes vorhanden sind.

Um günstige Voraussetzungen für die neu vorgeschlagene Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten zu schaffen, sollte den Kantonen deshalb bei den Nationalstrassenbaukrediten entgegengekommen werden. Denkbar wäre eine stufenweise Erhöhung von 1,3 Milliarden Franken (Voranschlag 1996) auf mindestens **1,6 Milliarden Franken pro Jahr** für die Restbauzeit.

**Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes ab 1998 mit jährlich mindestens 1,6 Milliarden Franken sicherzustellen.**

## 5 Optimiertes Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr

### 5.1 Gründe für eine Neubeurteilung des Investitionsprogramms

Die Bahn 2000 wurde am 19. Dezember 1986 vom Parlament beschlossen und mit Bericht vom 11. Mai 1994 überarbeitet und etappiert. Die NEAT-Botschaft stammt vom 23. Mai 1990, das Parlament hat dem Konzept am 4. Oktober 1991, das Volk am 27. September 1992 zugestimmt. Es stellt sich die Frage, weshalb sich eine Neubeurteilung des Investitionsprogramms aufdrängt:

#### 1 Kumulation verschiedener Verkehrsprojekte

Der Verwirklichung von Bahn 2000 und NEAT lag ursprünglich **ein gestaffeltes Investitionsprogramm** der verschiedenen Verkehrsprojekte zugrunde, wie dies der NEAT-Botschaft von 1990 zu entnehmen ist. Es durfte zu diesem Zeitpunkt damit gerechnet werden, dass das Nationalstrassennetz bis ins Jahr 2000 weitgehend vollendet sei. Auch die Bahn 2000 sollte gemäss Botschaft bis zum Jahr 2000 in Betrieb sein.<sup>8</sup> Demgegenüber war geplant, dass die Bauzeit für die NEAT am Gotthard 12 bis 15 Jahre, am Lötschberg 7 bis 10 Jahre betrage. Gestützt auf diese Planung wäre die Verwirklichung der vier Projekte somit gestaffelt erfolgt.

In der Zwischenzeit hat sich eine gegenläufige Entwicklung ergeben. Die Vollendung des Nationalstrassenbaus und die Verwirklichung von Bahn 2000 erstrecken sich über das Jahr 2000 hinweg. Nicht zuletzt aufgrund der Konkurrenzsituation zwischen den Bahnen wurde der Zeitplan bei der Verwirklichung der NEAT hingegen gedrängter. Für den Lötschberg wird heute aufgrund der Vorprojekte mit einer Bauzeit von 7,5 bis 8,75 Jahren, am Gotthard mit etwa 11 Jahren gerechnet. **Es resultiert eine - ursprünglich nicht beabsichtigte - Kumulation der vier Verkehrsprojekte in den Jahre 1998 bis 2005.**

Gemäss aktuellem Planungsstand ist vorgesehen, dass der Bund zwischen 1995 und 2005 57 Milliarden Franken (Preisbasis 1995, ohne Zinsen) in die Infrastruktur des Verkehrs (Strasse, Schiene und kombinierter Verkehr) investiert. Mit 33 Milliarden Franken beansprucht die Schiene einen beachtlichen Teil dieser Gelder. Die Investitionen für die Eisenbahngrossprojekte (NEAT; Bahn 2000, TGV-Anschluss, Lärmschutz) steigen bei integraler, gleichzeitiger Realisierung

---

<sup>8</sup> Vgl. Bericht über das Konzept Bahn 2000 vom 16.12.1985, Ziffer 253.

von 1,1 Milliarden (1996 ) in kurzer Zeit auf 3 Milliarden Franken (2002). In der Finanzrechnung dürfte die Zusatzbelastung noch deutlich stärker ausfallen, weil mit der Bahnreform sowie der Revision des Eisenbahngesetzes die Leistungen des Bundes für den öffentlichen Verkehr transparenter und vollständiger ausgewiesen werden.

## 2 Veränderte Wirtschaftlichkeitserwartungen

Die NEAT wurde als betriebswirtschaftlich rentables Projekt konzipiert. Bei diesen Berechnungen auf lange Sicht musste wie bei jedem Investitionsprojekt von einer Vielzahl von Annahmen und Werten ausgegangen werden, die naturgemäss mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. In der Botschaft zur NEAT wurde überdies darauf hingewiesen, dass eine vollständige Rentabilität nur bei gleichzeitiger Umsetzung von flankierenden Massnahmen (insbesondere Kostenwahrheit im Verkehr) gegeben sei. Eine 100-prozentige Eigenwirtschaftlichkeit muss aus heutiger Sicht bezweifelt werden. Gegenüber der Botschaft haben sich vor allem folgende Punkte verändert:

- Das Projekt wurde vom Parlament mit zusätzlichen, regionalpolitisch motivierten Anlagenteilen verteuert.
- Kantone und Bundesämter stellten im Vorprojektverfahren Zusatzanträge, die - sofern ihnen nachgekommen wird - zu einer weiteren Verteuerung des Projektes führen.
- Die schon in der NEAT-Botschaft erwähnte Erosion der Bahntarife (insbesondere im Güterverkehr) hat sich nicht nur fortgesetzt, sondern in den letzten Jahren noch beschleunigt.
- Überkapazitäten und erheblicher Konkurrenzdruck im Strassentransportgewerbe - teilweise als Folge der Öffnung des Ostens- haben zu massiven Preissenkungen und gewissen Umlagerungen von Verkehrsströmen geführt, welche die erwähnten Tarifsenkungen der Bahnen im Güterverkehr beschleunigt bzw. erzwungen haben.

Aus diesen Gründen muss die **Wirtschaftlichkeit der NEAT** heute skeptischer eingeschätzt werden. Es ist nicht zu vermeiden, dass auch der/die (heutige oder zukünftige) Steuerzahler/in massgeblich an die Investitionskosten beiträgt. Auch in der **Bahnreform** kommt der Entschuldung grosse Bedeutung zu. Es zeigte sich mit aller Deutlichkeit, dass die Bahnen heute in aller Regel nicht in der Lage sind, die vollen Kapitalkosten ihrer Infrastrukturinvestitionen zu tragen.

### 3 Drastische Verschlechterung der Bundesfinanzlage

Zwischen 1987 und 1990, d.h. in der Konzeptionsphase der NEAT, wies der Bund Überschüsse in Milliardenhöhe aus. Selbst zum Zeitpunkt der Volksabstimmung im September 1992 hoffte man, dass dank den Sanierungsmassnahmen 1992 der Bundeshaushalt bald schwarze Zahlen schreiben können. Heute ist die Einschätzung der Finanzlage ungleich düsterer. Nach dem weitgehenden Scheitern der Sanierungsmassnahmen 1994 muss auf Jahre hinaus mit einem defizitären Bundeshaushalt gerechnet werden, der neue, unfinanzierte Aufgaben kaum zu verkraften vermag.

### 4 Technische Entwicklungen im Bahnbereich

Die technischen Entwicklungen in den Bereichen Bahnbetrieb, Rollmaterial, Sicherungstechnik, Zugsteuerung sowie beim Lärmschutz, die sich seit 1990 vollzogen haben, sowie deren absehbare Weiterentwicklung bis zur Inbetriebnahme von Bahn 2000 und NEAT, ermöglichen die ursprünglichen Ziele - namentlich die Verkürzung der Reisezeit im Personenverkehr und die Steigerung der Transportkapazitäten im Güterverkehr - teilweise mit anderen Massnahmen zu erreichen. Sie lassen insbesondere einen grösseren Spielraum für den zeitlichen Ablauf bei der Realisierung der einzelnen Bauprojekte zu. Bei der Bahn 2000 wurden diese neuen Erkenntnisse mit dem Bericht über die 1. Etappe bereits umgesetzt. Es wurden verstärkt betriebliche und rollmaterialeseitige Massnahmen vorgesehen, welche teure Investitionen in die Schieneninfrastruktur ersetzen können.

Diesen neuen Wissensstand gilt es auch bei der NEAT umzusetzen. Bei der Ausfertigung der Botschaft rechnete man mit maximal 700 Meter langen Güterzügen und errechnete eine Kapazität im Vollausbau von 69 Mio. Gütertonnen. Dank neuen technologischen Entwicklungen (verbesserte Lokomotivsteuerung, leistungsfähigere Funkanlagen) darf im Güterverkehr damit gerechnet werden, dass bis zur Inbetriebnahme der NEAT auf Flachbahnen Güterzüge von bis zu 1'400 Metern eingesetzt werden können. Im Personenverkehr sind die bereits heute schon verkehrenden **Neigezüge** in die Überlegungen miteinzubeziehen. Triebwagenzüge mit neigbaren Wagenkasten dürfen Kurven mit einer um 20 bis 25 Prozent höheren Geschwindigkeit befahren, ohne dass es für die Fahrgäste zu Komforteinbussen kommt. Diese Technik - seit rund 20 Jahren primär in Italien und Schweden in Entwicklung - hat vor wenigen Jahren den Durchbruch zur Serienreife geschafft. Dazu beigetragen hat unter anderem die Finanzknappheit beim Bau neuer Hochgeschwindigkeitsstrecken, zum Teil auch der Widerstand gegen Neubaustrecken.

Die neuen technischen Entwicklungen geben dem **Baukastensystem NEAT** eine neue Dimension. Es können Varianten vorgesehen werden, die unter Ausschöpfung der neuen Techniken bei geringerem Investitionsbedarf die gesetzten Rahmenbedingungen erfüllen.

**Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass sich eine Überprüfung der Investitionsprogramme im Verkehr aufdrängt.**

## 5.2 Optimierungsspielraum

Gemäss Auftrag hat die Arbeitsgruppe die dringendsten Investitionsbedürfnisse zu bezeichnen und zu priorisieren. Wie bei der Auftragsanalyse aufgeführt, werden folgende Projekte in die Überlegungen miteinbezogen:

- Grundbedarf der SBB und KTU
- Bahn 2000 (1. und 2. Etappe)
- NEAT (Lötschberg, Gotthard, Integration Ostschweiz)
- Anschluss Westschweiz an das TGV-Netz
- Lärmschutzmassnahmen für KTU und SBB
- NEAT-Südanschluss

Ein Optimierungsspielraum ist **nicht** bei allen Projekten gegeben:

- Der **Grundbedarf von SBB und KTU** (1994: ca. 1,4 Mia. Franken) ist prioritär sicherzustellen. Ohne funktionsfähiges und gut ausgebautes Stammnetz lassen sich Neubaustrecken nicht effizient nutzen. Aus dieser Überlegung heraus hat die Arbeitsgruppe den Grundbedarf nicht in die Sonderfinanzierung eingestellt. Die finanziellen Bedürfnisse sind über den allgemeinen Bundeshaushalt langfristig und verstetigt sicherzustellen. Die engen finanziellen Vorgaben sorgen dafür, dass hier kaum Luxus betrieben wird.<sup>9</sup>
- Bei der **Bahn 2000** (Kosten 1. Etappe: 7,4 Mia. Franken, Preisbasis 1994) wurde mit dem Bericht zur 1. Etappe bereits eine massgebliche Redimensionierung vorgenommen. Weitere Redimensionierungen würden das Angebotskonzept als Ganzes und damit die Grundversorgung in Frage stellen. Die Bahn 2000 stellt zudem die nötigen Ausbauten auf dem Stammnetz

---

<sup>9</sup> Der Nachholbedarf in Sachen Sicherheit und Lärmschutz bei den SBB ist allgemein bekannt.

sicher, um die weiteren Projekte (insbesondere die NEAT) zeitlich wie kapazitätsmässig optimal zu nutzen. Ihre Realisierung ist in vollem Gange. Sie ist deshalb innerhalb der neuen Eisenbahngrossprojekte **prioritär** zu verwirklichen.

- Der **TGV-Anschluss der Westschweiz** ist Gegenstand von Verhandlungen mit Frankreich und dürfte gemäss heutigem, sehr grobem Planungsstand erst nach dem Jahr 2000 in Angriff genommen werden. Entsprechende politische Entscheide über die Anschlussstrecken und -punkte stehen noch aus. Das Projekt steht damit grundsätzlich für eine Optimierung des Investitionsprogramms zur Verfügung. Die Gesamtkosten von 1,2 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) mit Jahrestrenchen von etwa 200 Millionen Franken sind grob geschätzt.
- Bei den **Lärmschutzmassnahmen** (grob geplante Kosten 3,5 Mia. Franken, Preisbasis 1995) handelt es sich um über die ganze Beobachtungsperiode anfallende Kosten. Eine Staffelung oder Rückstellung ist nur beschränkt möglich.
- Der Bau des **NEAT-Südanschlusses** ist gemäss heutiger Planung frühestens gegen das Jahr 2020 ein Thema und fällt damit nicht in den auf 20 Jahre begrenzten Zeitraum der vorliegenden Untersuchung.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird klar, dass der Spielraum für Anpassungen in erster Linie bei der **NEAT** (Kosten 14,9 Mia. Franken, Preisbasis 1991 ohne Zinsen) besteht. Der gegenwärtige Projektstand lässt eine Steuerung und Optimierung noch zu. Auch aufgrund des grossen finanziellen und baulichen Umfangs drängt sich die NEAT für Staffelungs- und Etappierungsüberlegungen auf.

**Die Optimierung des Investitionsprogramms hat in erster Linie über die NEAT zu erfolgen. Der Grundbedarf von SBB und KTU sowie die Bahn 2000 sind prioritär sicherzustellen.**

### 5.3 Untersuchte Varianten

Gestützt auf die vorstehenden Aussagen und um die Zahl der Varianten in Grenzen zu halten, wurden in den alternativen Investitionsprogrammen nur die NEAT-Investitionen variiert. Die Realisierung der übrigen Projekte wurde wie folgt vorgesehen:

- Bahn 2000: 1. Etappe bis 2005  
2. Etappe ab 2005
- TGV-Anschluss: 2000 bis 2007
- Lärmsanierung: 1998 bis 2014

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei diesen Angaben um **grobe Planungsannahmen**, die noch verfeinert werden können.

Ausgangslage für die **NEAT-Varianten** sind die Linienführungen der von den Bahnen im Februar 1994 eingereichten Vorprojekte der Achsen Gotthard und Lötschberg und die heute vorhandenen Unterlagen für die Ausbauten in der Ostschweiz. Alle Kostenangaben beziehen sich auf die aktuellen Unterlagen und sind auf die Preisbasis 1995 umgerechnet. Die Genauigkeit der Gesamtkosten bei einer Vorprojektvariante (integral) beträgt +15/-10 Prozent, jene der redimensionierten Varianten ca. +20/-20 Prozent. Der Unterschied erklärt sich durch den Planungsstand. Bei den redimensionierten Varianten handelt es sich um Lösungen, deren Machbarkeit geprüft wurde, die aber weder planerisch noch in der Berechnung der Kosten auf dem Vertiefungsstand von Varianten auf Vorprojektstadium sind. Bei integralen Varianten werden die Realisierungskosten der Alternativvarianten gemäss den Vorprojekten in die Rechnung eingestellt - dies selbstverständlich ohne jegliches Präjudiz für die Realisierung der Kantonswünsche. Zudem wurden Kosten unterstellt, die im Schnitt etwa 15 Prozent höher liegen als diejenigen der Alternativvarianten der Vorprojekte. Damit legen wir ein Finanzierungskonzept zugrunde, das eine gewisse Stabilität verspricht. Im weiteren wurden bei Varianten mit vorläufigem Verzicht der Zufahrtsstrecken insgesamt 500 Millionen Franken für Anpassungsarbeiten auf dem bestehenden Streckennetz ausserhalb des AlpTransit-Perimeters vorgesehen - dies um die Führung längerer Züge zu ermöglichen.

Bei allen Varianten wird vorausgesetzt, dass die laufenden Planungsarbeiten, Verfahren und die geologischen Erkundungen am Gotthard und Lötschberg abgeschlossen werden. Die Neubaustrecken wurden in betriebsfähige Teilstrecken aufgeteilt. Je nach Kombination der Teilstrecken ergeben sich **vier Gruppen von Varianten**:

- A** Integrale, gleichzeitige Verwirklichung der NEAT
- B** Integrale, gestaffelte Verwirklichung der NEAT
- C** Redimensionierte, gleichzeitige Verwirklichung der NEAT

#### D Redimensionierte, gestaffelte Verwirklichung der NEAT

Basierend auf diesen Annahmen wurden insgesamt 16 Realisierungsszenarien (Varianten)<sup>10</sup> untersucht, wobei klar festzuhalten ist, dass der Planungsstand bei neu ins Spiel gebrachten Varianten noch zu vertiefen ist und ein entsprechender Verfeinerungs- und Optimierungsspielraum besteht. Die Varianten lassen sich wie folgt unterscheiden und gruppieren:

##### A **Integrale, gleichzeitige Verwirklichung der NEAT**

- 1 Löttschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz integral, gleichzeitig realisiert. Kosten (Preisbasis 1995, ohne Zinsen): 18,1 Mia., Barwert<sup>11</sup> 16,1 Mia.

##### B **Integrale, gestaffelte Verwirklichung der NEAT**

- 2 Löttschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz integral, gestaffelt realisiert: zuerst Gotthardachse und Integration Ostschweiz, dann Löttschbergachse. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 18,1 Mia., Barwert 15,2 Mia.
- 3 Löttschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz integral, gestaffelt realisiert: zuerst Löttschbergachse, dann Gotthardachse und Integration Ostschweiz. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 18,1 Mia., Barwert 14,0 Mia.

##### C **Redimensionierte, gleichzeitige Verwirklichung der NEAT**

- 4 Löttschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, gleichzeitig realisiert. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 12,4 Mia., Barwert 11,0 Mia.
- 5 Löttschbergbasis einspurig, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 11,3 Mia., Barwert 10,0 Mia.
- 6 Löttschbergbasis zweispurig, Gotthardbasis einspurig, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 9,8 Mia., Barwert 8,8 Mia.

---

<sup>10</sup> Die Varianten sind im Anhang beschrieben.

<sup>11</sup> Die **Barwertmethode** geht davon aus, das künftig ausgegebenes Geld 'billiger' ist als heutiges, da später ausgegebene Beträge in der Zwischenzeit ertragbringend angelegt werden können. Mit dieser Methode wird somit der kostenseitige Vergleich von Investitionsprogrammen mit unterschiedlicher Laufzeit möglich.

- 7 Löttschberg- und Gotthardbasis einspurig, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 8,8 Mia., Barwert 7,8 Mia.
- D Redimensionierte, gestaffelte Verwirklichung der NEAT**
- 8 Löttschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert. Zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Löttschbergbasis. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 12,4 Mia., Barwert 10,4 Mia.
- 9 Gotthardachse und Integration Ostschweiz integral und Löttschbergbasis mit redimensioniertem Autoverlad, gestaffelt realisiert (zuerst Gotthardachse und Integration Ostschweiz, dann Löttschbergbasis); Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 17,4 Mia., Barwert 14,6 Mia.
- 10 Gotthardachse und Integration Ostschweiz integral und Löttschbergbasis mit redimensioniertem Autoverlad, gestaffelt realisiert (zuerst Löttschbergbasis, dann Gotthardachse und Integration Ostschweiz); Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 17,4 Mia., Barwert 13,3 Mia.
- 11 Gotthardachse und Integration Ostschweiz integral realisiert, Löttschbergachse vorläufig zurückgestellt. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 13,0 Mia., Barwert 11,5 Mia.
- 12 Löttschbergachse integral realisiert, Gotthardachse und Integration Ostschweiz vorläufig zurückgestellt. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 6,0 Mia., Barwert 5,4 Mia.
- 13 Löttschbergbasis einspurig, Gotthardbasis, Ceneri sowie Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert (zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Löttschbergbasis). Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 11,3 Mia., Barwert 9,6 Mia.
- 14 Löttschbergbasis zweispurig mit redimensioniertem Autoverlad, Gotthardbasis einspurig, Ceneri sowie Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert (zuerst Löttschbergbasis, dann Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg). Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 9,8 Mia., Barwert 7,9 Mia.
- 15 Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig realisiert, Löttschbergachse vorläufig zurückgestellt. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 9,2 Mia., Barwert 8,1 Mia.
- 16 Löttschbergbasis zweispurig realisiert, Gotthardachse und Integration Ostschweiz vorläufig zurückgestellt. Kosten (Pb 1995, ohne Zinsen): 4,5 Mia., Barwert 4,2 Mia.

#### 5.4 Beurteilungskriterien

Für die Optimierung des Investitionsprogramms gilt es zuerst die Zielsetzung der NEAT in Erinnerung zur rufen:

#### **Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen (Alpentransit-Beschluss) vom 4. Oktober 1991**

##### Artikel 1 Ziele

Der Bund verwirklicht ein umfassendes Konzept zur Wahrung der verkehrspolitischen Stellung der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Europa und zum Schutz der Alpen vor weiteren ökologischen Belastungen. Dieses soll einen leistungsfähigen Schienenkorridor sicherstellen, die Strassen vom Güterfernverkehr entlasten, dem Personenverkehr dienen und bereits bestehende übermässige Belastungen abbauen.

Im einzelnen hat das optimierte Investitionsprogramm verschiedenen politischen, betrieblichen, finanziellen sowie verkehrswirtschaftlichen und technischen Anforderungen gerecht zu werden. Im folgenden werden die wichtigsten Berteilungskriterien dargestellt und interpretiert.

##### 1 Betriebswirtschaftlich optimale Investitionsprogramme

Die anstehenden Investitionen in Milliardenhöhe bestimmen die zukünftigen Erfolgchancen der Bahnen. Die Wahl der Linienführung entscheidet, ob das Verkehrspotential im In- und Ausland erschlossen werden kann. Grundsätzlich ist eine durchgehende Flachbahn zu schaffen. Für den Güterverkehr ist in erster Linie dafür zu sorgen, dass der Transitverkehr schnell und preisgünstig durchs Land geführt werden kann. Für den Personenverkehr spielt hingegen der Binnen- sowie der Ein- und Ausreiseverkehr die dominierende Rolle. Hier ist sowohl die Einbindung in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz wie die Bedienung des inländischen Verkehrsmarktes sicherzustellen. Wichtig ist eine gegenüber dem Luftverkehr attraktive Reisezeit.

##### 2 Volkswirtschaftlicher Nutzen

Die Neubaustrecken sollen die Standortgunst der Schweiz in Europa insgesamt, aber auch die der schweizerischen Regionen untereinander verbessern. Damit können die Wettbewerbschancen der schweizerischen Wirtschaft gesteigert

werden. Soweit dies mit Hochleistungsstrecken überhaupt möglich ist, sollen wirtschaftlich schwächere Gegenden (Tessin, Wallis) gefördert werden.

### 3 Umwelt und Raumordnung

Von Bedeutung sind zudem die umwelt- und raumordnungspolitischen Auswirkungen. Die Verminderung und die regionale Verteilung der Schadstoff- und Lärmbelastung auf den gesamten Transitstrecken, die Politik der dezentralen Besiedelung sowie die Vermeidung von Ballungen in einzelnen Wirtschaftszentren sind anzustreben.

### 4 Erfüllung internationaler Verpflichtungen

Die Erfüllung internationaler Verpflichtungen, insbesondere des Transitvertrages, erachtet die Arbeitsgruppe als unabdingbar. Die Schweiz hat im Vertrag die Erstellung der beiden Achsen Gotthard und Lötschberg vereinbart (Art. 5 Bst. b). Eine Verpflichtung zur gleichzeitigen integralen Realisierung beider Achsen ergibt sich weder aus dem Transitvertrag noch aus dem Alpentransitbeschluss. Weiter wurde vereinbart, erste Abschnitte des modernisierten Transitnetzes bis etwa im Jahr 2005 dem Verkehr zu übergeben (Anhang 2, Art. C1). Gleichbedeutend wurde in Artikel 4 festgehalten, dass die Durchführung und Abfolge der Infrastrukturarbeiten sowie die Begleitmassnahmen miteinander zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen seien. Zudem haben die Vertragsparteien das Ziel zu verfolgen, die Rentabilität der Investitionen mittels flankierender Massnahmen zu sichern. Die Überprüfung des Investitionsprogrammes steht somit im Einklang mit dem Transitvertrag.

Aufgrund dieser Sachlage vertritt die Arbeitsgruppe die Ansicht, dass das optimierte Investitionsprogramm die Schweiz in die Lage versetzen soll, langfristig einen bedeutenden Teil des Nord-Südverkehrs rationell und mit qualitativ hochstehendem Angebot zu bewältigen. Bis die Neubauprojekte erstellt sind, kann die Schweiz ihre unbestreitbar wichtige Transitfunktion mit dem bestehenden und bereits verbesserten Streckennetz - Huckepackkorridor Gotthard seit 1994 und ab 1998/99 am Lötschberg-Simplon für die Beförderung von Lastwagen mit einer Eckhöhe von 4 Metern - wahrnehmen und zusätzlichen Verkehr von unseren Nachbarländern übernehmen. Die Verpflichtungen des Transitvertrages können damit eingehalten und unsere aussenpolitische Glaubwürdigkeit kann im Hinblick auf die bilateralen Verhandlungen gewahrt werden.

## 5 Bereitstellung genügender Kapazitäten, Umsetzung der Alpeninitiative

Die Bemessung der neu zu erstellenden Kapazitäten hat sich einerseits daran zu orientieren, dass keine Engpässe entstehen, dass andererseits jedoch auch kein Kapazitätsaufbau auf Vorrat betrieben wird. Besonders zu beachten ist, dass die von Artikel 36<sup>sexies</sup> BV (Alpeninitiative) verlangte Umlagerung des Strassengüterverkehrs auf die Schiene kapazitätsmässig möglich bleibt. Das optimierte Investitionsprogramm sollte deshalb als minimalen Kapazitätsaufbau die von Coopers & Lybrand (C+L) im Szenario +15/+10<sup>12</sup> berechnete Tonnage erreichen, sollte jedoch die von Graf berechneten Kapazitäten nicht überschreiten. Dies ergibt folgenden Fächer:

(Mio. Tonnen)	2010	2020
C+L (+15/+10)	29,1	38,2
Graf (Grundszenario)	53,8	76,1

Neben der Frage nach den Kapazitäten im Güterverkehr ist mit dem Bau der NEAT auch eine wesentliche Kapazitäts- und Leistungssteigerung für den Personenverkehr verbunden. Der Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz hat eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung.

## 6 Bauliche und verkehrstechnische Anforderungen

Die Varianten müssen bautechnisch realisierbar und bahntechnisch betreibbar sein. Da bei der Variantenwahl auf die Vorprojekte der Bahnen abgestützt wird, ist die bautechnische Realisierbarkeit gegeben. In verkehrsmässiger Hinsicht bestehen insbesondere Anforderungen an eine möglichst optimale Eingliederung der Neubaustrecken in den internationalen und nationalen Zuglauf (insbesondere Anschluss an das Hochgeschwindigkeitsnetz). Zu den Entscheidfaktoren gehören somit:

- die Risiken gemäss Anhang 8 der Botschaft über den 2. Verpflichtungskredit (wie Vorprojekt- und Baufreigabe,),
- die Erfüllung der Umweltauflagen,
- die Erfüllung der sicherheitstechnischen Aspekte,
- die Minimierung der geologischen Risiken,

---

<sup>12</sup> +15/+10 bedeutet, dass die realen Erträge der Bahnen bis 2005 gegenüber 1985 um 15 Prozent steigen und sich die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse europaweit um 10 Prozent verbessern müssen.

- die Prüfung der Zugaufrechnung.

## 7 Rechtliche und staatspolitische Überlegungen

Nachdem in den siebziger und achtziger Jahren Transitprojekte, die auf einer einzigen Achse basierten, politisch nicht umzusetzen waren, sprach sich der Bundesrat 1990 für die Netzvariante aus. Mit der Netzvariante (Gotthard und Lötschberg) sowie den weiteren im Rahmen des Alpen transitbeschlusses (TGV-Anschluss, Aufwertung Simplonlinie) und der Integration der Ostschweiz (Zimmerberg-Hirzeltunnel, Ausbauten SOB, BT, SBB Kreis III, RhB-Projekte) beschlossenen Projekte wurde ein anderer Weg gewählt. Es wurde versucht, Ausbauten und Nutzen möglichst über das ganze Land zu verteilen. Eine solche Politik trägt - wie der positive Ausgang der Volksabstimmung vom 27. September 1992 gezeigt hat - den Erfordernissen des staatspolitischen Ausgleichs und des Föderalismus Rechnung, ist jedoch kostspielig.

Der eingeschlagene Weg hat durch den Volksbeschluss hohe Verbindlichkeit. Es wurde deshalb grundsätzlich eine Lösung mit föderalen Elementen gewählt. Das optimierte Investitionsprogramm ist folglich darauf hin zu untersuchen, ob die Investitionen und der Nutzen - ebenso wie allfällige Verzichte oder Rückstellungen - auf alle Landesteile verteilt werden können. Soweit finanziell verkraftbar und sachlich angezeigt sind auch Kompensationen in Betracht zu ziehen. Als staatspolitische Rahmenbedingungen sollen deshalb folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Festhalten an einer Netzlösung mit föderalen Elementen unter Realisierung der mit der NEAT-Botschaft vorgesehenen Angebotsverbesserungen.
- Plafonierung des jährlichen Finanzbedarfs.
- Machbares von Wünschbarem trennen (Spartanische Planung!).
- Soweit finanziell verkraftbar und sachlich angezeigt sollen Verzichte und Rückstellungen durch bauliche und betriebliche Massnahmen kompensiert werden.

### **5.5 Evaluierung der Szenarien**

Es ist leicht ersichtlich, dass die beschriebenen, zahlreichen Beurteilungskriterien nicht widerspruchsfrei, zum Teil schwer messbar und von unterschiedlichem Gewicht sind. Im folgenden muss deshalb in einem schrittweisen Vorgehen eine Auswahl und Gewichtung der Beurteilungskriterien getroffen werden. Ihre suk-

zessive Anwendung auf den Variantenkatalog erlaubt eine stufenweises Herantasten an die optimale Variante.<sup>13</sup>

**1. Bedingung:**

**Die Varianten haben gegenüber dem heutigen Kostendach der integralen NEAT (unter Berücksichtigung der Alternativvarianten und eines Zuschlages von 15 Prozent für Risiken und weitere Ausbauwünsche) eine Einsparung von 5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) zu erbringen.**

Die Arbeitsgruppe erachtet eine deutliche Redimensionierung des Investitionsprogramms nicht zuletzt auch im Hinblick auf die besorgniserregende Finanzlage des Bundes als politisch angezeigt. Die Verankerung einer neuen Sonderfinanzierung (drei Verfassungsänderungen) kann nur verantwortet und politisch durchgesetzt werden, wenn auf der Ausgabenseite erhebliche Einsparungen gemacht werden. Dies gebietet nicht nur zeitliche Erstreckungen, sondern **eine Redimensionierung des gesamten Investitionsprogramms**. Die Vorgabe hat zur Folge, dass die **integrale Verwirklichung der NEAT bis 2015** nicht möglich ist. Dieser Verzicht ist zudem durch folgende Überlegungen angezeigt:

- Die bahntechnische Entwicklung lässt die Erfüllung der Ziele der NEAT (Kapazitätserhöhung im Güterverkehr, Zeitgewinn im Reiseverkehr) zumindest teilweise über betriebliche Verbesserungen erreichen.
- Eine Redimensionierung der NEAT erhöht die Wirtschaftlichkeit.
- Die Zahlungsspitzen bei den jährlichen Ausgabentranchen werden durch die Redimensionierung besser verkraftbar.

**Folgerung:**

**Varianten, welche eine integrale oder nur geringfügig reduzierte Verwirklichung der NEAT, gleichzeitig oder gestaffelt bis 2015, vorsehen, sind nicht weiterzuverfolgen.**

Damit entfallen folgende Varianten:

---

<sup>13</sup> Ein solches Entscheidungsverfahren nennt man **heuristisch**. Es besteht aus einer überschaubaren Zahl nicht-willkürlicher Entscheidungsregeln, die in komplexen Entscheidungssituationen den Suchaufwand gegenüber analytischen Methoden mit vollständiger Enumeration der Alternativen und intransparenter Gewichtung und Messung der Konsequenzen abkürzen und eine nachvollziehbare Auswahl ermöglichen.

**A Integrale, gleichzeitige Verwirklichung der NEAT**

- 1 Löttschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz integral, gleichzeitig realisiert.

**B Integrale, gestaffelte Verwirklichung der NEAT**

- 2 Löttschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz integral, gestaffelt realisiert: zuerst Gotthardachse und Integration Ostschweiz, dann Löttschbergachse.
- 3 Löttschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz integral, gestaffelt realisiert: zuerst Löttschbergachse, dann Gotthardachse und Integration Ostschweiz.

**D Redimensionierte, gestaffelte Verwirklichung der NEAT**

- 9 Gotthardachse und Integration Ostschweiz integral und Löttschbergbasis mit redimensioniertem Autoverlad, gestaffelt realisiert (zuerst Gotthardachse und Integration Ostschweiz, dann Löttschbergbasis).
- 10 Gotthardachse und Integration Ostschweiz integral und Löttschbergbasis mit redimensioniertem Autoverlad, gestaffelt realisiert (zuerst Löttschbergbasis, dann Gotthardachse und Integration Ostschweiz).

**2. Bedingung:**

**Der jährliche Finanzierungsbedarf der Varianten soll in der Regel mit einer Verschuldung von 25 Prozent der Projektkosten gedeckt werden können.**

Die Arbeitsgruppe verfolgt den Grundsatz, dass die Realisierung der Grossprojekte mit einem klaren Finanzierungskonzept sichergestellt werden kann. Dies verlangt, dass gewisse finanzielle Vorgaben eingehalten werden müssen. Die Übersicht über die verschiedenen Varianten zeigt, dass eine vollständige Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte aus laufenden Einnahmen nicht möglich ist. Da zudem eine gewisse Verschuldung bei derart weit in die Zukunft reichenden Projekten vertretbar ist, sollen in der Regel maximal 25 Prozent der Projektkosten über eine Verschuldung am Kapitalmarkt gedeckt werden. Damit wird eine begrenzte Lastenübertragung auf die künftigen Generationen bewirkt.

Im *jetzigen* Zeitpunkt gilt es, die Vorgabe flexibel anzuwenden. Die jährlichen Tranchen können sich projektbedingt noch beträchtlich verschieben (z.B. durch zeitliche Verzögerungen im Verfahrensablauf oder geologische Unwägbarkeiten). Zudem besteht ein Optimierungsspielraum innerhalb der einzelnen Varianten, indem einzelne Projektteile zeitlich um drei bis fünf Jahre variiert werden, womit

die Einhaltung der Limite 25 Prozent erreicht werden kann. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Plafonierung der Ausgaben eine baulich optimale Realisierung der Projekte nicht verhindern darf. Dies würde zu guter Letzt kostentreibend wirken. Als vorläufige Planungsvorgabe für die weiteren Entscheidungsschritte wird deshalb verlangt, dass der Finanzierungsplafonds F2 (= 25 % Verschuldungsanteil) mit Ausnahme von maximal 6 Jahren mit Überschreitungen von maximal 400 Millionen Franken jährlich eingehalten wird.

Dies hat zur Folge, dass eine **gleichzeitige und integrale Verwirklichung der Gotthardachse und der Integration Ostschweiz** nicht realisiert werden kann. Es entfällt zudem die Variante, welche gleichzeitig alle Basistunnel (Lötschberg, Gotthard, Ceneri, Zimmerberg) verwirklichen will.

**Folgerung:**

**Varianten, welche gleichzeitig**

- **eine Verwirklichung der Gotthard-Achse mit der Integration Ostschweiz, oder**
- **den Bau aller Basistunnel (doppelspurig) vorsehen, sind nicht weiterzuverfolgen.**

Damit entfallen folgende Varianten:

- 4 Lötschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, gleichzeitig realisiert.
- 11 Gotthardachse und Integration Ostschweiz integral realisiert, Lötschbergachse vorläufig zurückgestellt.

**3. Bedingung:**

**Die Neubaustrecken müssen das nationale und internationale Verkehrspotential möglichst optimal ausschöpfen und in den Verbindungen der Zentren attraktive und konkurrenzfähige Fahrzeiten erlauben.**

Die Neubaustrecken bilden das unverrückbare Fundament der Bahnen für ihre zukünftige Wettbewerbsfähigkeit. Wenn somit Investitionen in Milliardenhöhe getätigt werden, müssen verkehrliche und betriebswirtschaftliche Aspekte stark gewichtet werden.

Für den **Güterverkehr** müssen in erster Linie genügende Kapazitäten auf einer durchgehenden Flachbahn zur Verfügung stehen. Im **Personenverkehr** müssen die nachfragestarken, internationalen Grossagglomerationen möglichst direkt verbunden werden, um insbesondere gegenüber dem Luftverkehr wettbewerbsfähig zu sein.

Bei beiden Anforderungen verfügt die Gotthardachse gegenüber der Lötschberg-Simplon-Strecke über Vorteile:

- Im Güterverkehr verfügt der Gotthard mit 50 Millionen Gütertonnen (bei Vollausbau gemäss NEAT-Botschaft) gegenüber dem Lötschberg mit 19 Millionen Gütertonnen über beträchtlich höhere Kapazitäten. Zudem ist er durchgehend als Flachbahn zu bezeichnen, während dies für Lötschberg-Simplon nur für die schweizerischen Streckenteile zutrifft.
- Im Personenverkehr bedient der Gotthard ein beträchtlich höheres Verkehrspotential als der Lötschberg. So schätzt Coopers & Lybrand das Verkehrsaufkommen am Gotthard mit der NEAT für das Jahr 2020 auf 9,8 Millionen Personen und für den Lötschberg auf 2,3 Millionen Personen. Diese Einschätzung deckt sich mit internationalen Studien.<sup>14</sup>

Diese Erkenntnisse decken sich mit den Aussagen der NEAT-Botschaft, welche den Gotthard als Hauptbauvorhaben, als Rückgrat und Hauptentscheid im Konzept der NEAT bezeichnet. Diese Einschätzung hat heute unverändert Gültigkeit. Der Gotthard bringt eine optimale Entlastung für den Nord-Südverkehr auf der Strasse. Er erlaubt eine rechtzeitige und optimale Einpassung in das künftige Hochleistungsbahnnetz der Europäischen Union. Verkehrsgeographisch liegt er zwischen dem Mont Cenis und dem Brenner, wo ebenfalls Neubaustrecken geplant sind. Planerisch ist er auf die Ausbauplanung unserer nördlichen und südlichen Nachbarländer ausgerichtet. Damit lässt sich am Gotthard das beste betriebswirtschaftliche Ergebnis aller im Rahmen der Vorevaluation zur NEAT untersuchten Achsen erreichen. Die wichtigsten Elemente der Gotthardachse sind deshalb in einem ersten Schritt und doppelspurig in Angriff zu nehmen.

---

<sup>14</sup> Vgl. zum Beispiel «Verkehrsprognose und Bewertung für ein Hochgeschwindigkeitsnetz in Westeuropa» erstellt im Auftrag der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen und der EU. Hier wird gegenüber einer Basisvariante ohne Ausbauten dank den Neubaustrecken am Gotthard mit Mehrverkehr von 8,0 bis 8,5 % gerechnet, während der Verkehr am Lötschberg trotz Neubaustrecken praktisch konstant bleiben soll (Wachstum von 0,0 bis 0,1 %).

**Folgerung:**

**Varianten, welche die Realisierung der Hauptbauvorhaben am Gotthard (Gotthardbasis-, Ceneri- und Zimmerbergtunnel) gar nicht, reduziert oder zeitlich gestaffelt vorsehen, sind nicht weiterzuverfolgen.**

Damit entfallen folgende Varianten:

- 6 Löttschbergbasis zweispurig, Gotthardbasis einspurig sowie Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert.
- 7 Löttschbergbasis und Gotthardbasis einspurig, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert.
- 12 Löttschbergachse integral realisiert, Gotthardachse und Integration Ostschweiz vorläufig zurückgestellt.
- 14 Löttschbergbasis mit reduziertem Autoverlad, Gotthard einspurig, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert (zuerst Löttschbergbasis, dann Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg).
- 16 Löttschbergbasis mit reduziertem Autoverlad realisiert, Gotthardachse und Integration Ostschweiz vorläufig zurückgestellt.

**4. Bedingung:**

**Das optimierte Investitionsprogramm hat dem föderalen Ausgleich Rechnung zu tragen.**

Staatspolitischen Überlegungen, insbesondere hinsichtlich des föderalen Ausgleichs, ist bei derart weitreichenden Entscheidungen, wie sie mit dem vorstehenden Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr anstehen, Rechnung zu tragen. Der föderale Ausgleich muss jedoch nicht zwangsläufig darin bestehen, dass in allen Landesteilen und Regionen identische oder gleichzeitige Investitionen getätigt werden. Er kann auch über ein möglichst gut abgestimmtes, auf die Regionen zugeschnittenes Investitionsprogramm erreicht werden. Die Investitionen aus Bahn 2000, NEAT, TGV-Anschluss für die Westschweiz, Lärmschutzmassnahmen und punktuellen Ausbauten sowie die Investitionen in den Grundbedarf sind dabei gesamthaft zu betrachten. Es ist deshalb nicht sinnvoll, den Interessenausgleich zwischen den Regionen für jedes Einzelprojekt anstreben zu wollen. Was für Investitionen gilt, muss auch für die Verzichtsplanung gelten: Sie hat von allen Regionen ihren Tribut zu fordern. Allerdings können einzelne Verzichte kompensiert werden. In den vorliegenden Varianten hat die Arbeitsgruppe folgende **Kompensationen** vorgesehen:

<b>Massnahme innerhalb des Planungshorizontes</b>	<b>Kompensation</b>
Verzicht auf Zufahrtsstrecken:	Aktive und passive Lärmschutzmassnahmen, Ausbauten am bestehenden Netz.
Zeitliche Staffelung des Lötschbergbasistunnels in Variante 8:	Schnellere Verbindung dank Neigezügen, Finanzierung TGV-Anschluss Westschweiz.
Verzicht auf Teile der Integration Ostschweiz:	Schnellere Verbindungen dank Zimmerbergtunnel, ev. Anpassungen am Netz, Neigezüge.
Weitgehender Verzicht auf Autoverlad im Lötschbergbasistunnel	Prüfung strassenseitiger Verbesserungen (Ortsumfahrungen, Schutz vor Naturgewalten) entlang der Lötschbergachse bis Kandersteg.

Mit dem Festhalten an der Netzvariante will man vermeiden, dass der gesamte Verkehr auf eine Strecke konzentriert wird. Dies soll nicht nur mit Absichtserklärungen der Fall sein, sondern durch den Einbezug beider Achsen in die Planungs- und Finanzierungsüberlegungen bis ins Jahr 2015.

**Folgerung:**

**An der Netzvariante soll festgehalten werden. Die Varianten müssen den Beginn der Realisierung beider Achsen innerhalb des Planungshorizontes vorsehen.**

Als Folge entfällt folgende Variante:

- 15 Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg realisiert, Lötschbergachse vorläufig zurückgestellt.

**5.6 Vertieft zu prüfende Varianten**

Als Resultat der vorstehenden Evaluierung verbleiben drei Varianten zum Entscheid:

- 5 Lötschbergbasis einspurig (mit Dienststollen), Gotthard, Ceneri und Zimmerberg zweiseitig, gleichzeitig realisiert.

- 8 Löttschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert. Zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Löttschbergbasis.
- 13 Löttschberg einspurig (mit Dienststollen), Gotthard, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert (zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Löttschbergbasis).

Ein erster Vergleich der drei Varianten zeigt, dass sich eine gestaffelte *Einspur*-lösung am Löttschberg gegenüber der auch möglichen gestaffelten *Doppelspur*-lösung augenscheinliche Nachteile hat. Die Variante 13 (zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg doppelspurig, dann Löttschbergbasis einspurig) wird deshalb nicht in den Detailvergleich miteinbezogen.

Im folgenden werden die zwei verbleibenden Varianten detailliert beschrieben und aufgrund verschiedener Kriterien miteinander verglichen:

Kriterien	Variante 5 Löttschbergbasis einspurig, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert	Variante 8 Gotthardbasis, Ceneri, Zimmerberg und Löttschbergbasis, zweispurig: zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Löttschbergbasis																				
<b>Technische Aspekte</b>																						
<b>Investitionsprogramm</b> - Identisch	<p><b>Verwirklicht werden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bahn 2000 (1. und 2. Etappe).</li> <li>• Löttschbergbasistunnel (ein- oder zweispurig).</li> <li>• Gotthardbasis- und Ceneritunnel (zweispurig).</li> <li>• TGV-Anschluss Westschweiz.</li> <li>• Zimmerberg-Tunnel (Teil der Integration Ostschweiz).</li> <li>• Redimensionierter Autoverlad im Löttschbergbasistunnel (nur für Cars und Lastwagen).</li> <li>• Lärmschutzmassnahmen (als Kompensation für zeitlich zurückgestellte Zufahrtsstrecken).</li> <li>• Ausbauten bisheriges Netzes (für längere Güterzüge).</li> <li>• Ev. strassenseitige Massnahmen auf der Löttschbergachse bis Kandersteg (als Kompensation für vollständigen Autoverlad durch Löttschbergbasistunnel).</li> </ul> <p><b>Vorläufig verzichtet wird insbesondere auf:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teile der Integration Ostschweiz (Hirzeltunnel, Streckenausbauten SOB, BT, SBB, soweit diese nicht für die Bedürfnisse der NEAT notwendig sind). Soweit diese Strecken für den Regionalverkehr betrieblich dringend sind, ist eine Finanzierung gemäss Eisenbahngesetz (d.h. mit Kantonsbeteiligung) vorzusehen.</li> <li>• Bau der Zufahrtsstrecken innerhalb des NEAT-Perimeters am Gotthard und Löttschberg.</li> <li>• Südanchluss NEAT (Realisierung fällt nicht in den Untersuchungszeitraum, d.h. bis 2015).</li> </ul>																					
<b>- abweichend</b>	Löttschberg-Basistunnel einspurig (mit Dienststollen).	Löttschberg-Basistunnel doppel <span>spu</span> rig.																				
<b>Inbetriebnahme</b>	<table border="0"> <tr> <td>Bahn 2000 (1. Et.)</td> <td>2005</td> </tr> <tr> <td>Gotthardbasis</td> <td>2006/8</td> </tr> <tr> <td>Ceneri</td> <td>2006/8</td> </tr> <tr> <td>Zimmerberg</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>Löttschbergbasis</td> <td>2004/5</td> </tr> </table>	Bahn 2000 (1. Et.)	2005	Gotthardbasis	2006/8	Ceneri	2006/8	Zimmerberg	2006	Löttschbergbasis	2004/5	<table border="0"> <tr> <td>Bahn 2000 (1. Et.):</td> <td>2005</td> </tr> <tr> <td>Gotthardbasis</td> <td>2006/8</td> </tr> <tr> <td>Ceneri</td> <td>2006/8</td> </tr> <tr> <td>Zimmerberg</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>Löttschbergbasis</td> <td>2015</td> </tr> </table>	Bahn 2000 (1. Et.):	2005	Gotthardbasis	2006/8	Ceneri	2006/8	Zimmerberg	2006	Löttschbergbasis	2015
Bahn 2000 (1. Et.)	2005																					
Gotthardbasis	2006/8																					
Ceneri	2006/8																					
Zimmerberg	2006																					
Löttschbergbasis	2004/5																					
Bahn 2000 (1. Et.):	2005																					
Gotthardbasis	2006/8																					
Ceneri	2006/8																					
Zimmerberg	2006																					
Löttschbergbasis	2015																					

Kriterien	Variante 5 Lötschbergbasis einspurig, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert	Variante 8 Gotthardbasis, Ceneri, Zimmerberg und Lötschbergbasis, zweispurig: zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Lötschbergbasis
	TGV-Anschluss 2007 Ausbauten übr. Netz 2005	TGV-Anschluss 2007 Ausbauten übr. Netz 2005
<b>Finanzielle Aspekte</b>		
Kosten NEAT 1) (Preisbasis 1995)	11,2 Mia.	12,4 Mia.
Barwert 2)	10,0 Mia.	10,4 Mia.
Jährliche Zahlungsspitzen für öV-Projekte	ca. 2,3 Mia. Franken	ca. 1,9 Mia. Franken
Finanzierung öV-Projekte	mit 25 % Verschuldung möglich (Plafonds F2)	
Verschuldungsanteil öV-Projekte bis 2015 (ohne Grundbedarf)	25,0 %	25,0%
Rentabilität	Bei langfristig geringem Verkehrsaufkommen bessere Rentabilität als Variante 8.	Bei steigendem Verkehrsaufkommen bessere Rentabilität als Variante 5.
<b>Politische Aspekte</b>		
Internationale Abkommen	Vereinbar.	Vereinbar.
Standortgunst Schweiz	Flächendeckend verbessert.	
NEAT-Netzkonzept	Respektiert.	
Umsetzung Alpeninitiative	Kapazitätsmässig und zeitlich möglich.	
Föderale Lösung	bis 2006 realisiert.	bis 2015 realisiert.
<b>Betriebliche Aspekte</b>		
Vergleich Fahrzeit zu NEAT-Botschaft	Zürich - Milano Zürich - Lugano Bern - Milano + langsamer gegenüber Botschaft / - schneller gegenüber Botschaft	+/- 0 Min. + 9 Min. - 10 Min.
Kapazitäten 3)	Gotthard mind. 56 Mio. t Lötschberg mind. 18 Mio. t	Gotthard mind. 56 Mio. t Lötschberg mind. 28 Mio. t
Flachbahn	ja (Lötschberg-Simplon bis Iselle).	
Einbindung HGV-Netz	Erfüllt.	
Anschluss Ostschweiz an Gotthardachse	Sichergestellt über Anschluss in Arth-Goldau (SOB) statt Zug, Reisezeiten wie in NEAT-Botschaft vorgesehen.	

Anmerkungen:

- 1) Die **Gesamtkosten der NEAT-Projekte** beziehen sich auf die Preisbasis 1995 ohne Zinsen. Dies führt dazu, dass Varianten, welche gleichzeitig realisiert werden, gleich teuer ausgewiesen werden wie Varianten, die gestaffelt realisiert werden.
- 2) Die **Barwertmethode** geht davon aus, das künftig ausgegebenes Geld 'billiger' ist als heutiges, da später ausgegebene Beträge in der Zwischenzeit ertragbringend angelegt werden können. Mit dieser Methode wird somit der Vergleich von Investitionsprogrammen mit unterschiedlicher Laufzeit möglich. Unter der Annahme identischer Ertragsverläufe ist die Variante mit dem tiefsten Barwert am rentabelsten.
- 3) Die Kapazität ist von der Entwicklung der Eisenbahntechnologie und Annahmen über den Anteil langer Güterzüge abhängig.

Aufgrund des vorstehenden synoptischen Vergleichs unterscheiden sich die Varianten wie folgt:

1 Zeitpunkt des Kapazitätsaufbaus

Beide Varianten schaffen beträchtliche neue Kapazitäten für den Güterverkehr, die am oberen Rand des erwarteten zukünftigen Verkehrsaufkommens liegen. Auf der Gotthardachse können ab Inbetriebnahme je nach Entwicklung der Bahntechnologie und des Anteils langer Züge ca. 56 Mio. Gütertonnen abgewickelt werden (heute 14 Mio.) Auf der Lötschberg-Simplon-Route steigt die Kapazität von heute 7 Mio. Gütertonnen auf etwa 18 Mio. Gütertonnen bei der Einspur- (Var. 5) bzw. auf etwa 28 Mio. Gütertonnen bei der Doppelspurvariante (Var. 8). In beiden Varianten reichen die Kapazitäten aus, um den erwarteten Transitgüterverkehr zu bewältigen und die Umsetzung der Alpeninitiative nicht zu behindern. Die Variante 8 entspricht mit ihrer Staffelung dabei eher der erwarteten Nachfrageentwicklung im Transitgüterverkehr. Die Variante 5 dürfte vorerst einen Kapazitätsüberhang schaffen. Beide Varianten schaffen ebenfalls neue Kapazitäten für den Personenverkehr und den Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz, wobei die Variante 5 dies für das westliche Mittelland bereits zu einem früheren Zeitpunkt realisiert. Variante 8 hätte zur Folge, dass sich der Verkehrsmarkt und die Verkehrsströme nach der Inbetriebnahme der Neubaustrecken auf die Gotthardachse ausrichten und dass Italien das Schwergewicht seiner Bahnpolitik noch stärker auf die Achsen am Gotthard und am Mont Cenis (d.h. weg von der Simplonachse) legen könnte.

2 Finanzierbarkeit

Die Variante 8 trägt mit Zahlungsspitzen von knapp 2 Milliarden Franken den finanziellen Möglichkeiten der gewählten Lösung besser Rechnung als die Variante 5, welche in den Jahren 1999 bis 2003 einen Finanzbedarf von jährlich 2,3 Milliarden Franken aufweist. Es können jedoch beide Varianten - mit gewissen Optimierungen am Investitionsprogramm - mit einer Verschuldung von maximal 25 Prozent finanziert werden.

3 Rentabilität

Einspurlinien, insbesondere in Tunnels, haben ein eher schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis (Variante 5). Die Kosteneinsparungen gegenüber zwei Tunnelröhren werden auf etwa einen Drittel geschätzt bei überproportionalem Rückgang der Kapazität. Für den Güterverkehr, der vor allem über hohe Verkehrsaufkommen rentabel gestaltet werden kann, sind sie eher unge-

eignet. Hingegen eröffnen Einspur-Basislinien dem Personenverkehr mit reduziertem finanziellen Aufwand beträchtliche Fahrzeitgewinne. Ein Vergleich der Rentabilität der beiden Lösungen ist somit nur über das erwartete Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Erträge zu beurteilen. Sollten die NEAT-Strecken längerfristig kapazitätsmässig nicht ausgelastet werden können, dürfte die Einspurlösung am Lötschberg (Variante 5) das wirtschaftlich kleinere Risiko darstellen. Steigt die Verkehrsnachfrage jedoch im bisher angenommenen Ausmass und lassen sich beide Doppelspur-Basislinien in absehbarer Zeit gut auslasten, so dürfte die gestaffelte Realisierung der beiden Doppelspurlinien wirtschaftliche Vorteile aufweisen. Ein abschliessender Befund kann jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht getroffen werden.

#### 4 Föderale Lösung

Beide Varianten tragen durch die Verwirklichung des Netzkonzeptes den föderalen und den regionalpolitischen Anliegen Rechnung, wobei die Variante 8 dies erst später umsetzt. Die Verbindung über den Gotthard bildet in beiden Varianten das Rückgrat und verbessert die Verkehrsbeziehungen mit dem Tessin und Italien. Die Ausbauten am Lötschberg stellen die Verbindung des Wirtschaftsraums Mittelland mit dem italienischen Hochgeschwindigkeitsnetz sicher. Bei beiden Varianten sind bis zur Inbetriebnahme des Lötschbergbasistunnels Angebote mit Neigezügen vorgesehen, welche bereits ab 1996 beträchtliche Fahrzeitgewinne erlauben. Die **Bahn 2000** 1. Etappe verbessert die Verbindungen in der nachfragestarken West-Ost-Achse und bringt somit flächendeckende Fahrzeiteinsparungen und Angebotsverbesserungen. Mit der 2. Etappe sollen nach 2005 Lücken geschlossen und nachfragebedingte Verbesserungen realisiert werden. Der **TGV-Anschluss** bringt über die Westschweiz hinaus ein attraktives Angebot im Verkehr mit Frankreich, Grossbritannien und Spanien. Die teilweise Realisierung der **Integration Ostschweiz** sichert eine schnelle Verbindung des östlichen Landesteils mit der Innerschweiz und Italien.

#### 5 Betriebliche Flexibilität und Sicherheit des Bahnbetriebes

Die Einspurlösung in Variante 5 hat, obwohl sie bahntechnisch und sicherheitsmässig zu betreiben ist und vor allem im Personenverkehr Verbesserungen bringt, gegenüber der Doppelspurlösung in Variante 8 gewisse Nachteile. Es ist noch vertieft zu prüfen, wie weit Kapazitätsverluste und eine gewisse Fahrplaninstabilität mit betrieblichen und baulichen Massnahmen aufgefangen werden können.

## 6 Planungssicherheit

Beide Varianten beinhalten in ihren Investitionsprogrammen Elemente, die **sofort** zur Ausführung gelangen und andere, welche in **späteren Jahren** des Planungshorizontes vorgesehen sind. Wichtig ist dabei, dass bei beiden Varianten für das **ganze** Programm verkehrswirtschaftliche **Planungen** aufgenommen werden und die **Finanzierung** sichergestellt wird. Mit der Wahl einer Variante (5 oder 8) legt man fest, welche Elemente innerhalb des Planungshorizontes verwirklicht werden sollen. Auf alle übrigen Anlagenteile, wie sie mit den integralen Varianten der NEAT (Var. 1, 2 und 3) geplant worden sind, wird während dieses Zeitraumes (d.h. bis 2015) verzichtet.

Dabei versteht es sich von selbst, dass grosse Investitionsprogramme führ- und steuerbar bleiben müssen. Jede Planung bedarf im Laufe der Zeit im Lichte neuer Informationen und Erfahrungen der Überarbeitung. Das bedeutet, dass künftige Entscheidungsträger solche Planungsentscheide neuen Erkenntnissen anpassen können sollten. Insofern darf das Investitionsprogramm keine irreversiblen Entscheide beinhalten. Daran ist bei der rechtlichen Abstützung der Investitionsprogramme zu denken.

### 5.7 Empfehlung

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass beide in die Endausmarchung gelangten Varianten politisch vertretbare Lösungen darstellen. Der detaillierte Vergleich zeigt für beide Varianten Vor- und Nachteile, die abschliessend zu einem guten Teil aus einer politischen Sichtweise zu gewichten sind. Kosten- und finanzierungsmässig sowie aus Sicht des Bahnbetriebs weist die Variante 8 Vorteile auf. Die Variante 5 dürfte mit der sofortigen Inangriffnahme der Bauten auch am Lötschberg hingegen den Erwartungen der Lötschberg-Simplon-Kantone entsprechen und damit die staatspolitischen Ansprüche eher befriedigen. Es obliegt dem Bundesrat diese Gewichtung vorzunehmen und das weitere Vorgehen festzulegen.

Die Arbeitsgruppe unterbreitet die Varianten 5 und 8 dem Bundesrat zum Entscheid:

**Variante 5:** Realisierung einer auf die Basisstrecken (Gotthard-Basistunnel, Ceneri, Zimmerberg) reduzierten, doppelspurigen Gotthardachse und gleichzeitige Realisierung eines *ein*spurigen Lötschberg-Basistunnels.

**Variante 8:** Prioritäre Realisierung einer auf die Basisstrecken (doppelspurige Basistunnel am Gotthard, Ceneri und Zimmerberg) reduzierten Gotthardachse. Im Anschluss Baubeginn am zweispurigen Lötschberg-Basistunnel.

Insgesamt ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass mit beiden Varianten ein Konsens in der Frage des Ausbaus der Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr und ein Interessenausgleich gefunden werden kann. Es ist klar, dass die vorgeschlagenen Lösungen von vielen einen **Verzicht** fordern - teilweise zusätzlich zu den bereits mit der Etappierung von Bahn 2000 auferlegten Einschränkungen (z.B. zurückgestellte Neubaustrecken Liestal - Olten, Zürich Flughafen - Winterthur oder Sviriez - Villars sur Glâne; längere Fahrzeiten im Verkehr mit Lausanne, Biel und Luzern). Umgekehrt wird durch die Sicherstellung der Finanzierung für die Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs für alle Landesteile und die gesamte Bevölkerung ein **hoher Nutzen** geschaffen:

Begünstigte	Nutzen
Schweiz insgesamt	Einbindung ins internationale Hochgeschwindigkeitsnetz, Verbesserung der Standortgunst und Wettbewerbsfähigkeit; Sicherstellung von langfristig ausreichenden Transitkapazitäten auf der Schiene.
Bahnbenutzer	Flächendeckend verbesserte Verbindungen.
Autofahrer	Entlastung der Strasse vor allem vom Transitverkehr.
Transitstrassen-Anrainer, Umwelt	Verlagerung vor allem des Transitverkehrs von der Strasse auf die Schiene.
Bahn-Anrainer	Finanzielle Sicherstellung von Lärmschutzmassnahmen.
Kantone insgesamt	Sicherstellung der öv- und Strassenfinanzierung.
Westschweiz	Anschluss ans TGV-Netz.

Begünstigte	Nutzen
Ostschweiz	Verbesserte Verbindungen dank Zimmerberg-Tunnel und Neigezügen.

Mit den Vorschlägen kann trotz dem zwangsläufig engen Finanzkorsett den Bahnen eine zukunftsgerichtete, leistungsstarke Infrastruktur in nützlicher Frist zur Verfügung gestellt werden. Die **Investitionen in den Grundbedarf** der Bahnen (KTU und SBB) sollen aus der allgemeinen Bundeskasse finanziert werden und ermöglichen den Bahnen, ein wettbewerbsfähiges und leistungsfähiges Stammnetz zu unterhalten. Mit der **Bahn 2000**, der redimensionierten **NEAT**, dem **TGV-Anschluss für die Westschweiz** sowie punktuellen Ausbauten auf dem bestehenden Netz wird eine moderne Infrastruktur bereitgestellt, welche den Bahnen im 21. Jahrhundert reelle Wettbewerbschancen eröffnet und die Standortgunst der Schweiz nachhaltig verbessert. Die Interessen der Landesteile werden gewahrt, indem die **Ostschweiz** über den Zimmerberg an die Gotthardachse angeschlossen wird. Soweit die zurückgestellten Teile der Integration Ostschweiz (Hirzeltunnel, Teile der vorgesehenen Ausbauten SOB, BT, SBB Kreis III) für den Regionalverkehr betrieblich dringend sind, ist eine Finanzierung gemäss Eisenbahngesetz (d.h. mit Kantonsbeteiligung) bzw. gemäss ordentlicher SBB-Finanzierung zu prüfen. Der **Westschweiz** wird ein finanziert TGV-Anschluss in Aussicht gestellt. Nicht zuletzt wird die Verbindung der ganzen nördlichen Schweiz mit dem **Tessin** massgeblich verbessert wird. Im weiteren ist vorgesehen, auf den vorerst zurückgestellten Zufahrtsstrecken den **Lärmschutz** (durch neues Rollmaterial, Lärmschutzwände und -fenster, teilweise Umfahrungen) sicherzustellen, wofür die nötigen Mittel in die Finanzplanung eingestellt wurden. Insgesamt wird damit ein immer noch ambitioniertes Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr vorgesehen, das vom Bund finanzierbar und volkswirtschaftlich verkraftbar ist. Zu beachten ist auch, dass mit der gewählten Finanzierung auf eine Zweckerweiterung der «Strassenkasse» verzichtet wird und der Nationalstrassenbau durch eine etwas raschere Freigabe von Mitteln gegenüber dem Finanzplan beschleunigt werden kann.

Unsere Empfehlung beinhaltet in Variante 5 einen Einspurtunnel am Lötschberg. Da aufgrund von Sicherheits- und Betriebsüberlegungen zusätzlich ein Dienststollen nötig ist, kann die Frage aufgeworfen werden, ob nicht anstelle eines Dienststollens sofort eine zweite, bahntechnisch vollauserüstete Tunnelröhre gebaut werden sollte. Dies entspräche der Variante 4 unseres Berichts. Die

Arbeitsgruppe FöV hat aufgrund der vier Schritte ihrer Entscheidungsmethodik diese Variante verworfen.<sup>15</sup> Folgende Gründe waren dafür massgeblich:

1. Variante 4 verletzt den Finanzierungsplafond. Die Verschuldungslimite müsste statt bei 25 Prozent bei einem Drittel der Kosten der öV-Projekte angesetzt werden. Anders könnte die Belastung in den Spitzenjahren nicht aufgefangen werden. Die Gesamtkosten sind gemessen am Barwert deutlich höher als bei den von der Arbeitsgruppe empfohlenen Varianten.
2. Mit dem gleichzeitigen Bau von Doppelspurtunnels auf der Gotthard- und der Lötschbergachse werden Kapazitäten erstellt, die nach den Verkehrsprognosen in dieser Zeitspanne noch nicht benötigt werden. Die Rentabilitätswerte werden damit klar verschlechtert.
3. Den föderalen Kriterien kann mit den empfohlenen Varianten, vor allem mit Variante 5, Rechnung getragen werden.
4. Vor allem im Vergleich zur Variante 8 führt die Variante 4 zu unerwünschten Konzentrationen der Planungs- und Bauarbeiten (Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Realisierung von Bahn 2000, TGV-Anschluss). Eine gleichmässige, längerfristige Auslastung der Planungs- und Bausektor wird damit verhindert.

## 6 Weiteres Vorgehen

Die Arbeitsgruppe hat davon auszugehen, dass die Finanzierungsfrage vor der Freigabe weiterer Baukredite für die Verwirklichung der NEAT entschieden wird. Sie ist auch der Überzeugung, dass die Eisenbahngrossprojekte entsprechend den unter Ziffer 5 dargestellten optimierten Investitionsprogrammen möglichst ohne Unterbruch durchzuführen sind. Die derzeit vorgesehenen Kredite für die NEAT erlauben, die Arbeiten bis etwa Ende 1996 weiterzuführen. Es besteht somit ein beträchtlicher Zeitdruck für die Umsetzung der vorstehend beschriebenen Finanzierungslösung.

Als erste Elemente der unter Ziffer 4.1 vorgeschlagenen Finanzierungslösung sollen die Treibstoffzollerhöhung (inkl. neue Zweckbindung), die Änderung der

---

<sup>15</sup> Der Vollständigkeit halber wird die Variante 4 im Anhang detailliert beschrieben und das Investitions- und Finanzierungsprogramm graphisch dargestellt.

Verfassungsbestimmung zur LSVA sowie der Bahnabgabe, die entsprechenden Anpassung des NEAT-Beschlusses und der 3. Verpflichtungskredit für die NEAT (eigentlicher Baukredit) dem Parlament unterbreitet werden. Den Zeitplan und die Koordination sieht die Arbeitsgruppe wie folgt:

<b>Termin</b>	<b>Finanzierung</b>	<b>bauliche Aspekte</b>
Ende August 1995	Grundsatzentscheid Bundesrat für Vernehmlassung basierend auf Bericht der Arbeitsgruppe «Finanzierung des öffentlichen Verkehrs».	
September/Oktober 1995	Vernehmlassung bei Parteien, Kantonen und Verkehrsverbänden; Auswertung.	
Ende Oktober 1995	Grundsatzentscheid BR zum Finanzierungs-konzept und Auftrag für Botschaft.	Grundsatzentscheid BR zum Investitionsprogramm und Auftrag für Botschaft. Anpassung Finanz-planeingaben gemäss optimiertem Investitions-programm.
Ende 1995	Botschaft zum Finanzie-rungskonzept.	Botschaft zur Anpassung NEAT-Beschluss und 3. Verpflichtungskredit NEAT basierend auf optimiertem Investitionsprogramm.
Frühjahrsession 1995	Beratung im Erstrat.	
Sommersession 1996	Beratung im Zweitrat. Allfällige Differenzbereinigung.	
		bei Genehmigung im Zweitrat: Freigabe des 2. Vpfl.-Kredites NEAT (Überbrückungskredit) durch Bundesrat gemäss optimiertem Investitions-programm.

November 1996	Volksabstimmung.	Allenfalls Volksabstimmung. Bei Zustimmung: Freigabe 3. Vpfl.-Kredit NEAT; Verwirklichung NEAT und Bahn 2000 gemäss optimiertem Investitionsprogramm.
---------------	------------------	---

Mit der Zustimmung des Parlaments soll das entsprechende, optimierte Investitionsprogramm umgesetzt werden. Bei einem optimalen Verlauf der politischen Behandlung ist keine massgebliche Verzögerung bei weiterzuverfolgenden Projektteilen zu erwarten. Verzögert sich die politische Behandlung, sind auch die weiterzufolgenden Projektteile soweit zu drosseln, wie sich dies aus organisatorischer und finanzieller Sicht verantworten lässt.

\* \_ \* \_ \*

## Anhang 1

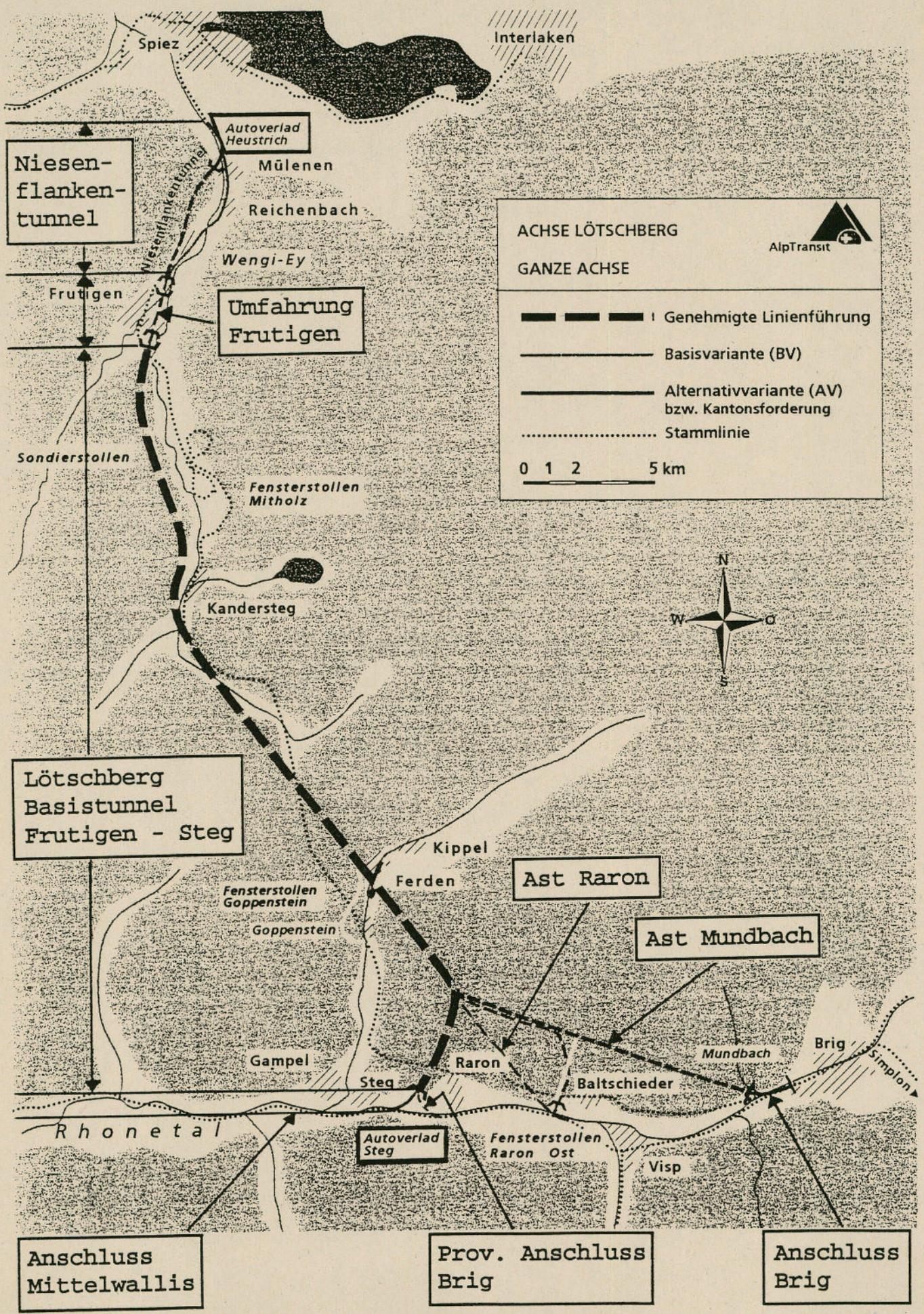
Übersicht über die NEAT-Achsen Gotthard und Lötschberg

- a) Betriebsfähige Teilstrecken
- b) Übersichtskarten
- c) Gesamtübersicht über die Varianten und Teilstrecken

## AlpTransit: Betriebsfähige Teilstrecken (Bauelemente)

- |   |                        |    |   |
|---|------------------------|----|---|
| a | Lötschbergachse        | aa | Autoverlad Heustrich                          |
|   |                        | ab | Niesenflankentunnel                           |
|   |                        | ac | Umfahrung Frutigen                            |
|   |                        | ad | 1. Röhre Lötschberg-Basistunnel Frutigen-Steg |
|   |                        | ae | 2. Röhre Lötschberg-Basistunnel Frutigen-Steg |
|   |                        | af | Ast Mundbach                                  |
|   |                        | ag | Autoverlad Steg                               |
|   |                        | ah | Anschluss Mittelwallis                        |
|   |                        | ai | Anschluss Brig                                |
|   |                        | aj | Ast Raron                                     |
|   |                        | ak | Car-/LKW-Verlad Frutigen                      |
|   |                        | al | Car-/LKW-Verlad Steg                          |
|   |                        | am | prov. Anschluss Brig                          |
| b | Gotthardachse          | ba | Gotthard Nord Arth-Goldau - Rynächt           |
|   |                        | bb | Verlegung Stammlinie Flüelen                  |
|   |                        | bc | 1. Röhre Gotthard-Basistunnel Rynächt -Bodio  |
|   |                        | bd | 2. Röhre Gotthard-Basistunnel Rynächt -Bodio  |
|   |                        | be | Bodio - Giustizia                             |
|   |                        | bf | Gotthard Süd Giustizia - San Antonino         |
|   |                        | bg | Ceneritunnel San Antonino - Massagno          |
|   |                        | bh | Ceneritunnel San Antonino - Taverne           |
| c | Integration Ostschweiz | ca | Zimmerbergtunnel                              |
|   |                        | cb | Hirzeltunnel                                  |
|   |                        | cc | SOB   |
|   |                        | cd | BT  |
|   |                        | ce | SBB Kreis II                                  |
| d | übriges Streckennetz   | da | Verzogene Lärmsanierungen                     |
|   |                        | db | Ausbauten übriges Streckennetz                |

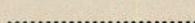
# Betriebsfähige Teilstrecken (Bauelemente)



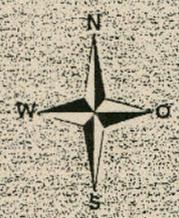
**ACHSE LÖTSCHBERG**

**GANZE ACHSE**

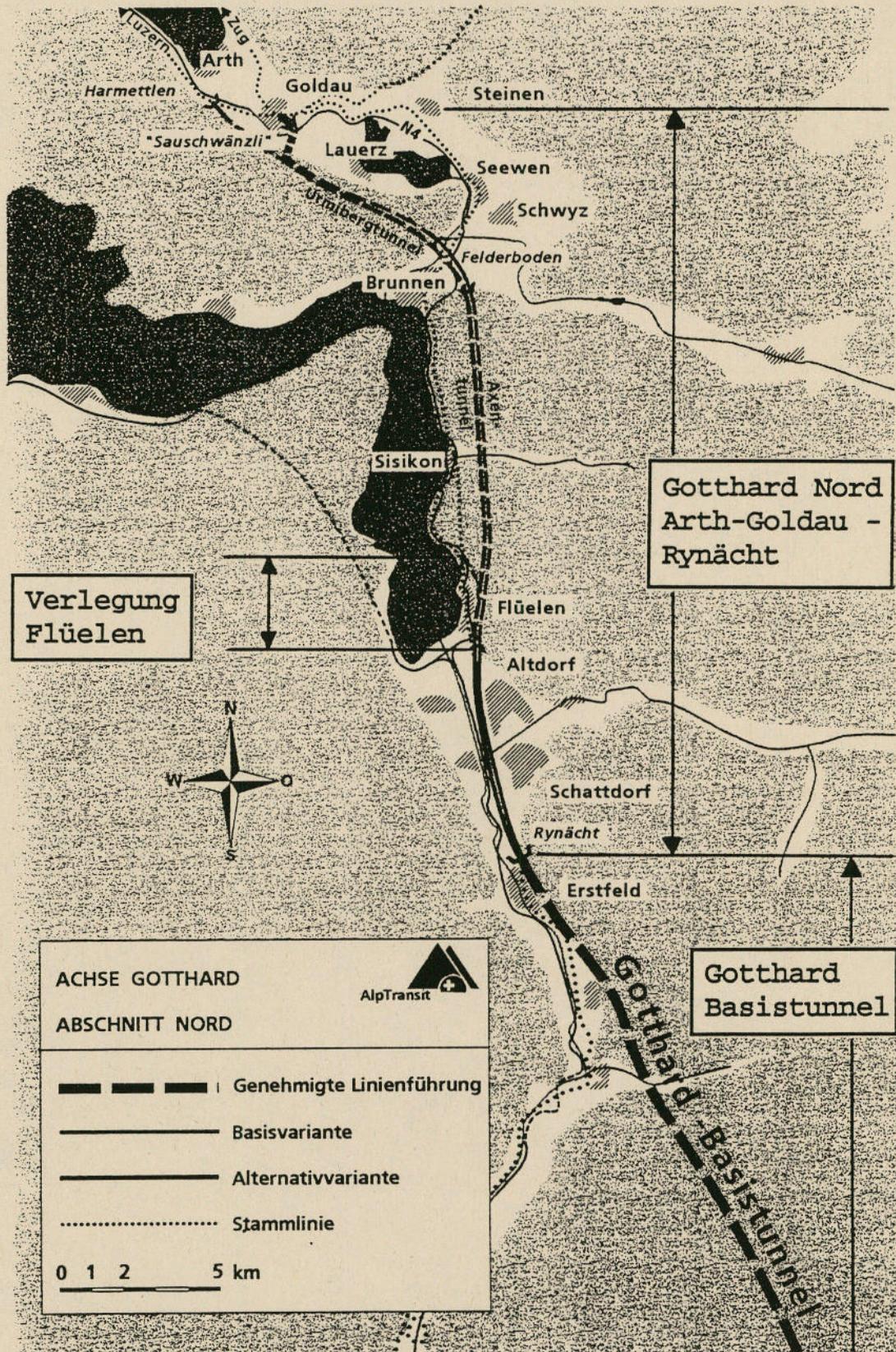
AlpTransit 

-  | Genehmigte Linienführung
-  Basisvariante (BV)
-  Alternativvariante (AV) bzw. Kantonsforderung
-  Stammlinie

0 1 2 5 km

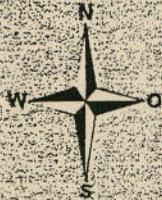


# Betriebsfähige Teilstrecken (Bauelemente)



Gotthard Nord  
Arth-Goldau -  
Rynächt

Verlegung  
Flüelen



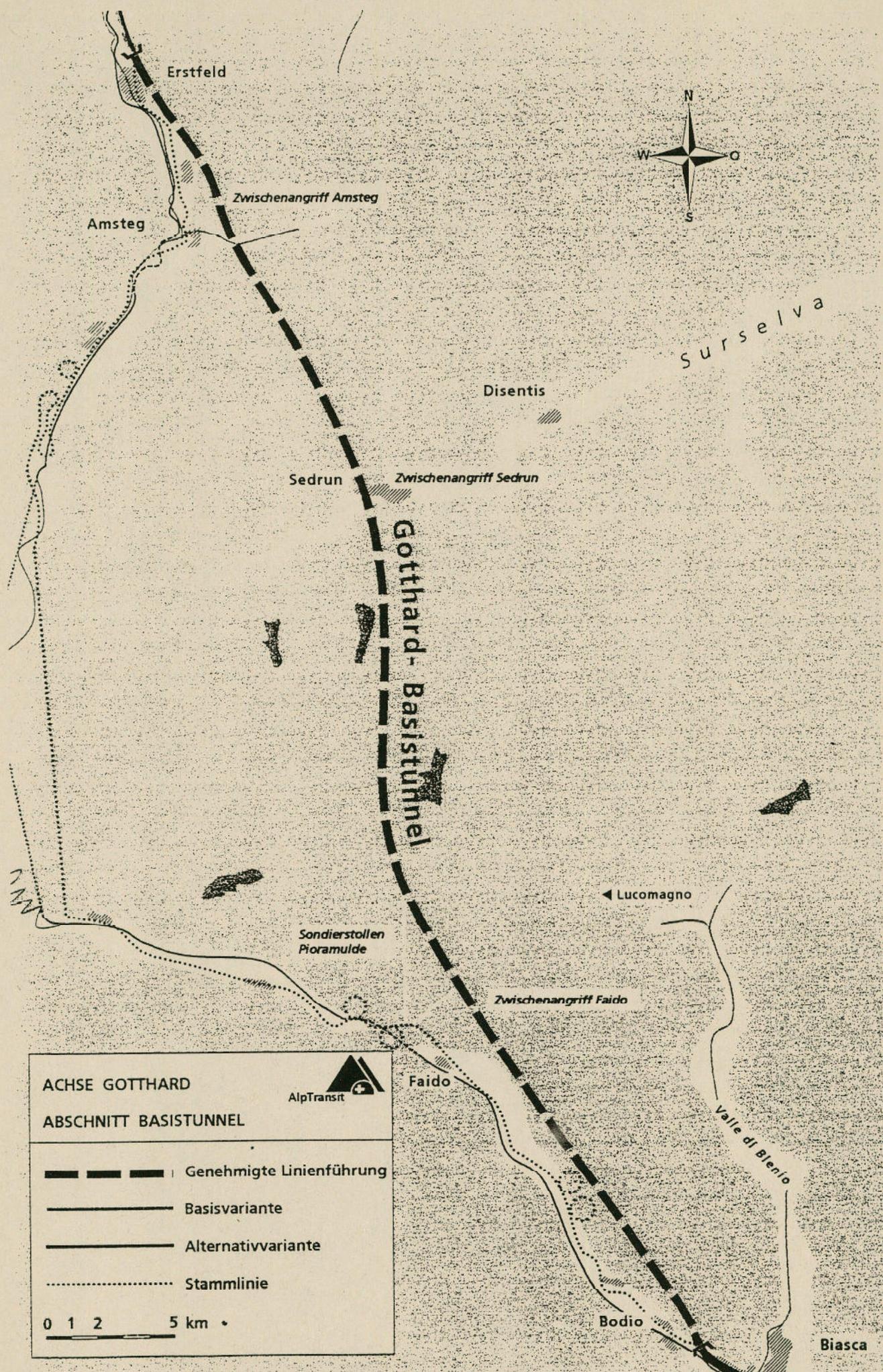
ACHSE GOTTHARD  
ABSCHNITT NORD



— — — — — | Genehmigte Linienführung  
 ————— Basisvariante  
 ————— Alternativvariante  
 ..... Stammlinie

0 1 2 5 km

Gotthard  
Basistunnel



**ACHSE GOTTHARD**

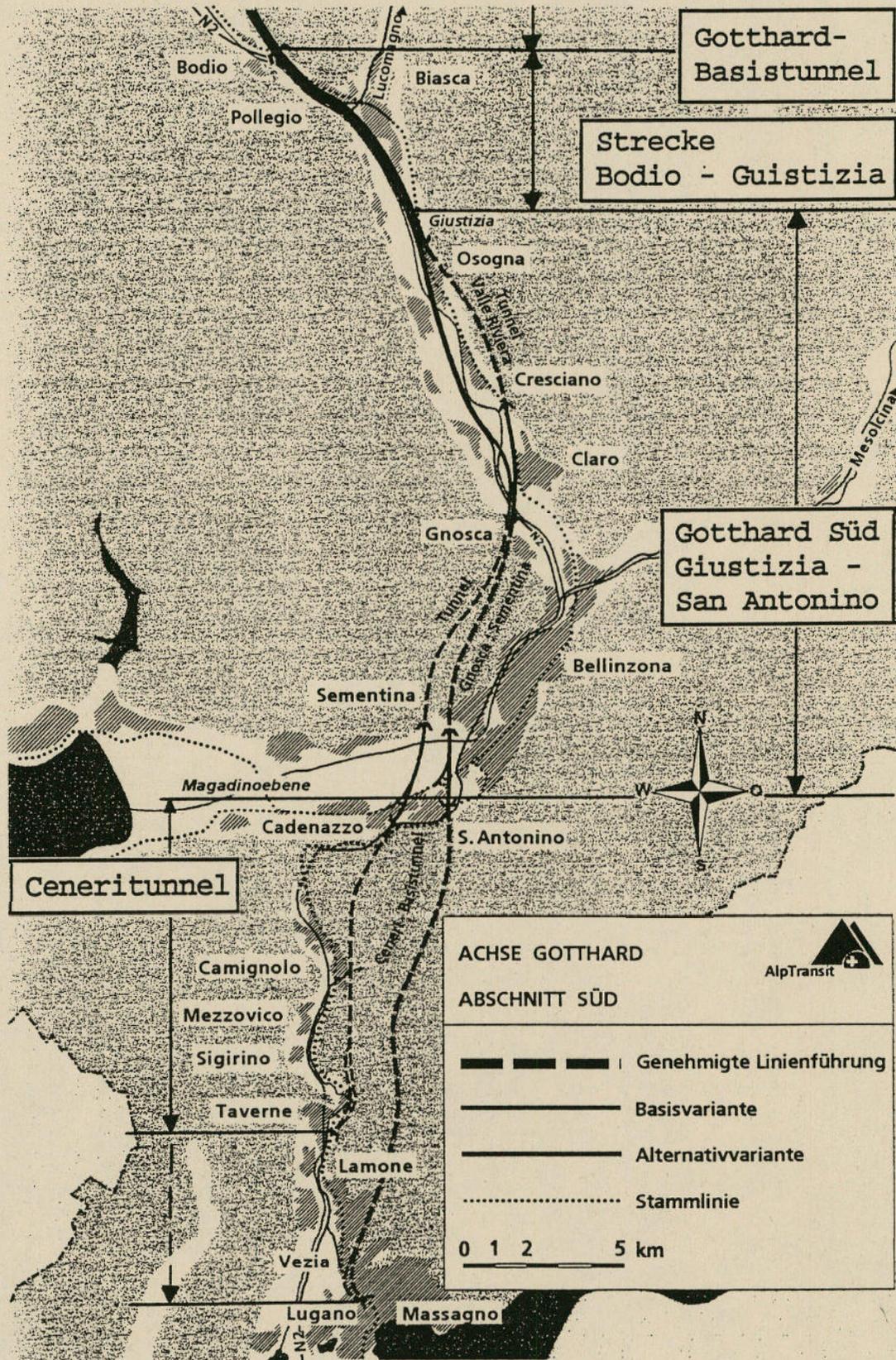
**ABSCHNITT BASISTUNNEL**

 AlpTransit

-  Genehmigte Linienführung
-  Basisvariante
-  Alternativvariante
-  Stammlinie

0 1 2 5 km •

# Betriebsfähige Teilstrecken (Bauelemente)



# AlpTransit: Bauelemente (Teilstrecken)

 sofort

 gestaffelt

 Verzicht

Gruppen	Teilstrecken Varianten	a												b								c					d		
		aa	ab	ac	ad	ae	af	ag	ah	ai	aj	ak	al	am	ba	bb	bc	bd	be	bf	bg	bh	ca	cb	cc	cd	ce	da	db
A	1	sofort																											
	2	gestaffelt	sofort																										
	3	sofort	gestaffelt																										
C	4			sofort	sofort			sofort			sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort	sofort				sofort	sofort
	5			sofort							sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort	sofort				sofort	sofort
	6			sofort	sofort						sofort	sofort	sofort			sofort		sofort			sofort	sofort	sofort	sofort				sofort	sofort
	7			sofort							sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort	sofort				sofort	sofort
	8			gestaffelt	gestaffelt				gestaffelt			gestaffelt	gestaffelt			sofort													
	9			gestaffelt	sofort																								
	10			sofort	gestaffelt																								
11													sofort																
12			sofort									sofort																	
13				gestaffelt							gestaffelt	gestaffelt			sofort	sofort	sofort			sofort	sofort	sofort	sofort				sofort	sofort	
14				sofort							sofort	sofort			gestaffelt		gestaffelt			sofort	sofort	sofort	sofort				sofort	sofort	
15													sofort																
16				sofort	sofort						sofort	sofort									sofort	sofort				sofort	sofort		

## Anhang 2

Detailbeschreibung der Varianten

(Stand 21. August 1995 18:00)

## Variante 5

### Lötschbergbasis einspurig, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert

---

- **Lösungsansatz:** Gleichzeitige reduzierte Realisierung der Basistunnel beider AlpTransitachsen mit einspuriger Lötschbergbasislinie, zweispuriger Gotthardbasislinie, zweispuriger Ceneribasislinie und zweispurigem Zimmerbergtunnel und gewissen Ausbauten BT, SOB und SBB gemäss BB 1991: Inbetriebnahme Lötschberg 2004/2005, Gotthard, Ceneri und Zimmerberg 2006/2008. Vorläufiger Verzicht auf alle übrigen AlpTransit- Ausbauten.
- **Wichtigste Neubauten:** Achse Lötschberg mit einspuriger Basislinie Frutigen - Steg mit Dienststollen, provisorischem Anschluss an die SBB-Linie Sion - Brig, Autoverladeanlagen Frutigen und Steg für Lastwagen und Cars. Achse Gotthard mit zweispuriger Basislinie Rynächt - Giustizia und zweispuriger Ceneribasislinie San Antonino - Taverne. Integration Ostschweiz mit zweispurigem Zimmerbergtunnel und Teilen der vorgesehenen Ausbauten BT, SBB und SOB.
- **Neubauten gemäss BB Alpentransit 1991, auf welche im Planungshorizont 2015 verzichtet wird:** Achse Lötschberg: Autoverlad Heustrich samt zweispurigem Niesenflankentunnel, zweispurige Umfahrung Frutigen, eine Spur der Basislinie Frutigen Steg, PW-Autoverladeanlage Steg, zweispuriger Ast Mundbach. Achse Gotthard: zweispurige Neubaustrecke Arth-Goldau - Rynächt gemäss Alternativvariante, zweispurige Neubaustrecke Giustizia - San Antonino. Integration Ostschweiz: Teile der vorgesehenen Ausbauten BT, SBB, SOB sowie Hirzeltunnel.
- **Investitionskosten für neue Eisenbahninfrastrukturen:** total rund Fr. 11.3 Mia. (Preisbasis 1995, Projektstand Vorprojekt 1994); 500 Mio. für Ausbauten im übrigen Streckennetz in den NEAT-Kosten enthalten. [Baukosten +15%]
- **Transportkapazität Gütertransitverkehr:** 69 Mio. Nettotonnen pro Jahr gemäss Botschaft Alpentransit-BB 1990 eingehalten: Gotthard mind. 56 Millionen Nettotonnen pro Jahr, Lötschberg mind. 18 Millionen Nettotonnen pro Jahr. Noch höhere Transportkapazitäten ergeben sich, falls ein grösserer Anteil langer Güterzüge sich als technisch machbar erweisen sollte.
- **Angebotsqualität alpenquerender Personenverkehr:** Reisezeiten im Vergleich zum Alpentransit-Beschluss: am Lötschberg Bern - Milano: ca. - 10 Minuten; am Gotthard Zürich - Milano: ca. +/- 0 Minuten, Zürich - Lugano: ca. + 9 Minuten.

(Stand 21. August 1995 17:00)

## Variante 8

**Lötschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert. Zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Lötschbergbasis**

---

- **Lösungsansatz:** Gestaffelte Realisierung der Basistunnel beider AlpTransitachsen mit zweispuriger Lötschbergbasislinie, zweispuriger Gotthardbasislinie, zweispuriger Ceneribasislinie und zweispurigem Zimmerbergtunnel und gewissen Ausbauten BT, SOB und SBB gemäss BB 1991: Inbetriebnahme Lötschberg ca. 2012/2014, Gotthard, Ceneri und Zimmerberg 2006/2008. Vorläufiger Verzicht auf alle übrigen AlpTransit- Ausbauten.
- **Wichtigste Neubauten:** *Achse Lötschberg* mit zweispuriger Basislinie Frutigen - Steg, provisorischem Anschluss an die SBB-Linie Sion - Brig, Autoverladeanlagen Frutigen und Steg für Lastwagen und Cars. *Achse Gotthard* mit zweispuriger Basislinie Rynächt - Giustizia und zweispuriger Ceneribasislinie San Antonino - Taverne. *Integration Ostschweiz* mit zweispurigem Zimmerbergtunnel und Teilen der vorgesehenen Ausbauten BT, SBB und SOB.
- **Neubauten gemäss BB Alpen transit 1991, auf welche im Planungshorizont 2015 verzichtet wird:** *Achse Lötschberg:* Autoverlad Heustrich samt zweispurigem Niesenflankentunnel, zweispurige Umfahrung Frutigen, PW-Autoverladeanlage Steg, zweispuriger Ast Mundbach. *Achse Gotthard:* zweispurige Neubaustrecke Arth-Goldau - Rynächt gemäss Alternativvariante, zweispurige Neubaustrecke Giustizia - San Antonino. *Integration Ostschweiz:* Teile der vorgesehenen Ausbauten Ausbauten BT, SBB, SOB sowie Hirzeltunnel.
- **Investitionskosten für neue Eisenbahninfrastrukturen:** total rund Fr. 12.4 Mia. (Preisbasis 1995, Projektstand Vorprojekt 1994); allfällige Mehrkosten infolge Staffelung nicht berücksichtigt; 500 Mio. für Ausbauten auf dem übrigen Streckennetz sind in den NEAT-Kosten enthalten. [Baukosten +15%]
- **Transportkapazität Gütertransitverkehr:** 69 Mio. Nettotonnen pro Jahr gemäss Botschaft Alpen transit-BB 1990 eingehalten: Gotthard mind. 56 Millionen Nettotonnen pro Jahr, Lötschberg mind. 28 Millionen Nettotonnen pro Jahr. Noch höhere Transportkapazitäten ergeben sich, falls ein grösserer Anteil langer Güterzüge sich als technisch machbar erweisen sollte.
- **Angebotsqualität alpenquerender Personenverkehr:** Reisezeiten im Vergleich zum Alpen transit-Beschluss: am Lötschberg Bern - Milano: ca. - 10 Minuten; am Gotthard Zürich - Milano: ca. +/- 0 Minuten, Zürich - Lugano: ca. + 9 Minuten.

(Stand 21. August 1995 17:00)

## Variante 4

### Lötschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg gleichzeitig realisiert

---

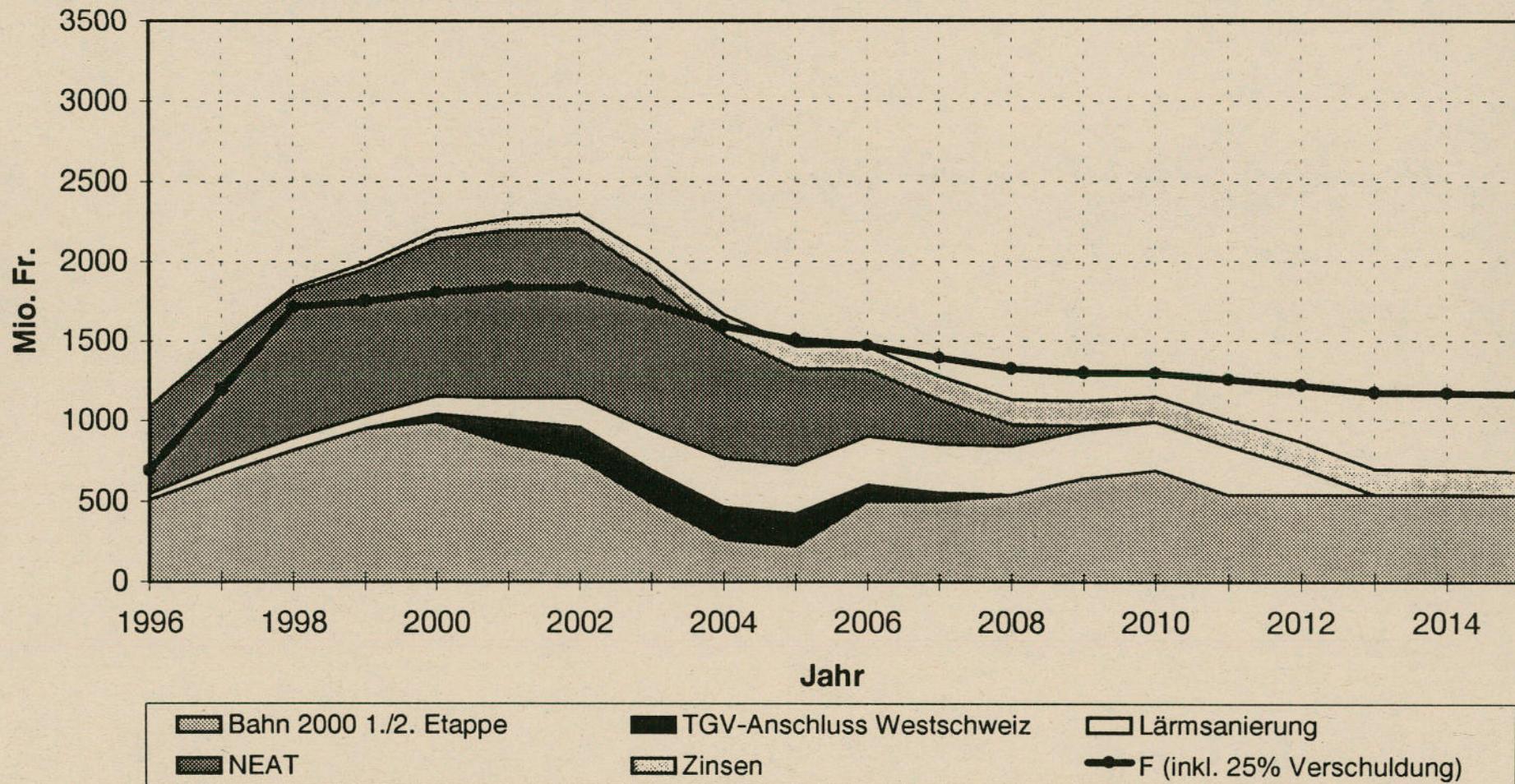
- **Lösungsansatz:** Gleichzeitige Realisierung der Basistunnel beider AlpTransitachsen mit zweispuriger Lötschbergbasislinie, zweispuriger Gotthardbasislinie, zweispuriger Ceneribasislinie und zweispurigem Zimmerbergtunnel und gewissen Ausbauten BT, SOB und SBB gemäss BB 1991: Inbetriebnahme Lötschberg 2004/2005, Gotthard, Ceneri und Zimmerberg 2006/2008. Vorläufiger Verzicht auf alle übrigen AlpTransit- Ausbauten.
- **Wichtigste Neubauten:** *Achse Lötschberg* mit zweispuriger Basislinie Frutigen - Steg, provisorischem Anschluss an die SBB-Linie Sion - Brig, Autoverladeanlagen Frutigen und Steg für Lastwagen und Cars. *Achse Gotthard* mit zweispuriger Basislinie Rynächt - Giustizia und zweispuriger Ceneribasislinie San Antonino - Taverne. *Integration Ostschweiz* mit zweispurigem Zimmerbergtunnel und Teilen der vorgesehenen Ausbauten BT, SBB und SOB.
- **Neubauten gemäss BB Alpentransit 1991, auf welche im Planungshorizont 2015 verzichtet wird:** *Achse Lötschberg:* Autoverlad Heustrich samt zweispurigem Niesenflankentunnel, zweispurige Umfahrung Frutigen, PW-Autoverladeanlage Steg, zweispuriger Ast Mundbach. *Achse Gotthard:* zweispurige Neubaustrecke Arth-Goldau - Rynächt gemäss Alternativvariante, zweispurige Neubaustrecke Giustizia - San Antonino. *Integration Ostschweiz:* Teile der vorgesehenen Ausbauten BT, SBB, SOB sowie Hirzeltunnel.
- **Investitionskosten für neue Eisenbahninfrastrukturen:** total rund Fr. 12.4 Mia. (Preisbasis 1995, Projektstand Vorprojekt 1994); 500 Mio. für Ausbauten auf dem übrigen Streckennetz sind in den NEAT-Kosten enthalten. [Baukosten +15%]
- **Transportkapazität Gütertransitverkehr:** 69 Mio. Nettotonnen pro Jahr gemäss Botschaft Alpentransit-BB 1990 eingehalten: Gotthard mind. 56 Millionen Nettotonnen pro Jahr, Lötschberg mind. 28 Millionen Nettotonnen pro Jahr. Noch höhere Kapazitäten ergeben sich, falls ein grösserer Anteil langer Güterzüge sich als technisch machbar erweisen sollte.
- **Angebotsqualität alpenquerender Personenverkehr:** Reisezeiten im Vergleich zum Alpentransit-Beschluss: am Lötschberg Bern - Milano: ca. - 10 Minuten; am Gotthard Zürich - Milano: ca. +/- 0 Minuten, Zürich - Lugano: ca. + 9 Minuten.

Anhang 3

Übersichten über Investitionsprogramme

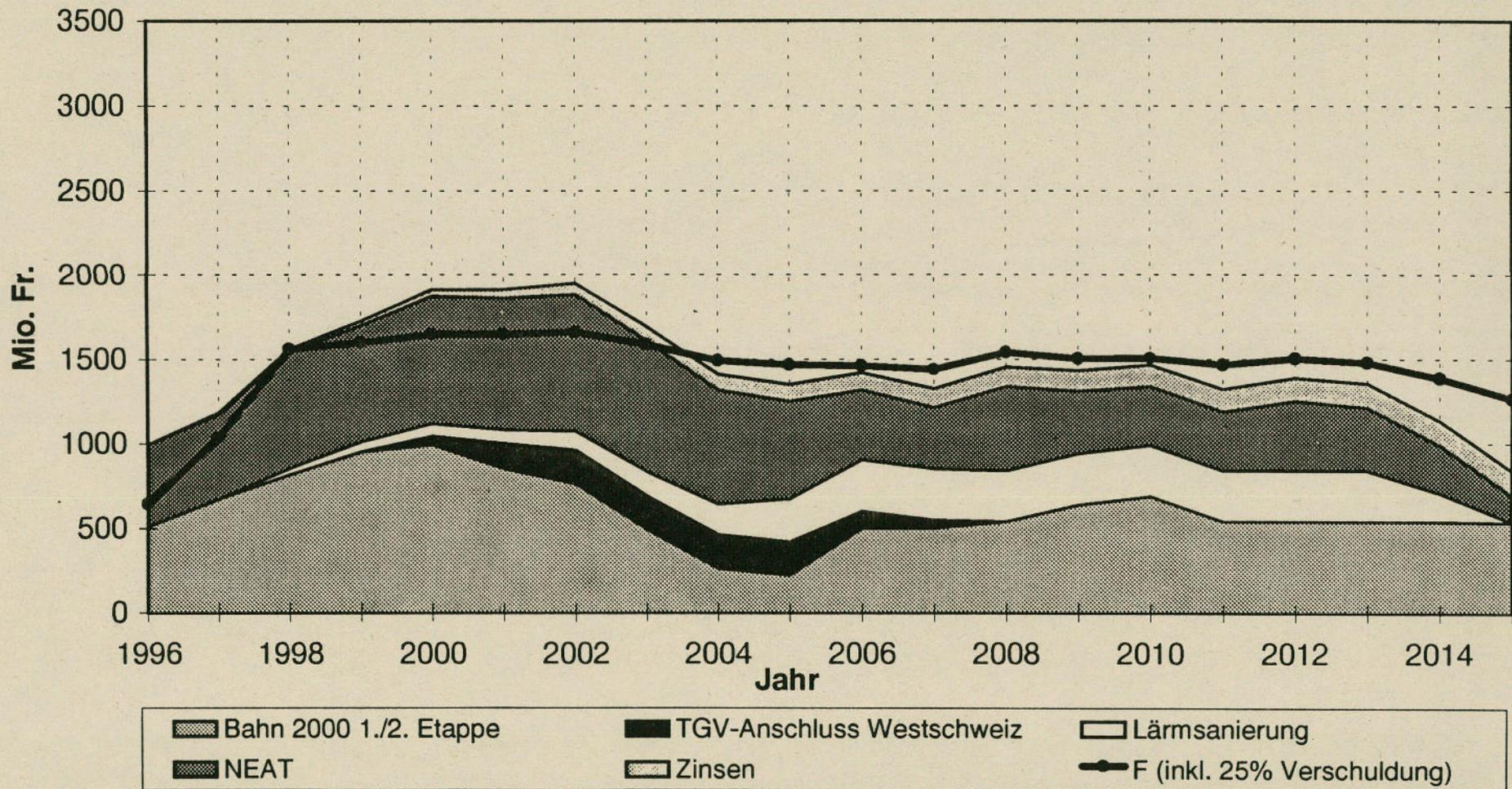
**Variante 5:**

**Lötschbergbasis einspurig, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gleichzeitig realisiert**



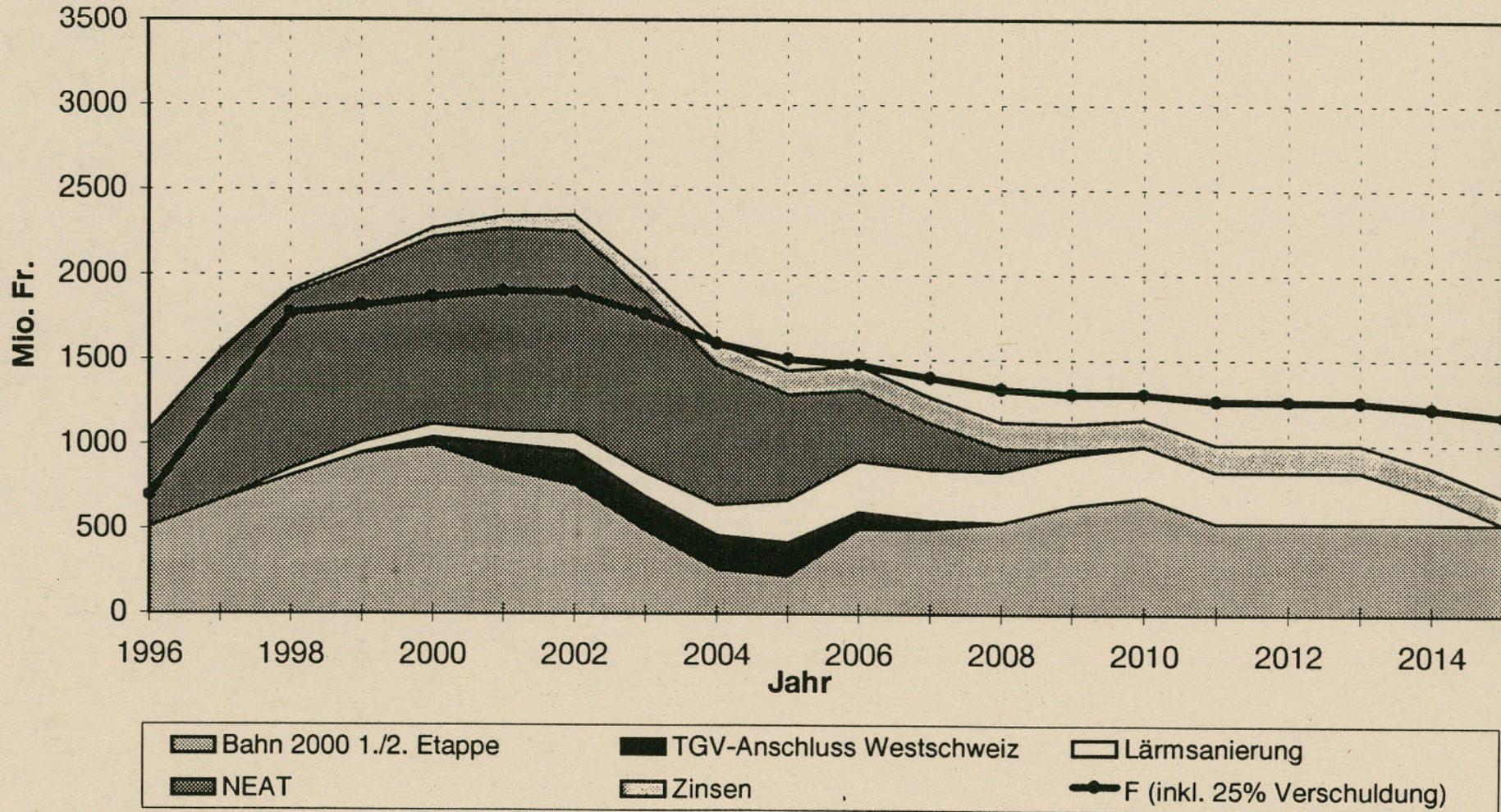
**Variante 8:**

**Lötschbergbasis, Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg zweispurig, gestaffelt realisiert. Zuerst Gotthardbasis, Ceneri und Zimmerberg, dann Lötschbergbasis.**



**Variante 4:**

**Lötschberg- und Gotthardachse sowie Integration Ostschweiz redimensioniert, gleichzeitig realisiert**



## Anhang 4

Graphische Darstellung des Vorgehens bei der Evaluierung  
der Varianten

# heuristisches Entscheidungsverfahren

	Varianten															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<b>Bedingungen</b>																
<b>Einsparung</b>	1	2	3						9	10						
<b>max. Verschuldung</b>				4							11					
<b>Verkehrspotential / Fahrzeiten</b>						6	7					12		14		16
<b>föderaler Ausgleich</b>																15
<b>Direktvergleich</b>													13			
<b>verbleibende Varianten</b>					5			8								

Anhang 5

Rechtsgutachten über den Einsatz und die Verteilung von  
Treibstoffzollgeldern für die NEAT

• 18.07.95  
18/07/95

16:22  
16:14

+41 31 61 78 37  
BA JUSTIZ CH-3003 BERN → 041 31 322 61 87

NO. 333 002

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA  
DEPARTAMENT FEDERAL DA GIUSTIA E POLIZIA



Bundesamt für Justiz  
Office fédéral de la justice  
Ufficio federale di giustizia  
Uffizi federal da la giustia

3003 Bern,  
3003 Berne,  
3003 Berna,

18. Juli 1995

☎ 031/322

322'41'60

Ihr Zeichen  
Votre signe  
Vostro segno  
Voss segn

Ihre Nachricht vom  
otre communication du  
stra comunicazione del  
sa comunicaziun dals

6. Juli 1995

der Antwort anzugeben  
appeler dans la réponse  
Ripeterlo nella risposta  
Inditgar en la risposta

90-32-0110

WID/NEATFI-1.DOC

Herrn

Dr. U. Gygi, Direktor

Eidg. Finanzverwaltung

3003 Bern

**Projektkosten der NEAT, die über Treibstoffzollmittel bezahlt werden -  
Erhöhung des 25 %-Anteils/gleichmässige Verteilung auf beide Achsen**

Sehr geehrter Herr Direktor

In obenerwähnter Angelegenheit ersuchen Sie uns, Ihnen bis 19. Juli die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. *Ist der Anteil von 25 Prozent an den Projektkosten der Achse Gotthard/Lötschberg sakrosankt oder könnte er allenfalls erhöht werden?*
2. *Wäre es vertretbar, den Treibstoffzollanteil von 25 Prozent gleichmässig auf beide Achsen und unabhängig vom Baufortschritt der beiden Projekte linear über den Planungszeitraum (20 Jahre) zu verteilen?*

Wie mit Ihnen telefonisch vereinbart, können wir Ihnen in der uns zur Verfügung stehenden Zeit folgende Kurzantwort geben.

**1. Grundlage**

Die rechtliche Grundlage einer Mitfinanzierung der NEAT aus Treibstoffzollgeldern ist Art. 15 des NEAT-Beschlusses (AS 1993 47 ff). Absatz 2 bestimmt, dass diese Mittel - die nur für die Basislinien Gotthard und Lötschberg, nicht aber für den Einbezug der Ostschweiz, die Zufahrtsstrecken oder die Anpassung des bestehenden Netzes eingesetzt werden dürfen - nach Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 Bst. c BV zu verwenden sind (Förderung des kombinierten Verkehrs;

- 2 -

vgl. dazu auch Art. 22 TZG - SR 725.116.2). Für die Ausrichtung von Treibstoffzollgeldern und auch für deren Bemessung sind somit die Anteile des Autoverlades und des kombinierten Verkehrs am Verkehrsaufkommen und deren abschätzbare ungefähre Deckungsbeiträge massgebend (vgl. dazu die NEAT-Botschaft BBI 1990 II 1144 f).

Nach Art. 14 des NEAT-Beschlusses sind auch die TZG-Mittel als Darlehen zur Verfügung zu stellen, zu verzinsen und innert 60 Jahren seit Inbetriebnahme eines Bauabschnitts zu amortisieren. Die Höhe des Anteils an Treibstoffzollgeldern am Gesamtkredit ist aber nicht im referendumpflichtigen NEAT-Beschluss enthalten. Vielmehr ist dieser Anteil von den eidgenössischen Räten mit einfachem BB unter Berücksichtigung von Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 BV festzulegen (vgl. Art. 16 des NEAT-Beschlusses). Die Räte haben den entsprechenden Beschluss am 1. Oktober 1991 gefasst und im Sinne der NEAT-Botschaft und dem Antrag des Bundesrates den Anteil auf 25 Prozent festgelegt (Art. 3 BB über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des NEAT-Konzepts - BBI 1993 I 136).

Gestützt auf die Motionen Danioth und Schmidhalter ist nun vorgesehen, den NEAT-Beschluss zu ändern und die TZG-Beiträge à fonds-perdu zu gewähren.

## 2. Änderungen des 25 Prozent-Anteils

Eine Änderung des 25 Prozent-Anteils ist rechtlich möglich durch eine Revision von Art. 3 des BB über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des NEAT-Konzepts. Die Räte hätten sich dabei an Art. 16 des NEAT-Beschlusses und an der in Art. 36<sup>ter</sup> BV verankerten Zweckbindung zu orientieren. Es müsste plausibel dargelegt und begründet werden, dass die ursprünglichen Schätzungen über den Anteil des aufgrund der Verfassung förderungsfähigen Verkehrs oder über dessen zukünftige Kostendeckung aus heutiger Sicht nicht mehr zutreffend sind. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich Bundesrat und Gesetzgeber durchaus bewusst waren, dass die Schätzungen nicht sehr zuverlässig sein konnten und von Faktoren abhingen, deren Entwicklung nur sehr schwer vorhersehbar war (Verkehrsaufkommen und -verteilung auf Strasse und Schiene, Wirtschaftsentwicklung, Verkehrspolitik bzw. Realisierung der Kostenwahrheit usw. - vgl. Ziffer 226 der NEAT-Botschaft, BBI 1990 II 1135 ff). Eine nur geringfügige Änderung des 25 Prozent-Anteils liesse sich daher wohl nur schwer rechtfertigen.

### 3. Gleichmässige Verteilung des TZG-Anteils

Nach Art. 3 des BB über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des NEAT-Konzepts bestimmt der Bundesrat die genaue Aufteilung des TZG-Anteils auf die einzelnen Objekte. Der Bundesrat hat somit festzulegen, welcher Anteil eines Objektkredits aus TZG-Mitteln zu finanzieren ist (bei Autoverladeanlagen kann er auf 100 % festgelegt werden, bei den Basistunneln ist er wesentlich tiefer - vgl. dazu auch die Ausführungen im Anhang zur NEAT-Botschaft, BBl 1990 II 1199).

Nach Art. 11 Abs. 5 des NEAT-Beschlusses hat der Bundesrat die Vorprojekte zu genehmigen. Er bestimmt dabei die Linienführung, die Bauetappen und den zeitlichen Ablauf. Der Bundesrat besitzt also ein recht grosses Ermessen in bezug auf den Vollzug des Beschlusses. Er ist aber verpflichtet, die TZG-Mittel zweckentsprechend zu verwenden. Ihre Zuteilung muss einen Bezug zur Förderung des kombinierten Verkehrs oder zum Transport begleiteter Motorfahrzeuge haben.

Mit der EFV (Schreiben vom 21. Dezember 1993) gehen wir daher davon aus, dass der TZG-Anteil von den Räten zwar auf 25 % des Gesamtkredits festgelegt, gestützt auf die Zweckbindung aber immer davon ausgegangen wurde, die Mittel seien für die beiden Achsen verschieden und würden für die Gotthard-Achse rund 13 %, für die Lötschberg-Achse rund 55 % betragen. Das folgt auch aus Art. 3 des BB über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des NEAT-Konzepts, der davon ausgeht, dass für jeden Objektkredit ein TZG-Anteil festzulegen ist. Die Bestimmung wäre sinnlos, wenn der TZG-Anteil gleichmässig und unabhängig vom Baufortschritt auf beide Achsen verteilt werden könnte.

Eine gleichmässige Verteilung des TZG-Anteils auf beide Achsen und linear über die Bauzeit von 20 Jahren wäre wohl nur dann einigermaßen unproblematisch, wenn das NEAT-Konzept wie vorgesehen realisiert werden könnte, das heisst, wenn beide Basislinien gebaut und die Kredite für beide Linien etwa in gleicher Zeit tatsächlich amortisiert würden. Sobald indessen eine Basislinie vorgezogen würde und nicht völlig ausgeschlossen werden könnte, dass auf die andere Basislinie verzichtet werden soll, oder wenn damit gerechnet werden müsste, dass die Kredite nicht fristgerecht zurückbezahlt werden können, so wäre es offensichtlich von Bedeutung, ob und für welchen Kredit TZG-Mittel verwendet wurden. Ob und in welcher Höhe für einen Objektkredit TZG-Mittel verwendet werden können, spielt erst recht eine Rolle, wenn diese Mittel à fonds-perdu ausgerichtet werden sollen. Entsprechend dürften dann auch die Finanzierungsvereinbarungen mit den Bahnen revidiert werden

- 4 -

müssen, in denen die Herkunft der Mittel keine Rolle spielte, weil sie in jedem Fall gleich hätten verzinst und amortisiert werden sollen (vgl. BBl 1994 III 1539).

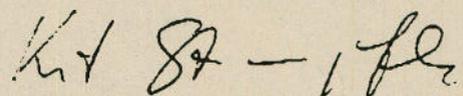
Eine gleichmässige Verteilung des TZG-Anteils auf beide Achsen stünde im Widerspruch zu Art. 15 des NEAT-Beschlusses und zu Art. 3 des BB über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des NEAT-Konzepts. Einer Änderung dieser Bestimmungen wären enge Grenzen gesetzt, weil der Einsatz der TZG-Mittel Art. 36<sup>ter</sup> BV entsprechen muss.

#### 4. Schlussfolgerungen

1. *Der Anteil von 25 Prozent an den Projektkosten der Achse Gott-hard/Lötschberg könnte durch eine Änderung von Art. 3 des BB über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des NEAT-Konzepts erhöht werden, wenn die ursprünglichen Schätzungen über den Anteil des förderungsfähigen Verkehrs oder über dessen zukünftige Kosten-deckung aus heutiger Sicht nicht mehr zutreffend sein sollten. Zu be-rücksichtigen wäre dabei, dass der 25 Prozent-Anteil im Wissen um die Risiken der Schätzungen festgelegt wurde.*
2. *Es erscheint nicht zulässig, den Treibstoffzollanteil von 25 Prozent gleichmässig auf beide Achsen zu verteilen.*

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen, und stehen Ihnen für allfällige Fragen oder weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen  
**Bundesamt für Justiz**  
Abteilung II für Rechtsetzung



i.V. Kurt Stampfli

Sachbearbeiter: Hans Widmer