EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE
DEPARTEMENT FEDERAL DA FINANZAS

3003 Bern, 27. Februar 1995

Herrn Bundespräsident
Kaspar Villiger
Vorsteher EMD

Herrn Bundesrat
Adolf Ogi
Vorsteher EVED

Konsultationen NEAT-Sonderfinanzierung

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Beiliegend lasse ich Ihnen eine Dokumentation zukommen, die wir für die bevorstehenden Konsultationen zur NEAT-Sonderfinanzierung ausgearbeitet haben.

Mit freundlichen Grüssen

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

fd2\oev\alpt\brbkonbr.doc

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE
DEPARTEMENT FEDERAL DA FINANZAS

27. Februar 1995

NEAT

Sonderfinanzierung

DOKUMENTATION

VORSCHLÄGE DES EIDG. FINANZDEPARTEMENTS

1 Auftrag des Bundesrates vom 20.2.95 (Auszug)

1 Die NEAT wird insgesamt als Netzvariante auf der Basis des Bundesbeschlusses vom Oktober 1991 realisiert: Der Bau der beiden Basistunnel wird bestätigt.

2 Das EFD erarbeitet in Zusammenarbeit mit dem EVED Varianten für ein neues Finanzierungsmodell, das dem Bundesrat unterbreitet wird. Im Vordergrund steht eine zeitlich begrenzte und zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolls zur Finanzierung der NEAT.

3 Das EVED erhält den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem EFD zu prüfen, wie die verschiedenen Baulose (v.a. Zufahrten) so organisiert werden können, dass ein möglichst gleichmässiger Finanzierungsbedarf über die Baujahre entsteht, welcher mit der vorgesehenen Finanzierung in Übereinstimmung gebracht werden kann.

6 Das EVED erarbeitet eine Liste der Organisationen, mit denen Gespräche geführt werden sollen (Kantone, Verkehrsverbände etc.). Über diese Liste beschliesst der Bundesrat am 22.2.1995.

2 Grundgedanke des neuen Finanzierungsmodells

2.1 Heutige Regelung (Alptransitbeschluss Art. 14 und 15)

Die heute geltende Finanzierung der NEAT gemäss **Alpentransitbeschluss** basiert auf dem **Grundsatz der betriebswirtschaftlichen Rentabilität:** Die zukünftigen Benützer sollen über die Tarife die Verzinsung und Rückzahlung aller investierten Gelder tragen. Die Steuerzahler werden nicht belastet. Folglich werden den Bahnen nur **Darlehen** gewährt, die innert 60 Jahren nach Betriebsaufnahme zurückbezahlt sein müssen (Art. 14 Alpentransitbeschluss). Die Bauzinsen und die während der anfänglichen Betriebsphase nicht erwirtschafteten Zinsen werden über neue Darlehen finanziert. Der Bund nimmt die Gelder zur Finanzierung der NEAT zu drei Vierteln auf dem **Kapitalmarkt**, d.h. über eine zusätzliche Verschuldung auf. Ein Teil der Aufwendungen kann über die **Spezialfinanzierung «Strassenverkehr»** (Treibstoffzollkasse) finanziert werden. Bedingung ist, dass Investitionen finanziert werden, welche der Förderung des kombinierten Verkehrs und des Autoverlades dienen (Art. 15 Abs. 2 Alpentransitbeschluss). Gemäss Finanzierungsbeschluss wurde dieser Anteil auf 25 Prozent festgelegt. Auch

diese Gelder werden den Bahnen als Darlehen gewährt und müssen innert 60 Jahren nach Betriebsaufnahme zurückbezahlt sein.

Diese Finanzierung trägt dem speziellen Charakter der NEAT zu wenig Rechnung. Darlehen für Verkehrsinfrastrukturen stellen dauernd gebundenes Verwaltungsvermögen dar und müssen als Ausgaben zu 100 Prozent über die Finanzrechnung geführt werden. Bereits die Groupe de réflexion SBB hat festgestellt, dass die Bahnen nicht in der Lage sind, die Kapitalkosten von Infrastrukturinvestitionen zu erarbeiten. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Coopers & Lybrand haben diesbezügliche Befürchtungen bei der Finanzierung der NEAT bestätigt: Nur beim Eintreffen verschiedener, sehr optimistischer Annahmen kann die NEAT die betriebswirtschaftliche Rentabilität - auf der die Finanzierung gemäss Alpentransitbeschluss beruht - erreicht werden. Genauso wie beim Bau eines Tunnels die andauernde Verletzung von Sicherheitsvorschriften zu untragbaren Gefahrenrisiken führt, lädt sich der Bund durch die Finanzierung der NEAT gemäss Alpentransitbeschluss ein unkalkulierbares finanzielles Risiko auf. Um die Darlehen verzinsen und innert 60 Jahren zurückbezahlen zu können, müssten die Bahnen dem Bund jährlich 1,5 Mia Franken bezahlen (Annuität). Sind sie dazu nicht in der Lage, steigt als Folge der Finanzierung der ausstehenden Zinsen über zusätzliche Darlehen die jährliche Zinsbelastung von Jahr zu Jahr. Innert 10 Jahren beträgt die zusätzliche Verschuldung aus gestundeten Zinsen rund 18 Mia Franken. Wird die Rentabilität nicht erreicht, trägt der Bund das volle Risiko für die Rückzahlung der Darlehen (vgl. dazu Tabelle Anhang 1).

2.2 Neues Konzept

Bei einer **Finanzierung über laufende Steuereinnahmen** kann der Bund gegenüber der geltenden Finanzierung bedeutende Ausgaben für Zinsen vermeiden:

(in Mio. Franken)	Gotthard bis 2009	Lötschberg bis 2007	Ostschweiz bis 2007	NEAT
Allg. Bundesmittel	11'615	2'554	1'158	15'327
Treibstoffzollgelder	1'291	2'880		4'171
Finanzrechnung	12'906	5'434	1'158	19'498
Differenz gegenüber Alpentransitbeschluss	**- 6'177**	**-2'563**	**- 329**	**- 9'069**

Annahme: Teuerung 3% pro Jahr

Da sich der Bund für den Bau der NEAT nicht verschulden muss, reduziert sich die Belastung um die Zinskosten von 9,1 Mia. Franken. Der Finanzrechnung belastet werden nur die eigentlichen Baukosten von 19,5 Mia. Franken.

Unabhängig der Regelung der Finanzierung mit den Bahnen, entsteht dem Bund in der Betriebsphase der NEAT **kein** finanzielles Rjsiko, da die Baukosten bereits während der Bauphase vollständig aus Steuermitteln bezahlt wurden. Bei jeglichem positiven Betriebsergebnis der Bahnen kann der Bund von Zinszahlungen und Amortisationen profitieren. In der Finanzrechnung können entsprechende Einnahmen verbucht werden.

Im weiteren kann eine Finanzierung der NEAT aus laufenden Steuereinnahmen dazu beitragen, die Wettbewerbsverhältnisse der Schiene gegenüber der Strasse zu verbessern. Diese Wettbewerbsverbesserung ist gemäss der Studie von Coopers & Lybrand für einen rentablen Betrieb der NEAT von ausschlaggebender Bedeutung. Eine Finanzierung über eine Erhöhung des Treibstoffzolls, über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe oder die Alpentransitabgabe drängt sich damit auf.

Gestützt auf diese Überlegungen hat der Bundesrat entschieden, ein neues Finanzierungsmodell für die NEAT ausarbeiten zu lassen. Im Vordergrund steht dabei eine zeitlich begrenzte und zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolls zur Finanzierung der NEAT.

3 Finanzierungsvarianten

3.1 Vorbemerkungen

Wir stellen im folgenden drei verschiedene Finanzierungsvarianten vor. Die Modelle gehen alle von einer Erhöhung der **Treibstoffbelastung** aus und setzen sich aus verschiedenen Elementen zusammen. Diese können ausgetauscht und neu kombiniert werden, womit eine Vielzahl möglicher Kombinationen entsteht. Um die Übersicht zu wahren, führen wir im folgenden die wichtigsten Elemente auf.

Elemente	Mögliche Ausprägungen	Kommentar
Gegenstand	Achsen Gotthard und Lötschberg; Integration Ostschweiz	Wir gehen im folgenden davon aus, dass das neue Finanzierungsmodell sowohl für Gotthard und Lötschberg, wie für die Integration Ostschweiz (Teil Zimmerberg-Hirzeltunnel) gilt.
Spezialfinanzierung (Zweckbindung)	"Strassenfonds"; "öV-Fonds"; "NEAT-Fonds"	Die neue Finanzierung kann über die bestehende Strassen-Spezialfinanzierung oder über eine neue geführt werden.
Zuschlag	Zollzuschlag; NEAT-Zuschlag	Der Zollzuschlag kann erhöht oder ein spezieller NEAT-Zuschlag geschaffen werden.
Befristung	Erhöhung; Zweckbindung; beides.	Es kann sowohl der Zuschlag, die Zweckbindung oder beides befristet werden.
Dauer der Befristung	x Jahre	Wir gehen von einer Befristung von 20 Jahren aus.
Höhe des Zuschlages	x Rappen	Wir gehen von einer Erhöhung von 15 Rappen aus.
Geltung des neuen Finanzierungsmodells	Ersatz des bisherigen Modells; Ergänzung des bisherigen Modells.	Es ist zu prüfen, ob der neue Zuschlag **ergänzend** zu den bisherigen 25 % Treibstoffzollgeldern gilt.
Bevorschussung	ja; nein	Es ist zu klären, ob sich Baufortschritt nach den verfügbaren zweckgebundenen Mitteln zu richten hat, oder ob Bevorschussungen in grösserem Ausmass zugelassen werden sollen.

3.2 Finanzierungsmodelle

Gestützt auf die vorstehenden Elemente stellen wir drei Finanzierungsmodelle zur Diskussion:

Modell 1:
Es wird eine zeitlich befristete NEAT-Spezialfinanzierung gebildet, die aus einem speziellen NEAT-Zuschlag von 15 Rappen pro Liter auf den Treibstoffen gespiesen wird, der ergänzend zum bisherigen Anteil von 25 Prozent Treibstoffzollgelder in Anwendung kommt. Eine Bevorschussung ist grundsätzlich möglich. = Dethalten!

Bericht CS 20 J. à - 15

Mit diesem Vorschlag wird eine enge Zweckbindung vorgesehen. Sollen gleichzeitig beide Basistunnel in Angriff genommen werden, müsste während mehreren Jahren eine Bevorschussung in Milliardenhöhe vorgesehen werden.[1] Damit wird die Zielsetzung des Bundesrates, die NEAT vollständig aus laufenden Steuereinnahmen zu finanzieren nur teilweise erreicht. Es ist absehbar, dass ein Zuschlag von 15 Rappen befristet auf 20 Jahre **nicht** zur Finanzierung der NEAT (inkl. Integration Ostschweiz) ausreicht. Bei geschätzten Einnahmen von knapp 19 Mia. Franken fallen reine Baukosten von 19,5 Mia. Franken an (bei Verwirklichung der Basisvarianten und Einhaltung des Kostenplafonds nach zeitoptimalem Bauprogramm). Zusätzlich sind die aus der Bevorschussung anfallenden Zinskosten zu finanzieren. Es ist deshalb vorgesehen, den Zuschlag **ergänzend** zum bisherigen Anteil von 25 Prozent Treibstoffzollmittel (bei 19,5 Mia. Franken Baukosten sind das ca. 4,9 Mia. Franken) anzuwenden. Der bisherige Anteil von 25 Prozent geht zulasten der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Ob damit Strassenausgaben verdrängt werden, ist offen. Der Strassenfonds weist derzeit eine steigende Tendenz auf, obwohl der Anteil von 25 Prozent für die NEAT bis Ende 1998 berücksichtigt ist. Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr dürfte 1998 einen Bestand von 2,7 Mia. Franken aufweisen.

~ Invest. Fond ÖV. — polit. gestalte.

Modell 2:
Die heutige Zweckbindung der Treibstoffzölle wird auf die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs erweitert. Der Zollzuschlag wird um 15 Rappen erhöht und fliesst in die bestehende Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Die Erhöhung und die Zweckbindung werden nicht befristet. Eine Bevorschussung ist möglich.

Vorlage San. mass.

Diese Variante baut weitgehend auf den bestehenden Instrumenten auf und orientiert sich am Vorschlag, der dem Parlament mit den Sanierungsmassnahmen 1994 präsentiert wurde. Der Zollzuschlag (Sanierungsmassnahmen 1994: Grundzoll) wird um 15 Rappen erhöht. Die Zweckbindung wird generell für die Finanzierung von OeV-Infrastrukturen erweitert. Auf eine Befristung der Erhöhung und Zweckbindung wird verzichtet. Damit kann vermieden werden, dass sich nach Ablauf der Frist die Wettbewerbsbedingungen der Strasse gegenüber

---

[1] Eine genaue Bezifferung ist derzeit nicht möglich, da ein angepasstes Bauprogramm nach Ziffer 3 des Bundesratsbeschlusses vom 20.2.95 noch nicht vorliegt.

der Schiene wieder verbessern, was im Hinblick auf einen rentablen Betrieb der NEAT nicht erwünscht ist. Die Erhöhung von 15 Rappen reicht nicht aus, um die laufenden Zahlungen für die NEAT voll zu decken. Um eine allzu starke Verdrängung von Strassenbauten zu verhindern, müsste eine Bevorschussung der Spezialfinanzierung wieder eingeführt werden. Nach Abschluss des NEAT-Baus und voller Finanzierung der Kosten können grundsätzlich auch weitere Investitionen des Schienenverkehrs über die Treibstoffzollkasse mitfinanziert werden.

Modell 3: (=NEAT Zollresse)
Es wird eine zeitlich befristete NEAT-Spezialfinanzierung gebildet, die aus einem speziellen NEAT-Zuschlag von 15 Rappen pro Liter auf den Treibstoffen gespiesen wird. Eine Bevorschussung ist grundsätzlich ausgeschlossen.

+ 10 J. Bölzer!

Diese Variante stützt sich auf die Ziffer 3 des Bundesratsbeschlusses vom 20. Februar 1995. Es wird ein möglichst gleichmässiger Finanzierungsbedarf über die Baujahre angestrebt. Die Baulose müssen so gestaffelt werden, dass die Ausgaben mit der vorgesehenen Finanzierung übereinstimmen. Da eine Bevorschussung ausgeschlossen wird (wie das heute auch bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr der Fall ist), fallen keine Zinskosten an. Als Folge müsste das Bauprogramm etappiert werden. Es könnte anfänglich nur ein Basistunnel in Angriff genommen werden. Bei geschätzten Einnahmen von knapp 19 Mia. Franken innert 20 Jahren können die reinen Baukosten, die aufgrund der zeitlichen Erstreckung über die 19,5 Mia. Franken hinausgehen (bei Verwirklichung der Basisvarianten und Einhaltung des Kostenplafonds nach zeitoptimalem Bauprogramm), nicht gedeckt werden. Es ist deshalb ein höherer Zuschlag bzw. eine längere Befristung vorzusehen. Da in dieser Variante auf den bisherigen Anteil von 25 Prozent an Treibstoffzollmittel verzichtet wird, wächst die Spezialfinanzierung Strassenverkehr in den kommenden Jahren beträchtlich an.

4 Anpassung der gesetzlichen Grundlagen

Eine erste Überprüfung hat ergeben, dass im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen die neuen Finanzierungsmodelle nicht verwirklicht werden

können. Am Beispiel der vorstehenden Finanzierungsmodelle lässt sich zeigen, welche gesetzlichen Änderungen insbesondere notwendig wären:

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Verfassung	Übergangsbestimmungen: - NEAT-Zuschlag - Höhe des Zuschlages - Befristung	Art. 36 ter BV - Zweckerweiterung - Ausschluss Kantonsanteil von 12 %	Übergangsbestimmungen: - NEAT-Zuschlag - Höhe des Zuschlages - Befristung
Gesetz	Alpentransitbeschluss - Finanzierungsmittel (Art. 15) - Bevorschussung explizit vorsehen	Treibstoffzollgesetz - Erhöhung Zollzuschlag Alpentransitbeschluss - Finanzierungsmittel (Art. 15)	Alpentransitbeschluss - Finanzierungsmittel (Art. 15) - Bevorschussung explizit ausschliessen

In zeitlicher Hinsicht von Bedeutung ist, dass diese Verfassungs- und Gesetzesänderungen eine obligatorische Volksabstimmung (Volk- und Ständemehr) bedingen. Die Grundlagen für die neue NEAT-Finanzierung können damit - bei Ausschaltung des zweistufigen Gesetzgebungsverfahrens - frühestens im Sommer 1996 zur Verfügung stehen.

5 Alternative Finanzierungsquellen

Finanzierungsquellen	Potentielles Aufkommen in Mio/Jahr	Stand des Projektes	Probleme
CO2-Abgabe	1400 Referenzjahr: 2000	Vernehmlassung beendet; Entscheid BR über Botschaft im Frühling 95.	Ertragsverwendung für NEAT-Bau könnte als verfassungswidrig betrachtet werden. So lange international nicht eingeführt, ist mit namhaftem Widerstand zu rechnen.
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe	500-700 (davon Mehreinnahmen: (300-500) Referenzjahr: 1998	Vernehmlassungsbericht Mitte-Mai beim DC EVED; Entscheid BR über Vernehmlassung Mitte 1995.	Nach Abzug des Kantonsanteils dürften die Erträge zu gering sein. Verfassungsrechtlich fraglich (Verwendung für Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr).
Alpentransitabgabe	noch nicht quantifiziert	Verwaltungsinterne Vorbereitungsarbeiten; vorgesehene Inkraftsetzung: 1998	Obschon noch nicht quantifiziert, dürften die Erträge ungenügend sein.
MWSt	1 Prozentpunkt = 1'800 Mio	nichts in Vorbereitung.	

6 Offene Fragen

Für die Umsetzung der neuen Finanzierungsmodelle stellen sich im weiteren folgende Fragen, die später zu klären sind:

1 Welche Möglichkeiten verbleiben zur Finanzierung der Reform und Sanierung SBB, wo ebenfalls ein grosser Finanzbedarf besteht und ebenfalls der Beizug von Treibstoffzollgelder in Erwägung gezogen wird?

2 In welcher Form sollen den Bahnen die Gelder überlassen werden (vollverzinsliche Darlehen, variabel verzinsliche Darlehen, à-fonds-perdu-Beiträge, gemischte Finanzierung)?

Anhang

1 Tabelle, Finanzierung gemäss Alptransitbeschluss: Kapitalfolgekosten
2 Finanzierung NEAT über Treibstoffzollmittel
3 NEAT-Sonderfinanzierung, Fragen an die Konsultationsteilnehmer

ergänzen

Anhang 1

Finanzierung gemäss Alptransitbeschluss: Kapitalfolgekosten

(in Mio. Franken)	Gotthard bis 2009	Lötschberg bis 2007	Ostschweiz bis 2007	NEAT
Annuität	1'008	422	79	1'509
Zinsen im				
1. Betriebsjahr	954	400	74	1'428
5. Betriebsjahr	1'160	486	90	1'736
10. Betriebsjahr	1'480	620	115	2'215
Verschuldung aus gestundeten Zinsen in 10 Jahren	**12'001**	**5'029**	**935**	**17'965**
in Finanzrechnung				
1. Betriebsjahr	95	400	4	499
5. Betriebsjahr	116	486	5	607
10. Betriebsjahr	148	620	7	775

Erläuterungen:

Annuität: Betrag, der während 60 Jahren jährlich von den Bahnen aufgebracht werden müsste, um die Darlehen gemäss Alpentransitbeschluss vollständig zu verzinsen und zurückzubezahlen.

Zinsen: Jährlich fällig werdende Zinsen unter der Annahme, dass die Erträge aus dem Betrieb der NEAT nur gerade die Betriebskosten decken und die Zinsen gestundet werden müssen.

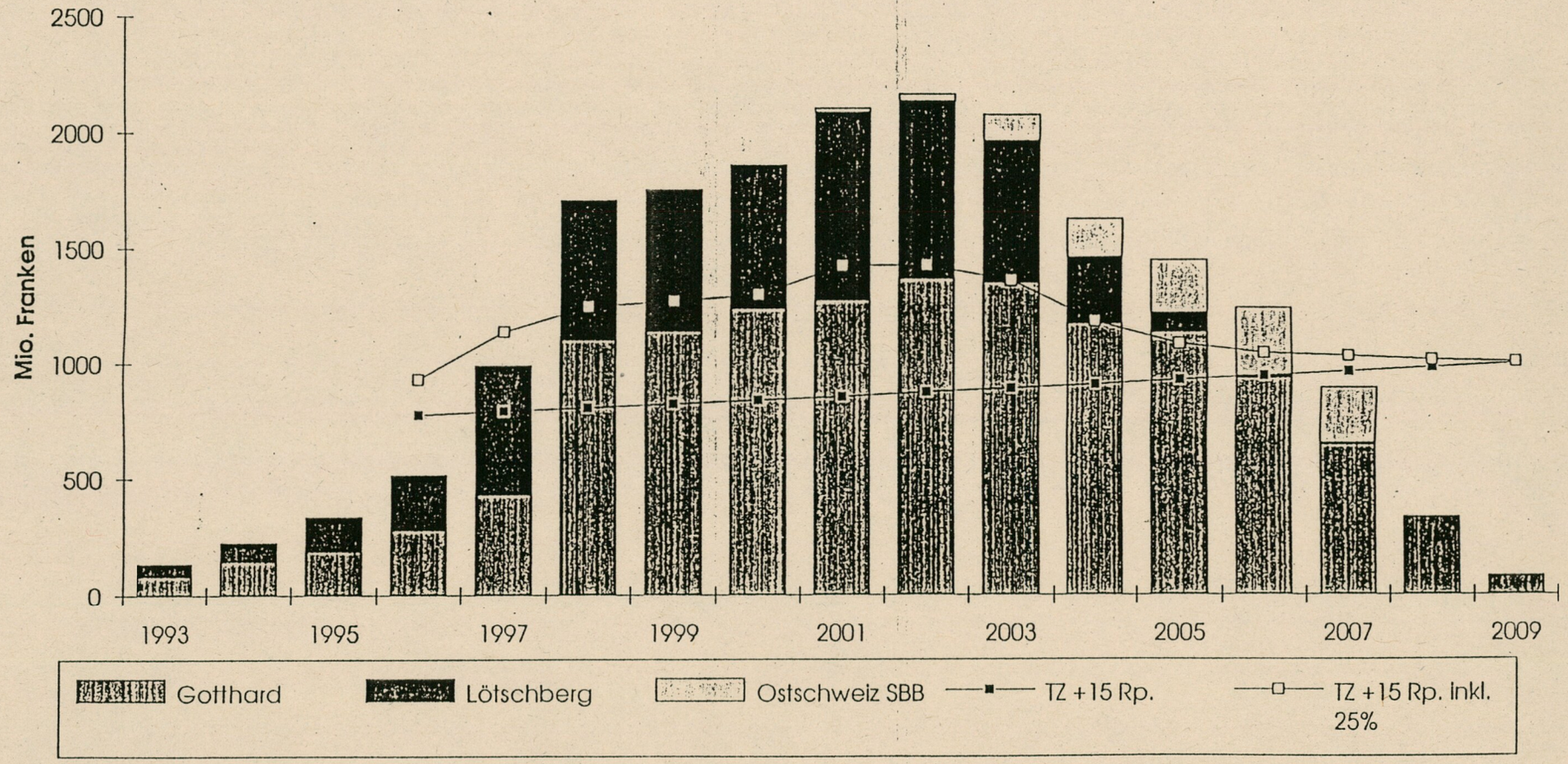
Anteil in Finanzrechnung:
Über die Finanzrechnung wird gemäss Alpentransitbeschluss nur ein Teil der gestundeten Zinsen ausgewiesen. Der Anteil Gotthard und Ostschweiz, der über die Kapitalrechnung geführt wird und über eine zusätzliche Verschuldung finanziert werden muss, wird nicht ausgewiesen.

Anhang 2

Abbildungen: Finanzierung NEAT über Treibstoffzollmittel

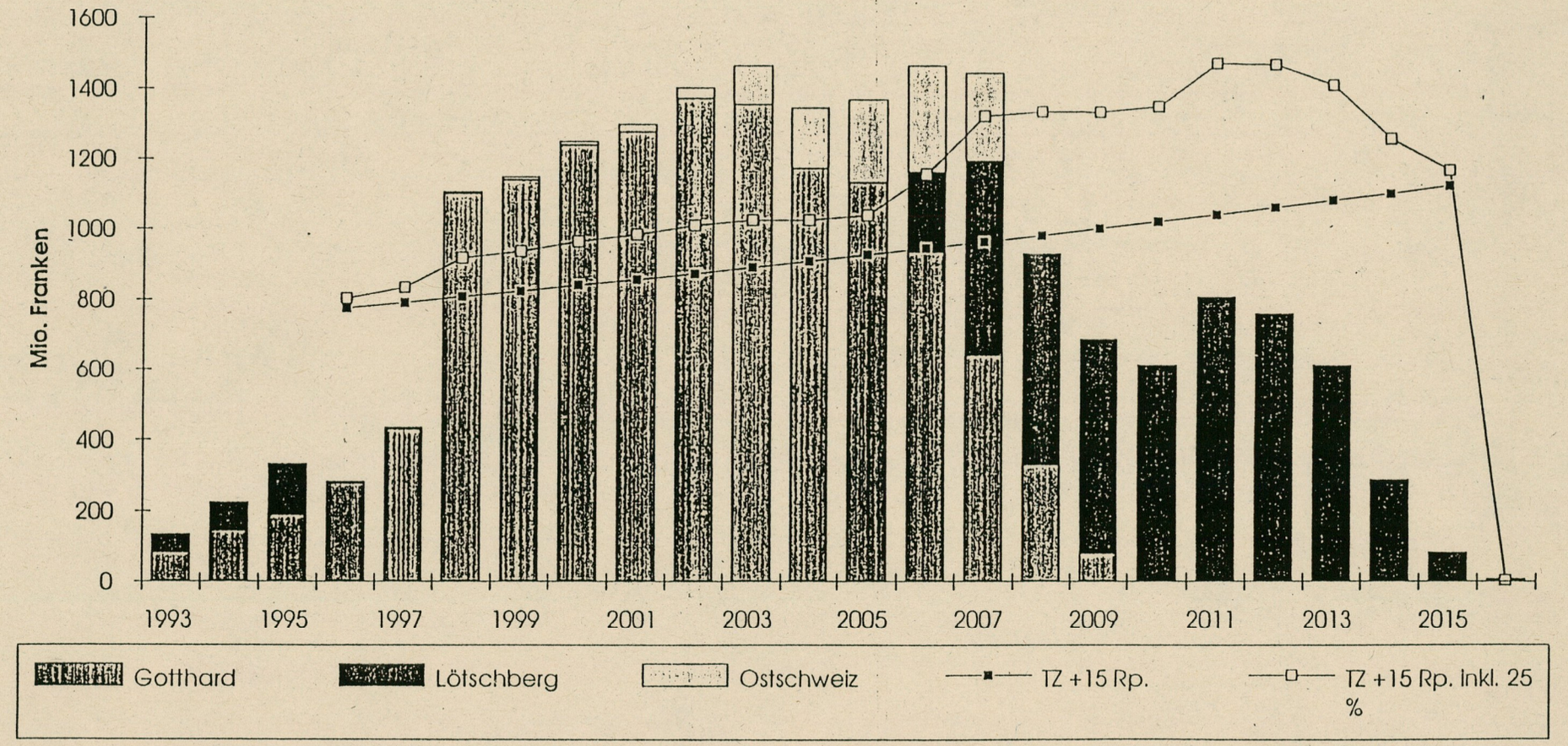
Anmerkung zu den Abbildungen im Anhang:
Die Abbildungen zeigen einerseits die jährlichen Baukosten (nominell, ohne Bauzinsen) für die einzelnen Achsen *nach dem bislang gültigen Bauprogramm.* Gemäss Ziffer 3 des BRB vom 20.2.95 ist dieses Bauprogramm zu überarbeiten. Als Linie sind die geschätzten Einnahmen aus Treibstoffzollmittel dargestellt, einerseits bei einer zweckgebundenen Abgabe von 15 Rappen, anderseits bei einer zweckgebundenen Abgabe von 15 Rappen ergänzend zum bisherigen Anteil von 25 Prozent Treibstoffzollmittel.

Finanzierung NEAT über Treibstoffzollmittel
Aktuelles Bauprogramm



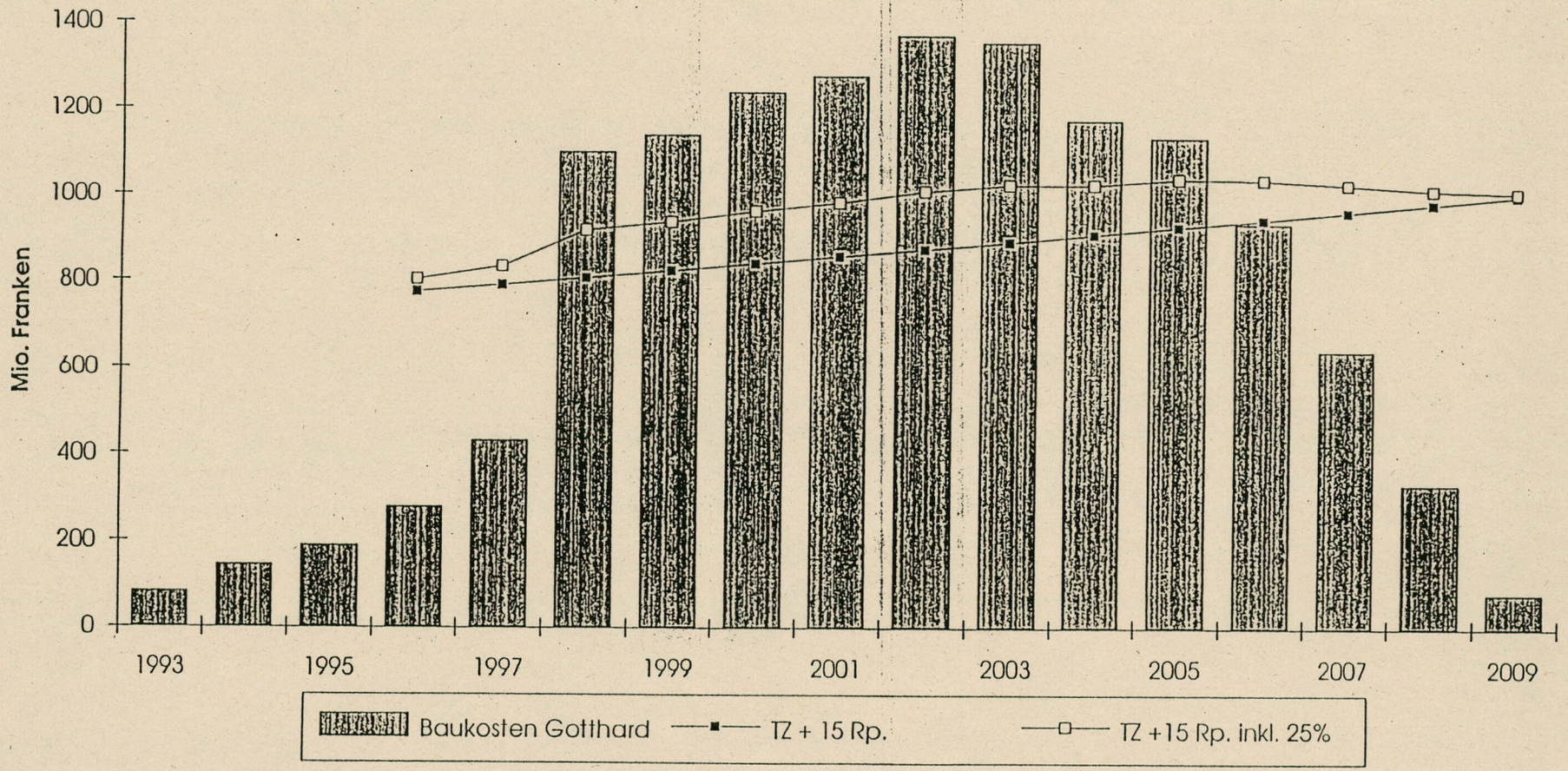
Bautranchen gemäss Vorprojekten, Teuerung 3 %; Treibstoffzölle 1996 775 Mio., Wachstum 2 %.

Finanzierung NEAT über Treibstoffzollmittel
NEAT etappiert



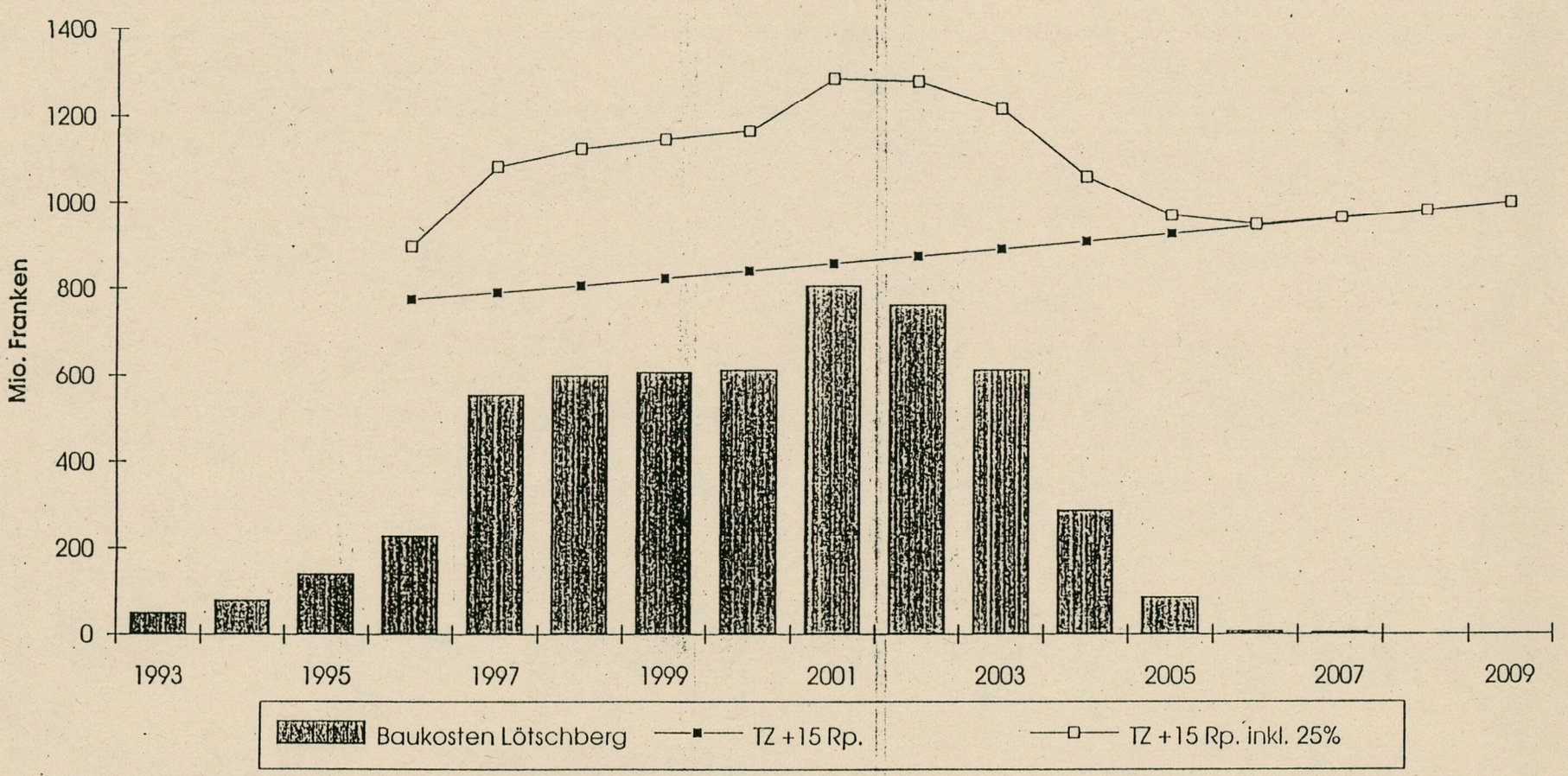
Vorbehältlich einer Überprüfung des Bauprogramms gemäss BRB vom 20.2.95

Finanzierung NEAT über Treibstoffzollmittel
Gotthard allein



Annahme: Gotthard bisher 10 % TZ-Anteil

Finanzierung NEAT über Treibstoffzollmittel
Lötschberg allein



Annahme: Lötschberg bisher 53 % TZ-Anteil

Anhang 3

NEAT: Sonderfinanzierung

Fragen an die Konsultationsteilnehmer

1 Teilen die Konsultationsteilnehmer den Grundsatz, dass die Aufwendungen für die NEAT über laufende Steuereinnahmen zu finanzieren sind?

2 Soll eine feste Verknüpfung zwischen dem Entscheid über die neue NEAT-Finanzierung und der Freigabe der Baukredite vorgesehen werden?

3 Ist eine Finanzierung über Treibstoffzollgelder sachlich sinnvoll und politisch durchsetzbar?

4 Soll die neue Finanzierung ergänzend zum bisherigen Anteil von 25 Prozent Treibstoffzollmittel geleistet werden?

5 Soll eine Bevorschussung der NEAT-Baukosten ermöglicht werden oder soll sich das Bauprogramm nach den zur Verfügung stehenden Einnahmen richten?

6 Bestehen weitere Ideen für eine Finanzierung über laufende Steuereinnahmen (z.B. MWST, CO2-Abgabe)?

7 Je nach Finanzierungsmodell steht eine zeitliche Befristung zur Diskussion. Welche Befristung wird als angemessen betrachtet?

8 Soll ein neue Spezialfinanzierung NEAT geschaffen werden, oder soll die NEAT-Finanzierung über die bestehende Spezialfinanzierung Strassenverkehr via Zweckerweiterung für OeV-Infrastrukturen sichergestellt werden?

9 Soll die neue Finanzierung rückwirkend auf die bisherigen Ausgaben für die Verwirklichung der NEAT angewandt werden?

10 Soll die Integration Ostschweiz (Teil Zimmerberg-Hirzeltunnel) dem neuen Finanzierungsmodell unterstellt werden?

11 Welche Lösung für Bauprogramm und Finanzierung ist vorzusehen für den Fall, dass eine Spezialfinanzierung abgelehnt wird?