



☎ 031/322 58 46
Telefax 031/322 58 11

Herrn
Dr. Christian Furrer
GS EVED

Ihre Nachricht vom 27. Februar 1995

Unser Zeichen 012.4 pp

3003 Bern, 15. März 1995
ist

Finanzierung der NEAT - Stellungnahme zum Bericht des EFD zuhanden der Finanzdelegation der Eidg. Räte vom 23. Februar 1995

1. Vorbemerkungen

Aus heutiger Sicht ist es oftmals schwierig zu verstehen, aus welchen Gründen die bestehende Finanzierungsregelung für die NEAT beschlossen wurde. Aus diesem Grund sollen vorab einige geschichtliche Aspekte erläutert werden.

Bei der NEAT-Aufarbeitung ging das BAV von Gesamtkosten für den Gotthard von 5 Mrd. Franken aus. Für den Lötschberg-Ast lagen erst später Kostenschätzungen vor. Da die Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit von Elektrowatt / Motor Columbus wenig brauchbar waren, untersuchte eine Arbeitsgruppe BAV / SBB, wieviele zusätzliche Deckungsbeiträge es brauche, um den Gotthardast der NEAT betriebswirtschaftlich rentabel betreiben zu können. Mit anderen Worten: man untersuchte, wieviele zusätzliche Deckungsbeiträge notwendig sind, damit in einer Frist von 60 Jahren der Nettobarwert den Wert Null annimmt.

Unter der Annahme real konstanter Tarife reduziert sich die Problematik auf die Frage, wieviele zusätzliche Züge notwendig seien. Man stellte fest, dass es für einen Gotthard von 5 Mrd. Franken Kosten dank dem Produktivitätseffekt sehr wenig zusätzliche Züge brauche. Nachträglich wurde diese sogenannte Schwellenwertanalyse auch für den Lötschbergast angewendet.

Bevor das daraufhin verfasste Aussprachpapier im Bundesrat besprochen wurde - es war bereits verteilt - stellte das BAV fest, dass die Gotthardachse von Arth - Goldau bis Lugano nicht für 5 Mrd. Franken gebaut werden könne, sondern dass 7 Mrd. Franken notwendig seien. Im Glauben, dass die Kosten grundsätzlich unterschätzt wurden, wurde auch der Kredit für den Lötschberg aufgestockt, obwohl die Kosten des Lötschbergs hauptsächlich durch Emch & Berger ermittelt wurden und sich durchaus als verlässlich erwiesen.

Dass diese Kostenerhöhung die betriebswirtschaftliche Rentabilität verschlechterte, dürfte jedermann einleuchten. Im Parlament wurden jedoch zusätzliche **kostensteigernde Wünsche gegen den Willen von Bundesrat Ogi durchgebracht**. Der Kredit für den Gotthard wurde auf 10 Mrd. Franken aufgestockt, d.h. gegenüber

den ursprünglichen und der Finanzierungsregelung zugrunde gelegten Kosten verdoppelt.

Damit bei diesen höheren Kosten die NEAT weiterhin betriebswirtschaftlich rentabel ist, müssten nun die gesamten Kapazitäten der Netzkonzeption ausgelastet werden. Dies ist dann der Fall, wenn der gesamte alpenquerende Güterverkehr den distanz- und zeitmässig optimalen Weg wählen wird, unabhängig vom dabei verwendeten Transportmittel (Strasse oder Kombiverkehr). Dies ist nicht völlig unrealistisch. Es bedingt, dass das Ausland eine Politik verfolgt, welche bezüglich des Modal Splits im alpenquerenden Güterverkehrs die gleichen Konsequenzen hätte wie die schweizerische Verkehrspolitik (ohne Alpeninitiative).

2. **Kommentar zu den einzelnen Kapiteln des Berichts des EFD vom 23. Februar 1995**

2.1 **Finanzierung der NEAT gemäss Alpentransit-Beschluss**

Mit dem ersten Abschnitt des Kapitels 2 können wir uns vollumfänglich einverstanden erklären. Auch die Interpretation von Art. 14 Abs. 4 des Alpentransit-Beschlusses (gestaffelte Zinsbelastung) erscheint uns zulässig. Dies hätte auf die Amortisationszeit der NEAT einen positiven Einfluss.

Nicht einverstanden erklären können wir uns mit der Interpretation, dass die Mittel aus der Treibstoffzollkasse (25% der gesamten Mittel) vollumfänglich als Darlehen gewährt werden und vollumfänglich zurückbezahlt werden müssen. Die Treibstoffzollmittel für den Schienenanteil der NEAT müssen sicher zurückbezahlt werden. Beim Autoverlad ist die Situation jedoch anders.

Rund die Hälfte der Infrastrukturkosten des Lötschbergastes werden dem Autoverlad zugeschrieben. In der NEAT-Botschaft wird deutlich darauf hingewiesen, dass allein schon der Betrieb des Autoverlades nicht kostendeckend erfolgen kann. So steht unter Ziffer 222.3 (deutsche Version S. 53):

"Die Berechnungen für den Autoverlad ergeben zusätzliche Betriebskosten pro Personenwageneinheit von rund 25 Franken. Bei heutigen Erlösen von 15 Franken pro Personenwageneinheit lassen sie sich nicht decken. Amortisation und Verzinsung der Investitionen sind dementsprechend nicht möglich. Darum sind Betriebsbeiträge aus Treibstoffzollgeldern unumgänglich."

Unter Ziffer 222.4 (deutsche Version S. 54) steht geschrieben:

"Mit den gegenwärtigen Preisen sind die Betriebskosten nicht zu decken. Auch die heutigen Verbilligungsbeiträge und nötig werdenden Preisanpassungen ermöglichen keine volle Verzinsung. Zu berücksichtigen ist aber, dass der Autoverlad einen Ersatz für eine Nationalstrasse darstellt. Darum müssen die Kosten für den Autoverlad mit denjenigen eines entsprechenden Nationalstrassenabschnitts verglichen werden."

Und unter Ziffer 222.5 (deutsche Version S. 54) steht:

"Der Autoverlad durch den Lötschberg-Basistunnel wird dagegen nicht kostendeckend sein. Dabei handelt es sich aber um einen Ersatz für die ursprünglich vorgesehene Rawil-Verbindung. Darum sind die jährlichen Defizite folgerichtig aus Treibstoffzollmitteln zu decken."

Diese Textpassagen sind dahingehend zu interpretieren, dass rund die Hälfte der Infrastrukturkosten am Lötschberg nicht als Darlehen zurückbezahlt werden müssen, sondern im Prinzip à fonds perdu gewährt werden. Die Kosten für die dem Autoverlad zurechenbaren Infrastrukturen müssen während der 60 Jahren Betriebszeit über Treibstoffzollmittel amortisiert werden. D.h. der dem Autoverlad zurechenbare Teil des Guthabens der Treibstoffzollkasse gegenüber der BLS wird während 60 Jahren abgeschrieben. Pro Jahr sind gut 100 Mio. Fr. Treibstoffzollmittel für die Amortisation der Infrastrukturkosten und ungedeckte Betriebskosten notwendig. Die Hälfte der Infrastrukturkosten der Lötschbergachse werden somit à fonds perdu mit Treibstoffzollmittel finanziert, allerdings nicht auf einen Schlag, sondern gestaffelt über 60 Jahre.

Diese Sichtweise wurde in den Gesprächen des BAV mit der Finanzverwaltung während der Verfassung der NEAT-Botschaft allgemein geteilt. Auch heute noch teilt die Finanzverwaltung (Herr Füglistaler) inoffiziell diese Interpretation, allerdings nur in persönlichen Gesprächen.

Zum dritten Abschnitt ist festzuhalten, dass die Darlehensgewährung sich zwar nicht in der Finanz- und Erfolgsrechnung des Bundes niederschlägt, wohl aber in der Kapitalrechnung. Im übrigen war es damals Absicht des BAV, die Finanzierung der NEAT aus der Finanzrechnung hinaus zu nehmen. Ein langfristiges Infrastrukturprojekt sollte nicht in jährlichen Budgetdebatten zersaust werden können. Dies wäre allerdings bei einer Sonderfinanzierung auch nicht der Fall.

Die letzte Aussage dieses Kapitels, dass bei einer nicht garantierten betriebswirtschaftlichen Rentabilität der NEAT die Guthaben des Bundes gegenüber den Bahnen einer Wertberichtigung unterzogen werden müssten, entspricht der Wahrheit. Allerdings würde diese Wertberichtigung nicht einem Abschreiben auf den Wert Null entsprechen. Dies unterstellt aber die Finanzverwaltung, wenn sie die gesamte NEAT über eine Sondersteuer finanzieren will.

2.2 Betriebswirtschaftliche Rentabilität der NEAT

Die Annahmen des Gutachtens von Coopers & Lybrand sind nicht korrekt wiedergegeben. Dies trifft insbesondere für Punkt 2 zu. Coopers & Lybrand gehen nicht davon aus, dass die Preise von 1986 wieder erreicht werden können, denn sie unterstellen, dass die Tarife zwischen 1986 und 1993 nicht real, sondern nur nominal konstant gehalten werden. Es wird somit unterstellt, dass im Jahr 1993 bloss Gebühren in der Höhe von 78,3 Prozent der Tarife des Jahres 1986 verlangt werden (gemäss Landesindex der Konsumentenpreise). Diese weitaus tieferen Tarife werden ab 1993 real konstant gehalten. Es trifft somit nicht zu, dass neben der vollen Teuerungsüberwälzung eine Tarifierhöhung um 30 Prozent nötig sei. Ebenso wenig werden zusammen mit den unterstellten Preisszenarios reale Preiserhöhungen von 15 bis 45 Prozent vorausgesetzt. Aus persönlichen Gesprä-

chen meiner Mitarbeiter mit Sachbearbeitern der Eidg. Finanzverwaltung konnte ich erfahren, dass diese Tatsache der Finanzverwaltung (Herr Füglistaler) durchaus bewusst ist.

In Punkt 5 gibt die Finanzverwaltung eine absolut unsinnige Annahme von Coopers & Lybrand wieder. Coopers + Lybrand kommen mit einem nicht nachvollziehbaren Modal Split-Modell zum Ergebnis, dass die NEAT Schienenverkehr von der Brenner- und der Mont-Cenis-Achse gewinnen, aber praktisch keinen Umfahrvverkehr von der Strasse. Diese Schlussfolgerungen sind nicht nur unlogisch, sie widersprechen auch den sonstigen Aussagen des Textes von Coopers & Lybrand.

In der Realität steht die NEAT nicht in Konkurrenz zu den ausländischen Bahnen sondern zum heutigen Umfahrvverkehr auf der Strasse. Eine Interpretation der von C+L angegebenen generalisierten Kosten zeigt, dass ab Distanzen von rund 370 km die Schiene kostengünstiger anbieten könne.

Bei den nicht rückzahlbaren Bau- und Betriebskosten wird der Lötschberg voll berücksichtigt. Es wird nicht die Hälfte der Infrastrukturkosten als Rawilersatz-Anteil abgezogen. Zudem beinhalten die Datenangaben nur das Status-Quo-Szenario und nehmen von den in der Botschaft erwähnten flankierenden Massnahmen keine Notiz.

Die Etappierung "Gotthard zuerst, Lötschberg später" verringert den negativen Nettobarwert von 38 Prozent der Baukosten auf 36 Prozent der Baukosten. Dies entspricht einer Reduktion um bloss 10,8 Prozent. Die Etappierung ist somit nicht die erfolgsversprechende Stossrichtung. Der Gewinn ist sehr klein verglichen mit den staatspolitischen Kosten, die die Schweiz bezahlen müsste.

Das Fazit: "Die Studie zeigt mit aller Deutlichkeit, dass eine betriebswirtschaftliche Rentabilität der NEAT auch bei sehr optimistischen Annahmen nicht nachgewiesen werden kann" ist übertrieben.

2.3 Finanzhaushaltsgesetz / FHG-konforme Verbuchung keine Garantie für eine gesicherte Finanzierung

In Kapitel 5 wird betont, dass es die Finanzierung über à-fonds-perdu-Beiträge erlaube, eine wünschbare Aufteilung der Lasten auf die heutige und die zukünftige Generation zu verteilen. Muss sich der Bund allerdings für die à-fonds-perdu-Beiträge verschulden, so spart man keine Bauzinsen mehr ein, eine gegenteilige Behauptung wäre Augenwischerei. Den eingesparten Bauzinsen stehen dann nämlich Zinsen auf Staatsanleihen gegenüber.

2.4 Fragen zur Beurteilung der NEAT-Finanzierung

Auch bei einer Sonderfinanzierung über die Treibstoffzollerhöhung ist das Argument des Wegfalls der Bauzinsen so lange Augenwischerei, als die früher vorgesehene und nun fallen gelassene Treibstoffzollerhöhung zur Budgetsanierung durchgekommen wäre.

Eine Erhöhung des Anteils an Treibstoffzollgeldern ist nur bei einer Lockerung der Zweckbindung oder der Gewährung einer Sonderfinanzierung NEAT möglich. Die Verwendung von Treibstoffzollmitteln ist begründet mit dem Rawilersatz des Autoverlades und der Förderung des kombinierten Verkehrs. Eine Redimensionierung des Autoverlades hätte ohne Änderung von Art. 36 ter BV zur Folge, dass entsprechend auch weniger Treibstoffzollmittel für die NEAT eingesetzt werden könnten.

Insbesondere ist sicherzustellen, dass eine Mischfinanzierung geprüft wird. Denn dem Bund entsteht nicht ein hundertprozentiges Risiko, was im Bericht auf S. 4 auch festgehalten ist.

Die Frage, in welcher Form die Bundesgelder den Bahnen zur Verfügung gestellt werden sollen, ist von grosser Bedeutung. Die Bahnen sind die Bauherren. Die Finanzierungsregelung sollte die Bahnen aus Eigeninteresse dazu zwingt, möglichst kostengünstig und nicht luxuriös zu bauen. Der Druck auf die SBB ist allerdings so lange nur mittelbar, als SBB dass im Falle der Nichtrückzahlbarkeit der Darlehen der Bund einspringen würde.

2.5 Finanzierungsvarianten

EFV → nominal

Bei den Tabellen auf S. 7 bis 9 handelt es sich um laufende Kosten, die EFV verwendet somit nominale Zahlen. Über den Sinn und Unsinn von nominalen Betrachtungen wurde schon viel diskutiert. Die Budgetplanung des EFD ist eine nominale Planung. Allerdings kann sich niemand etwas konkretes unter 30 Milliarden Franken des Jahres 2009 vorstellen (man fasst sie als 30 Milliarden Franken zu heutigen Preisen auf - ein Effekt der vom EFD durchaus erwünscht ist), wohingegen 15 Milliarden Franken zu heutigen Preisen durchaus fassbar sind.

Zur Finanzierung gemäss Alpentransitbeschluss ist festzuhalten, dass über die Aufteilung der Treibstoffzollmittel auf den Gotthard und den Lötschberg noch nicht entschieden wurde. Gemäss Art. 3 des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversalen entscheidet der Bundesrat über die genaue Aufteilung der Treibstoffzollmittel auf die einzelnen Objekte. Die ominösen 10% Treibstoffzollmittel für den Gotthard entstammen einem Papier zuhanden der von-Wattenwil-Gespräche. Ein von-Wattenwil-Gespräch ersetzt allerdings nicht einen Bundesratsentscheid.

Der Einbezug der Integration Ostschweiz in die Sonderfinanzierung NEAT ist zu hinterfragen. Gemäss ZMP-Bericht Infrast kann der Zimmerberg-/Hirzeltunnel allein schon mit dem Verkehr in Richtung Luzern, d.h. ohne NEAT-Verkehr rentabel betrieben werden. Es ist somit durchaus zulässig, die Integration Ostschweiz von der Sonderfinanzierung NEAT auszuklammern. Dies würde zudem den Mittelbedarf und die Höhe der zusätzlichen Steuern verringern.

Sehr kritisch ist die Bemerkung in der Mitte von S. 9 des Berichts:

"Unabhängig der Regelung der Finanzierung mit den Bahnen, entsteht dem Bund in der Betriebsphase der NEAT kein finanzielles Risiko, da die Bauko-

sten bereits während der Bauphase vollständig aus Steuermitteln bezahlt wurden. **Bei jeglichem positivem Betriebsergebnis der Bahnen kann der Bund von Zinszahlungen und Amortisationen profitieren. In der Finanzrechnung können entsprechende Einnahmen verbucht werden."**

In diesem Abschnitt wird klar, was das Finanzdepartement eigentlich mit der Sonderfinanzierung NEAT will: **Eine Budgetsanierung mittels des NEAT-Theaters.** Die ganze NEAT soll durch neue Steuern finanziert werden, da die Steuereinnahmen auf anderem Wege nicht bewilligt würden. Jegliche Betriebsüberschüsse der NEAT würden vollumfänglich in die Staatskasse fliessen. Selbst wenn die Grundszenarien von Coopers & Lybrand stimmen sollten und der NPV der Vollvariante -6,79 Mrd Fr. betragen würde, könnte der Bund von Zusatzeinnahmen in Milliardenhöhe profitieren. **Der Automobilist soll somit das Budget sanieren und das gesamte wird als Planungsdesaster des EVED verkauft.**

Daraus ergibt sich, dass das EVED auf einer **Mischfinanzierung** beharren sollte. Die NEAT sollte nur im Umfang des negativen Nettobarwertes gemäss Grundszenario über Zusatzsteuern finanziert werden. Für den Rest ist weiterhin die Strategie einer Darlehensaufnahme am Kapitalmarkt zu verfolgen.

2.6 Finanzierung mit Treibstoffzollmittel

Ohne Änderung von Art. 36 ter BV dürfte ein höherer Anteil Treibstoffzollmittel zur Finanzierung der NEAT nur schwer zu rechtfertigen sein. Eine Änderung von Art. 36 ter BV bedingt jedoch eine Volksabstimmung. Das EVED sollte deshalb darauf beharren, dass nicht nur die Finanzierung über eine Erhöhung des Treibstoffzolls oder des -zollzuschlags geprüft wird. Insbesondere sind zusätzliche Finanzierungsquellen zu prüfen, welche nicht nur die Automobilisten, sondern möglichst alle Schweizer gleichmässig belasten.

Auch sollte das EVED darauf beharren, dass ein Massnahmenpaket mit mehreren zusätzlichen Finanzierungsquellen geprüft wird.

2.7 Finanzierung mit Mitteln der Europäischen Investitionsbank

Die Ausführungen in diesem Kapitel können aus Sicht des EVED voll unterstützt werden.

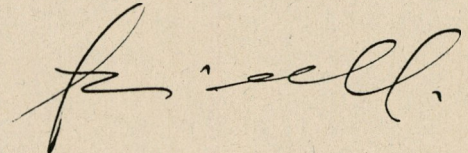
2.8 Schlusswort

Der Aussage, dass die Baulose so zu organisieren seien, dass ein möglichst gleichmässiger Finanzierungsbedarf über die Baujahre entsteht, ist entschieden zu widersprechen. Dies würde auf eine **kalte Etappierung hinauslaufen.** Sollen beide

Achsen gleichzeitig erstellt werden - und wir gehen davon aus, dass dies immer noch die Position des EVED ist - so muss das Finanzierungsmodell eine Bevorschussung zulassen.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR VERKEHR
Der Direktor



Dr. M. Friedli

Beilagen:

- Kopie des Berichtes der EFV zuhanden der Finanzdelegation der Eidg. Räte vom 23. Februar 1995
- Kopie des Auftrages vom Generalsekretariat EVED an das BAV vom 27. Februar 1995