



INFORMATIONSDIENST FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR
SERVICE D'INFORMATION POUR LES TRANSPORTS PUBLICS
SERVIZIO D'INFORMAZIONE PER I TRASPORTI PUBBLICI
SURVETSCH D'INFORMAZIUN PER IL TRAFFIC PUBLIC

**Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
Finanzierung und Ausbau sichern
Diskussionsbeitrag**

29. Juni 2004

Spitalgasse 30, Postfach 7123, 3001 Bern
Telefon 031 328 32 32, Telefax 031 328 32 33, Postcheck 30-3346-7
www.litra.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten	2
1.1 Leidensgeschichte	2
1.2 FinöV-Fonds von 1997	2
1.3 Bahn 2000 top, NEAT flop	3
1.4 Erfahrungen mit dem FinöV-Fonds	4
1.5 Auswirkungen der Grossprojekte	5
2. Neuordnung der Finanzierung der Schieneninfrastruktur	6
2.1 Entlastungsprogramm 2004	6
2.2 Verzicht auf verzinsliche, rückzahlbare Darlehen	6
2.3 Anpassung der Bevorschussungslimite	7
2.4 Zusätzliche Mittel zur Finanzierung von Eisenbahnprojekte	8
3. Neuordnung der Investitionsprojekte	9
3.1 Verzicht auf kostentreibende Sicherheitsvorschriften	9
3.3 Sofortige Gesamtschau aller Eisenbahngrossprojekte	10
3.4 Grossprojekte des Agglomerations-Verkehrs	10
3.5 Verantwortlichkeiten bei Grossprojekten	11
3.6 Verantwortlichkeit für das Eisenbahnnetz	12

In der «gelben Serie» bereits erschienen:

<p>Bahnreform –Stärken und Lücken</p> <p>29. April 1997</p>	<p>Bahnreform international</p> <p>31. Oktober 1997</p>	<p>Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs</p> <p>Ein Fonds und seine Tücken 30. Dezember 1997</p>
<p>Bahnreform – Bilanz und Ausblick</p> <p>30. Juni 1998</p>	<p>Das Verkehrsabkommen mit der EU</p> <p>Wie lassen sich seine Folgen im Import-, Export- und Transitverkehr bewältigen? 25. Februar 1999</p>	<p>Öffentlicher Verkehr Schweiz: Analyse und Ausblick</p> <p>Referat von Dr. Carl Pfund, ehem. Direktor VöV 12. November 1999</p>
<p>Bahnreform in der Schweiz Die Erfahrungen nach dem Jahre 1</p> <p>7. Juli 2000</p>	<p>Bahnreform 2: Die Vorteile der integrierten Bahn</p> <p>Analyse und Argumentarium 4. Mai 2001</p>	<p>Expertengruppe Finanzierung des Agglomerationsverkehrs</p> <p>Bericht, Erläuterungen und Empfehlungen 29. Mai 2001</p>
<p>Bahnreform 2 EconomieSuisse und öffentlicher Verkehr</p> <p>Forderungen und Antworten 21. Dezember 2001</p>	<p>Bahnreform 2 Die Trennung des Verkehrs von der Infrastruktur der Bahn oder die Trennungsphilosophie der Europäischen Union</p> <p>1. November 2002</p>	<p>Mehrwertsteuer und öffentlicher Verkehr</p> <p>Benachteiligungen beseitigen und Staats- und Fiskalquote senken 20. November 2003</p>
<p>Personensicherheit: Eine Herausforderung für die Bahn</p> <p>oder</p> <p>Aggression und Vandalismus im öffentlichen Verkehr</p> <p>27. Februar 2004</p>	<p>Bahnreform 2 Die künftige Bahnlandschaft Schweiz</p> <p>Stellungnahme 30. April 2004</p>	

Das Wichtigste in Kürze

1. Entlastungsprogramm 2004

Die LITRA ist der Meinung, dass mit den Sparmassnahmen im Entlastungsprogramm 03 der gesamte Verkehr seinen Beitrag zum Entlastungsprogramm 2004 vollständig erbracht hat. Auch der öffentliche Verkehr steht nun seit Jahren unter einem permanenten Spar- und Optimierungsdruk, hat seinen Teil an die Sanierung des Bundeshaushaltes geleistet (im Entlastungsprogramm 03 mit 18 Prozent bzw. Gesamtverkehr mit 31 Prozent überdurchschnittlich) und kann jetzt keine weiteren Abstriche mehr verkraften. Auf die vorgesehenen Sparmassnahmen 04 im öffentlichen Verkehr (Regionalverkehr, Verlagerungsmassnahmen, Abschöpfung der Erträge von Bahn 2000, Streichung Rückerstattung Mineralölsteuer) wie auch auf die Sparmassnahmen beim privaten Verkehr ist ersatzlos zu verzichten.

2. Verzicht auf marktgemässe Darlehen im FinöV-Fonds

Obwohl die finanziellen Möglichkeiten für den Ausbau des öV massiv eingeschränkt werden, ist der Verzicht auf marktgemässe Darlehen folgerichtig. Die europaweit nur zögerliche Umsetzung der Verlagerungspolitik sowie die laufende Abschöpfung aller Effizienzgewinne der Bahnen durch Sparprogramme verhindern eine nachhaltige Verbesserung der Ertragskraft der Bahnen.

3. Alternative Ausbauprogramme für die Eisenbahngrossprojekte

Die LITRA ist nicht einverstanden, dass der Bundesrat ein mehrjähriges Moratorium für den Ausbau des Schienenverkehrs erlässt. Es ist umgehend eine Gesamtschau aller Ausbauprojekte zu erstellen. Dem Parlament sind verschiedene Szenarien zum Entscheid zu unterbreiten. In Kenntnis dieser Szenarien kann die Bevorschussungslimite für den FinöV-Fonds festgelegt werden.

4. Ausbau des Agglomerationsverkehrs prioritär

Für die LITRA ist der Ausbau des Agglomerationsverkehrs prioritär. Als realistische Szenarien oder Eckpunkte sind die parlamentarischen Vorstösse von CVP (Peter Bieri, Norbert Hochreutener) und von FDP (Thomas Pfisterer, Kurt Fluri) rasch umzusetzen und dem Parlament ein 1. Paket für den Ausbau des Agglomerationsverkehrs zu unterbreiten, welches im Bereich des öffentlichen Verkehrs die Projekte Durchmesserlinie Zürich, Genève – Annemasse sowie Stabio – Arcisate umfasst. Als Finanzierungsquellen dieses 1. Agglo-Paketes können entweder der vorgeschlagene Infrastruktur-Fonds, der FinöV-Fonds oder die dritte Leistungsvereinbarung Bund/SBB herangezogen werden.

5. Verzicht auf kostentreibende und unverhältnismässige Sicherheitsvorschriften

Für die LITRA ist es inkonsequent, wenn der Bund die Mittel für den Ausbau des öV massiv reduziert, gleichzeitig immer höhere Auflagen für den Bau von Eisenbahninfrastrukturen erlässt. So werden mit nicht immer nachvollziehbaren Argumenten wie z.B. mit dem sogenannten Stand der Technik kostentreibende Auflagen erlassen. Damit wird der Sicherheitsstandard überdurchschnittlich erhöht und dem öffentlichen Verkehr Geld entzogen. Bei der Lärmsanierung könnten durch eine Erstreckung des Programms rund 50 Mio. Franken jährlich für den Ausbau des öV freigespielt werden.

6. Zusätzliche Mittel für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs

Die LITRA anerkennt, dass es aus finanzpolitischer wie volkswirtschaftlicher Sicht nicht vertretbar ist, den nachfolgenden Generationen übermässige Schulden zu hinterlassen. Es ist aber genau so fahrlässig, kommenden Generationen einen grossen Nachholbedarf beim Ausbau des öV zu übertragen. Die LITRA verlangt deshalb, dass zusätzliche Mittel für den Ausbau des öV zu prüfen sind. Insbesondere sind die wegfallenden Zinsen für die FinöV-Darlehen für den Erhalt und Ausbau des bestehenden Schienennetzes einzusetzen.

7. Verantwortlichkeiten bei Eisenbahnprojekten

Ein Teil der finanziellen Probleme bei Eisenbahngrossprojekten rührt von unklaren Zuständigkeiten bei der Projektverantwortung sowie aus der historisch gewachsenen Netzstruktur her. Die LITRA erwartet vom Bundesrat klärende Massnahmen.

Finanzierung des öffentlichen Verkehrs:

Finanzierung und Ausbau sichern

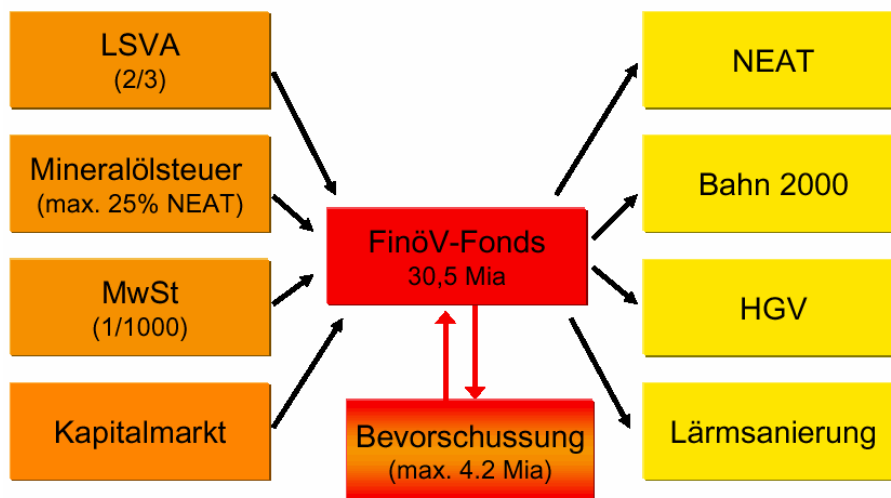
1. Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten

1.1 Leidensgeschichte

Die Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten - insbesondere der NEAT - hat eine lange und leidvolle Geschichte. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit sowie regelmässige Meldungen über effektive oder vermeintliche Mehrkosten bei der NEAT trüben den Blick auf die Fortschritte, welche in den letzten Jahren bei der Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten erzielt und welches international vorbildliche Finanzierungsmodell in der Schweiz umgesetzt werden konnte. In den folgenden Ausführungen wird die Vergangenheit im wesentlichen ruhen gelassen und mögliche Weiterentwicklung zur nachhaltigen und finanzpolitisch vertretbaren Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten in den Vordergrund gestellt.

1.2 FinöV-Fonds von 1997

Die Diskussionen um die Finanzierung der NEAT brachten im Jahr 1998 eine Lösung, welche die Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten langfristig sichern sollte. Es wurde ein Fonds gebildet, der aus verschiedenen Quellen gespeist wird. Abgestimmt auf die Finanzierung wurde ein Realisierungsprogramm definiert.



In seinen Grundzügen hat sich der FinöV-Fonds bewährt. Er stellt langfristig die Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten sicher.

Einzelne Schwachpunkte, welche bei der Einführung des FinöV-Fonds im Jahr 1998 nicht unbekannt waren¹, haben sich in der Zwischenzeit akzentuiert. Hinzu kamen mit dem Entlastungsprogramm sowie einer eigenwilligen Reservenbewirtschaftung weitere Elemente dazu, welche dem Gedanken des FinöV-Fonds schaden:

- Die Gewährung von Kapitalmarktdarlehen (insbesondere für die NEAT) war ein politischer Kompromiss.
- Die aufwändige Aufsicht im Bereich NEAT hat bis jetzt wenig Wirkung entwickelt.

¹ Vergleiche die LITRA-Publikation: Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs. Ein Fonds und seine Tücken.

- Die Kürzung der Einlagen in den FinöV-Fonds im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 hat die Finanzprobleme massgeblich verschärft.
- Die Verwendung von Reservemitteln für Projekterweiterungen durch den Bund hat den finanziellen Spielraum für Projektrisiken stark eingeschränkt.

Diese Schwächen stellen den FinöV-Fonds nicht grundsätzlich in Frage, verlangen aber nach gezielten Verbesserungen.

1.3 Bahn 2000 top, NEAT nicht

Die FinöV-Projekte haben sich in der jüngeren Vergangenheit unterschiedlich unterwickelt. Während die Bahn 2000, nach anfänglichen Schwierigkeiten, zu einem auch finanziell erfolgreichen Abschluss gebracht werden kann, bleibt die NEAT mit negativen Schlagzeilen behaftet. Ein Vergleich der beiden Projekte gibt Aufschlüsse über die unterschiedliche Entwicklung:

	Bahn 2000	NEAT
Verantwortung für Planung, Bau und Inbetriebnahme	SBB.	Verantwortung aufgeteilt Bund, Bahnen, Projektgesellschaften
Betreiber der neuerstellten Strecken	SBB	Betreiberfragen ungeklärt. Im Jahr 2003 bei Lötschberg bis 2010 entschieden: BLS.
Projektorganisation	Projektorganisation als Teil der SBB.	Selbständige Projektorganisationen (Tochtergesellschaften SBB / BLS).
Projektcontrolling	SBB mit Standberichten an BAV.	Durch spezifische NEAT-Controlling-Weisungen geregelt.
Projektcharakter	Netzprojekt mit Schweiz weitem Nutzen	Linienprojekte mit hohen Spillovers auf Gesamtnetz und Ausland.
Finanzierung	25 % verzinslich, rückzahlbar 75 % unverzinslich	25 % à-fonds perdu, 25 % verzinslich, rückzahlbar 50 % unverzinslich.
Wirtschaftlichkeit	Über 40 Jahre mit hoher Wahrscheinlichkeit kostendeckend.	Mit hoher Wahrscheinlichkeit nie kostendeckend.
Wirtschaftlichkeitsrechnung	Durch SBB erstellt und verantwortet.	Durch private Beratungsunternehmen erstellt.
Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen	Vertraglich festgehalten.	Vertraglich offene Formulierung. Stillschweigende Erwartung, dass verzinsliche Darlehen in Zukunft abgeschlossen werden.

Die Analyse ergibt, dass bei der Bahn 2000 die Projektverantwortung, die Betreiberfrage und die Verpflichtung zur Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen geklärt wurde. Dies führte dazu, dass das Projekt so konzipiert wurde, dass die verlangte Wirtschaftlichkeit erreicht werden konnte. Kantonale und regionale Sonderwünsche wurden weitgehend abgelehnt.

Bei der NEAT wurde versäumt, wichtige Fragen frühzeitig und verbindlich zu regeln:

- In den Vereinbarungen wurde nur die Bauphase geregelt. Die Betriebsphase ist weitgehend offengelassen. Es finden sich in den Vereinbarungen keine Bestimmungen, wie und wann die Darlehen zurück zu zahlen sind.

- Die Bahnen haben kaum Pflichten aus dem Vertrag. Für die Kosten- und Termineinhaltung sind die Tochterunternehmen AlpTransit Gotthard AG und BLS AlpTransit AG verantwortlich. Die Tochtergesellschaften sind mit einem minimalen Aktienkapital ausgestattet.
- Die Betreiberfrage wurde vom Bund als Druckmittel gegen die Bahnen offen gelassen. Lediglich die 'Betreiberinteressen' werden durch die SBB und die BLS wahrgenommen.
- Die Eigentumsfrage wird in den verschiedenen Vereinbarungen verwischt. Netzmässig gehören die Strecken den Bahnen, sachenrechtlich und grundbuchmässig den Projektgesellschaften und der Bund behält sich die Übernahme des Eigentums gegen die Übernahme aller Verpflichtungen vor.
- Die Projektgesellschaften sind zwar zu 100 % im Eigentum der Bahnen. Der Verwaltungsrat der Projektgesellschaften wird aber durch das UVEK bestimmt. Das UVEK führt indirekt die Projektgesellschaften, obwohl die Gesellschaften den SBB bzw. der BLS Lötschbergbahn gehören. Weil die Gesellschaften durch den Bund geführt und kontrolliert werden, haben die Bahnen die ATG bzw. die ATL auch nicht konsolidiert. Die Verwaltungsräte tragen die Verantwortung nach Obligationenrecht gegenüber dem Aktionär und gemäß Vereinbarungen zur NEAT gegenüber den Bundesbehörden.
- Zusatzwünsche der Regionen werden direkt von Bundesämtern beurteilt und bewilligt. Die Projektgesellschaften und die Bahnen sind in diese Verhandlungen wenig bis gar nicht involviert.
- Durch die verschiedenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten beim Bundesamt für Verkehr (oberster Bauherr, Aufsichtsorgan, Bewilligungsbehörde und Finanzierungsstelle) ist die notwendige Gewaltentrennung nicht vorhanden.

Bei der Beurteilung der Vorschläge zur Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sind diese Erkenntnis zu berücksichtigen.

1.4 Erfahrungen mit dem FinöV-Fonds

Der FinöV-Fonds wurde mit der Absicht gebildet, die finanziellen Risiken des Bundes aus der Realisierung von Grossprojekten aus der jährlichen Finanzrechnung des Bundes auszugliedern. Nach vier Jahren Erfahrung kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Für die Realisierung der Projekte ist der FinöV-Fonds optimal. Er erlaubt eine langfristige Finanzplanung und Steuerung der Projekte.
- Bei Bahn 2000, 1. Etappe hat das Damoklesschwert des rückzahlbaren FinöV-Viertels positiv gewirkt. Die Bahn 2000 wird rund 1,5 Mia. Franken weniger kosten als geplant.
- Auch bei Bahn 2000 2. Etappe haben die 25 % verzinslichen Darlehen dazu beigetragen, dass das Projekt – soweit es von den Bahnen konzipiert werden konnte - in vernünftigen Grössenordnungen gehalten werden konnte. Allerdings konnten die nach einer offenen Umfrage durch den Bund geweckten Wünsche der Kantone in keiner Art und Weise erfüllt werden.
- Bei AlpTransit-Projekten wird das Geld einfacher ausgegeben als bei den übrigen Investitionen in Bahnanlagen (z.B. Finanzierung von Zusatzwünschen aus der Reserve für bauliche und geologische Risiken).
- Der FinöV-Fonds ist nur eine Lösung für die Bauphase der Projekte. Mit der Inbetriebnahme der Grossprojekte fällt die finanzielle Belastung über die laufenden Betriebskosten wieder in die Finanzrechnung des Bundes zurück.
- Die 25%-Darlehen und die Bevorschussung des Fonds schaffen unnötige Finanzflüsse. Diese entsprechen der Finanzierung SBB gemäss Leistungsauftrag 1987, welcher mit der Bahnreform 1999 als 'Leerlauf' eliminiert wurde.
- Die Effizienzgewinne der Bahnen, welche teilweise in die Wirtschaftlichkeitsrechnung der NEAT einberechnet wurden, werden durch sich im Jahresrhythmus folgende Sparprogramme von Bund und Kantonen laufend abgeschöpft. Die Bahnen können ihre Ertragskraft nicht nachhaltig verbessern.
- Die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen wurden nicht wie versprochen verbessert. Insbesondere in den europäischen Nachbarländern wird keine konsequente Linie bei der Verlagerungspolitik durchgezogen.

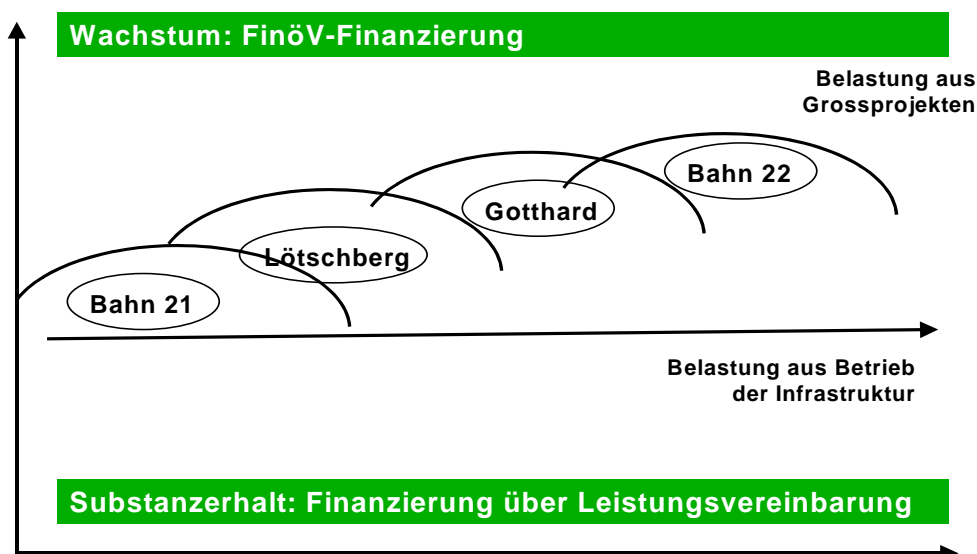
Der FinöV-Fonds regelt die Finanzierung von Grossprojekten während der Bauphase zweckmässig. Er bietet jedoch keine Lösung für die Finanzierung der Investitionsfolgekosten und kann kein Ersatz sein für eine europaweit nur zögerlich umgesetzte Verlagerungspolitik.

1.5 Auswirkungen der Grossprojekte

Mit der Bahnreform konnte für das 'ordentliche Geschäft' der Bahnen eine Finanzierung gefunden werden, welche eine langfristige Stabilisierung der Bundesbelastung ermöglicht. Dies konnte seit 1999 bestätigt werden. Die Zahlungen an den öffentlichen Verkehr wurden verstetigt. Die Inbetriebnahme jedes Grossprojektes führt jedoch zu einem Anstieg der Bundesleistungen.

- Die Anlagensumme wird mit jedem Grossprojekt signifikant erhöht. Die Abschreibungen erhöhen sich und müssen vom Bund als Substanzerhaltungsbeitrag ausgeglichen werden.
- Die Betriebskosten der Bahninfrastruktur steigen. Da der Trassenpreis auf Grenzkosten berechnet ist, können die Betriebskosten im besten Fall ausgeglichen werden (bei voller Nutzung der Kapazität ab dem 1. Tag).
- Mit der Bahnreform wurde der Netzzugang eingeführt. Die finanziellen Vorteile aus einem Großprojekt fallen nicht mehr gesamtheitlich bei einem Bahnunternehmen an, welches die Bahninfrastruktur sowie den Personen- und Güterverkehr betreibt. Die Effizienzgewinne werden zunehmend von Drittunternehmen in Anspruch genommen, welche teils ihren Sitz im Ausland haben (z.B. Güterverkehr der Deutschen Bahn am Gotthard).

Mit dem Abschluss eines Grossprojekts sind die Investitionsfolgekosten zu finanzieren. Der Bund ist dazu gesetzlich verpflichtet. Einzelne Bestimmungen aus der Finanzierung von Grossprojekten (v.a. verzinsliche, rückzahlbare Darlehen) stehen im Widerspruch zur Finanzierung der laufenden Kosten über Trassenpreise (basierend auf Grenzkosten) und Betriebsbeiträge des Bundes (Stabilisierung der Bundesbeiträge). Mit dem Abschluss jedes Grossprojektes steigt aufgrund der heutigen Gesetzgebung die Belastung des Bundes sprunghaft.



Dieser Effekt ist **nicht** zu vermeiden. Mit dem Entscheid zur Anlagenerweiterung (in der Regel mit referendumsfähigem Bundesbeschluss) ist der Anstieg der Bundesleistungen gegeben. Der Anstieg kann nur durch die zeitliche Staffelung und/oder Dimensionierung der Grossprojekte beeinflusst werden.

2. Neuordnung der Finanzierung der Schieneninfrastruktur

2.1 Entlastungsprogramm 2004

Die LITRA ist der Meinung, dass mit der Neuregelung des FinöV-Fonds und dem damit verbundenen drakonisch reduzierten Ausbau der öffentliche Verkehr seinen Beitrag zum Entlastungsprogramm 2004 geleistet hat. Das Gleiche gilt für den Strassenverkehr, der im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 ebenfalls seinen Teil an die Sanierung des Bundeshaushaltes geleistet hat.

Im Entlastungsprogramm 03 hat das UVEK mit einem Anteil von 31 Prozent (Strasse 13 Prozent / öffentlicher Verkehr 18 Prozent) die Hauptlast der Bundeshaushalt-Sanierung getragen. Nachdem der öffentliche Verkehr somit bereits im Entlastungsprogramm 2003 überdurchschnittlich an die Sanierung des Bundeshaushaltes beigetragen hat, werden mit der Optimierung des FinöV-Fonds nochmals schmerzhaft Verzicht abverlangt. Die LITRA erwartet, dass **der öffentliche Verkehr und der private Verkehr vom Entlastungsprogramm 2004 vollständig ausgenommen werden**. Geplant ist stattdessen im Entlastungsprogramm 04 erneut ein Sparbeitrag des Verkehrs von rund 25 Prozent an die Sanierung des Bundeshaushaltes.

Eine nochmalige, drastische Kürzung im öffentlichen Verkehr von 100 bis 230 Mio. Franken in den Jahren 2005 bis 2007 (plus Aufhebung Rückerstattung Mineralölsteuer von 30 bis 60 Mio. Franken), wie sie im Entlastungsprogramm 2004 vorgesehen sind, kann durch den öffentlichen Verkehr nicht mehr verkraftet werden. Die LITRA stellt sich gegen alle Sparmassnahmen, welche über die Optimierung des FinöV-Fonds hinaus gegen den öffentlichen Verkehr gerichtet sind.

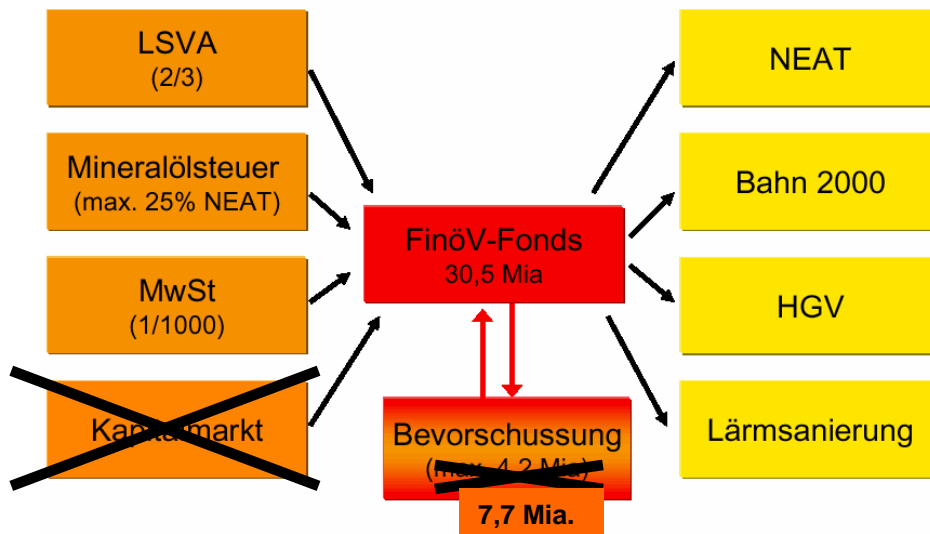
Die im Entlastungsprogramm 2004 vorgesehenen Massnahmen stehen im direkten Widerspruch zur Analyse, welche der Bundesrat im Rahmen der Optimierung des FinöV-Fonds angestellt hat. In diesem Bericht wird darauf hingewiesen, dass der Betrieb der zusätzlichen Strecken und Angebote, welche durch das Volk mit der Bahn 2000-Abstimmung gutgeheissen wurden, zusätzliche Kosten verursacht. Mit dem Entlastungsprogramm 2004 will der Bundesrat den Bahnen sämtliche Zusatzerlöse, welche aus diesen neuen Angeboten resultieren, finanziell vollständig abschöpfen. Damit sind die Bahnen nicht in der Lage, die neuen Anlagen zweckmässig zu unterhalten und die Substanz zu erhalten. Der Bundesrat begibt sich damit ins gleiche Fahrwasser, wie dies in verschiedenen europäischen Ländern der Fall war. Mit der Kürzung der Mittel an den Regionalverkehr besteht zudem die Gefahr, dass die Bahn 2000 in Randregionen nicht stattfindet.

Die finanzielle Unterstützung an die Bahnen wird unter eine kritische Grenze gesenkt. Der öffentliche Verkehr lebt zulasten seiner Substanz, was in Zukunft einen grossen finanziellen Nachholbedarf auslösen wird. Die LITRA erachtet eine solche übertriebene und widersprüchliche Sparpolitik als kurzfristig und verantwortungslos. Das Entlastungsprogramm 2004 steht zudem in scharfem Kontrast zu den Auflagen, welcher der Bund den Bahnen regelmässig im Bereich der Sicherheit, bei Plangenehmigungsverfahren, bei der Behindertengerechtigkeit, regionalen Zugeständnissen usw. auferlegt.

Die LITRA und die Bahnen haben bei früheren Sparmassnahmen jeweils konstruktiv nach machbaren Lösungen gesucht. Mit der Unterstützung der Optimierung des FinöV-Fonds ist ein Punkt erreicht, an welchem keine weiteren finanziellen Zugeständnisse mehr gemacht werden können. Die LITRA lehnt daher sämtliche Sparmassnahmen beim Verkehr im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 ab.

2.2 Verzicht auf verzinsliche, rückzahlbare Darlehen

Der Bundesrat schlägt vor, auf die Gewährung von verzinslichen Darlehen ab sofort zu verzichten und die ausstehenden Darlehen zulasten des FinöV-Fonds zurückzubezahlen.



Dieser Vorschlag hat Vor- und Nachteile:

Nachteile:

- Der Druck, Eisenbahngrossprojekte nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu realisieren, sinkt, weil das letzte Element, welches eine betriebswirtschaftliche Rentabilität voraussetzt (rückzahlbare Darlehen), entfällt.
- Die finanziellen Mittel, welche zur Realisierung von Grossprojekten zur Verfügung stehen, reduzieren sich um 25 Prozent. Das Realisierungsprogramm für Grossprojekte muss stark reduziert und erstreckt werden.
- Der Ausbau der Eisenbahninfrastruktur wird wesentlich verzögert.

Vorteile:

- Die Bahnen werden finanziell entlastet. Eine Überschuldung der Bahnen wird vermieden.
- Der Widerspruch zwischen FinöV-Finanzierung und Finanzierung des laufenden Betriebs kann aufgelöst werden.
- Der Bundeshaushalt wird entlastet. Die Staatsquote sinkt.

Bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile kommt die LITRA zum Schluss, dass der Verzicht auf die Gewährung von verzinslichen Darlehen aus dem FinöV-Fonds nachvollziehbar ist. Dies gilt im speziellen für Projekte wie die NEAT, welche sich durch eine überaus lange Bauphase auszeichnen und deren Wirtschaftlichkeit sich nicht in einer betriebswirtschaftlichen Rentabilität ausdrückt, sondern in volkswirtschaftlichem und verkehrspolitischem Nutzen.

Trotzdem sollte auch zukünftig die Möglichkeit bestehen, den Bahnen marktgemässe Darlehen für Infrastrukturinvestitionen gewähren zu können. Solche marktgemässen Darlehen könnten zum Beispiel für Rationalisierungsinvestitionen gewährt werden, welche in nützlicher Frist eine entsprechende Rentabilität versprechen oder für Investitionen mit kommerziellem Nutzen. Die entsprechende Gesetzesgrundlage ist im Eisenbahngesetz vorzusehen.

2.3 Anpassung der Bevorschussungslimite

Der Bundesrat schlägt vor, die Bevorschussungslimite von 4,2 Mia. Franken auf 7,7 Mia. Franken zu erhöhen. Der Bundesrat legt die Bevorschussungslimite so fest, dass die begonnenen Projekte Lötschberg und Gotthard sowie der prioritäre Ceneri-Tunnel (mit zwei Einspurröhren) realisiert werden, aber keinerlei finanzieller Spielraum besteht, weitere Grossprojekte in den Jahren bis 2010 in Angriff nehmen zu können.

Die LITRA anerkennt, dass die Bevorschussungslimite als Kompromiss zwischen Finanzpolitik und Verkehrspolitik festzulegen ist. Der Bundesrat hat bei seinem Vorschlag der Finanzpolitik absolute Priorität eingeräumt. Die LITRA lehnt den Vorschlag des Bundesrates deshalb ab.

Die Bevorschussungslimite ist in Abhängigkeit verschiedener Ausbauszenarien festzulegen. Die LITRA verlangt, dass dem Parlament Ausbauprogramme vorzulegen sind und das Parlament die Bevorschussungslimite entsprechend dem politisch mehrheitlich gewünschten Ausbauprogramm festlegt. Die LITRA wird im 3. Kapitel Vorschläge zu verschiedenen Ausbauszenarien unterbreiten.

Die LITRA weist darauf hin, dass bei der Bevorschussungslimite ein Spielraum besteht. Da jährlich rund 1 Mia. Franken in den FinöV-Fonds fließt, bedeutet die Erhöhung der Bevorschussungslimite um 1 Mia. Franken lediglich, dass der FinöV-Fonds um ein Jahr zu verlängern ist.

2.4 Zusätzliche Mittel zur Finanzierung von Eisenbahnprojekte

Der Bundesrat verzichtet auf Vorschläge, wie zusätzliche Mittel dem FinöV-Fonds zugewiesen werden könnte. Die LITRA ist der Ansicht, dass diese Möglichkeit explizit zu diskutieren ist. Eine Entlastung des Bundeshaushaltes durch den weitgehenden Verzicht auf den Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist eine überaus kurzfristige Strategie, welche den kommenden Generationen einen grossen Nachholbedarf überlässt. Dieser Nachholbedarf ist finanzpolitisch und volkswirtschaftlich genau so schädlich, wie eine übermässige Verschuldung des Staates.

Die LITRA schlägt deshalb folgende Möglichkeiten vor, wie zusätzliche finanzielle Mittel aufgebracht werden könnten:

- Erhöhung der Leistungsvereinbarung Bund – SBB um die wegfallenden Zinsen für die marktgemässen Darlehen für Bahn 2000 1. Etappe.
- Zuweisung von Einnahmen aus der Autobahnvignette an den FinöV-Fonds.
- Einführung eines Agglo-Batzens auf dem Treibstoffzoll (für Strasse und Schiene) und mit einem Teil davon Finanzierung der öV-Projekte im Agglomerationsverkehr über den FinöV-Fonds.
- Einführung des Road-Pricings und/oder einer Parkhausabgabe in Agglomerationen (bei entsprechender Entlastung in anderen Bereichen der Strassenfiskalität) als flankierende Massnahme zu weiteren Ausbauten des öffentlichen Verkehrs und zum Bau von Entlastungsstrassen.

Die LITRA erwartet, dass der Bund entsprechende Evaluationen durchführt und dem Parlament im Rahmen der vorgesehenen verkehrspolitischen Gesamtschau in einem Bericht über die finanziellen und politischen Spielräume unterbreitet.

- Speziell hervorheben möchte die LITRA den **Mechanismus der wegfallenden Zinsen für die marktgemässen Darlehen der Bahn 2000 1. Etappe**. Durch die Umwandlung der marktgemässen Darlehen in eine Bevorschussung des FinöV-Fonds gehen die Zinsen dieser Darlehen zulasten der Fondsrechnung. Die Zinsen und die aufgelaufenen Darlehen werden somit durch die zweckgebundenen Einnahmen des FinöV-Fonds finanziert.

Ausgangslage für die Neuordnung des FinöV-Fonds ist die Erkenntnis, dass die Bahnen durch die Investitionsfolgekosten stark belastet werden, was den Bund zur massiven Reduktion der zukünftigen Investitionen veranlasst. Ungelöst bleibt mit dieser Massnahme die angespannte Finanzlage der Bahnen, welche sich durch die Inbetriebnahme von Bahn 2000 und NEAT Lötschberg vor grossen Herausforderungen sehen. Bei einer vollständigen Abschöpfung der wegfallenden Zinsen bliebe die finanzielle Situation für die Bahnen unver-

ändert: Sie haben zusätzliche Netze zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern, ohne dafür über die entsprechenden finanziellen Mittel zu verfügen.

Aus diesem Grund ist der Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarung Bund – SBB unverändert zu belassen. Die ab 2005 wegfallende Zinsbelastung erhöht den finanziellen Spielraum der Bahnen und hilft, den Substanzerhalt des Netzes zu sichern. Mit der BLS Lötschbergbahn sind Verhandlungen zu führen, damit der Betrieb des Lötschberg-Basistunnels aus finanzieller Sicht sichergestellt werden kann.

3. Neuordnung der Investitionsprojekte

3.1 *Verzicht auf kostentreibende Sicherheitsvorschriften*

Der Bundesrat verlangt vom öffentlichen Verkehr tiefgreifende Verzichte beim weiteren Ausbau des Eisenbahnnetzes. Gleichzeitig verlangt er immer höhere Standards beim Bau von Eisenbahninfrastrukturen. Eine solche Politik ist inkonsequent.

Exemplarisch wird dies beim **Systementscheid des Ceneri-Basistunnels**. Der Bundesrat hat am Systementscheid von zwei Einspurröhren festgehalten. Dieser Entscheid verteuert den Ceneri-Basistunnel auf 650 Mio. Franken. In der NEAT-Botschaft wurde für Tunnel, welche kürzer als 20 Kilometer sind, eine Doppelspurröhre als sicherheitsmässig vollauf genügend bezeichnet. Erst im Laufe des Projekts – als die Kredite bereits gesprochen waren – wurde auf Verwaltungsebene entschieden, daß neu zwei Einspurröhren zu realisieren sind.

Gemessen am allgemeinen Sicherheitsstandards des gesamten Eisenbahnnetzes und insbesondere im Vergleich zum Strassenverkehr bietet eine moderne Doppelspurröhre einen außerordentlichen hohen Sicherheitsstandard. In allen bestehenden Tunnels auf der Nord-Südachse kreuzen sich die Züge seit fast 125 Jahre problemlos.

Nicht speziell zu erwähnen ist, daß der Entscheid von Bundesrat und Parlament für zwei Einspurröhren am Ceneri-Basistunnel präjudizierend für den Entscheid über die Systemwahl am Zimmerberg und an einem zukünftigen neuen Juradurchstich sein wird. Durch den Entscheid für zwei Röhren im Ceneri-Basistunnel werden somit mittelfristig Mehrkosten von über einer Milliarde Franken ausgelöst. Auf diesen Zusammenhang werden die Gesamtüberprüfung des Bundesrates und die anschliessende Beratung der „neuen FinöV“ im Parlament ebenfalls Antworten geben müssen.

Einsparungen durch Verzicht auf kostentreibende Sicherheitsvorschriften könnten so durchaus die Finanzierung weit wichtiger Projekte wie z.B. Genève-Cornavin – Eaux-Vives – Anemasse (CEVA) sichern, welche im übrigen auch über den FinöV-Fonds in nützlicher Frist realisiert bzw. finanziert werden könnten.

Ähnlich zu beurteilen sind die **Lärmsanierungsmassnahmen**. Es ist unbestritten, dass diese Massnahmen zu realisieren sind. Bei der zeitlichen Vorgabe ist allerdings ein Vergleich mit der Strasse vorzunehmen. Das Lärmproblem bei der Schiene ist wesentlich weniger akut als bei der Strasse. Trotzdem ist der Schienenverkehr verpflichtet, die immer knapper werden finanziellen Mittel in die Lärmsanierung zu investieren. In den kommenden Jahren werden jährlich 150 Mio. Franken aus dem FinöV-Fonds für Lärmsanierung eingesetzt, welche aus Sicht des öffentlichen Verkehrs keinerlei Nutzen bezüglich zusätzlicher Marktanteile oder Effizienzsteigerung haben. Die LITRA empfiehlt deshalb, das Programm für die Lärmsanierung zu überprüfen und um rund einen Drittel zu reduzieren. Mit den damit freigespielten rund 50 Mio. Franken jährlich können Ausbauprojekte finanziert werden, welche durch die Verkehrsentlastung (insbesondere in Agglomerationen, siehe Kapitel 3.3.) einen grossen umweltpolitischen Nutzen aufweisen.

3.2 Moderate Umsetzung der Behindertengesetzgebung

Auf die rasche und vollständige Umsetzung des Behindertengesetzes in der Fläche muss aufgrund der gestrichenen Mitteln für den öffentlichen Verkehr verzichtet werden. Das Gesetz ist moderat und bedürfnisgerecht nach Massgabe der finanziellen Möglichkeiten umzusetzen.

3.3 Sofortige Gesamtschau aller Eisenbahngrossprojekte

Der Bundesrat sieht für die Realisierung der NEAT derzeit ein dreistufiges Verfahren vor: Danach sollen als erstes mit dem Zusatzkredit von 900 Millionen Franken, den das Parlament in der Sommer-Session 04 auf Antrag des Bundesrates bewilligt hat, alle angefangenen Bauprojekte und namentlich der Ceneri-Basistunnel vorangetrieben werden. Bis zum Herbst 2004 hat die Landesregierung überdies eine Botschaft zur Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte („neue FinöV“) angekündigt. In den Jahren 2007/2008 schliesslich sollen alle noch nicht im Bau befindlichen FinöV-Vorhaben einer Gesamtüberprüfung unterzogen werden, damit über ihren Weiterausbau entschieden werden kann. In jedem Fall hat das Parlament die abschliessende Entscheidkompetenz.

Der Bundesrat will damit erst im Jahr 2007/8 eine Vernehmlassung zur verkehrspolitischen Gesamtschau durchführen. Damit spielt er auf Zeit. Vor dem Jahr 2010 dürfte kein weiteres Eisenbahngrossprojekt baulich in Angriff genommen werden, vor 2015 werden keine weiteren Eisenbahnprojekte in Betrieb gehen. Neben den Zimmerberg- und Hirzeltunnel betrifft dies die Durchmesserlinie Zürich, die Verbindung Genève – Annemasse und Stabio – Arcisate, die Bahn 2000 2. Etappe mit dem zentralen Element eines weiteren Juradurchstichs, weitere Anschlussbauten zur NEAT auf der Nord- und Südseite und die Umfahrung Basel im Güterverkehr (Bypass).

Der Bundesrat verfügt damit faktisch **ein mehrjähriges Moratorium** bei der Weiterentwicklung des Bahnsystems. Es führt über Jahre zu grossen Unsicherheiten. Planungsarbeiten müssten bei verschiedenen Projekten eingestellt und allenfalls wieder neu aufgenommen werden.

Die LITRA verlangt, dass die verkehrspolitische Gesamtschau **umgehend** an die Hand genommen und mit gleichem zeitlichen Druck abschlossen wird, wie die finanzielle Neuordnung. **Es muss im Jahre 2005 Klarheit geschaffen werden, welche Grossprojekte wann realisiert werden können.** Dies betrifft insbesondere die Projekte Durchmesserlinie Zürich (DML), Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA), Mendrisio-Varese (MEVA), den Zimmerbergunnel, die weiteren Ausbauten im Zulauf zur NEAT sowie die Kernelemente der Bahn 2000 2. Etappe (u.a. neuer Juradurchstich).

3.4 Grossprojekte des Agglomerations-Verkehrs

Die dringlichsten Probleme für den öffentlichen Verkehr befinden sich im Bereich des Agglomerationsverkehrs. Die Abstimmung von Volk und Ständen über den Avanti-Gegenvorschlag vom 8. Februar 2004 hat gemäss Analyse ein klares Bekenntnis zur Verlagerungspolitik gebracht. Die finanzielle Förderung des Agglomerationsverkehrs über einen Infrastrukturfonds wurde nicht bestritten.

Die Arbeiten für einen Infrastrukturfonds, welcher auch die Finanzierung von Projekten im öffentlichen Verkehr ermöglicht, sind umgehend an die Hand zu nehmen und dem

Parlament zum Entscheid zu unterbreiten. Dieser Infrastruktur-Fonds dürfte im Bereich öffentlicher Verkehr schwergewichtig für regionale Projekte wie Tramerweiterungen, S-Bahn-Verdichtungen etc. reserviert sein. Die Bedürfnisse der grossen, mittleren und kleinen Agglomerationen müssen gleichwertig behandelt werden. Während in den grossen Agglomerationen Kombiprojekte und Projekte des öffentlichen Verkehrs im Vordergrund stehen, sind es in den mittleren und kleinen Agglomerationen eher Projekte des privaten Strassenverkehrs. Die parlamentarischen Vorstösse der CVP (Parlamentarische Initiativen NR Norbert Hochreutener, SR Peter Bieri) und der FdP (Motionen SR Thomas Pfisterer, NR Kurt Fluri) sind in diesem Sinne wegleitend und müssen vorangetrieben und umgesetzt werden.

Darüber hinaus muss im öffentlichen Verkehr die Finanzierung von drei prioritären Projekten im Rahmen eines 1. Pakets für den Agglomerationsverkehr oder im Rahmen der neuen Leistungsvereinbarung 07/10 mit zusätzlichen Finanzmitteln gesichert werden. Es handelt sich um die Projekte:

Durchmesserlinie Zürich (DML):

Sie ermöglicht die schnellere Verbindung der Ostschweiz mit den zentralen und westlichen Landesteilen sowie den weiteren Ausbau der S-Bahn-Zürich.

Genève-Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA)

Die neue Strecke verbindet den Bahnhof Genf mit dem französischen Schienennetz ab Annemasse und bindet die Region südlich des Genfersees besser an die Stadt Genf.

Mendrisio - Varese (MEVA)

Die Strecke verbindet die Region Lugano mit dem Mailänder Flughafen Malpensa.

Bei allen drei Projekten können nationale und regionale Interessen optimal verbunden werden, womit sich eine gemeinsame Finanzierung der Projekte von Bund und Kantonen aufdrängt. Die Parlamente und Stimmbürger des Kantons Zürich mit 580 Mio. Franken und des Kantons Genf mit 250 Mio. Franken haben ihre Anteile bereits gesprochen.

Die LITRA beantragt, dass dem Parlament dieses 1. Paket zur Finanzierung von Grossprojekten des Agglomerationsverkehrs zum Entscheid unterbreitet wird. Bis die Finanzierung über den Infrastruktur-Fonds im Rahmen der parlamentarischen Vorstösse von CVP (SR Peter Bieri, NR Norbert Hochreutener) und von FDP (SR Thomas Pfisterer, NR Kurt Fluri) rechtskräftig ist, kann nach Ansicht der LITRA eine erste Etappe über den FinöV-Fonds erfolgen. Die Auswirkungen auf die Bevorschussungslimite sind dem Parlament aufzuzeigen.

Zu einem späteren Zeitpunkt kann ein weiteres Paket mit überregionalen Agglo-Projekten aufgelegt werden, welches zum Beispiel auch einen Tiefbahnhof Luzern oder eine neue Durchmesserlinie Basel beinhalten könnte.

3.5 Verantwortlichkeiten bei Grossprojekten

Der Bundesrat schlägt vor, dass das Controlling und die Zahl der Audits bei Eisenbahnprojekten zu verstärken ist. Damit verkennt der Bundesrat das Problem. Bei keinem Projekt wird ein derart grosser Aufwand bezüglich Überwachung und Projektbegleitung betrieben wie bei der NEAT. Dieser hohe administrative Aufwand konnte Mehrkosten bisher nicht verhindern. Im Gegenteil: Die Vielzahl an Organen, welche sich mit der Projektüberwachung der NEAT befasst, dürfte mitverantwortlich sein für die Mehrkosten. Die klare Verantwortungszuscheidung geht damit verloren.

Der Bundesrat ist aufzufordern, gegenüber dem Parlament klarzustellen, wer für die bis heute eingetretenen Mehrkosten verantwortlich war und wie die Verantwortung für die frist- und kostengerechte Realisierung und den Betrieb der NEAT-Strecken in Zukunft eindeutig festgelegt werden kann. Es geht insbesondere um die Zuschreibung der Verantwortung zwischen den Bundesbehörden, den Projektgesellschaften und den Bahnen.

3.6 Verantwortlichkeit für das Eisenbahnnetz

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Finanzierung wird die Frage der zukünftigen Netzaufteilung (wie sie in der Bahnreform 2 thematisiert wird) eine wichtige Rolle einnehmen. Die Neukonzeption der Finanzierung würde wesentlich vereinfacht, wenn eine Netzbereinigung (mindestens im Hauptnetz) realisiert werden könnte. Die Folgen der heutigen, historisch gewachsenen Netzstrukturen auf die Finanzierung werden im Bericht des Bundesrates ausgeblendet. Sie führen dazu, daß für den finanziellen Ausgleich zwischen den verschiedenen Netzbetreibern komplexe finanzielle Ausgleichszahlungen vorzunehmen sein werden, welche die Komplexität des Bahnsystems und der Infrastrukturfinanzierung unnötig erhöhen.

Dies betrifft insbesondere den Lötschbergbasistunnel. Der überwiegende Teil des durch den Lötschbergbasistunnel geschaffenen Nutzens fällt auf dem Gebiet anderer Netzbetreiber an, während die Netzbetreiberin BLS Lötschbergbahn AG die vollen Betriebs- und Kapitalkosten zu tragen hat. Ein finanzieller Ausgleich kann nur erfolgen, wenn

- die Spillovers durch die anderen Netzbetreiber finanziell abgegolten werden (was schwer zu quantifizieren sein wird und zu permanenten Querelen zwischen den Netzbetreibern führen dürfte).
- der Bund die gesamten ungedeckten Betriebs- und Kapitalkosten finanziert und – weil damit ein grosser Liquiditätsüberhang bei der BLS geschaffen wird – gleich wieder abschöpft.
- der Lötschbergbasistunnel in ein gesamtschweizerisches Netz eingebracht wird (was gleichzeitig die Realisierung von Synergien beim Betrieb des Netzes mit sich bringen würde).

Der Bundesrat hat darzulegen, wie er die Zukunft des Schweizer Schienennetzes sieht. Die Stossrichtung muss **vor** der Neuordnung der Finanzierung von Grossprojekten bekannt sein, weil die zukünftige Struktur des Schienennetzes Auswirkungen auf die Komplexität der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung hat.

Im weiteren ist die LITRA der Meinung, dass die nochmals verschärften Vorgaben zur Produktivität beim Betrieb der Eisenbahninfrastruktur zu hinterfragen sind. Produktivitätssteigerungen setzen voraus, dass die finanziellen Mittel für die entsprechenden Investitionen zur Rationalisierung (z.B. Stellwerkautomatisierung, Rail Control Center) sowie zum raschen Technologiewandel (z.B. GSM-R, ETCS) vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Genau diese Mittel wurden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 mit der Kürzung des Zahlungsrahmens an die SBB sowie der restriktiven Genehmigung von Investitionskrediten an die KTU den Bahnen entzogen. Es ist vom Bundesrat zu erwarten, daß er gegenüber den Bahnen eine konsistente Politik verfolgt, bei welcher Forderungen nach Effizienzsteigerungen und verfügbare Mittel übereinstimmen.