

Verkehrspolitische Vorschau

Nr. 3/16 Herbstsession der Eidgenössischen Räte | 12. bis 30. September 2016



Geschätzte Mitglieder

Im Fokus der Herbstsession 2016 wird wahrscheinlich die Zukunft der Sozialversicherungen stehen. Dabei gilt es, die erste und die zweite Säule – die AHV und die berufliche Vorsorge – auf ein zukunftsfähiges Fundament zu stellen. Mit der Zukunft meint die Politik die Sicherung der Renten für die nächsten ca. zwanzig Jahre. Dabei ist nicht ausser Acht zu lassen, dass die Demographie und die Wirtschaftsentwicklung die

Stabilität der beiden Vorsorgewerke beeinflussen werden. In ähnlichen Zeiträumen ist auch die Verkehrspolitik zu gestalten.

Nebst der sich verändernden Bevölkerungszusammensetzung und der schwer abschätzbaren wirtschaftlichen Entwicklung gilt es in diesem Politikbereich zu beachten, dass der Ausbau des Verkehrsnetzes langer Planungs- und Realisierungszeiten bedarf. Auch ist die technische Entwicklung im Auge zu behalten. Und letztlich ist – im Gegensatz zu privaten Investitionsgütern – zu beachten, dass Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur in den seltensten Fällen einen Cashflow erwirtschaften, der für Abschreibungen oder Reinvestitionen verwendet werden kann.

In der Herbstsession stehen zwei verkehrspolitische Traktanden im Fokus. Zum einen dürfte die **NAF-Vorlage** auf die Zielgerade einfahren und – wenn sich das Parlament bemüht – in die Schlussabstimmung gelangen. Da mit diesem Geschäft nicht nur Gesetze sondern auch die Verfassung geändert wird, hat der Souverän im nächsten Jahr an der Urne darüber zu befinden. Es wird nicht ganz einfach sein, diese anspruchsvolle vielschichtige Vorlage den Bürgerinnen und Bürgern so zu erklären, dass sie sich eine Gesamtübersicht über die Zielsetzungen, die Ausbauschritte und die neu aufgelegte Finanzierung aus verschiedensten Quellen machen können.

Die zweite verkehrspolitische Vorlage betrifft die **Finanzierung des Betriebs und des Substanzgehaltes der Bahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020**. Es geht dabei um einen Betrag von 13.232 Mia. Franken. Gegenüber der letzten Periode ergeben sich mehrere Änderungen, die insbesondere auf die neue Finanzierungsgrundlage mit dem Bahninfrastrukturfonds, BIF, zurückzuführen sind. Mit der massiven Erhöhung um 2.377 Mia. Franken werden v.a. zusätzliche Mittel für den Mehrbedarf der Fahrbahn, des Bahnzugangs und der Kunstbauten zur Verfügung gestellt.

In dieser Vorschau informieren wir Sie zu folgendem verkehrspolitischen Thema:

NAF/Netzbeschluss auf der Zielgeraden

Betrieb und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur – neu aus dem BIF finanziert

Geschätzte Leserinnen und Leser der Sessionsvorschau!

Mit dieser meiner letzten Vorschau darf ich mich von Ihnen verabschieden. Am 29. September wird die Mitgliederversammlung meinen Nachfolger als Präsidenten der LITRA wählen. Es war mir in meinen siebzehn Jahren als Präsident und seit acht Jahren als Verfasser unserer Sessionsvorschau stets ein Anliegen, dass die LITRA seine Mitglieder in der gebotenen Qualität und in einem vertretbaren Umfang über die aktuelle Verkehrspolitik auf dem Laufenden halten konnte. Darüber hinaus bemühten wir uns, mit unseren Aktivitäten für den Verkehr – mit einem Schwergewicht des öffentlichen Verkehrs – gute Voraussetzungen zu schaffen.

Ich danke Ihnen für Ihr Vertrauen, das Sie uns über all die Jahre geschenkt haben und freue mich, wenn die Arbeit der LITRA auch in Zukunft auf fruchtbaren Boden fällt.



Dr. Peter Bieri, Alt-Ständerat und Präsident LITRA

NAF/Netzbeschluss auf der Zielgeraden

Die Vorlage zur Schaffung eines Fonds zur Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (NAF, 15.023) hat der Bundesrat im Februar 2015 verabschiedet. Nach der Verzögerung, die insbesondere durch die vom Ständerat verlangte Integration des Netzbeschlusses verursacht wurde, besteht eine gute Aussicht, dass das Parlament dieses Geschäft in der Herbstsession zu Ende führen wird. Dies ist umso wichtiger, als im nächsten Jahr dazu eine obligatorische Volksabstimmung stattfinden wird. Zwei gewichtige Differenzen zwischen den Räten werden noch auszuräumen sein. Vorerst ist der Ständerat wieder am Zug.

Bereits haben beide Räte die erste Beratung der NAF Vorlage hinter sich. Die LITRA hat in vorangegangenen Sessionsvorschauen jeweils über den Stand der Beratung informiert. Wir verweisen auf diese Berichtserstattungen. In der Herbstsession geht es darum, die noch bestehenden Differenzen zwischen den beiden Parlamentskammern auszuräumen. Von den nach der ersten Runde bestehenden zehn Differenzen schlägt die ständerätliche Verkehrskommission (KVF-S) vor, bei acht Fällen dem Nationalrat zu folgen.

Fixe oder flexible Einlagen aus der Mineralölsteuer in den NAF

Zur Erinnerung: In Abweichung zum bundesrätlichen Vorschlag hat der Ständerat entschieden, die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags zur Finanzierung der künftigen Strassenaufgaben auf vier Rappen zu beschränken. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft sechs Rappen vorgeschlagen. Um dieses Manko auszugleichen und gleichzeitig die 400 Kilometer neuer Nationalstrassen zu finanzieren, hat die KVF-S nebst höheren Kantonsbeiträgen vorgeschlagen, die heutige hälftige Aufteilung der Verwendung der Mineralölsteuererträge so abzuändern, dass nur mehr vierzig Prozent in die allgemeine Bundeskasse fliessen. Neu sollten maximal zehn Prozent in den NAF Fonds gelangen. Mit der Aufnahme des Begriffes «maximal»

sollte eine gewisse Flexibilität geschaffen werden, damit je nach Bedarf, aber auch in Berücksichtigung der übrigen Aufgaben des Bundes, die Überweisung in den Fonds mit einer gewissen Flexibilität ausgestaltet werden kann. Mit der absoluten Formulierung gibt das Parlament einen Handlungsspielraum seiner Finanzkompetenz aus der Hand. Damit soll auch verhindert werden, dass bei den Budgetberatungen oder bei Sparprogrammen die übrigen Bereiche überproportionale Kürzungen vornehmen müssen. In Berücksichtigung dieser Feststellung beantragt die KVF-S mit 9:5 Stimmen, den Begriff «maximal» beizubehalten. Eine Minderheit will sich dem Nationalrat anschliessen und damit zehn Prozent der Mineralölsteuererträge fix für den NAF reservieren.

Fixe oder flexible Einlagen aus der Automobilsteuer in den NAF

Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vor, die Erträge aus der Automobilsteuer im Rahmen von Sparmassnahmen unter bestimmten Bedingungen nicht vollumfänglich in den NAF zu überführen. Der Ständerat ist dieser Absicht gefolgt. Der Nationalrat hingegen hat diese Möglichkeit gestrichen. Die Mehrheit der KVF-S (8:5) schliesst sich diesem Ansinnen mit Begründung an, dass eine doppelte Flexibilität – siehe oberer Abschnitt – nicht nötig sei. Eine Minderheit möchte auch hier dieses finanzpolitische Instrument im Bedarfsfall in Anspruch nehmen. Unabhängig von den Abstimmungsverhältnissen der KVF-S stellt sich die Frage, ob sich der Nationalrat durchsetzen wird. Dieser will fix sowohl die zehn Prozent der Mineralölsteuererträge als auch in jedem Fall die vollen Erträge der Automobilsteuer in den NAF einbringen. Der Bundesrat und der Ständerat wollen hingegen beide Gefässe oder doch zumindest eines davon flexibel ausgestalten.

Teuerungsausgleich bei der Mineralölsteuer

Der zweite strittige Punkt bildet die Thematik des Teuerungsausgleichs. Der Bundesrat schlägt vor, dass er zur Sicherung der Einnahmen die Kompetenz erhält, die Mineralölsteuertarife bei ausgewiesenem Bedarf anzupassen, wenn die Teuerung um mindes-

tens drei Prozent gestiegen ist. Damit sollte – wie es die letzten Jahrzehnte bei der Mineralölsteuer zeigen – verhindert werden, dass die Teuerung nicht nachgeführt wird. Im heutigen Gesetz sind die Tarife frankenmässig fix festgelegt. Eine Änderung bedingt deshalb stets eine Gesetzesrevision. Während der bundesrätliche Vorschlag im Ständerat mehrheitsfähig war, will der Nationalrat am bisherigen gesetzlichen Vorgehen festhalten. Bei dieser Thematik will die KVF-S einstimmig dem Bundesrat folgen.

Differenzen bereinigt

Verschiedene Differenzen, die jedoch in ihrer Wirkung von geringerer Bedeutung sind, will die KVF-S ausräumen. So schlägt sie im Einklang mit dem Nationalrat vor, dass den Kantonen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt wird, gewisse Projekte vorzufinanzieren. Auch ist sie damit einverstanden, dass der Bund die Rahmenbedingungen für die Abgabe von alternativen Treibstoffen (u.a. Elektrizität) auf Rastplätzen und Nebenanlagen der Nationalstrassen schaffen kann.

Weiteres Vorgehen

Wie eingangs erwähnt, sollte es möglich sein, die Differenzen zwischen den beiden Räten im Verlauf der Session auszuräumen und das Geschäft zur Schlussabstimmung zu bringen. Damit können die Verfassungsbestimmungen in der ersten Hälfte des nächsten Jahres der Volksabstimmung zugeführt werden.

Parlamentarische Geschäftsdatenbank Curia Vista

15.023 Botschaft zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

Betrieb und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur – neu aus dem BIF finanziert

Dank der Zustimmung des Soveräns zur Finanzierung der Bahninfrastruktur im Februar 2014 verfügt das schweizerische Bahnnetz über einen unbefristeten Fonds, mit dem der Ausbau, der Betrieb, der Unterhalt und die Erneuerungen finanziert werden. Mit der vorliegenden Botschaft schlägt der Bundesrat vor, wie und mit welchen Mitteln Betrieb und Substanzerhalt in den nächsten vier Jahren finanziert werden sollen. Darüber hinaus informiert er über den Anlagenzustand, die Inanspruchnahme und die Auslastung der Bahninfrastruktur.

Seit der ersten grossen Bahnreform 1999 wird die Finanzierung von Betrieb und Unterhalt über einen vierjährigen Zahlungsrahmen und eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und der SBB geregelt. Seit 2011 kommt ein gleiches Vorgehen bei den Privatbahnen zur Anwendung. Mit der Einführung des Bahninfrastrukturfonds BIF werden die Mittel nicht mehr direkt vom Bund und – bei den Privatbahnen – von den Kanton bereitgestellt, sondern dem Fonds entnommen. Dieser wiederum wird aus den bei FABI festgelegten Quellen gespeist. Zu bedenken gilt es, dass aus dem BIF nicht nur die für den Betrieb und den Substanzerhalt benötigten Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern dass aus diesem Gefäss auch der Ausbau des Schienennetzes finanziert wird. Für Letzteres beschliesst das Parlament periodisch einen Ausbauschnitt im Rahmen des strategischen Entwicklungsprogramms STEP. Dieses ist jedoch nicht Bestandteil dieser Vorlage.

Substanzerhalt als Priorität

Der Festlegung dieses Zahlungsrahmens und der – Leistungsvereinbarung geht jeweils ein intensiver – Meinungsbildungsprozess voraus. Dabei gilt es sorgfältig abzuklären, welche Leistungen die Infrastrukturbetreiber erbringen müssen, welchen Beitrag die Betreiber über die Trassenpreisbenützung leisten können und welche ungedeckten Kosten die öffentliche Hand zu übernehmen hat. Die Gewährleistung der Sicherheit und der langfristigen Leistungsfähigkeit

des Netzes ist ebenso zu berücksichtigen wie die begrenzten finanziellen Möglichkeiten des Bundes. Auch gilt es, das Netz mit seinen vorhandenen Kapazitäten optimal zu nutzen. Unschwer lässt sich erahnen, dass der Bund und die Infrastrukturbetreiberinnen im Vorfeld des Bundesrats- und des Parlamentsentscheidens intensiv über die Höhe des Betrages unterhalten. Der Erfolg grösserer Mengen transportierter Personen und Güter, die in der Bundesverfassung geforderte Verlagerung des Transitgüterverkehrs, die Verdichtung des Fahrplans aber auch schnellere Züge oder solche mit einer grösseren Beschleunigung im Regionalverkehr haben insofern eine Kehrseite, als die Fahrbahn einem höheren Verschleiss ausgeliefert ist. Deshalb kommt dem Substanzerhalt eine zunehmende Bedeutung zu. Insofern ist es auch nachvollziehbar, dass die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt Priorität vor grossen Ausbauten haben. Die Finanzierung aus dem Gefäss des BIF, der allen drei Bedürfnissen Rechnung tragen muss, führt dazu, dass alle Anliegen aufeinander abgestimmt werden müssen. Auch trägt der Fonds dazu bei, dass beim Bund die Einlagen in den Fonds geglättet erfolgen, während die Fondsentnahme variabel erfolgen kann.

Massive Erhöhung im Vergleich zur Vorperiode

Für die Zahlungsperiode 2017–2020 sieht die bundesrätliche Botschaft zur Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten von Betrieb und Unterhalt der Bahninfrastruktur und zur Finanzierung der Erneuerungen einen Betrag von insgesamt 13.232 Mia. Franken vor. Im Vergleich zur auslaufenden Vierjahresperiode ergibt sich damit eine massive Erhöhung von 2.377 Mia. Franken. Die zusätzlichen Mittel werden mit dem Mehrbedarf bei der Fahrbahn, dem Bahnzugang und den Kunstbauten begründet. Von den zur Verfügung stehenden Mitteln sind rund drei Viertel als Investitionsbeiträge (Erneuerungen) vorgesehen. Im Gesamtbetrag sind 200 Mio. Franken als Optionen für im jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesicherte Bauobjekte und 500 Mio. Franken als Reserven für nicht vorhersehbare Aufwendungen (u.a. Naturschäden) vorgesehen. Von den bereits festgelegten Beträgen erhält die SBB 7.6 Mia. und die Privatbahnen 4.9 Mia. Franken.

Ermahnung der ständerätlichen Verkehrskommission

Die KVF-S hat an ihrer Sitzung die Vertreter der Kantone und der Bahnunternehmen angehört und feststellen können, dass die involvierten Kreise im Grundsatz mit dem bundesrätlichen Vorschlag einverstanden sind. In ihrem Pressecommuniqué ermahnt die Verkehrskommission des Ständerates die Infrastrukturbetreiberinnen zu einem sorgsamem Umgang mit den «enormen Bundesmitteln» und erwartet, dass damit die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Netzes und der Substanzerhalt auf einem sehr hohen Niveau garantiert werden können. Die Kommission beantragt einstimmig, dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Zahlungsrahmen zuzustimmen.

Der Ständerat behandelt das Geschäft als Erstrat. In der Wintersession hat auch der Nationalrat darüber zu entscheiden, damit die notwendigen Kredite 2017 zur Verfügung gestellt werden können.

Parlamentarische Geschäftsdatenbank Curia Vista

16.040 Botschaft zur Finanzierung des Betriebs und des Substanzerhalts der Bahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020