

**Bericht  
über die Finanzierung der BAHN 2000**  
(Postulat 86.925 vom 8. Oktober 1986  
der freisinnig-demokratischen Fraktion)

vom

---

**1. Ausgangslage**

Der Nationalrat hat am 19. Dezember 1986 ein Postulat der freisinnig-demokratischen Fraktion betreffend die Finanzierung der BAHN 2000 überwiesen. Darin wird gefordert, dass der Bundesrat angesichts der grossen Aufwendungen des Bundes die grundsätzlichen Finanzierungsfragen für die BAHN 2000 darstellt und so bald als möglich ein Finanzierungskonzept vorlegt (Anhang 1).

**2. Bundesmittel für die BAHN 2000**

Aufgrund des am 17. Dezember 1986 von den eidgenössischen Räten bewilligten Verpflichtungskredites und der Ausführungen unter Ziffer 311 der Botschaft BAHN 2000 (BB1 1986 I 193) sind für die Verwirklichung der BAHN 2000 folgende Bundesmittel vorgesehen (Preisbasis 1985):

	<u>Mia Fr.</u>
- Infrastruktur der SBB	5,4
- Neues Rollmaterial der SBB rund	1,3
- Konzessionierte Transportunternehmungen inkl. Vereinabahn rund	<u>1,0</u>
Total rund	<u>7,7</u>

Die Finanzierung dieser drei Positionen ist in der Botschaft BAHN 2000 beschrieben.

### 3. Finanzierung der BAHN 2000

#### 3.1 Finanzierung der SBB

Die Finanzierung der Investitionen der SBB (Infrastruktur und zusätzliches Rollmaterial) erfolgt gemäss Leistungsauftrag 1987 über die Kapitalrechnung des Bundes. Der Bund gewährt den SBB festverzinsliche Darlehen zu den marktüblichen Konditionen. Er beschafft sich diese Mittel, soweit nötig, auf dem Geld- und Kapitalmarkt.

Der Bund trägt gemäss Leistungsauftrag 1987 die finanzielle Verantwortung für die Infrastruktur, d.h. für die Abschreibungen, die Zinsen und den Unterhalt der festen Anlagen. Die SBB haben an die Infrastruktur einen Beitrag zu leisten. Die SBB tragen die Verantwortung für den Betriebsbereich einschliesslich Rollmaterial. Damit liegt die Beschaffung des zusätzlichen Rollmaterials für die BAHN 2000 in der unternehmerischen Verantwortung der SBB.

Der Verpflichtungskredit von 5,4 Milliarden Franken belastet die Finanzrechnung des Bundes, die jährliche Einnahmen- und Ausgabenrechnung, nicht direkt, sondern erst pro rata temporis im Ausmass der von den SBB nicht erwirtschafteten Zinsen und Abschreibungen auf bereits fertiggestellten Infrastrukturteilen.

Der Nutzen des neuen Angebotskonzepts BAHN 2000 kommt nicht von Anfang an voll zum Tragen. Während der Bauphase werden die Zinskosten und - soweit Aktivierungen erfolgen - die Abschreibungskosten steigen (Anhang 2). In der Anlaufphase werden für kürzere Zeit zusätzliche Belastungen auftreten.

Nach einer Anlaufzeit des gesamten Angebotskonzeptes BAHN 2000 kann erwartet werden, dass sich dank dem attraktiveren und leistungsfähigeren öffentlichen Verkehrsangebot höhere Verkehrserträge einstellen werden, welche über die Betriebskosten hinaus zunehmend die Infrastrukturaufwendungen der BAHN 2000 decken

werden, so dass die Finanzrechnung des Bundes nicht mehr belastet wird.

Die mit der Zweckmässigkeitsprüfung der BAHN 2000 durchgeführte Schwellenwertanalyse zeigte, dass mit einem von BAHN 2000 ausgelösten Mehrverkehr (Personenkilometer) von 14 % die zusätzlichen Betriebs- und Fahrzeugkosten im IC- und Schnellzugsangebot gedeckt werden können. Die Deckung der gesamten Zusatzkosten in diesen Verkehren (einschliesslich Abschreibung und Verzinsung des Infrastrukturausbaues) bedingt einen Zuwachs des Personenverkehrs um 34 %. Sofern noch ein Deckungsbeitrag des Gütertransitverkehrs berücksichtigt wird, der dank BAHN 2000 zusätzlich bewältigt werden kann, ermässigt sich die zur Gesamtkostendeckung erforderliche Mehrleistung im Personenverkehr auf 30 %.

In der Zweckmässigkeitsprüfung wurde die Erreichbarkeit dieser Verkehrszunahme abgeschätzt. Die Experten wählten als Arbeitshypothesen drei politische Handlungsalternativen (Szenarien). Bei der Handlungsalternative "koordinierte Verkehrspolitik" (KVP) wird unterstellt, dass der Ausbau von Schiene und Strasse funktionell aufeinander abgestimmt ist und dass die Wettbewerbsverzerrungen beseitigt sind. Für diesen Fall kamen die Experten zum Schluss, dass der Mehrverkehr die gesamten jährlichen Zusatzkosten von BAHN 2000 einschliesslich der Infrastrukturkosten zu decken vermag.

Es geht also bei BAHN 2000, Teil SBB, um eine Vorfinanzierung der Investitionen über die Kapitalrechnung des Bundes. Die Entlastung seiner Finanzrechnung erfolgt mit zunehmender Kostendeckung nach Massgabe der Verkehrsentwicklung.

### **3.2 Finanzierung der konzessionierten Transportunternehmungen**

Im Netz der konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) sind für Investitionen, die unmittelbar mit BAHN 2000 zusammenhängen, Bundesmittel von rund 1 Milliarde Franken vorgesehen. Diese Bauvorhaben sollen - zusammen mit den ordentlichen technischen Er-

neuerungen, wofür auf Preisbasis 1985 eine weitere Milliarde Franken vorgesehen ist - durch zwei Rahmenkredite finanziert werden. In der Investitionssumme von 1 Milliarde Franken für BAHN 2000 ist auch die Vereinabahn enthalten, wofür ein Sonderkredit gestützt auf Artikel 23 BV bereits bewilligt worden ist (BBl 1987 I 61).

Im Unterschied zur Investitionsfinanzierung der SBB gehen die Beiträge des Bundes an die Investitionen der KTU direkt zu Lasten seiner Finanzrechnung.

#### **4. Die Belastung der Kapital- und Finanzrechnung**

Die jährlichen Belastungen der Kapital- und Finanzrechnung, die sich aus der Realisierung der BAHN 2000 ergeben, sind im Anhang 2 dargestellt. Es ist dies eine aktualisierte Tabelle des Anhangs 12 der Botschaft BAHN 2000 vom 16. Dezember 1985, indem sie die von den eidgenössischen Räten beschlossenen Investitionen für die Variante Süd Plus und die Umweltschutzmassnahmen (+ 300 Mio. Fr.) berücksichtigt.

Für den Bund ist die Belastung der Finanzrechnung massgebend. Die Verwirklichung des Konzeptes BAHN 2000 wird sie von 1987 bis zum Jahr 2000 mit steigenden Beträgen von 26 bis 456 Millionen Franken belasten (Anhang 2). Im Durchschnitt aller Jahre 1987 - 2000 sind es 192 Millionen Franken oder 0,8 % der gesamten Bundesausgaben von 1985.

#### **5. Mittelbeschaffung durch den Bund**

Entsprechend dem Grundsatz, dass für grosse und neue Aufgaben auch die Finanzierung sichergestellt werden sollte, hat der Bundesrat am 26. Februar 1986 die Heizöl- und Gaszölle erhöht und mit der am gleichen Tag verabschiedeten Botschaft (BBl 1986 I 737) das Parlament um die nachträgliche Genehmigung seiner Be-

schlüsse ersucht. Die Mehreinnahmen aus diesen Zollmassnahmen hätten es gestattet, neben den neuen Vorhaben zum Schutze der Umwelt und der Wälder insbesondere auch die Aufwendungen für die BAHN 2000 zu finanzieren.

Nach Ablehnung der Zollerhöhung durch die eidgenössischen Räte und die Wiedereinführung der ursprünglichen Zollansätze war die Finanzierung all der neu beschlossenen Vorhaben wieder offen. Zusammen mit der expansiven Entwicklung anderer Aufgabengebiete tragen sie zur erneuten Ueberforderung des Bundeshaushalts bei. In den Haushaltsperspektiven vom 29. September 1986 mussten ab 1989 denn auch wiederum Haushaltdefizite angekündigt werden.

## **6. Beantwortung der im Postulat gestellten Fragen**

### **6.1 In welchen andern Aufgabenbereichen des Bundes sind Ausgabenkürzungen zur Finanzierung der BAHN 2000 möglich und vorgesehen?**

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass ein Ansteigen der Haushaltsverschuldung in wirtschaftlich normalen Zeiten nicht vertretbar ist, und dass alles getan werden sollte, die Ausgaben insgesamt nicht stärker als das Bruttoinlandprodukt (BIP) anwachsen zu lassen. Kompensationen in der Grössenordnung von mehreren hundert Millionen Franken sind indessen nicht einfach zu realisieren; sie werden notwendigerweise die Aufgabenerfüllung in den grossen angestammten Tätigkeitsbereichen des Bundes betreffen. Verschärft wird die Prioritätensetzung ferner durch die vom Parlament geforderten Steuerentlastungen, allein bei der direkten Bundessteuer in der Grössenordnung von einer halben Milliarde Franken pro Jahr (gemäss Beschluss des Ständerates). Ueber die Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite hat sich der Bundesrat kürzlich im Zusammenhang mit der Erstellung des Voranschlages 1988 eingehend unterhalten und in verschiedenen Berei-

chen namhafte Kürzungen vorgenommen. Bundesrat und Parlament werden sich dieser Aufgabe auch in den kommenden Jahren annehmen müssen. Der Bundesrat wird anfangs 1988 den eidgenössischen Räten seine Ueberlegungen mit den Regierungsrichtlinien und der Finanzplanung für die Legislatur 1988 - 1991 zur Kenntnis bringen.

## **6.2 Unterstellung der Tarife aller konzessionierten Transportunternehmungen im Personenverkehr unter die WUST?**

Die Warenumsatzsteuer (WUST) wird heute weder auf den Transportleistungen des gewerblichen noch des öffentlichen Verkehrs erhoben. Die Frage, ob die WUST auf die Transportleistungen ausgedehnt werden kann und sollte, wird im Rahmen der generellen Ueberprüfung und allenfalls Modernisierung dieser Steuer zu würdigen sein. Dabei werden nicht nur die Personentarife der konzessionierten Transportunternehmungen, sondern die Tarife (inkl. Gütertarife) aller Transportunternehmungen zu betrachten sein. Der direktere Weg zur Verminderung der Belastung des Bundes aus dem öffentlichen Verkehr wäre allerdings eine Erhöhung der Bahntarife über das Ausmass der Teuerung hinaus. Dieser Weg ist jedoch gegenwärtig nicht gangbar, würden doch damit die vom Parlament und Bundesrat unternommenen Anstrengungen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs gefährdet.

## **6.3 Teilfinanzierung der BAHN 2000 aus Treibstoffzollerträgen nach Fertigstellung des Nationalstrassennetzes?**

Nach Auffassung des Bundesrates bilden die Bestimmungen in Artikel 37 Absatz 1 und 2 BV, wie sie aus den Beratungen des Parlaments der KVP-Vorlage hervorgegangen und von Volk und Ständen noch gutzuheissen sind, keine Verfassungsgrundlage für die Finanzierung der BAHN 2000 aus zweckgebundenen Treibstoffzollmitteln. Gemäss Artikel 37 Absatz 3 BV könnte der Bund nur ausnahmsweise und bei Vorliegen ganz bestimmter Voraussetzungen

Treibstoffzollgelder auch für Zwecke des öffentlichen Verkehrs verwenden. Eine solche Zweckänderung wäre aber nur möglich, wenn dies

- a) zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist - wobei vorausgesetzt wird, dass für Strassenbedürfnisse genügend Mittel verbleiben -,
  - b) auf dem Wege der Gesetzgebung und
  - c) befristet
- erfolgt.

Das Nationalstrassennetz wird aus heutiger Sicht nicht vor dem Jahre 2000 fertiggestellt sein. Nach heutiger Planung werden die Strassenausgaben des Bundes in den nächsten Jahren die zweckgebundenen Einnahmen übersteigen, so dass die Rückstellung aus unverteilter Treibstoffzollerträgen abgebaut wird. Erst gegen Ende der 90er Jahre, mit der Vollendung des Nationalstrassennetzes, darf in der Strassenfinanzierung wieder mit Einnahmenüberschüssen gerechnet werden. Aus heutiger Sicht können somit in den nächsten 10 - 12 Jahren keine Treibstoffzollmittel für die Finanzierung der BAHN 2000 abgezweigt werden.

**6.4 In welcher Weise gedenkt der Bundesrat den grossen Investitionsaufwand für BAHN 2000 bei einer allfälligen Verlängerung der befristeten Tarifverbilligung zu gewichten?**

Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung von Tariferleichterungen im öffentlichen Verkehr bewilligten die eidgenössischen Räte am 1. Oktober 1986 einen Zahlungsrahmen von 520 Millionen Franken (BB1 1986 III 413). Dieser Bundesbeschluss gilt zunächst für einen Zeitraum von sechs Jahren, was eine jährliche Belastung des Bundes von rund 87 Millionen Franken ergibt. Wie weit dieser Aufwand durch Mehreinnahmen im öffentlichen Verkehr kom-

pensiert wird, kann heute noch nicht abgeschätzt werden. Die bisherigen Verkaufszahlen zeigen, dass die Tariferleichterungen im öffentlichen Verkehr eine Zunahme der Nachfrage bewirken.

Der Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1986 gilt bis zum 31. Dezember 1992. Vor Ablauf dieser Versuchsperiode ist je nach Zielerfüllung der einzelnen Tariferleichterungen über deren Weiterführung oder Modifikation zu entscheiden. Der Bundesrat erachtet die Tariferleichterungen nicht als die zentrale Aktion zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. Die Tarifierleichterungen sind als Sofortmassnahme im Kampf gegen die Luftverschmutzung gedacht. Der Bundesrat sieht das Schwergewicht im Investitionsbereich, in der Attraktivitäts- und Leistungssteigerung, welche zwar erst längerfristig einen Umsteigeeffekt auf den öffentlichen Verkehr bewirken, die Verkehrsmittelwahl aber weit mehr beeinflussen als Tarifierleichterungen.

## 7. Zusammenfassung

Die Mittel für die Finanzierung der BAHN 2000 werden durch den allgemeinen Finanzhaushalt des Bundes aufgebracht. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt bis zur Realisierung des Konzeptes im Sinne einer Vorfinanzierung. Das verbesserte Angebot der Bahnen lässt, wenn es voll zum Tragen kommt, höhere Verkehrserträge erwarten, so dass die Bahnen in die Lage versetzt werden, die investierten Mittel zu verzinsen und zurückzuzahlen. Sofern es gelingt, den Bundeshaushalt weiterhin im Gleichgewicht zu halten, wozu permanente Anstrengungen von Bundesrat und Parlament notwendig sind, darf auch die Finanzierung des Konzeptes BAHN 2000 als sichergestellt gelten.

September 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Aubert  
Der Bundeskanzler: Buser



NationalratSchriftliche Beantwortung

86.925 Postulat der freisinnig-demokratischen Fraktion  
vom 8. Oktober 1986  
BAHN 2000. Finanzierung

---

Die Aufwendungen des Bundes für die Realisierung des Konzeptes BAHN 2000 werden alleine für den Bereich SBB etwa 6,7 Milliarden Franken betragen (Infrastruktur und Rollmaterial). Die Finanzrechnung des Bundes wird durch das Gesamtkonzept BAHN 2000 mit etwa 2,1 Milliarden Franken belastet.

In der Botschaft führt der Bundesrat aus, dass die Nettomehrbelastungen für den Bundeshaushalt vorderhand als nicht finanziert gelten müssen. Angesichts der grossen Aufwendungen des Bundes ist zu fordern, dass die grundsätzlichen Finanzierungsfragen für die BAHN 2000 abgeklärt und dargestellt werden.

Der Bundesrat hat so bald als möglich ein Finanzierungskonzept vorzulegen, wobei die Verwirklichung des Konzeptes BAHN 2000 keine Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung zur Folge haben darf.

In diesem Finanzierungskonzept ist insbesondere aufzuführen,

- in welchen anderen Aufgabenbereichen des Bundes Ausgabenkürzungen zur Finanzierung der BAHN 2000 möglich und vorgesehen sind;
- ob eine Unterstellung der Tarife aller konzessionierten Transportunternehmungen im Personenverkehr unter die WUST möglich wäre;
- ob und wie eine Teilfinanzierung der BAHN 2000 aus Treibstoffzollerträgen nach Fertigstellung des Nationalstrassennetzes denkbar wäre;
- in welcher Weise der Bundesrat den grossen Investitionsaufwand für die BAHN 2000 bei einer allfälligen Verlängerung der befristeten Tarifverbilligung zu gewichten gedenkt.

Sprecher: Aliesch

Begründung

Der Postulant verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Nb/Ga

**Belastung der Kapitalrechnung und der Finanzrechnung des Bundes durch BAHN 2000**

(Preisbasis 1985)

Jahr	Belastung der Kapitalrechnung			Belastung der Finanzrechnung		
	Investitionen SBB			Investitionen Privatbahnen (mit Vereina)	Zinsen und Abschreibungen Infrastruktur SBB <sup>1)</sup>	Total
	Infrastruktur	Rollmaterial	Total			
	Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.
1	2	3	4	5	6	
1987				26		26
1988	50		50	57	3	60
1989	120		120	86	10	96
1990	120		120	60	18	78
1991	220		220	62	33	95
1992	250		250	65	48	113
1993	390		390	79	75	154
1994	410		410	93	99	192
1995	630	211	841	102	133	235
1996	660	211	871	99	174	273
1997	660	211	871	66	209	275
1998	660	211	871	57	245	302
1999	630	211	841	54	276	330
2000	600	211	811	51	405	456
1987-2000	5'400	1'266	6'666	957	1'728	2'685
1) unter der Annahme, dass die Investitionen in das Rollmaterial sowie die Betriebskosten von Anfang an kostendeckend sind						